



**ORGANIZAČNÉ
A PROCESNÉ
ZABEZPEČENIE
VEREJNÉHO
OBSTARÁVANIA
NA SLOVENSKU:
KOMPARATÍVNA ANALÝZA**



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO**




Všetky práva vyhradené.

TransparencyInternational Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel./fax: 02/ 5341 7207
e-mail: tis@transparency.sk
www.transparency.sk

Vydané s podporou Siemens Integrity
Initiativev rámci projektu
Zlepšenie systémov verejného obstarávania
v Českej a Slovenskej republike.

ISBN 978-80-971326-0-6

EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ
DANIELA ZEMANOVIČOVÁ



**ORGANIZAČNÉ
A PROCESNÉ
ZABEZPEČENIE
VEREJNÉHO
OBSTARÁVANIA
NA SLOVENSKU:
KOMPARATÍVNA ANALÝZA**

Bratislava
TransparencyInternational Slovensko
február 2013

Vydané s podporou Siemens Integrity Initiative
v rámci projektu Zlepšenie systémov verejného
obstarávania v Českej a Slovenskej republike



Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej mimovládnej organizácie Transparency International a na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni, ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu. Aktuálne informácie sú dostupné na www.transparency.sk.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel./fax: 02/5341 7207
www.transparency.sk
tis@transparency.sk

OBSAH

ÚVOD

1 INŠTITUCIONÁLNE UKOTVENIE ÚRADU POVERENÉHO AGENDOU VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

- 1.1 Požiadavky EÚ na inštitucionálne zabezpečenie regulácie verejného obstarávania a pár poznámok k nezávislosti regulátora
- 1.2 Komparatívny pohľad na riešenia prijaté v krajinách EÚ
- 1.3 Slovensko
- 1.4 Zhrnutie zistení

2 DOHĽAD NAD VEREJNÝM OBSTARÁVANÍM - NÁMIETKY

- 2.1 Požiadavky EÚ na dohľad nad verejným obstarávaním
- 2.2 Komparatívny pohľad na riešenia prijaté v krajinách EÚ
- 2.3 Slovensko
- 2.4 Zhrnutie zistení

3 DOHĽAD NAD VEREJNÝM OBSTARÁVANÍM - KONROLA

- 3.1 Požiadavky EÚ na výkon kontroly verejného obstarávania
- 3.2 Komparatívny pohľad na riešenia prijaté v krajinách EÚ
- 3.3 Slovensko
- 3.4 Zhrnutie zistení

4 METODICKÉ USMERNENIA POSKYTOVANÉ ÚRADOM PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

- 4.1 Požiadavky EÚ v oblasti poskytovania metodických usmernení a poradenstva
- 4.2 Komparatívny pohľad na riešenia prijaté v krajinách EÚ
- 4.3 Slovensko
- 4.4 Zhrnutie zistení

5 VZDELÁVANIE, VÝSKUM A CERTIFIKÁCIA ODBORNE SPÔSOBILÝCH OSÔB

- 5.1 Požiadavky EÚ na vzdelávanie, výskum a certifikáciu odborne spôsobilých osôb
- 5.2 Komparatívny pohľad na riešenia prijaté v krajinách EÚ
- 5.3 Slovensko
- 5.4 Zhrnutie zistení

6 VNÍMANIE JEDNOTLIVÝCH DECÍZNYCH ČINNOSTÍ ÚVO

ZÁVER

O AUTOROCH

LITERATÚRA

ZOZNAM TABULIEK

Prehľad základných údajov o ÚVO (2009 – 2012)

Profesijné a politické skúsenosti

Výmeny vo funkcii predsedu a podpredsedu ÚVO

Prehľad profilov nominantov na ÚVO a ÚOHS

Charakter preskúmvacieho orgánu v členských krajinách EÚ

Preskúmvacie nesúdne orgány

Vývoj počtu zamestnancov na odbore konania o námietkach a trend predkladania námietok

Námietky na súdoch – roky 2010 – 2012

Zhrnutie trvanie posledného konania o námietkach

Zhrnutie posudzovania decízora

Zhrnutie kritérií

Trend počtu zamestnancov na ÚVO pôsobiach na úseku kontroly za roky a počet kontrolovaných prípadov (2010 – 2012)

Typy vykonaných kontrol¹

Preskúmaný objem verejných zdrojov/celkový objem verejného obstarávania

Pokuty

Štruktúra otázok položených organizáciám, ktoré porušili zákon o verejnom obstarávaní

Súhrn zistení o dopadoch kontroly

Vývoj počtu zamestnancov na odbore metodiky, počet riešených prípadov a čas

Usmernenia podľa subjektov verejného a súkromného sektora

Usmernenia podľa kategórie povinnej osoby ZVO

Vecné zameranie usmernení

Zhrnutie posudzovania kvality metodických usmernení

Vzdelávanie OSO

Počet OSO, vyčiarknuté osoby a udelené sankcie

Ročný prírastok OSO

ZOZNAM GRAFOV

Dĺžka trvania konania o námietkach (dodávateľa)

Považujete ľudí, ktorí rozhodujú na ÚVO o námietkach za dostatočne kvalifikovaných? (skupina verejných obstarávateľov)

Vnímanie kvalifikovanosti ľudí, ktorí rozhodujú o námietkach(dodávateľa)

Osobné poznanie ľudí, ktorí rozhodovali o poslednej námietke (dodávateľa)

Kontaktovanie námietkarovv čase rozhodovania (dodávateľa)

Odhadli ste správne dopredu, aký bude výsledok konania o námietkach? (verejní obstarávatelia)

Vedeli respondenti predvídať, aké bude rozhodnutie o námietkach? (dodávateľa)

Bolo pre respondentov posledné konanie o námietkach zrozumiteľné?(verejní obstarávatelia)

Bolo rozhodnutie o námietke pre respondentov zrozumiteľné? (dodávateľa)

Bolo pre respondentov posledné konanie o námietkach presvedčivé? (verejní obstarávatelia)

Bolo pre respondentov rozhodnutie o námietkach presvedčivé? (dodávateľa)

Mali respondenti informáciu o ovplyvňovaní procesu konania o námietkach? (verejní obstarávatelia)

Mali respondenti informáciu o ovplyvňovaní konania o námietkach? (dodávateľa)

Spôsob ovplyvňovania konania o námietkach

Aký zložitý je podľa respondentov proces podávania námietok (dodávateľa)

Vplyv posledného rozhodnutia na činnosť organizácie respondentov (verejní obstarávatelia)

Typ kontroly zo strany ÚVO

Aký vplyv mala kontrola na činnosť respondentov?

Ako dlho trvalo, kým respondentom prišlo metodické usmernenie (verejní obstarávatelia)

Ako dlho trvalo poskytnutie metodického usmernenia? (dodávateľa)

Bolo pre respondentov posledné metodické usmernenie dost jasné tak, že podľa neho vedeli postupovať? (verejní obstarávatelia)

Bolo prijaté metodické usmernenie jasné tak, že podľa neho vedeli dodávateľa postupovať? (dodávateľa)

Akú istotu postupu získali respondenti daným metodickým usmernením? (verejní obstarávatelia)

Akú istotu postupu získali respondenti v štátnej správe daným metodickým usmernením

Akú istotu postupu získali respondenti v miestnej samospráve daným metodickým usmernením

Miera istoty správneho postupu pri verejnom obstarávaní (dodávateľa)

Bolo metodické usmernenie konzistentné s ostatnými usmerneniami? (verejní obstarávatelia)

Bolo dané metodické usmernenie konzistentné s predošlými materiálmi? (dodávateľa)

Pracujete s databázou metodických usmernení? (verejní obstarávatelia)

Pracujete s databázou metodických usmernení? (dodávateľa)

Sú OSO dostatočne kvalifikovaní pre svoju činnosť? (dodávateľa)

Relevantné procesy v rámci školenia OSO (verejní obstarávatelia)

Ako vnímajú respondenti náročnosť skúšky pre OSO (verejní obstarávatelia)

Spokojnosť s činnosťou vybraných odborov ÚVO (verejní obstarávatelia)

Spokojnosť s činnosťou vybraných odborov ÚVO (dodávateľa)

Spokojnosť s činnosťou odboru(verejní obstarávatelia)

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávateľa)

Spokojnosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávateľa)

Spokojnosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávateľa)

Spokojnosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávateľa)

Skúsenosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)

Skúsenosť s činnosťou odboru (dodávateľa)

Hodnotenie práce s vestníkom (dodávateľa)

Oblasti korupčných praktík (dodávateľa)

Nekalé praktiky na útvaroch(verejní obstarávatelia)

Útvary ÚVO, ktorých sa týkali nekalé praktiky (dodávateľa)

Zdroje informácií pri verejnom obstarávaní (verejní obstarávatelia)

Zdroje informácií pri verejnom obstarávaní (dodávateľa)

ZOZNAM RÁMČEKOV

Znenie čl.81 Smernice 18/2004

Znenie čl.2 Smernice 89/665

ÚVOD

Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“) sa od svojho vzniku (1998) venuje problematike verejného obstarávania, a to hlavne analýze postupov uskutočňovania nákupov a ich výstupov. Príkladom sú štúdie na tému používania elektronických aukcií na Slovensku, analýzy transparentnosti trhu verejného obstarávania a benchmarku nákupných cien vybraných produktov, monitoring nákupov slovenských nemocníc či vytvorenie portálu poskytujúceho dáta o mŕňaní verejných zdrojov (www.tenders.sme.sk). Venujeme sa analýzám návrhov zmien v zákone o verejnom obstarávaní a v tejto oblasti sa zapájame aj do verejnej diskusie. Oveľa menej sme sa však venovali téme regulácie verejného obstarávania a štúdiu o tejto problematike zatiaľ nebola k dispozícii ani z dielne iných organizácií pôsobiacich na Slovensku. S uvedeným „hendikepom“ sme sa rozhodli vysporiadať predkladanou štúdiou.

Analýza, ktorú držíte v rukách, má ambíciu bližšie sa pozrieť na činnosť Úradu pre verejné obstarávanie a priniesť vyargumentované návrhy na zmeny v jeho organizácii a činnosti. Domnievame sa totiž, že ďalšie vážnejšie zmeny v kvalite verejného obstarávania sa už nedajú dosiahnuť jednoduchou zákonnou zmenou postupov obstarávania, ale treba sa zamerať aj na činnosť Úradu a komplexne riešiť celé inštitucionálne nastavenie systému obstarávania na Slovensku.

Predkladaná štúdia sa skladá zo šiestich kapitol. V prvej sa venujeme analýze inštitucionálneho dizajnu Úradu pre verejné obstarávanie, v ďalšej riešeniu námietok, potom kontrolnej činnosti Úradu. Následne analyzujeme metodickú činnosť Úradu a vzdelávacie aktivity, vrátane certifikácie odborne spôsobilých osôb. Tieto kapitoly majú podobnú vnútornú štruktúru. Každá z piatich kapitol sa začína predstavením požadovaných štandardov zo strany Európskej únie a pokračuje komparáciou riešení prijatých v jednotlivých krajinách EÚ za účelom naplnenia požadovaného štandardu. Ďalej predstavujeme slovenské riešenia upravené v zákone o verejnom obstarávaní a poukazujeme na to, ktorý z možných organizačných modelov si zvolilo Slovensko. Na zákonnú úpravu príslušnej problematiky nadväzuje časť o praxi založená na dátach získaných z oficiálnych správ Úradu alebo priamo z Úradu na základe žiadosti o informácie. Časť o Slovensku je doplnená o vnímanie skúmanej problematiky zo strany verejných obstarávateľov a dodávateľov. TIS za týmto účelom uskutočnila dotazníkové zisťovanie na vzorke 60 najväčších verejných obstarávateľov a 36 najväčších dodávateľov v systéme verejného obstarávania na Slovensku. Uvedené zisťovanie sme realizovali v septembri 2012. Dáta z dotazníkového zisťovania tvoria aj obsah šiestej kapitoly, v ktorej predstavujeme hodnotenie činnosti Úradu na základe priameho hodnotenia jednotlivých odborov ÚVO respondentmi. V tejto kapitole ponúkame aj dáta o vnímaní korupcie na Úrade.

Tri kapitoly sú doplnené aj o stručné prípadové štúdie. V prvej kapitole, ktorá sa venuje inštitucionálnemu dizajnu Úradu, predkladáme prípadovú štúdiu, v ktorej poukazujeme na kariérne profily doterajšieho a súčasného vedenia Úradu. Tretia kapitola, venovaná kontrole vykonávanej Úradom, obsahuje prípadovú štúdiu skúmajúcu dôsledky kontroly pre verejných obstarávateľov. Štvrtá kapitola, zaoberajúca sa metodickou činnosťou Úradu, analyzuje konzistentnosť poskytnutých metodických usmernení Úradu s pravidlami EÚ. Ambíciou autorov bolo uskutočniť aj analýzu kariérnych profilov tých, ktorí rozhodujú o námietkach na ÚVO, a to na základe ich profesijných životopisov. Mená decízorov a ich životopisy nám však Úrad odmietol poskytnúť.

Uvedený výskumný prístup, ktorý kombinoval analýzu oficiálnych dokumentov a dát, ako aj kvalitatívny výskum v podobe dotazníkov a vypracovanie troch prípadových štúdií, nám umožnil získať hlbší prehľad o skúmanej problematike a definovať niekoľko odporúčaní zameraných na zlepšenie existujúceho stavu. Tie predkladáme v závere našej štúdie a veríme, že budú hodnotným príspevkom do diskusie o budúcnosti podpory kvalitného verejného obstarávania na Slovensku. Zároveň je potrebné uviesť, že podobná štúdia bola vytvorená v Českej republike a pripravilo ju občianske združenie *Oživení*. Z oboch štúdií pripravíme porovnávaciu správu, ktorá bude prezentovaná na spoločnej konferencii v septembri 2013. Všetky uvedené aktivity sú uskutočňované vďaka finančnej podpore *Siemens Integrity Initiative* a to v rámci projektu *Zlepšenie systémov verejného obstarávania v Českej a Slovenskej republike*.

Predtým, ako v nasledujúcim kapitolách predložíme konkrétne analýzy, radi by sme poďakovali tým, ktorí prispeli k vypracovaniu tejto štúdie. V prvom rade ďakujeme Gabrielovi Šípošovi, riaditeľovi TIS, za viaceré odborné rady a podnet k tejto štúdiu. Zároveň ďakujeme Miroslavovi Beblavému za metodické rady a odborné poznámky k výskumu a Darine Ondrušovej za prácu na prípadovej štúdiu venujúcej sa kariérnym cestám doterajších predsedov a podpredsedov ÚVO prezentovanej v prvej kapitole. V neposlednom rade naše poďakovanie patrí hovorcovi Úradu pre verejné obstarávanie Jánovi Mažgútovi za ochotu konzultovať viaceré otázky spojené s činnosťou ÚVO a poskytnúť dáta, ktoré neboli na stránke Úradu voľne dostupné. Rovnako ďakujeme aj ďalším zamestnancom ÚVO za vecné poznámky k štúdiu. Ďalej ďakujeme Petrovi Kubovičovi za cenné poznámky a konzultácie.

Autorky

1 INŠTITUCIONÁLNE UKOTVENIE ÚRADU POVERENÉHO AGENDOU VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

V prvej kapitole sa venujeme analýze inštitucionálneho ukotvenia Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO). Začíname pohľadom na požiadavky EÚ v tejto oblasti a poznámkami k problematike nezávislosti regulátorov. V druhej časti poukazujeme na to, aké organizačné modely sa vytvorili v jednotlivých krajinách EÚ na účel naplnenia štandardu EÚ. Ďalšia časť sa venuje Slovensku a po popise legislatívy predkladáme dáta, ktoré poukazujú na personálnu a finančnú situáciu na ÚVO. Uvádzame aj výsledky prípadovej štúdie, ktorá sa venuje analýze kariérnej typológie doterajšieho vedenia ÚVO. V závere prvej kapitoly zhrňujeme naše zistenia a predkladáme niekoľko odporúčaní.

1.1 POŽIADAVKY EÚ NA INŠTITUCIONÁLNE ZABEZPEČENIE REGULÁCIE VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA A PÁR POZNÁMOK K NEZÁVISLOSTI REGULÁTORA

Členské štáty sa pri vstupe do EÚ zaviazali, že vytvoria bezpečný a efektívny systém verejného obstarávania. Okrem transpozície smerníc do národnej legislatívy sa zaviazali vytvoriť dostatočnú **administratívnu kapacitu**¹, ktorá bude implementovať legislatívu, účinne kontrolovať verejné obstarávanie a plniť ďalšie úlohy vyplývajúce z relevantných smerníc² a Európskej zmluvy. Tieto úlohy zahŕňajú vytvorenie inštitúcií a mechanizmov potrebných na preskúmanie postupov verejného obstarávania (OECD, 2007, s.35).

Smernice EÚ ponechávajú **pomerne veľkú voľnosť, pokiaľ ide o nastavenie inštitucionálneho rámca a vytvorenia kapacity preorgány pôsobiace v oblasti podpory verejného obstarávania**, tak ako touvádza článok 81 Smernice 18/2004, ktorý hovorí o monitorovacích mechanizmoch.

Požiadavkami na inštitúcie poverené agendou verejného obstarávania sa vážnejšie nezaoberajú ani **rozsudky Európskeho súdneho dvora** (ďalej len „ESD“). Zatiaľ sa tejto otázke venovali len v kontexte preskúmania verejného obstarávania, čo bližšie rozoberáme v kapitole 2.

Rámček 1.1.

Znenie čl. 81 Smernice 18/2004

Monitorovacie mechanizmy

V súlade so smernicou Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác (1) členské štáty zabezpečia vykonanie tejto smernice pomocou účinných, dostupných a transparentných mechanizmov. Na tento účel môžu okrem iného vymenovať alebo zriadiť nezávislý orgán.

Zdroj: Smernica č. 18/2004.

Okrem EÚ sa problematike regulácie verejného obstarávania venuje aj OECD. Vzhľadom na svoju misiu a kompetencie táto organizácia skôr definuje ašpiračné štandardy, nastavuje trendy a diskutuje o ich pridanej hodnote. Odporúčania OECD v oblasti postavenia regulátorov tak všeobecne smerujú k odporúčaniam budovať nezávislé, transparentné inštitúcie so zabudovanými zodpovednosťami mechanizmami (OECD, 2005). Zdôrazňuje pri tom, že vytváranie nezávislých inštitúcií je dynamický proces a neexistuje jednotný štandard. Preto si krajiny musia vytvárať systém reflektujúci ich právny, súdny systém, ale aj politickú, administratívnu a právnu kultúru.

Nezávislosť inštitúcie jevo všeobecnosti potrebné vnímať v troch rovinách:

- **nezávislosť voči politikom.** To znamená, že regulačná autorita sa neriadi pokynmi nadriadeného orgánu a ide o tzv. **politickú nezávislosť**;³
- **nezávislosť voči podnikateľom.** Pod uvedeným sa rozumie neutralita, nestrannosť, prijímanie rozhodnutí nezávisle od záujmov zúčastnených strán a ide o tzv. **funkčnú nezávislosť**;⁴
- **finančná nezávislosť.**

Nezávislosť od politikov netreba vnímať ako absolútnu. Prevláda názor,⁵ že prostredníctvom politického procesu by sa mali prijímať pravidlá, ale ich implementácia a aplikácia na konkrétne prípady a subjekty by mala byť ponechaná technokratom, odborníkom. V regulácii verejného obstarávania je možné oddeliť politickú agendu od odbornej agendy, teda funkcie, ktoré spadajú pod politické rozhodovanie (napríklad tom, čo sa bude obstarávať, tvorba politik, legislatívy) od ostatných, ktoré vyžadujú profesionálny výkon (napríklad kontrola, či sa dosiahol najlepší

¹ Podľa OECD (2007) administratívnu kapacitu treba chápať širšie, nie iba ako kapacitu na centrálnej úrovni, ale ako akumulovanú kapacitu, ktorá je vytvorená na podporu verejného obstarávania. Zahŕňa viacerých aktérov, vrátane súkromného sektora, ktorí zabezpečujú niektoré, najmä doplnkové funkcie, napríklad profesionalizáciu zamestnancov.

² Konkrétne ide o smernice upravujúce postupy preskúmania verejného obstarávania, tzv. revízne smernice, a to o Smernicu 89/665/EHS, ďalej Smernicu 92/13/EHS a ich doplnenie vo forme Smernice 2007/66/EC. Uvedené predpisy sa vzťahujú na všetky zmluvy regulované Smernicou 2004/17/EC a 2004/18/EC týkajúcich sa prác, služieb, tovarov a koncesii.

³ Podľa OECD (2001) „nezávislosť je schopnosť samostatných subjektov urobiť individuálne regulačné rozhodnutie s istotou, že do jeho prijímania nebude zapojená žiadna exekutívna zložka a ani nebude mať na rozhodnutie vplyv“.

⁴ Bližšie pozri napríklad Handrlica, 2003.

⁵ Pozri napríklad OECD, 2005.

možný výsledok, alebo bol či postup výberu v súlade s pravidlami). Zvlášť citlivé môže byť riešenie námietok a kontrola, tieto procesy by mali byť nestranné a oddelené od vplyvu politikov. Tieto rozhodnutia sa priamo dotýkajú podnikateľských subjektov, pričom vplyv podnikateľských subjektov na politickú sféru nemožno ignorovať. Preto je pomerne problematické bez zabezpečenia politickej nezávislosti regulátora zabezpečiť aj jeho funkčnú nezávislosť, teda nestrannosť.

Podľa Zemanovičovej (2012) pre nezávislé inštitúcie všeobecne platí, že vznikajú na základe zákona, sú odôvodnené garantovaním niektorej pre spoločnosť dôležitej hodnoty, nie sú súčasťou priamej hierarchie štátnej správy a nie sú viazané pokynmi vlády a ministerstiev, ďalej majú kolektívne rozhodovacie orgány, ktorých členovia sú menovaní na pevne určené funkčné obdobie, pričom odvolanie je možné iba z definovaných dôvodov a ich rozhodnutia podliehajú súdnemu preskúmaniu. Môžeme povedať, že oblasť verejného obstarávania zapadá do tohto rámca. Smernica,⁶ ako aj diskusia k návrhu novej smernice tiež hovoria o možnosti vytvorenia **nezávislej inštitúcie**.

Nezávislosť inštitúcie musí mať zákonný rámec, v ktorom sú stanovené kompetencie, právomoci, povinnosti, systém menovania a odvolávania šéfa inštitúcie, resp. aj topmanažmentu a odborníkov, dĺžka mandátu, možnosti opakovaného mandátu, financovanie, prípadne aj stanovenie potrebnej kvalifikácie, resp. ďalších kritérií, ktoré musí šéf a členovia kolektívneho rozhodovacieho orgánu spĺňať. Vytvorenie adekvátneho právneho rámca je nevyhnutnou, avšak nie postačujúcou podmienkou na to, aby sa zabezpečila funkčná a politická nezávislosť inštitúcie.

Nezávislosť by mala byť vyvažovaná zodpovedaním sa danej inštitúcie (*accountability*), teda nastavením systému báz a protiváh.⁷ Ide o prácu s informáciami, napríklad zverejňovanie všetkých rozhodnutí a ich odôvodnení. Vedenie takej dôležitej inštitúcie, akou je regulátor verejného obstarávania, by malo pravidelne vykonávať odpočet nielen pre vládu a parlament, ale aj pre verejnosť, kde by vysvetlilo, aké systémové zmeny vo verejnom obstarávaní sa urobili, aké kroky nazvýšenie transparentnosti⁸ a protikorupčných opatrení sa prijali a ako sú implementované.

Ďalším dôležitým prvkom nezávislosti sú **kolektívne rozhodovacie orgány**, kde je dôležité venovať pozornosť mechanizmu menovania ich členov. Uvedené vychádza z predpokladu, že viac členov je ťažšie

ovplyvniť v prospech straníckych alebo podnikateľských záujmov. Podľa Nicolaidesa (OECD, 2005, s. 12) je na izoláciu inštitúcie od individuálnych externých tlakov lepší kolektívny orgán ako individuálne vedenie. Aj komparácie so zahraničím⁹ naznačujú, že preskúmaacie orgány vo verejnom obstarávaní majú spravidla súdny charakter, alebo sú to orgány s posilnenými prvkami nezávislosti.¹⁰

Na kvalitný výkon regulátora sú potrebné zdroje (napríklad na získanie a stabilizovanie odborne zdatných pracovníkov, na budovanie analytických kapacít, na zabezpečenie kvalitných databáz a odborných stanovísk). Preto je **finančná nezávislosť** vytvárajúca predpoklad pre finančnú stabilitu a rozvoj ďalším prvkom nezávislosti regulátora. Regulačné inštitúcie sú financované z verejných rozpočtov, z poplatkov alebo z príspevkov regulovaných subjektov.¹¹ Ak sú jasne stanovené pravidlá pre rozpočty, napríklad naviazanie na definovaný makroparameter, potom to posilňuje nezávislé postavenie inštitúcie.

Okrem formálneho rámca sú dôležité aj neformálne vzťahy, teda to, ako sa inštitúcia, ktorá má legislatívne garantovanú nezávislosť, reálne správa. Skutočná nezávislosť inštitúcie je silne ovplyvnená schopnosťou využiť garancie nezávislosti zo strany vedenia. Tu zohráva dôležitú úlohu vedenie inštitúcie – neformálna autorita, odhodlanie a vodcovské schopnosti šéfa inštitúcie. Uvedené sa môže prejaviť napríklad v tom, či vysiela jasný signál o tom, že stranické a podnikateľské vplyvy na rozhodovacie činnosť sú neakceptovateľné. Preto by šéfom takejto inštitúcie by mala byť osobnosť, ktorej integrita a doterajšia kariéra sú zárukou, že ustojí stranické tlaky či tlaky konkrétnych podnikateľov a skupín.

1.2 KOMPATÍVNY POHĽAD NA RIEŠENIA PRIJATÉ V KRAJINÁCH EÚ

Jednotlivé krajiny EÚ sa líšia v tom, cez aké inštitúcie štát zabezpečuje úlohy spojené s výkonom verejného obstarávania, aké majú dané verejné inštitúcie kompetencie a s akými zdrojmi disponujú, ako je kreované ich vedenie a ako dané inštitúcie koncentrujú zverené úlohy v oblasti verejného obstarávania. Bližšie zvolené riešenia približujeme v nasledujúcom texte.

⁶ Smernica č. 18/2004.

⁷ Bližšie pozri napríklad OECD, 2005.

⁸ Dopsiaľ ÚVO nezverejňuje všetky svoje rozhodnutia, napríklad rozhodnutia, ktorými sa zastavuje kontrola.

⁹ Bližšie pozri kapitolu 2.

¹⁰ Bližšie pozri napríklad OECD, 2007.

¹¹ Napríklad v Maďarsku a Poľsku dostávajú dodatočný príjem z poplatkov a garancií, ktoré sa platia za preskúmanie rozhodnutí (OECD, 2007).

Modely inštitucionálnej organizácie podľa miery koncentrácie funkcií

Predtým, ako predstavíme jednotlivé modely podľa miery koncentrácie funkcií, popíšeme rozsah úloh vykonávaných v rámci podpory systému verejného obstarávania v jednotlivých krajinách EÚ.

Úlohy vo verejnom obstarávaní sú podľa OECD (2007) nasledovné:

- **Základné:**
 - príprava verejných politik a legislatívne funkcie (rozvíjanie základných politik verejného obstarávania, nastavenie legislatívneho rámca a pod.);
 - príprava sekundárnej regulácie/pravidiel (zabezpečenie implementácie cez metodiky, štandardy, modelové/vzorové dokumenty pre obstarávateľov, technické špecifikácie, vzorové všeobecné zmluvné podmienky a pod.);
 - medzinárodná koordinácia (zodpovednosť za plnenie medzinárodných záväzkov v oblasti verejného obstarávania, kontakt s Európskou komisiou a ďalšími relevantnými medzinárodnými aktérmi);
 - monitorovacie a kontrolné funkcie (príprava ročných správ pre vládu o fungovaní národného systému verejného obstarávania; zbieranie štatistických dát; informácií napríklad o pridelených zákazkách, efektívnosti obstarávania; odsúhlasenie niektorých rozhodnutí obstarávateľov, napríklad použitie menej súťažnej metódy obstarávania; vedenie čiernych zoznamov).
- **Doplnkové** funkcie predstavujú tie aktivity, ktoré sa neviažu na priame povinnosti vyplývajúce z európskych smerníc, ale sú dôležité pre fungovanie celého systému verejného obstarávania. Zahŕňajú napríklad:
 - poradné funkcie (podpora pre obstarávateľov napríklad vo forme *help-desk*, poskytovanie metodických usmernení a pod.). Príkladom je Holandsko, kde pôsobí vládna agentúra v rámci ministerstva hospodárstva PIANO, ktorej cieľom je pomáhať obstarávateľom profesionalizovať proces verejného obstarávania (poskytuje informácie o verejnom obstarávaní, odpovedá na otázky, organizuje konferencie, stretnutia a pod.);
 - publikačné a informačné funkcie (napríklad správa registrov vytváraných v systéme rozhodovania o verejnom obstarávaní, správa databáz, zoznamov obstarávateľov a pod.);
 - profesionalizácia a posilňovanie kapacity (iniciovanie a koordinácia národných tréningových programov pre obstarávateľov, iniciovanie a koordinovanie vzdelávania na univerzitách, v súkromnom sektore, výskumné programy týkajúce sa verejného obstarávania a pod.);

- funkcie zamerané na rozvoj a koordináciu verejného obstarávania (napríklad v oblasti rámcových zmlúv, koncesií, PPP, e-obstarávania, rozvoj inovatívnych obstarávacích techník a pod.).

• Ďalšie súvisiace úlohy, napríklad:

- organizácia či vykonávanie centrálneho nákupu;
- preskúmanie a opatrenia na nápravu¹², ktoré sú niekedyv kompetencii centrálnej inštitúcie pre verejné obstarávanie. Pri tejto funkcii môže ísť o:¹³
 - mimosúdne riešenie sporov medzi obstarávateľmi a uchádzačmi,
 - iniciovanie súdneho preskúmania v prípadoch porušenia pravidiel verejného obstarávania, obžaloba v prípadoch korupcie pri verejnom obstarávaní;
- príprava pravidiel pre arbitráž;
- ukládanie sankcií obstarávateľom, ktorí porušia pravidlá verejného obstarávania.

V niektorých krajinách väčšinu úloh spojených s verejným obstarávaním zabezpečuje jedna centrálna verejná inštitúcia, v iných krajinách sú funkcie rozdelené medzi viacerou centrálnych inštitúcií, v ďalších zas chýbabezpečenie niektorých vyššie uvedených funkcií.¹⁴

Podľa EK (2012) väčšina členských krajín vytvorila špeciálnu inštitúciu, tá zabezpečuje funkcie verejného obstarávania, ktoré vyžadujú smernice EÚ. Iba štyri krajiny zverili zabezpečenie týchto funkcií do kompetencií inštitúcií, pre ktoré je verejné obstarávanie iba časťou agendy. Pokiaľ ide o začlenenie inštitúcie vykonávajúcej funkcie verejného obstarávania v rámci štruktúry centrálnej štátnej správy, v krajinách EÚ¹⁵ sú tieto inštitúcie najčastejšie začlenené, resp. podriadené pod ministerstvo financií, ministerstvo práce, ministerstvo regionálneho rozvoja alebo pod úrad vlády či parlament. Niektoré krajiny začlenili niektoré funkcie verejného obstarávania do kompetencie súťažných autorít, napríklad Dánsko, Česká republika a Švédsko. Nové členské krajiny spravidla zverili dohľad a kontrolu nad verejným obstarávaním špecializovaným inštitúciám.

Podľa prieskumu OECD (2007) členské štáty EÚ zabezpečujú základné funkcie verejného obstarávania na úrovni centrálnej štátnej administratívy. Rozdiely medzi krajinami sú v miere koncentrácie funkcií. Podľa toho, ako sú organizačne zabezpečené relevantné funkcie verejného obstarávania, môžeme hovoriť o viacerých modeloch.¹⁶

¹² Z ang. *review and remedies*.

¹³ Podľa OECD (2007).

¹⁴ OECD, 2007.

¹⁵ Podľa OECD (2007).

¹⁶ Podľa OECD (2007).

- **Model 1:** Centralizovaný model – väčšina funkcií verejného obstarávania, najmä základných funkcií, je zverená malému počtu inštitúcií.
- **Model 2:** Decentralizovaný model – zabezpečenie funkcií verejného obstarávania väčším počtom inštitúcií.
- **Model 3:** Polocentralizovaný model – obmedzený počet inštitúcií na rôznych úrovniach zabezpečuje funkcie verejného obstarávania.

MODEL 1

Centralizovaný model – väčšina funkcií, verejného obstarávania, najmä základných funkcií je zverená malému počtu inštitúcií

Väčšina krajín OECD uplatňuje centralizované (Bulharsko, Cyprus, ČR, Estónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Malta, Poľsko, Rumunsko a SR), alebo polo-centralizované usporiadanie (Rakúsko, Francúzsko, Nemecko, Írsko, Taliansko, Luxembursko, Slovinsko, Švédsko, Veľká Británia).

Niektoré krajiny majú rozdelené funkcie verejného obstarávania medzi dve inštitúcie, napríklad v Českej republike medzi Ministerstvo pre regionálny rozvoj ČR a ÚOHS, v Taliansku medzi *Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici* (Úrad pre verejné práce) a CONSIP.¹⁷ Uvedené riešenie umožňuje oddelenie inštitúcií, ktoré priamo spadajú pod vládu od nezávislých inštitúcií. Tvorba verejných politík v tejto oblasti je v kompetencii inštitúcií, ktoré sú organizačne bližšie k vláde, ostatné funkcie vykonáva inštitúcia s nezávislejším štatútom. V tomto prípade hovoríme o tzv. duálnej centralizácii.

MODEL 2

Decentralizovaný model – zabezpečenie funkcií verejného obstarávania väčším počtom inštitúcií

Decentralizované modely sú uplatňované napríklad vo Fínsku a v Portugalsku.

Vo Fínsku zabezpečujú funkcie verejného obstarávania mnohé inštitúcie, napríklad ministerstvo financií, ministerstvo obchodu a priemyslu, ministerstvo zahraničných vecí, vládny výbor pre verejné obstarávanie, poradný orgán pre verejné obstarávanie, kontrolný úrad, asociácia fínskych miestnych a regionálnych orgánov či HAUS.¹⁸ **Portugalsko** má v súčasnosti zabezpečovanie funkcií verejného obstarávania rozložené na mnohé inštitúcie, ale plánuje prejsť na centralizovaný model.

MODEL 3

Polocentralizovaný model – obmedzený počet inštitúcií na rôznych úrovniach zabezpečuje funkcie verejného obstarávania

Niektoré krajiny (napríklad Rakúsko, Írsko, Nemecko) zverili zabezpečenie vybraných funkcií (napríklad centrálny nákup a tréningy) organizáciám zo súkromného sektora.

Modely podľa inštitucionálneho zabezpečenia funkcií

Jednotlivé krajiny sa líšia aj v tom, ako inštitucionálne riešia zabezpečenie základných a doplnkových funkcií verejného obstarávania.

Príprava politík a legislatívne funkcie sú často zverené centrálnej inštitúcii (napríklad Veľká Británia, Bulharsko, Rumunsko, Cyprus). Návrhy legislatívy sú často zverené ministerstvám, resp. sa tvoria v spolupráci s centrálnou inštitúciou. V niektorých krajinách je tvorba politík a legislatívy oddelená od centrálnej inštitúcie (napríklad Litva, Lotyšsko, Estónsko, Maďarsko, Švédsko, Taliansko).

Pokiaľ ide o funkciu medzinárodnej koordinácie väčšina krajín OECD zveruje túto funkciu centrálnej inštitúcii alebo inštitúcii zodpovednej za tvorbu legislatívy, alebo si túto funkciu tieto inštitúcie delia (napríklad Estónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Švédsko).

Základné funkcie – monitoring a kontrola – sú v krajinách EÚ regulované národnou legislatívou a povinnosťami vyplývajúcimi z európskych smerníc. Vo väčšine krajín sú tieto funkcie zverené centrálnej inštitúcii pre verejné obstarávanie. V mnohých krajinách existuje *ex ante* kontrola verejného obstarávania – poverená inštitúcia (spravidla centrálna) má právo obstarávateľom vopred odsúhlasiť niektoré rozhodnutia, alebo vydáva stanoviská o súlade postupov s nastavenou reguláciou (napríklad Francúzsko, Maďarsko, Poľsko, Estónsko, Rumunsko, SR).¹⁹

Rozsah poradných a podporných funkcií sa v členských krajinách EÚ líši, spravidla sú zverené centrálnej inštitúcii. Publikačné a informačné funkcie sú spravidla zabezpečované centrálnou inštitúciou, alebo niektoré informačné povinnosti plnia priamo obstarávateľia.

¹⁷ CONSIP je akciová spoločnosť založená v roku 1997 (a v činnosti od februára 1998), známa ako nákupné stredisko pre taliansku verejnú správu. Jej jediným akcionárom je ministerstvo hospodárstva a financií (MEF). <http://www.eng.consip.it/on-line/en/Home/WhoWeAre.html>

¹⁸ HAUS je inštitúcia zo 60% kontrolovaná štátom, ktorá organizuje tréningy v oblasti verejného obstarávania. Bližšie pozri www.haus.fi.

¹⁹ Iba na základe žiadosti kontrolovaného o výkon kontroly.

Profesionalizácia a posilňovanie kapacít sú vykonávané, resp. koordinované centrálnymi inštitúciami, ale často sú zapojené aj ďalšie subjekty, napríklad univerzity, súkromné spoločnosti.

Rozvoj obstarávania a koordinačné funkcie sú v niektorých krajinách zabezpečované centrálnou inštitúciou (napríklad vo Veľkej Británii), v niektorých krajinách sú zabezpečované špecializovanými inštitúciami (napríklad vo Švédsku).

Modely podľa právneho rámca regulácie verejného obstarávania

Krajiny využívajú rôznu právnu úpravu. V niektorých prípadoch je regulácia zabezpečená cez všeobecné zákony napríklad o organizácii štátnej správy, v iných prípadoch to môže byť samostatný zákon o verejnom obstarávaní. V niektorých krajinách to rieši ministerský dekrét (napríklad vo Veľkej Británii *Office of Government Commerce*). Toto rozlíšenie je dôležité, pretože má vplyv na postavenie inštitúcie. Ak je inštitúcia kreovaná ministerským dekrétom alebo inými internými normami, môže byť viac závislá od vlády. Ak sa jej postavenie stanovuje zákonom, ktorý schvaľuje parlament, tento právny rámec vytvára určitý predpoklad nezávislosti. Spravidla je potrebné posilnenie prvkov nezávislosti, ak sú inštitúcií zverené aj preskúmačacie funkcie.

Modely podľa spôsobu menovania vedenia centrálnej inštitúcie

Členské štáty EÚ spravidla považujú inštitúciu regulujúcu verejné obstarávanie za časť štátnej správy, na ktorú sa vzťahujú všeobecné pravidlá na menovanie, hodnotenie a odvolávanie pracovníkov. V jednotlivých krajinách EÚ sa však vyvinuli viaceré prístupy k výberu a spôsobu menovania vedenia úradov, ktoré majú na starosti verejné obstarávanie:

MODEL 1

Výber a menovanie príslušným ministrom (napríklad v Bulharsku, Estónku, Lotyšsku, Francúzsku, Veľkej Británii, Rakúsku, Nemecku, Luxembursku a Malte).
Zodpovednosť za verejné obstarávanie v daných krajinách spravidla patrí ministerstvu financií, ministerstvu hospodárstva alebo ministerstvu práce.

MODEL 2

Výber a menovanie vládou alebo parlamentom (napríklad v ČR, SR, Poľsku a Rumunsku).
Poľsko má podrobne upravený postup obsadzovania postu predsedu úradu pre verejné obstarávanie.²⁰ Predseda je menovaný premiérom

spomedzi kandidátov, ktorí sú vybraní v otvorenom výberovom konaní. Uchádzať sa môžu iba kandidáti s univerzitným vzdelaním, minimálne 6-ročnou praxou, z toho minimálne 3-ročnou manažérskou praxou a znalosťami v oblasti verejného obstarávania. Zároveň je podrobne upravený postup pri výberovom konaní a zavedená povinnosť zverejňovať relevantné informácie.

MODEL Y PODĽA TYPU DECIZNEHO ORGÁNU

V rámci príslušných inštitúcií prijímajú hlavné rozhodnutia buď definovaní jednotlivci alebo kolektívne orgány. **Kolektívne orgány** (rady, komisie) zriadili napríklad v Maďarsku, Taliansku, Švédsku, Slovinsku a Nórsku.

- V **Maďarsku** pôsobí Rada pre verejné obstarávanie (*Public Procurement Council*). Ide o samostatný subjekt, podriadený iba parlamentu. Najvyšší predstaviteľ danej inštitúcie a jeho zástupcov sú volení členmi Rady pre verejné obstarávanie.
- V **Taliansku** existuje Autorita pre verejné práce (*Public Works Authority*), ktorej najvyšší predstaviteľ a štyria členovia sú menovaní parlamentom.
- Vo **Švédsku** pôsobí Národná rada pre verejné obstarávanie (*National Board for Public Procurement*). Jej ôsmi členovia sú menovaní vládou na návrh rôznych aktérov (napríklad obstarávateľov a podnikateľov).
- **Slovinsko** vytvorilo Národnú preskúmačiacu komisiu (*National Review Commission*) v zmysle zákona o kontrole verejného obstarávania. Uvedená štátna inštitúcia sa zaoberá verejným obstarávaním a rozhoduje o námietkach. Členov menuje parlament.
- **Nórsko** vytvorilo Radu pre sťažnosti v oblasti verejného obstarávania (*Public Procurement Complaint Board*) ako nezávislý poradný orgán zložený z právnikov. Napriek tomu, že rozhodnutia tohto orgánu nie sú právne záväzné, v dôsledku vysokej odbornej kvality odporúčaní sú akceptované dotknutými stranami takmer vo všetkých prípadoch.

Kolektívne orgány môžu plniť aj **konzultačnú úlohu**, napríklad v Poľsku je Rada pre verejné obstarávanie (*Public Procurement Council*) poradným orgánom predsedu Úradu pre verejné obstarávanie. Je tvorený 10 – 15 členmi, ktorých menuje premiér, pričom návrhy na členov predkladajú parlament, samospráva, združenia podnikateľov. Rada vyjadruje svoje stanoviska k dôležitým otázkam verejného obstarávania normatívnym aktom, poskytuje svoje stanovisko k fungovaniu systému verejného obstarávania, stanovuje princípy etických postupov pri aplikovaní pravidiel verejného obstarávania a pod. V **Rumunsku** je takisto zriadený poradný orgán pre autoritu regulujúcu verejné obstarávanie.

²⁰ Článok 153 zákona o verejnom obstarávaní. Bližšie <http://www.uzp.gov.pl/>.

1.3 SLOVENSKO

V tejto časti sa bližšie venujeme situácii na Slovensku. Po popise legislatívy predkladáme dáta, ktoré poukazujú na prax v tejto oblasti. Uvádzame aj výsledky prípadovej štúdie, ktorá sa venuje analýze kariérnej typológie vedenia ÚVO.

1.3.1 Legislatíva

Na Slovensku je hlavným zákonom, ktorý upravuje postupy verejného obstarávania a definuje inštitúcie, ktoré sa tejto oblasti v mene štátu majú venovať, zákon o verejnom obstarávaní.²¹ Uvedený zákon ako daný orgán definuje Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO) a prideliť mu viaceré kompetencie. V rámci kompetencií určených zákonom Úrad:

- vypracúva koncepcie verejného obstarávania a pripravuje programy odbornej prípravy a preškolovania,
- vykonáva štátnu správu v oblasti verejného obstarávania,
- vykonáva dohľad nad verejným obstarávaním,
- spolupracuje s Európskou komisiou a zabezpečuje plnenie informačných povinností voči Európskej komisii v pôsobnosti tohto zákona,
- predkladá najmenej raz ročne správu o výsledkoch verejného obstarávania a fungovaní verejného obstarávania vláde a na požiadanie aj výboru Národnej rady Slovenskej republiky,
- vydáva neperiodické publikácie,
- vedie zoznam podnikateľov,
- vydáva preukazy o odbornej spôsobilosti a vedie zoznam odborne spôsobilých osôb,
- registruje osoby a vedie zoznam registrovaných osôb,
- metodicky usmerňuje účastníkov procesu verejného obstarávania,
- zverejňuje všetky svoje metodické usmernenia pre účastníkov procesu verejného obstarávania a všetky svoje rozhodnutia o námietkach vrátane odôvodnenia,
- ukladá pokuty za správne delikty,
- vedie a verejnému obstarávateľovi a obstarávateľovi sprístupňuje na svojej internetovej stránke vzory elektronických dokumentov, špeciálne programové vybavenie spĺňajúce podmienky podľa § 18 ods. 4 a iné náležitosti potrebné na zabezpečenie elektronickej komunikácie,
- zverejňuje na svojej internetovej stránke oznámenia,
- zverejňuje na svojej internetovej stránke informácie o podnikateľoch, o ktorých konaní sa konečným rozhodnutím rozhodlo ako o dohode obmedzujúcej súťaž (9a) vo verejnom obstarávaní, v spolupráci s Protimonopolným úradom Slovenskej republiky,
- v konaní podľa § 148a na požiadanie súdu poskytne stanovisko k právnym alebo skutkovým veciam, ktoré súvisia s porušením tohto zákona,

- vedie evidenciu uzavretých zmlúv, koncesných zmlúv, rámcových dohôd a dodatkov k zmlúvam, koncesným zmlúvam a rámcovým dohodám a zverejňuje ich,
- zverejňuje informácie bezodkladne po ich doručení,
- vykonáva ďalšie činnosti podľa zákona o verejnom obstarávaní.

Okrem úloh, ktoré štát zveruje Úradu, sa zákon o verejnom obstarávaní venuje aj viacerým aspektom organizácie ÚVO, a to spôsobu menovania a odvolania vedenia Úradu a právomociam predsedu Úradu. Bližšie na to poukážeme v nasledujúcom texte.

Menovanie a odvolanie vedenia ÚVO

Podľa zákona o verejnom obstarávaní na čele úradu je predseda, ktorého na návrh vlády SR volí a odvoláva Národná rada SR. Podpredsedu Úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh predsedu Úradu. Funkčné obdobie predsedu a podpredsedu je päťročné. Predseda aj podpredseda môžu byť vymenovaní do funkcie len dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia. Samotný proces výberu vedenia ÚVO nie je v zákone riešený.

Zákon tiež explicitne stanovuje, ktoré sú možné dôvody odvolania predsedu, resp. podpredsedu ÚVO z funkcie, pričom rozlišuje, kedy sú a kedy môžu byť odvolaní. Podľa aktuálne platného Zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní existuje päť dôvodov na odvolanie z funkcie. Prvé tri sa viažu na občianske kvality, ďalšie dva priamo na výkon funkcie predsedu, resp. podpredsedu ÚVO. Týmito dôvodmi odvolania sú:

- právoplatné odsúdenie predsedu, resp. podpredsedu za úmyselný trestný čin,
- obmedzenie, resp. pozbavenie spôsobilosti na právne úkony rozhodnutím súdu,
- výkon funkcie nezlučiteľnej s funkciou predsedu, resp. podpredsedu ÚVO,
- ak funkcia nie je vykonávaná dlhšie ako šesť po sebe nasledujúcich mesiacov,
- ak úrad neplní úlohy podľa tohto zákona.²²

Zákon predsedovi a podpredsedovi takisto umožňuje vzdať sa funkcie. Zároveň môže vláda pozastaviť výkon funkcie predsedovi alebo podpredsedovi, ak bolo proti nim začaté trestné stíhanie v súvislosti s výkonom ich funkcie.

Kvalifikačné požiadavky na vedenie ÚVO

Zákon o verejnom obstarávaní nerieši kvalifikačné požiadavky na vedenie ÚVO, nepožaduje manažérske skúsenosti a ani neobmedzuje stranícke aktivity uchádzača.

²¹ Bližšie pozri http://www.adval.sk/EVO/data/Docs/Uplne_znenie_zakona_o_VO_novela_2011.pdf.

²² Tu ide o pomerne vágne a široko definovaný dôvod, ktorý sa dá ako zdôvodnenie odvolania použiť v rôznych situáciách.

Právomoci vedenia ÚVO

Právomoci predsedu Úradu sú definované priamo v zákone. To, ako ich rozdelí medzi podpredsedu Úradu, vedúceho Úradu, vedúceho kancelárie či riaditeľov jednotlivých odborov závisí priamo od predsedu. Nástrojom tohto rozdelenia je organizačný poriadok.²³ Ten je v zodpovednosti predsedu Úradu, a teda sa môže pomerne ľahko meniť.

1.3.2 Prax na ÚVO - vedenie, zamestnanci a finančné zdroje

V rámci výskumnej časti sme sa pozreli na viaceré inštitucionálne charakteristiky činnosti ÚVO, a to konkrétne na počet a na fluktuáciu zamestnancov, na finančné zdroje ÚVO a na vedenie ÚVO cez prípadovú štúdiu uvedenú v časti 1.3.3.

Dáta uvedené v tabuľke 1.1. ukazujú, že celkový počet zamestnancov ÚVO je stabilizovaný, aj keď je na Úrade pomerne vysoká fluktuácia. Tá si vyžaduje buď „nakúpiť“ hotových ľudí, ktorí sa vyznajú v agende Úradu, alebo mať vynikajúci systém interného vzdelávania. Prostriedky na vzdelávanie sú však veľmi nízke a rozpočet skôr klesá, ako rastie. Uvedené dáta preto naznačujú možné problémy s udržaním a posilnením odbornej kapacity Úradu.

Ďalej dáta ukazujú, že rozpočet ÚVO pri v podstate nezmenšenom počte kompetencií zverených zákonom postupne klesá. Úrad je rozpočtovou organizáciou, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami napojená na štátny rozpočet na úrovni rozpočtovej kapitoly. Z tohto hľadiska sa nedá hovoriť o finančnej nezávislosti Úradu. V podstate akýkoľvek vážnejší personálny rozvoj organizácie, ako aj personálna stabilizácia Úradu závisí od záujmu vládnucich politických strán/strany na rozvoji ÚVO.

1.3.3 Prípadová štúdia

Kariérne profily vedenia ÚVO alebo kto riadi Úrad pre verejné obstarávanie²⁴

Úvod

Predkladaná prípadová štúdia mapuje a analyzuje profily predsedov a podpredsedov ÚVO, ich kariérne cesty, ako aj kritériá výberu a spôsob odchodu z danej funkcie. Skúma predovšetkým otázku, aké sú odborné, manažérske a stranícke skúsenosti doterajších predsedov a podpredsedov ÚVO, či boli personálne výmeny na týchto postoch predmetom politických sporov, a teda napríklad kolky spomedzi predsedov ukončili svoj mandát z dôvodu uplynutia funkčného obdobia a kolky z iných dôvodov.

Štúdia je členená do troch častí. V prvej, teoreticko-metodologickej časti, stručne priblížime východiská výskumu a zvoleného postupu zberu dát. Druhá časť sa venuje analýze kariérnych ciest jednotlivých predstaviteľov a kontextuálnym faktorom personálnych výmen na poste predsedu a podpredsedu. V závere zhŕňame hlavné zistenia.

I. Teoretické východiská a metodológia výskumu

Pri obsadzovaní riadiacich pozícií vo verejnom sektore možno využiť viaceré prístupy, ktoré sa pohybujú v rozmedzí medzi **formalizovaným výberovým konaním a priamym výberom politika** (často zjednodušene označovanými aj ako politické nominácie). O formalizovanom výberovom konaní sa predpokladá, že jeho cieľom je vyhľadať odborne zdatného pracovníka, ktorému sa na pracovisku vytvára priestor pre profesionálne rozhodovanie, čo sa označuje pojmom neutrálna kompetentnosť (Kaufman, 1956; Aberbach – Rockman, 1994).

Zvýskumov v oblasti politicko-administratívnych vzťahov je však tiež známe, že obsadzovanie riadiacich funkcií na vybrané pozície vo

Tabuľka 1.1

Prehľad základných údajov o ÚVO (2009 - 2012)

Roky	Výška rozpočtu/ výdavky	Počet zamestnancov	Objem VO/O	Počet ukončených štátno-zamest- naneckých pomerov	Počet novo prijatých	Suma na vzdelávanie zamestnancov
2009	3 600 897 €	116	7239,592 mil. €	22	27	17 441,06 €
2010	3 235 665 €	100	4984,637 mil. €	38	25	5 642,60 €
2011	3 035 720, €	106	2864,101 mil. €	36	41	903,00 €
2012 (k 30.9.)	2 918 991 €	113	3187,380 mil. €	33	40	2 041,88 €

Poznámka: Celkový počet zamestnancov 113 bol v roku 2012 (k 30.9.) zachovaný aj napriek fluktuácii, ktorú sme zaznamenali.
Zdroj: ÚVO, 2010; ÚVO, 2012 a dáta z ÚVO získané v roku 2012.

²³ Organizačné poriadky ÚVO sú dostupné na <http://www.uvo.gov.sk/interne-predpisy-uradu>.

²⁴ Autormi tejto prípadovej štúdie sú Darina Ondrušová a Emília Sičáková-Beblavá.

verejnem sektore na základe priameho rozhodnutia politikov namiesto výberového konania má nielen svoje odôvodnenie pre proces tvorby a implementácie verejných politík, ale nie je ani ojedinelé, a to aj v starších demokraciách (Peters – Pierre, 2004; Page – Wright, 1999). Odôvodnenie politických nominácií v štátnej správe súviselo s vnášaním väčšej flexibility do kariérnych systémov štátnej služby. V oblasti regulátorov sa však preferujú odborné nominácie. V rámci zavádzania reforiem New Public Management sa tak riadiace pozície otvárali aj odborníkom, ktorí nepochádzali priamo z prostredia daného úradu. Okrem toho sa tiež menilo postavenie politických strán a politikov, z ktorých sa v mnohých prípadoch stali „manažéri a odborníci“ s vlastnou víziou o zmenách, ktoré chcú presadiť v danom rezorte (Katz – Mair, 1995). Hľadali preto im blízkych odborníkov – nominantov, ktorým by dôverovali pri uskutočňovaní týchto zmien. Takíto nominanti nemusia mať stranícke skúsenosti, avšak názorovo sa stotožňujú s programom tých aktérov, ktorí ich do funkcie nominovali. V prípade takýchto nominantov – odborníkov preto hovoríme o rezponzívnej kompetentnosti (Aberbach – Rockman, 1994; Peters, 2010). Napokon tiež samozrejme existuje možnosť, že pozície, ktoré sú obsadzované na základe politického menovania, budú zastávať nominanti, ktorých navrhla politická strana len z dôvodu odmeny za nejakú formu podpory, teda straníckej patronáže. Takáto situácia môže *de facto* nastať aj v prípade zmanipulovaného výberového konania, ktoré má vopred známeho víťaza. Títo nominanti môžu byť iba prostredníkmi politických strán a ich záujmov, bez odborného zázemia pre daný post. Takže výsledkom tohto typu menovania je iba rezponzivnosť nominanta.

V predkladanej štúdií sa pokúšame vyhodnotiť, ktorému z týchto troch profilov – **neutrálnej kompetentnosti, rezponzívnej**

kompetentnosti či **rezponzívnosti** – zodpovedajú nominácie jednotlivých predsedov a podpredsedov ÚVO. Výhodiskom pre posúdenie týchto nominácií sú najmä profesijné a politické skúsenosti týchto aktérov. Tie sú však v mnohých prípadoch pomerne rôznorodé: niektorý z predsedov pôsobil istý čas v štátnej správe, neskôr v súkromnom sektore, v komunálnej politike. Preto pri každom z predsedov a podpredsedov zobrazujeme ich skúsenosti s pôsobením v administratíve, v súkromnom sektore, ako aj politické skúsenosti, pričom osobitný význam pri celkovom zhodnotení tejto nominácie má posledné zamestnanie pred nástupom do funkcie.

V závere prípadovej štúdie ponúkame tabuľku s vyhodnotením nominácií podľa tejto typológie. Zdrojom dát pre tento výskum boli jednak životopisy predsedov a podpredsedov, ktoré sú verejne dostupné na stránkach úradu, ako aj kandidátne listiny vo voľbách, ale najmä elektronicky dostupné novinové články o výmenách na postoch predsedov a podpredsedov, ktoré okrem kontextu danej výmeny často obsahovali aj informácie životopisného charakteru. Keďže všetky použité údaje sú verejne dostupné, pri spracovaní v tabuľkách neboli anonymizované. Popri mediálnom diskurze sme takisto sledovali vývoj legislatívnych pravidiel pri obsadzovaní týchto postov, čoho sa krátko dotkneme v poslednej časti štúdie.

II. Výber predsedov a podpredsedov ÚVO - výsledky výskumu

V nasledujúcej tabuľke ponúkame prehľad profesijných a politických skúseností predsedov a podpredsedov ÚVO. Tie bližšie poukazujú na ich manažérske zručnosti nadobudnuté pred obsadením danej pozície, ako aj charakter ich odborných zručností v kontexte agendy verejného obstarávania.

Tabuľka 1.2

Profesijné a politické skúsenosti

Predседа	Skúsenosti v administratíve	Politická skúsenosť	Skúsenosti v súkromnom sektore
Ing. Rozália Molnárová	1984 – 1992 Daňové riaditeľstvo Bratislava	1992 námestníčka ministra kontroly 8 – 12/1999 vedúca služobného úradu Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR	1974 – 1984 Vedúca finančného oddelenia
Ing. Béla Angyal	Úrad vlády, riaditeľ Odboru menšín	1994 – 1999 Zástupca primátora, Kolárovo 2000 – 2001 Riaditeľ kancelárie predsedníčky ÚVO 2003 – 2005 vedúci služobného úradu Ministerstva pôdohospodárstva 2009 – 15. 3. 2010 nitriansky krajský predseda strany Most – Híd	
Ing. Roman Šipoš		1994 – 1998 prednosta mestského úradu v Starej Lubovni 1998 – 2002 zvolený za poslanca NR SR (SDL) 1998 – 2001 štátny tajomník Ministerstva výstavby a verejných prác	Od 2005 podnikateľ, poradenstvo pre štrukturálne fondy EÚ, stavebný dozor Do 7. 7. 2010 podpredseda predstavenstva VSE, a. s.
Ing. Zita Tábořská	1997 – 2000 Správa účelových zariadení Úradu vlády SR, investičná referentka (prax vo verejnom obstarávaní) 2000 – 2004 ÚVO, hlavný radca		2004 – 2007 Slovenské elektrárne, a. s., vedúca sekcie verejného obstarávania a ďalšie do menovania za predsedníčku ÚVO: Process Management, poradenstvo pri VO

Tabuľka 1.2**Profesijné a politické skúsenosti**

Podpredseda	Skúsenosti v administratívne	Politická skúsenosť	Skúsenosti v súkromnom sektore
Ing. Rudolf Kulman	Do 2000 generálny riaditeľ sekcie privatizácie štátnych podnikov a organizácií na Ministerstve pre správu a privatizáciu národného majetku	Do apríla 2001 podpredseda SDSS, odstúpil 2002 kandidoval za SDKÚ do NR SRmin. do 2010 člen krajského predsedníctva SDKÚ v Žiline	Od 10. 9.2010 konateľ a spoločník R tender, s. r. o
Ing. Marek Vladár	Do júla 2010 riaditeľ Odboru verejného obstarávania Sekcie ekonomiky Ministerstva vnútra 2012 generálny riaditeľ Sekcie ekonomiky MV SR		December 2005 – november 2006 konateľ Flats R.E.F. s. r. o., dokumentácia a projekty jednoduchých stavieb, obstarávateľská činnosť spojená so správou nehnuteľností
Mgr. Tatiana Behrová	1995 – 2004 rôzne pozície v štátnej správe, kontrolná činnosť 2006 – 2008 riaditeľka implementačnej agentúry CFKJ, Ministerstvo financií SR	2010 – 2012 externá poradkyňa premiérky pre verejné obstarávanie	Od 2008 konateľka CFCU, s. r. o., poradenstvo v oblasti verejného

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe správ z médií

Profily jednotlivých predsedov a podpredsedov sú tak pomerne odlišné, čomu sa ešte budeme venovať pri porovnávaní v závere štúdie. Sumár výmen na postoch predsedu a podpredsedu ÚVO ponúkame v tabuľke 1.3.

III. Hlavné zistenia a závery

Analýzou legislatívy, kariérnych ciest predsedov a podpredsedov ÚVO pred ich nástupom do danej pozície, spôsobu ich výberu a členstva v politických stranách sme dospeli k niekoľkým zisteniam.

Z hľadiska legislatívneho vymedzenia výberu nominantov na tieto posty zákon v SR stanovuje ako spôsob ich výberu menovanie na návrh vlády, pričom nekladie žiadne iné, napríklad kvalifikačné požiadavky na nominantov. Tento spôsob obsadzovania postov sa javí ako sporný – jednak vzhľadom na skutočnosť, že post predsedu tohto dôležitého úradu bol viac ako rok neobsadený, a tiež pre možné presadzovanie rôznych politických záujmov, čo môže

naznačovať aj zaužívaná rétorika tzv. opozičného kandidáta. Z tohto pohľadu sa ako vhodnejší spôsob javí výberové konanie na daný post. V jednom prípade sa výber predsedu týmto spôsobom už uskutočnil, čo bolo nad rámec v súčasnosti platnej legislatívy.

Z hľadiska vymedzenia kompetencií a vzťahov predsedu a podpredsedu úradu bolo na ÚVO pravidlom, že oba dôležité posty obsadzovali nominanti z externého prostredia, ktorí bezprostredne pred vymenovaním na úrade nepôsobili. Predseda úradu navyše podpredsedu nevyberoval, ale len navrhuje, takže do jeho výberu môže vstupovať aj iný aktér, vláda. Takto sme na základe mediálneho diskurzu boli svedkami nielen modelu spolupráce a responzívnej kompetentnosti voči predsedovi, ktorý by bol pre dobré riadenie úradu žiaduci, ale aj modelu kontroly, kde podpredseda bol nominantom inej koalície strany ako predseda, či dokonca modelu konkurencie, keď došlo k stretu priorít v riadení predsedníčky a podpredsedníčky, pričom obe boli expertky na danú oblasť.

Tabuľka 1.3**Výmeny vo funkcii predsedu a podpredsedu ÚVO**

Predseda ÚVO	V období	Spôsob odchodu z funkcie	Podpredseda ÚVO	V období	Spôsob odchodu z funkcie
Rozália Molnárová	1.1.2000 – 8.3.2005	Odstúpením v druhom funkčnom období	Rudolf Kulman	15.2.2000-16.3.2010	Po uplynutí dvoch funkčných období
Béla Angyal	8.3.2005 – 7.7.2010	Po zmene zákona, až do vymenovania nového predsedu	=		
Roman Šipoš	7.7.2010 – 12.4.2011	Odstúpením z funkcie	Marek Vladár	7.7.2010- 16.7.2012	Odvolaním po nástupe novej predsedníčky
Zita Táborská	2.7.2012	-	Tatiana Behrová	17.7.2012 – 31.10.2012	Odstúpením z funkcie

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe správ z médií

Tabuľka 1.4**Prehľad profilov nominantov na ÚVO a ÚOHS**

	Predseda ÚVO	Podpredseda ÚVO
Kariérny úradník/neutrálna kompetentnosť		1
Súkromný sektor/neutrálna kompetentnosť	1	1
Súkromný sektor/responzívna kompetentnosť		
Politický úradník/responzívna kompetentnosť	2	
Kariérny politik/responzívna kompetentnosť	1 (+ súkromný sektor)	
Politická funkcia administratívneho charakteru/responzívnosť		1
Politik na lokálnej úrovni/responzívnosť		

Zdroj: Autori.

Z hľadiska kariérnych ciest predsedov a podpredsedov, ako tiež vyplýva z tabuľky 1.2, na ÚVO prevládali profily responzívnej kompetentnosti, zodpovedajúce trom predsedom zo štyroch. Profilom štvrtej predsedníčky bola neutrálna kompetentnosť. Podobne v prípade podpredsedov ÚVO – dvaja boli s profilom neutrálnej kompetentnosti a ďalší s profilom responzívnosti. Podrobný prehľad ponúka nasledujúca tabuľka 1.4.

Doplnením týchto údajov o porovnanie kontextuálnych faktorov personálnych výmen na oboch úradoch sa ďalej ukazuje, že z hľadiska ukončenia pôsobenia vo funkcii nebol síce ani jeden z doterajších predsedov z tohto postu odvolaný, zároveň však žiadny z nich neodišiel celkom štandardne, po uplynutí funkčného obdobia: dvaja predsedovia z postu odstúpili, z toho jedna vo svojom druhom funkčnom období, dôvody týchto rozhodnutí nie sú známe. Ďalšiemu sa funkčné obdobie zákonom predĺžilo, čo však bolo predmetom kritiky zo strany vtedajších opozičných strán. V prípade podpredsedov jeden opustil post po uplynutí dvoch funkčných období, ďalší dvaja boli odvolaní pred uplynutím funkčného obdobia. Napriek tomu nemožno tvrdiť, že by post predsedu ÚVO podliehal výraznej personálnej nestabilite, keďže dvaja z doterajších predsedov pôsobili vo funkcii každý viac ako päť rokov a súčasnej predsedníčke sa to môže rovnako podariť. Zároveň však, hoci tento trend ukončenia pôsobenia vo funkcii inak ako po uplynutí funkčného obdobia nemusí byť dôsledkom politického tlaku na daných reprezentantov úradu, predsa ho nemožno považovať ani za celkom vyhovujúci.

Napokon, z hľadiska stranického vplyvu pri výbere predsedov a podpredsedov ÚVO sa ukázalo, že hoci v diskusiách o menovaní jednotlivých predsedov a podpredsedov Úradu²⁵ nebola hlavným predmetom ich stranická príslušnosť či spochybňovanie odborných predpokladov, politický rozmer menovania predsedov bol prítomný v rétorike tzv. opozičného kandidáta, ktorou pracovali viacerí politici. Táto rétorika naznačuje, že dôležitým kritériom pri obsadzovaní postu predsedu ÚVO je v istom zmysle nie odbornosť či stranická

príslušnosť, ale nominácia opozičnými politickými stranami. Pre takúto rétoriku samozrejme neexistuje žiadna opora v zákone, ktorý navyše funkčné obdobie predsedu ÚVO stanovil na päť rokov, teda práve tak, aby sa neprekrývalo so štvorročným volebným obdobím do NR SR. Okrem toho, opozícia sa ani nemusí vedieť dohodnúť na jednom spoločnom kandidátovi, keďže o. i. nie je nútená vytvárať mechanizmy podobné napríklad koalícnej rade a je potom otázkou, ako by sa mal tento post obsadzovať v takomto prípade.

Na záver možno zhrnúť, že aj keď ÚVO spravidla nešéfovali neodborníci, predsa možno vzhľadom na verejný záujem, ktorým je predovšetkým profesionálne riadenie a rozhodovanie úradu, za najlepšie riešenie považovať najmä zmenu spôsobu výberu predsedu z politického menovania na výberové konanie. A to nielen podľa zákona, ale so skutočne transparentným priebehom, podľa jasne zadefinovaných kritérií. Jednoznačne sa tak eliminujú možné podozrenia z klientelizmu – či už smerom k politickým stranám, alebo aj podnikateľským subjektom.

1.4 ZHRNUTIE ZISTENÍ

Slovenský zákon o verejnom obstarávaní poveruje hlavnými a doplnkovými funkciami zameranými na podporu verejného obstarávania jednu centralizovanú organizáciu, konkrétne Úrad pre verejné obstarávanie. Na Slovensku tak podobne ako vo väčšine krajín strednej a východnej Európy funguje **centralizovaný model, keď je väčšina funkcií, najmä základných, zverená malému počtu inštitúcií**. Podľa nášho názoru je na Slovensku vhodné **ponechať tento model**, avšak je potrebné riešiť lepšiu previazanosť metodologickej a rozhodovacej činnosti, akými sú rozhodovanie o námietkach a kontrola, ako aj riešiť zabezpečenie celého balíka funkcií spojených s reguláciou verejného obstarávania. Tomuto problému sa budeme bližšie venovať v ďalších kapitolách venujúcich sa konkrétnym činnostiam ÚVO.

²⁵ Napríklad eTRENDO, 29. 3. 2000; SITA, 15. 7. 2010.

Okrem úloh, ktoré štát zveruje Úradu, sa zákon o verejnom obstarávaní venuje aj viacerým aspektom organizácie ÚVO, od spôsobu menovania a odvolania vedenia Úradu po právomoci vedenia. Na Slovensku menuje predsedu ÚVO Národná rada SR na návrh Vlády SR, ale bez potreby organizácie otvoreného výberového konania a bez bližšieho zadefinovania odborných a manažérskych požiadaviek na predsedu ÚVO. Odborné a manažérske požiadavky nie sú zadefinované ani pri podpredsedovi ÚVO, ktorého menuje Vláda SR. Obsadenie daných pozícií tak môže byť predmetom straníckych dohôd v prípade koalíčných vlád či priamej politickej nominácie v jednofarebných vládoch. Na daný stav bližšie poukázala prípadová štúdia. Preto TIS v súlade s tým, že odporúča posilniť politickú a funkčnú nezávislosť ÚVO, čomu z hľadiska vedenia danej organizácie najviac zodpovedá uchádzač s nestraničným kompetentným kariérnym profilom, odporúča **zaviesť povinnosť obsadzovať uvedené posty otvoreným výberovým konaním.**

Konkrétne pri výbere predsedu odporúčame:

- uskutočniť verejné výberové konanie,
- uchádzač by mal predložiť plán rozvoja verejného obstarávania,
- uchádzači by sa mali podrobiť verejnému hearingu,
- životopisy uchádzačov by mali byť verejne dostupné minimálne 30 dní,
- ktokoľvek (aj anonymne) by mal mať možnosť vzniesť voči uchádzačovi o funkciu akúkoľvek výhradu, ktorá bude predložená vláde,
- uchádzač by mal mať povinnosť vyjadriť sa k vzneseným výhradám.

Dáta tiež ukazujú, že na ÚVO je pomerne veľká fluktuácia pracovníkov a na vzdelávanie nových pracovníkov nie sú k dispozícii takmer žiadne finančné zdroje. Ako ukážeme v ďalších kapitolách, práve odbornosť pracovníkov ÚVO je často vnímaná ako problém, čo do určitej miery môže súvisieť s personálnymi problémami na Úrade. Domnievame sa, že je potrebné pritiahnúť, stabilizovať a motivovať odborne zdatných pracovníkov, nastaviť pravidlá ich výberu, hodnotenia a kariérneho rastu, teda je potrebná **personálna profesionalizácia Úradu.**

Ďalším odporúčaním je vytvorenie **kolektívneho rozhodovacieho orgánu v rámci ÚVO**, ktorému sa bližšie venujeme v odporúčaníach v druhej kapitole.

Okrem politickej nezávislosti odporúčame posilniť aj finančnú nezávislosť, napríklad naviazaním rozpočtu na niektorý z makroparametrov, napríklad HDP. Na kvalitný dohľad nad verejným obstarávaním sú potrebné zdroje, okrem rozpočtových zdrojov navrhujeme využiť na vytvorenie administratívnej kapacity európske fondy. Riešenie tejto otázky si zároveň vyžaduje dodatočný výskum, napríklad preskúmanie a prehodnotenie položiek rozpočtu Úradu, presmerovanie kapacít na prioritné úlohy, prehodnotenie zabezpečovania kontroly eurofondov a pod.

2 DOHĽAD NAD VEREJNÝM OBSTARÁVANÍM - NÁMIETKY

Druhá kapitola predkladanej štúdie sa zaoberá problematikou dohľadu nad verejným obstarávaním zo strany Úradu. Podobne ako v predchádzajúcej kapitole začíname pohľadom na požiadavky EÚ v tejto oblasti a pokračujeme predstavením organizačných modelov, ktoré boli na riešenie námietok vytvorené v jednotlivých krajinách EÚ. Tretia časť sa venuje Slovensku a po popise legislatívy predkladáme dáta, ktoré poukazujú na riešenie námietok Úradom a výsledky dotazníkového zisťovania, ktorým sme skúmali vnímanie kvality riešenia námietok Úradom. V závere druhej kapitoly zhrňujeme naše zistenia a predkladáme niekoľko odporúčaní.

2.1 POŽIADAVKY EÚ NA DOHĽAD NAD VEREJNÝM OBSTARÁVANÍM

Preskúvanie verejného obstarávania je oblasťou, ktorá je explicitne regulovaná smernicami EÚ. V rámci Európskej únie existujú viaceré smernice upravujúce postupy preskúvania verejného obstarávania. Ide o tzv. revízne smernice – Smernica 89/665/EHS, ďalej Smernica 92/13/EHS a ich doplnenie vo forme Smernice 2007/66/EC. Uvedené predpisy sa vzťahujú na všetky zmluvy regulované Smernicou 2004/17/EC a 2004/18/EC týkajúce sa prác, služieb, tovarov a koncesíí. Cieľom postupov preskúvania je účinná implementácia a vymáhanie legislatívy týkajúcej sa verejného obstarávania. Právomoci sa týkajú preskúmania rozhodnutia uzavrieť zmluvu.²⁶ Bovis (2006) uvádza, že revízne smernice sú založené na troch základných princípoch:

- efektívnosti,
- nediskriminácie,
- procesnej autonómie.

Efektívne preskúmanie rozhodnutí obstarávateľov je základnou požiadavkou, ktorú musia splniť členské štáty EÚ na zabezpečenie súladu s pravidlami verejného obstarávania EÚ. Z hľadiska efektívnosti je dôležité rýchle riešenie sporov a vykonateľnosť rozhodnutí. V zmysle revíznych smerníc sú tak členské krajiny povinné prijať opatrenia nevyhnutné na to, aby rozhodnutia obstarávateľov boli efektívne a rýchlo preskúmané, ako aj efektívne vymáhané, ak porušujú komunitárne alebo národné pravidlá oblasti verejného obstarávania.

Princíp nediskriminácie znamená, že smernice stanovujú povinnosť zaobchádzať s európskymi subjektmi rovnako ako s národnými.

Princíp procesnej autonómie hovorí, že revízne smernice ponechávajú členským štátom EÚ širokú voľnosť, pokiaľ ide o nastavenie systému preskúmania rozhodnutí obstarávateľov a riešenia náhrady škody. Poukazuje na to napríklad čl. 2 smernice 89/665 uvedený v rámcu 2.1.

²⁶ Pred vstupom do EÚ viaceré krajiny strednej a východnej Európy prijali pravidlá o verejnom obstarávaní na základe modelového zákona o verejnom obstarávaní, tzv. UNCITRAL, ktorý v roku 1994 pripravila OSN. V tomto modelovom zákone sa však nenachádza žiadne konkrétne odporúčanie týkajúce sa organizácie, ktorá by mala zabezpečovať vymáhanie stanovených postupov verejného obstarávania. Preto sa v rámci prístupového procesu vo viacerých krajinách menili postupy preskúvania verejného obstarávania tak, aby boli kompatibilné s vyššie uvedenými pravidlami EÚ.

Článok 2

1. Členské štáty zabezpečia, aby prijaté opatrenia týkajúce sa postupov preskúvania uvedených v článku 1 zahŕňali právomoc:
 - a) prijať pri najbližšej príležitosti a formou predbežných konaní, dočasných opatrení s cieľom nápravy údajného porušenia, alebo prevencie voči ďalšiemu poškodeniu príslušných záujmov, vrátane opatrení na zastavenie alebo na zabezpečenie zastavenia pokračovania verejného obstarávania, alebo vykonávania akéhokoľvek rozhodnutia prijatého obstarávateľom;
 - b) zrušiť alebo zabezpečiť zrušenie rozhodnutí prijatých protiprávne, vrátane odstránenia diskriminačných technických, hospodárskych alebo finančných kritérií uvedených vo výzvach na predkladanie ponúk, zmluvných dokumentoch alebo v ktorýchkoľvek iných dokumentoch týkajúcich sa postupu verejného obstarávania;
 - c) odškodniť osoby poškodené porušením.
2. Právomoci uvedené v odseku 1 môžu byť poskytnuté samostatným orgánom, ktoré sú zodpovedné za rôzne aspekty postupu preskúvania.
3. Postupy preskúvania nemusia mať samy osebe automatický rušiaci účinok na postupy verejného obstarávania, na ktoré sa vzťahujú.
4. Členské štáty môžu stanoviť, že orgán môže pri posudzovaní, či prijať prechodné opatrenia, vziať do úvahy pravdepodobné dôsledky opatrení na všetky záujmy, ktoré budú pravdepodobne poškodené, ako aj na verejný záujem, a môže rozhodnúť, že také opatrenia neprijme v prípade, ak by ich nepriaznivé dôsledky prevýšili ich úžitok. Rozhodnutím o neprijatí prechodného opatrenia nie sú dotknuté ostatné nároky osoby usilujúcej sa o takéto opatrenia.
5. Členské štáty môžu stanoviť, že v prípadoch, keď je požadovaná náhrada škody spôsobenej protiprávnym rozhodnutím, musí byť napadnuté rozhodnutie najprv zrušené orgánom, ktorý má potrebnú právomoc.
6. Účinky výkonu právomocí uvedených v odseku 1 na zmluvu uzavretú na základe verejného obstarávania stanovia vnútroštátne právne predpisy.
7. S výnimkou prípadu, keď rozhodnutie musí byť zrušené pred priznaním náhrady škody, členský štát môže ďalej stanoviť, že po uzavretí zmluvy na základe verejného obstarávania, bude právomoc orgánu príslušný pre preskúvanie limitovaná na priznanie náhrady ktorejkoľvek osobe poškodenej porušením.
8. Členské štáty zabezpečia účinný výkon rozhodnutí prijatých orgánmi príslušnými na preskúvanie.
9. Tam, kde orgány príslušné pre preskúvanie nemajú súdnu povahu, musia byť ich rozhodnutia písomne odôvodnené. Ďalej treba v takom prípade zabezpečiť, aby každé údajné protiprávne opatrenie prijaté preskúvacím orgánom, alebo akýkoľvek údajný nedostatok pri uplatňovaní právomocí z neho vyplývajúcej mohli byť predmetom súdneho preskúmania alebo preskúmania iným orgánom, ktorý sa považuje za súd v zmysle článku 177 zmluvy o EHS a ktorý je nezávislý od obstarávateľa, ako aj od preskúvacieho orgánu. Členovia takého nezávislého orgánu sú menovaní a zastávajú funkciu za tých istých podmienok ako sudcovia, pokiaľ ide o orgán príslušný pre ich menovanie, funkčné obdobie a ich odvolanie. Aspoň predseda tohto nezávislého orgánu má rovnakú právnu a profesionálnu kvalifikáciu ako sudcovia. Nezávislý orgán prijíma rozhodnutia podľa postupu, pri ktorom sú vypočuté obe strany, a tieto rozhodnutia sú právne záväzné spôsobom stanoveným každým členským štátom.

Zdroj: Smernica č. 89/665.

Rozsudky ESD²⁷ sa zatiaľ v minimálnej miere zaoberali požiadavkami na inštitúcie regulujúce verejné obstarávanie. Jednotlivé krajiny EÚ tak na základe vyššie uvedených smerníc musia mať zavedené pravidlá na preskúvanie verejného obstarávania, avšak majú istú voľnosť v organizácii daného preskúvania. Revízne smernice vyžadujú:

- vytvoriť orgán zodpovedný za preskúvanie, pričom umožňuje, aby dotknutá osoba požiadala o preskúvanie najskôr verejného obstarávateľa a vyžaduje, aby bol orgán zodpovedný za preskúvanie v poslednej inštancii nezávislý od verejného obstarávateľa/obstarávateľa;
- každé údajne nezákonné opatrenia prijaté orgánom zodpovedným za preskúvanie musia byť predmetom súdneho preskúmania (alebo orgánom, ktorý je súdnym orgánom je nezávislý od orgánu zodpovedného za preskúvanie a verejného obstarávateľa). Smernica upravuje podmienky menovania do funkcie v takejto inštitúcii;²⁸

- postup preskúmania by mala mať možnosť uplatniť minimálne každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o získanie konkrétnej zákazky a ktorá bola poškodená, alebo existuje riziko poškodenia údajným porušením.

2.2 KOMPARATÍVNY POHĽAD NA RIEŠENIA PRIJATÉ V KRAJINÁCH EÚ

Krajiny EÚ majú na základe smerníc EÚ vytvorené postupy preskúvania, ktoré sa líšia vo viacerých oblastiach. V rámci tejto časti sa dotkneme predkontrakčného preskúvania na základe predkladania námietok a konkrétne sa budeme venovať:

- orgánom zodpovedných za preskúvanie v predkontrakčnej fáze verejného obstarávania,
- právu žiadať preskúvanie vo forme námietok,

²⁷ Smernice umožňujú obrátiť sa aj na inštitúcie EÚ – napríklad na ESD. V tomto prípade ide o vymáhanie európskeho práva cez supranárodné orgány. Konanie na ESD môže byť iniciované Európskou komisiou z vlastnej iniciatívy, avšak môže byť aj výsledkom individuálnej žiadosti.

²⁸ Bližšie pozri čl. 2 ods. 9 príslušnej Smernice.

- rozsahu kompetencií orgánov pri riešení námietok z hľadiska finančných limitov.

Orgány zodpovedné za preskúvanie

v predkontraktačnej fáze verejného obstarávania

Každý systém preskúvania rozhodnutí o uzavretí zmluvy v rámci verejného obstarávania musí zadeinovať orgán, ktorý dané preskúvanie vykonáva. Preskúvacie orgány v zmysle článku 2(8) Smernice 89/665 sú buď súdy alebo administratívne orgány spravídla s kolektívnymi orgánmi²⁹.

EK uskutočnila dotazníkový prieskum medzi 27 krajinami EÚ a na základe neho zistila, že 13 krajín EÚ sa rozhodlo pre nezávislé súdne preskúvanie na I. stupni a 14 krajín (vrátane SR) pre administratívne preskúvanie (EK, 2012). Viaceré z administratívnych preskúvacích orgánov majú quasi súdny charakter. Na druhej strane súdny prieskum má vo viacerých krajinách špecificky režim, napríklad kratšie lehoty na rozhodovanie, čím sa obidva systémy približujú.

V praxi krajín EÚ sa tak uplatňujú dva hlavné modely:

MODEL 1: Súdne preskúvanie – jednostupňové preskúvanie

MODEL 2: Kombinácia súdneho a administratívneho preskúvania – viacstupňové preskúvanie

MODEL 1

Súdne preskúvanie – jednostupňové preskúvanie

V niektorých krajinách EÚ sa predkontraktačné preskúvanie vykonáva len súdmi, čo umožňujú vyššie uvedené smernice EÚ. V rámci tohto prístupu k organizácii preskúvania verejného obstarávania sa jednotlivé krajiny líšia v tom, ktoré súdy sú príslušné na riešenie uvedenej agendy. Vo viacerých krajinách je táto agenda zverená správny súdom. Podľa Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „ESD“)³¹ subjekt **súdneho charakteru** je ten, ktorý spĺňa kumulatívne kritéria:

- subjekt musí byť ustanovený na základe zákona,
- musí byť stály (standing body),
- rozhodnutia musia byť záväzné,
- konanie pred týmto subjektom musí byť záväzné pre strany,
- subjekt musí aplikovať zákon,
- subjekt musí byť nezávislý.

Príkladmi krajín, kde preskúvanie rozhodnutí v tejto oblasti vykonávajú len súdy, sú Francúzsko, Švédsko, Veľká Británia, Fínsko, Taliansko, Litva a Holandsko.

Tabuľka 2.1

Charakter preskúvacieho orgánu v členských krajinách EÚ

Krajina	Preskúvací orgán	Súdny charakter, alebo má kolektívny decízny orgán
Rakúsko	Bundesvergabeamt	X
Cyprus	Tender Review Authority	X
ČR	Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže	
Estónsko	PublicProcurementOffice (PPO)	Uvažujú s odčlenením preskúvania od PPO cez vytvorenie špeciálneho preskúvacieho orgánu, ktorý by iba využíval technickú a personálnu podporu zo strany Úradu. ³⁰
Fínsko	Market Court	X
Nemecko	Procurement Chambers (Vergabekammern)	X
Maďarsko	Public Procurement Arbitration Board	X
Írsko	High Court	X
Taliansko	Public Works Authority	X
Latvia	Administrative court	X
Lithuania	Appeals board	X
Luxembursko	Administrative court	X
Polsko	Bureau of Appeals	X
Rumunsko	National Council for Resolving Legal Disputes	X
Slovinsko	National Review Commission	X
Švédsko	Administrative court	X
SR	Úrad pre verejné obstarávanie	

Poznámka - áno.

Zdroj: Spracované podľa podkladov OECD(2007).

²⁹ Spracované podľa podkladov OECD (2007).

³⁰ OECD, 2007, s. 55.

³¹ C-54/96 Dorsch Consult prípad.

MODEL 2

Kombinácia súdneho a administratívneho preskúmania

V tomto prípade ide o tzv. hierarchický model preskúmania a uplatnenie administratívnej prevencie porušenia pravidiel verejného obstarávania. V jednotlivých krajinách boli zriadené špecializované nesúdne orgány v rámci prvého stupňa rozhodovania. Príkladom sú Cyprus, ČR, Dánsko, Poľsko a Slovensko.

V rámci tohto modelu existujú rôzne modifikácie. Smernica totiž umožňuje, aby bolo rozhodnutie pred administratívnym preskúmaním preskúmané verejným obstarávateľom/obstarávateľom. Finálnou inštanciou je aj v tomto prípade domáci súd.

Prvostupňové rozhodnutie býva zverené, ako už bolo uvedené, špecializovanej inštitúcii, ktorá môže byť vytvorená rôznym spôsobom. Uvádzame niekoľko príkladov:

- **Dánsko** zriadilo Radu pre sťažnosti vo verejnom obstarávaní (*Complaints Board for Public Procurement*), ktorá sa skladá z predsedu a troch podpredsedov, sudcov a skupiny expertov menovaných dánskym ministrom pre hospodárstvo. Ide o osoby, ktoré sa špecializujú na jednotlivé oblasti verejného obstarávania, ako je napríklad stavebníctvo, doprava, verejné obstarávanie a pod. Konkrétne komisia sa skladá zo sudcu a dvoch expertov vybraných zo schváleného zoznamu expertov. Postupy sú podobné ako na súde, kde obe strany môžu predložiť písomné stanoviská na podporu ich názoru. Sťažovatelia sa však môžu so svojou námietkou obrátiť rovno na súdy.
- **Nemecko** má odlišným spôsobom organizované administratívne preskúmanie na federálnej úrovni a na úrovni jednotlivých krajín. Napríklad na federálnej úrovni Nemecko zriadilo tzv. Obstarávacie komory (*Procurement Chambers*), ktoré sú nezávislým administratívnym orgánom, ktorý je súčasťou Federálneho protimonopolného úradu (*German Federal Cartel Office*). Keďže ide o federálny štát, každá krajina má takto zriadenú komoru (chamber) a existuje aj jeden orgán na federálnej úrovni. Šestnásť štátov zvolilo rôzne riešenia na vytvorenie týchto komôr. Ich rozhodnutia je možné preskúmať. Na daný účel bol vytvorený senát na tému obstarávania na úrovni Najvyššieho súdu.
- V **Maďarsku** bola vytvorená Arbitrážna komisia pre verejné obstarávanie (*Public Procurement Arbitration Board*). Ide o administratívny preskúmací orgán. Skladá sa z trinástich komisárov, ktorí sú štátnymi zamestnancami Rady pre verejné obstarávanie (*Council of Public Procurement*) a majú plný pracovný úväzok. Každý komisár musí spraviť skúšky, mať univerzitné vzdelanie a aspoň tri roky relevantnej praxe. Rozhodnutia sa robia v komisiách zložených z troch členov, pričom jeden musí byť právnik a jeden expert v skúmanej agende (IT, stavebníctvo a pod.). Predseda a zástupca uvedenej komisie je menovaný Radou (Council) na obdobie piatich rokov. Komisári majú právny status štátnych zamestnancov.
- **Poľsko** zriadilo Národnú odvolaciu komoru (*National Appeal Chamber*) v rámci Úradu pre verejné obstarávanie. Daný úrad vedie register arbitrov, kde je zapísaných okolo 100 profesionálov menovaných premiérom a manažuje arbitrážny proces. Uchádzač vyberá jedného arbitra, obstarávateľ druhého a predseda Úradu tretieho – vrátane predsedu komisie. Zákon definuje požiadavky na arbitra, požaduje napríklad právne vzdelanie, bezchybnú reputáciu, päťročnú prax a minimálny vek 29 rokov. Potenciálni arbitri tiež musia úspešne absolvovať písomné a ústne skúšky z oblasti verejného obstarávania.
- V **Bulharsku** pôsobí na uvedený účel Komisia na ochranu konkurencie (*Commission for Protection of Competition*). Odvolanie voči prijatému rozhodnutiu je možné podať na správne súdy.
- **Slovinsko** zriadilo Národnú preskúmaciu komisiu (*National Review Commission*), ktorá pozostáva z predsedu a štyroch

Tabuľka 2.2

Preskúmacie nesúdne orgány

Krajina	I. stupňový preskúmací orgán
Cyprus	Tenders Review Authority
ČR	Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže
Dánsko	National Complaint Board for Public Procurement
Estónsko	Public Procurement Appeal Committee
Poľsko	National Appeal Chamber
SR	Úrad pre verejné obstarávanie
Španielsko	Administrative review
Latvia	Procurement Monitoring Bureau
Slovinsko	National Review Commission

Zdroj: Bianchi – Guidi, 2010..

členov, ktorí sú menovaní parlamentom na obdobie piatich rokov. Musia spĺňať viaceré požiadavky, napríklad vek nad 30 rokov, minimálne dva roky praxe v oblasti verejného obstarávania, univerzitné vzdelanie.

- **Estónska** Komisia pre odvolanie v oblasti verejného obstarávania (*Publicprocurement Appeal Committee*) je menovaná vládou na návrh ministra financií na obdobie piatich rokov.

Revízne smernice ponechávajú na členských krajinách EÚ, či sa rozhodnú pre administratívne alebo súdne preskúvacie orgány (reviewsbodies). Smernice³² vyžadujú, aby posledná rozhodovacia súdna inštitúcia, ktorá vydáva rozhodnutia, voči ktorým sa už nedá odvolať na národnej úrovni bola vytvorená ako **nezávislý preskúvavací orgán**. Požiadavkou je, aby bol oddelený posledno-inštančný preskúvavací orgán od výkonu iných funkcií pri regulácii verejného obstarávania. Vo viacerých prípadoch je preskúvanie oddelené od funkcií tvorby politik, poradenstva, aby nedošlo ku konfliktu záujmov.

Ak má inštitúcia zverená aj funkcie preskúvania rozhodnutí, má spravidla vyššie poistky nezávislosti, akými sú napríklad kolektívny decízny orgán či spôsob menovania členov tohto preskúvacieho orgánu.

Právo žiadať preskúvanie

V úvode tejto časti sme uviedli, že právo obrátiť sa na orgán zodpovedný za preskúvanie by mala mať minimálne každá osoba, ktorá má, alebo mala záujem o získanie konkrétnej zákazky, a ktorá bola poškodená, alebo existuje riziko poškodenia údajným porušením pravidiel verejného obstarávania. To platí vo všetkých krajinách EÚ. Existujú však aj krajiny, v ktorých sa uplatňujú rozšírené možnosti a napríklad v Maďarsku môže iniciovať konanie:

- člen alebo prezident Public Procurement Council,
- Najvyšší kontrolný úrad,
- Úrad vlády (Government Control Office),
- Ombudsman,
- Hungarian State Treasury pod.³³

Rozsah kompetencií orgánov z hľadiska finančných limitov

Aj v tejto oblasti sa uplatňujú 3 základné modely (OECD, 2007):

MODEL 1: keď sa postupy preskúvania definované smernicami EÚ aplikujú len na nadlimitné obstarávania. Príkladom je Nemecko, Írsko a Veľká Británia.

MODEL 2: keď sa postupy preskúvania definované smernicami EÚ aplikujú aj na sumy nižšie ako sú nadlimitné obstarávania. Ide o prístup aplikovaný vo väčšine krajín EÚ, príkladom je Francúzsko, Cyprus, Holandsko.

MODEL 3: keď sa postupy na preskúvanie nadlimitných zákaziek a podlimitných zákaziek líšia. Príkladom je Česká republika a Dánsko.

2.3 SLOVENSKO

V tejto časti sa bližšie venujeme slovenskému riešeniu v oblasti dohľadu nad verejným obstarávaním, a to konkrétne riešeniu námietok Úradom. Najprv sa pozrieme, čo o tejto otázke hovoria príslušná legislatíva, ďalej predstavíme dáta o riešení námietok na ÚVO a poukážeme na to, ako vnímajú verejný obstarávateľ a dodávateľ kvalitu riešenia námietok Úradom. Daná kapitola neobsahuje prípadovú štúdiu, pretože ÚVO nám odmietol poskytnúť zoznam ľudí, ktorí boli v námietkových komisiách a ich profesijné životopisy, a to z dôvodu ochrany ich osobných údajov. V závere predkladáme zhrnutie zistení a niekoľko odporúčaní.

2.3.1 Legislatíva

Preskúvanie rozhodnutia v rámci predkontrakčnej fázy verejného obstarávania, teda rozhodnutia o pridelení verejnej zákazky, je v rámci slovenského práva upravené v zákone o verejnom obstarávaní a to v podstate v troch formách:

- žiadosť o nápravu,
- predloženie námietky na ÚVO – administratívne konanie,
- súdne konanie.

Žiadosť o nápravu

Písomná žiadosť o nápravu musí byť doručená **verejnemu obstarávateľovi**, obstarávateľovi alebo osobe do desiatich dní³⁴ odo dňa uverejnenia oznámenia, ak žiadosť o nápravu smeruje proti podmienkam uvedeným v oznámení.

Žiadosť o nápravu môže podať uchádzač, záujemca, účastník alebo osoba, ktorej práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo v zákone definovaných osôb, a to proti:

- zámeru uzavrieť zmluvu alebo koncesnú zmluvu na práce, proti podmienkam uvedeným v oznámení;
- proti podmienkam uvedeným v súťažných podkladoch alebo v iných dokumentoch poskytnutých verejným obstarávateľom/obstarávateľom alebo osobou podľa § 7 v lehote na predkladanie ponúk alebo proti podmienkam uvedeným v súťažných podmienkach v súťaži návrhov poskytnutých v lehote na predkladanie návrhov;
- podmienkam uvedeným vo výzve na predkladanie ponúk alebo návrhov;
- výberu záujemcov v užšej súťaži a v rokovacom konaní so zverejnením, v súťažnom dialógu, v súťaži návrhov alebo proti výberu záujemcov pri zadávaní zákazky;
- vylúčeniu uchádzača, záujemcu alebo účastníka;
- vyhodnoteniu ponúk alebo návrhov.

³² 665/89/EEC a 92/13EC.

³³ Bližšie pozri Boros – Gajdos, 2012.

³⁴ § 136 ods. 3 ZVO

Riešenie námietok Úradom pre verejné obstarávanie

Revíznym administratívnym postupom, ktorý vykonáva Úrad, je tzv. dohľad nad verejným obstarávaním, ktorý si vyžaduje podať námietku zo strany dotknutých osôb.³⁵ Námietky nemožno podať:

- pri zadávaní podprahovej zákazky a zákazky s nízkou hodnotou,
- proti priebehu elektronickej aukcie a jej automatizovanému vyhodnoteniu ponúk.

Zákon procesne upravuje danú problematiku, napríklad uvádza, že:

- ak je možné podať námietku, tak pred začatím konania o námietkach je potrebné zložiť kauciu³⁶ na ÚVO,³⁷
- Úrad rozhodne o námietkach do 30 dní odo dňa doručenia námietok úradu,
- podľa ZVO³⁸ a rokovacieho poriadku platného od septembra 2012, uvedeného na stránke ÚVO,³⁹ môže komisia pre rozhodovanie o námietkach prerušiť konanie o námietkach z dôvodu nedoručenia kompletnej dokumentácie a vyjadrenia kontrolovaného k námietkam v zákonom stanovenej lehote alebo z dôvodu potreby odborného stanoviska/znaleckého posudku, maximálne na 30 dní. Počas prerušenia konania o námietkach zákonná 30-dňová lehota na vydanie rozhodnutia neplynie,
- proti rozhodnutiu Úradu o námietkach nemožno podať opravný prostriedok,
- rozhodnutie o námietkach je ale preskúmateľné súdom, ak je žaloba podaná do desiatich dní od doručenia rozhodnutia Úradu o námietkach.

O námietkach rozhoduje komisia,⁴⁰ ktorá pozostáva z predsedu komisie a jej členov. Členovia komisie sú interní a externí. Interní členovia sú zamestnanci Úradu, ktorí majú v popise práce činnosti súvisiace s rozhodovaním o námietkach. Externí členovia sú odborníci na konkrétnu problematiku, ktorou sa námietka zaoberá. Jednotliví externí členovia sú vyberaní zo zoznamu externých členov zostaveného (za roky 2010 a predchádzajúce) na základe oslovenia viacerých odborných inštitúcií (vysoké školy, odborné inštitúcie, znalecké ústavy a pod.) a od roku 2011 na základe výberového konania zverejneného na internetovej stránke Úradu. Externí členovia komisie sú v súlade s Rokovacím poriadkom komisie pre rozhodovanie v konaní o námietkach (čl. 2) vyberaní samotnou komisiou, pričom predseda úradu ich len menuje za externých členov komisie.

Ak ide o podlimitnú zákazku, komisia je zložená z predsedu komisie a dvoch ďalších členov. Predseda komisie a aspoň jeden člen komisie sú zamestnancami Úradu. Ak ide o nadlimitnú zákazku, komisia je

zložená z predsedu komisie a štyroch členov komisie. Predseda komisie a najmenej dvaja členovia komisie sú zamestnancami úradu. Tajomníkom komisie je buď predseda komisie alebo iný člen komisie, ktorého určí predseda. Žiadny člen komisie nesmie byť v čase prípravy verejného obstarávania, ktoré je riešené, štatutárnym orgánom firmy, ktorá je riešená, čo sa samozrejme netýka Úradu.

Prídeľovanie námietok jednotlivým komisiám sa uskutočňuje rotačným systémom. Podľa Rokovacieho poriadku komisie, ktorý je účinný od septembra 2012, sa zmenil systém zostavovania komisií, a to zo zostavovania komisií ad hoc pre konkrétny prípad na zostavenie stálych komisií rozhodujúcich podané námietky. Zmena oproti predošlému rokovaciemu poriadku nastala aj v tom, že ak sú v rámci konania o námietkach zistené také skutočnosti, ktoré nasvedčujú, že došlo k porušeniu zákona o verejnom obstarávaní, ktoré mohlo mať zásadný vplyv na výsledok verejného obstarávania, rozhodne aj o tých skutočnostiach, na ktoré navrhovateľ v podaných námietkach nepoukázal. Ak sa toto stane, komisia musí kontrolovaného upozorniť a požiadať ho o jeho stanovisko k daným skutočnostiam.

Proces rozhodovania⁴¹ o námietkach je taký, že tajomník zabezpečí všetky dokumenty a ich kópie všetkým členom komisie. Po preskúmaní dokumentov tajomník informuje všetkých členov o skutkovej podstate veci. Komisia vec právne aj vecne posúdi a rozhodne hlasovaním. Rozhoduje nadpolovičná väčšina hlasov a všetci členovia komisie majú rovnaký hlas. Tajomník vyhotoví písomnú podobu. Všetci členovia komisie podpisujú zápisnicu, kde môžu zaznamenať svoje nesúhlasné stanovisko. Tajomník sa ďalej postará o právoplatné vydanie rozhodnutia a o jeho distribúciu všetkým potrebným orgánom.

Ak Úrad v konaní o námietkach zistí, že postupom kontrolovaného bol porušený tento zákon a porušenie mohlo mať zásadný vplyv na výsledok verejného obstarávania, rozhodnutím:⁴²

- nariadi zrušiť použitý postup zadávania zákazky alebo súťaž návrhov;
- nariadi zrušiť diskriminačné podmienky alebo požiadavky kontrolovaného uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, v oznámení použitom ako výzva na súťaž alebo v oznámení o vyhlásení súťaže návrhov, v súťažných podkladoch, v súťažných podmienkach alebo v inom dokumente týkajúcom sa verejného obstarávania;
- zruší rozhodnutie kontrolovaného o vylúčení uchádzača, záujemcu alebo účastníka a nariadi zaradiť vylúčeného uchádzača, záujemcu alebo účastníka do procesu verejného obstarávania;

³⁵ ÚVO rozhoduje o námietkach uchádzačov, záujemcov, účastníkov alebo osôb, ktorých práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom kontrolovaného. V tomto kontexte je zaujímavou otázkou, či môže námietku podať aj občan, ktorý sa priamo nezúčastnil konkrétneho verejného obstarávania. Podľa názoru ÚVO to nie je právne možné, podľa názoru TIS by musel preukázať, že jeho práva boli dotknuté konaním. V každom prípade zatiaľ platí, že ÚVO takéto námietky zatiaľ nedostáva a nerieši.

³⁶ http://www.uvo.gov.sk/namietky/zlozenie_kaucie.html

³⁷ Bližšie pozri http://www.uvo.gov.sk/sk/zlozenie_kaucie.

³⁸ § 138 ods. 10 a ods. 11.

³⁹ Bližšie pozri http://www.uvo.gov.sk/documents/10157/902731/rokovaci_poriadok_od_20120911.pdf?version=1.1&t=1350994660693.

⁴¹ Pozri napríklad http://www.uvo.gov.sk/documents/10157/902731/rokovaci_poriadok_od_20120911.pdf?version=1.1&t=1350994660693.

⁴² § 139 ods. 2 ZVO.

- zruší rozhodnutie kontrolovaného o výbere záujemcov alebo účastníkov a nariadi zopakovať výber;
- zruší rozhodnutie kontrolovaného o výsledku vyhodnotenia ponúk alebo návrhov a nariadi znovu vyhodnotiť ponuky alebo návrhy;
- zruší rozhodnutie o výsledku vyhodnotenia splnenia podmienok účasti, a ak je to potrebné aj rozhodnutie o vylúčení uchádzača, rozhodnutie o výbere záujemcov alebo rozhodnutie o výsledku vyhodnotenia ponúk alebo návrhov a súčasne nariadi znovu vyhodnotiť splnenie podmienok účasti;
- nariadi odstrániť protiprávny stav.

Ak porušenie zákona nemohlo ovplyvniť výsledok verejného obstarávania, Úrad môže rozhodnutím nariadiť odstránenie protiprávneho stavu.

Ak Úrad v konaní o námietkach nezistí také porušenie ZVO, na ktoré poukazuje navrhovateľ v podaných námietkach, a ktoré by mohlo zásadne ovplyvniť výsledok verejného obstarávania, môže námietku zamietnuť.

Súdy

Rozhodnutie Úradu o námietkach je preskúmateľné súdom. Žaloba musí byť, podľa slovenského zákona o verejnom obstarávaní, podaná do desiatich dní odo dňa doručenia rozhodnutia Úradu o námietkach. Zároveň zákon uvádza, že ak verejný obstarávateľ/obstarávateľ v rozpore s daným zákonom uzavrie zmluvu, koncesnú zmluvu, rámcovú dohodu alebo dodatok k zmluve, koncesnej zmluve alebo rámcovej dohode Úrad alebo prokurátor v lehote jedného roka od ich uzavretia podá návrh na určenie ich neplatnosti súdom. Zákon sa tiež venuje podmienkam, za akých určuje súd neplatnosť zmlúv.

2.3.2 Prax pri riešení námietok Úradom pre verejné obstarávanie

Na Úrade bol vytvorený odbor, ktorý sa venuje uvedenej problematike. Dáta ukazujú, že z kvantitatívneho hľadiska postupne rastie počet ľudí, ktorí sa danej agende venujú. Celkový počet doručených námietok sa pohybuje nad 400 ročne, pričom v priemere je 18 % následne stiahnutých.

Časť námietok – v priemere 7 % – končí ročne na súdoch. Mieru úspešnosti zatiaľ nemožno uviesť, keďže viacero prípadov ešte nebolo uzavretých. V roku 2012 narástol počet prípadov, ktoré boli predložené na súd, čo si vyžaduje dodatočnú analýzu uvedeného stavu.

2.3.3 Vnímanie riešenia námietok Úradom pre verejné obstarávanie

Na hodnotenie riešenia námietok sme sa pýtali verejných obstarávateľov aj dodávateľov, pričom v oboch prípadoch len tých, ktorí mali osobnú skúsenosť s danou agendou. Z našej vzorky verejných obstarávateľov išlo o 38 respondentov a zo vzorky firiem o 21 dodávateľov. Pýtali sme sa na viaceré parametre poukazujúce na kvalitu riešenia námietok – od dĺžky riešenia námietok, po integritu procesu a zrozumiteľnosť rozhodnutí ÚVO v tejto oblasti. Odpovede prinášame v nasledovnom texte.

Tabuľka 2.3

Vývoj počtu zamestnancov na odbore konania o námietkach a trend predkladania námietok

Roky	Počet zamestnancov na úseku námietok	Celkový počet doručených námietok	Celkový počet stiahnutých námietok
2010	14	277	45 (16 %)
2011	19	433	100 (23 %)
2012 (k 30.9.)	24	376	52 (14 %)

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie..

Tabuľka 2.4

Námietky na súdoch - roky 2010 - 2012

Roky	Celkový počet námietok	Celkový počet námietok pokračujúcich na súde	Rozhodnutie sudu v prospech ÚVO	Rozhodnutie sudu v neprospech sudu ÚVOk	Ešte súdom nerozhodnuté
2010	277	15 (5 %)	11 (73 %)	1	3
2011	433	16 (4 %)	4 (25 %)	1	11
2012 (k 30.9.)	376	44 (12 %)	5 (11 %)		39

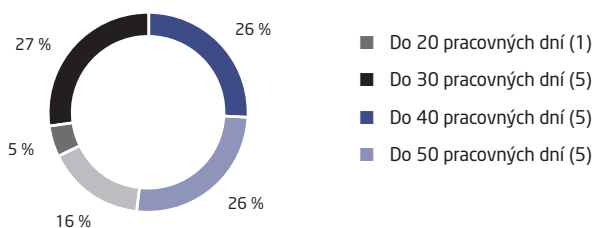
Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie..

Dĺžka rozhodovania o námietkach

Priemerná dĺžka konania o námietkach, ktorého sa respondenti naposledy zúčastnili, bola 35 – 45 dní. Graf 2.1 zároveň ukazuje, že niektoré konania sú dlhšie ako 40 pracovných dní a niektoré trvajú aj viac ako 60 pracovných dní. Toto zistenie poukazuje na rezervy v činnosti ÚVO a indikuje možné komplikácie obstarávateľov s organizáciou nákupov potrebného predmetu obstarania. Lepšie poznanie príčin daného stavu si vyžaduje analýzu toho, či bola daná dĺžka spôsobená nedostatočnou spoluprácou zo strany verejného obstarávateľa alebo jednoducho nedostatočnou kapacitou ÚVO.

Graf 2.1

Dĺžka trvania konaní o námietkach (dodávateľa)



Poznámka: V tomto prípade je vzorka 19 respondentov, keďže dvaja respondenti daný údaj neuviedli.

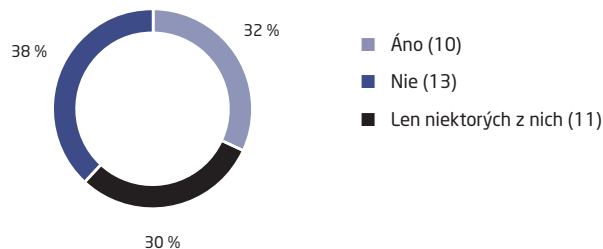
Zdroj: Autori.

Kvalifikovanosť rozhodovania o námietkach

Dôležitým parametrom pri rozhodovaní o námietkach je kvalifikovanosť decízorov, keďže ide o agendu, ktorá vyžaduje poznanie nielen slovenských zákonov v tejto oblasti, ale aj pravidiel EÚ (vrátane rozhodnutí ESD a pod.). Kvalifikovanosť decízorov pri riešení námietok vnímajú dané skupiny respondentov mierne odlišne, ako to ukazujú nasledovné grafy, pričom verejní obstarávateľia sú kritickejší. Spokojných s kvalifikovanosťou decízorov je 26 % verejných obstarávateľov a čiastočne spokojných 32 % verejných obstarávateľov. Tridsať percent dodávateľov je spokojných s decízormi v tejto oblasti a 60 % z nich vyjadrilo čiastočnú spokojnosť. Odpovede na danú problematiku, uvedené v nasledovnom grafe, poukazujú na rezervy ÚVO.

Graf 2.2

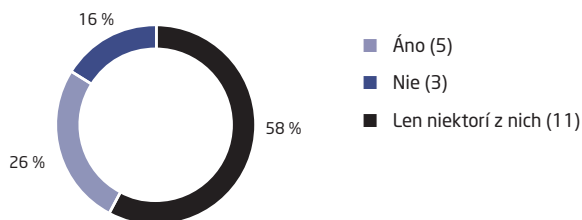
Považujete ľudí, ktorí rozhodujú na ÚVO o námietkach za dostatočne kvalifikovaných? (skupina verejných obstarávateľov)



Zdroj: Autori.

Graf 2.3

Vnímanie kvalifikovanosti ľudí, ktorí rozhodujú o námietkach (dodávateľa)



Zdroj: Autori.

Nestrannosť námietkárov

Okrem kvalifikovanosti osôb, ktoré rozhodujú o námietkach, je dôležitá aj ich nestrannosť voči tým, o ktorých rozhodujú. Konflikt záujmov môže za určitých okolností totiž vyústiť do korupcie. Preto sme sa pýtali oboch skupín respondentov, či poznajú ľudí, ktorí na ÚVO rozhodovali o ich poslednej námietke. Pri oboch skupinách respondentov sme dostali podobné odpovede. Väčšina verejných obstarávateľov nepoznala (92 %, len niektorých poznalo 8 % respondentov). Verejní obstarávateľia tiež uviedli, že nekontaktovali decízorov v procese riešenia námietok. Odpovede dodávateľov poskytuje nasledovný graf, pričom väčšina dodávateľov (95 %) tvrdí, že nekontaktovali pracovníkov, ktorí rozhodovali o ich námietke v čase rozhodovania.

Tabuľka 2.5

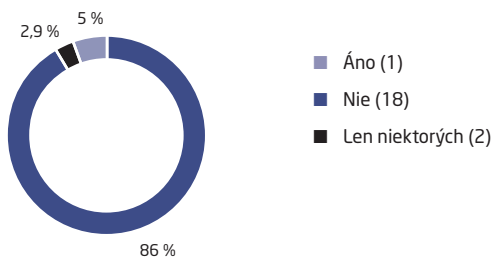
Zhrnutie trvania posledného konania o námietkach

Trvanie posledného konania o námietkach:	Dodávateľa	Verejní obstarávateľia
Do 10 pracovných dní	0 %	11 %
Od 10 do 20 pracovných dní	5 %	0 %
Od 20 do 30 pracovných dní	24 %	50 %
Od 30 do 40 pracovných dní	24 %	5 %
Od 40 do 60 pracovných dní	24 %	13 %
Viac ako 60 pracovných dní	14 %	15 %

Zdroj: Autori.

Graf 2.4

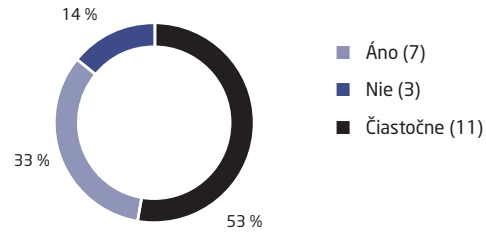
Osobné poznanie ľudí, ktorí rozhodovali o poslednej námietke (dodávateľa)



Zdroj: Autori.

Graf 2.7

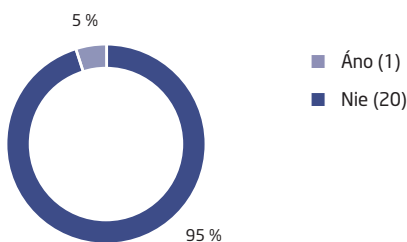
Vedeli respondenti predvídať, aké bude rozhodnutie o námietkach? (dodávateľa)



Zdroj: Autori.

Graf 2.5

Kontaktovanie námietkárov v čase rozhodovania (dodávateľa)



Zdroj: Autori.

Zrozumiteľnosť rozhodnutí o námietkach

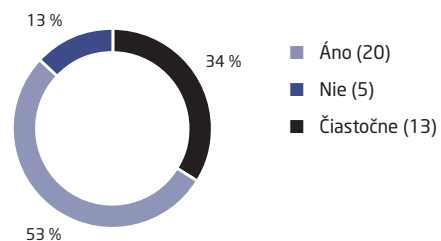
Zrozumiteľnosť rozhodnutia o námietkach znamená, že respondenti rozumeli argumentom v ňom uvedeným. Do hodnotenia uvedeného kritéria by nemali vstupovať záujmy respondentov, keďže je to skôr technické kritérium. Zároveň podľa nás platí, že čím je zrozumiteľnosť rozhodnutia o námietkach vyššia, tým sa predpokladá jeho lepšie prijatie zo strany verejného obstarávateľa a uchádzačov, ako aj poučenie do budúcnosti. Odpovede respondentov ukazujú, že zrozumiteľnosť rozhodnutia o námietkach vnímajú naše skupiny respondentov odlišne, pričom kritickejší sú dodávateľa. Zároveň je možné skonštatovať, že aj v zrozumiteľnosti daných rozhodnutí sú isté rezervy činnosti ÚVO.

Predvídateľnosť rozhodnutí o námietkach

Ak je práca námietkárov vecne konzistentná a existuje databáza námietok, verejní obstarávatelia by viac-menej mali byť schopní odhadnúť, ako ÚVO o danej námietke rozhodne. Väčšina verejných obstarávateľov a dodávateľov nevedela dopredu odhadnúť, aké bude rozhodnutie v danej veci, avšak väčší podiel dodávateľov vedel odhadnúť znenie rozhodnutia aspoň čiastočne. Odpovede oboch skupín respondentov v tejto oblasti naznačuje rezervy ÚVO.

Graf 2.8

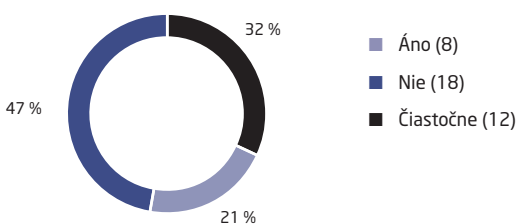
Bolo pre respondentov posledné konanie o námietkach zrozumiteľné? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 2.6

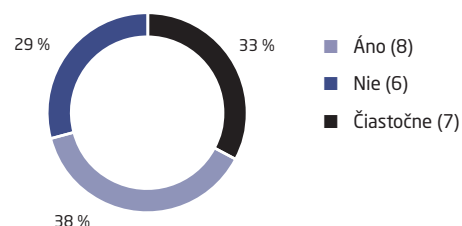
Odhadli ste správne dopredu, aký bude výsledok konania o námietkach? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 2.9

Bolo rozhodnutie o námietke pre respondentov zrozumiteľné? (dodávateľa)



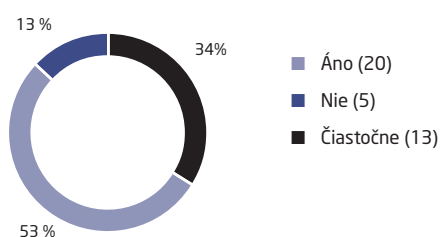
Zdroj: Autori.

Presvedčivosť rozhodnutí o námietkach

Ďalším dôležitým kritériom na posudzovanie kvality rozhodovania o námietkach je presvedčivosť rozhodnutia o námietkach, teda to, do akej miery sa respondenti stotožnili s dôvodmi v ňom uvedenými. Väčšina verejných obstarávateľov a dodávateľov nebola úplne stotožnená s dôvodmi konkrétneho rozhodnutia, avšak kritickejši sú v tejto oblasti dodávateľa. K interpretácii odpovedí na danú otázku je však potrebné pristupovať opatrne, keďže ide o agendu, kde mnohí verejní obstarávatelia a dodávateľa z našej vzorky jednoducho na ÚVO neuspeli a miera subjektivismu tak môže byť vyššia.

Graf 2.10

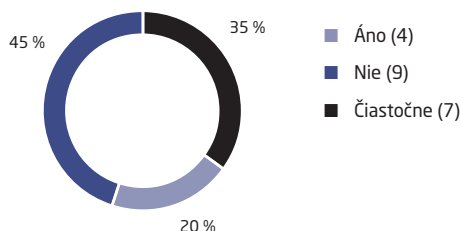
Bolo pre respondentov posledné konanie o námietkach presvedčivé? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 2.11

Bolo pre respondentov rozhodnutie o námietkach presvedčivé? (dodávateľa)



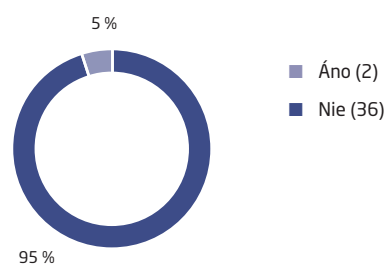
Zdroj: Autori.

Integrita procesu rozhodovania o námietkach

Zaujímali sme sa aj o integritu procesu rozhodovania o námietkach, a to konkrétne, či mali informácie o ovplyvňovaní konania o poslednej námietke. Každý štvrtý dodávateľ mal informácie o ovplyvňovaní tohto procesu. Ak sa vyskytol problém, išlo podľa respondentov o korupciu alebo o osobné stretnutia s členmi komisie. Podľa názoru TIS obe typy praktík v procese riešenia námietok nie sú akceptovateľné, lebo môžu ohroziť neustrannosť decízorov. Menej vnímali uvedené praktiky verejní obstarávatelia, čo nie je prekvapujúcim zistením, keďže dodávateľa sú tí, ktorí chcú získať zákazku a sledujú proces rozhodovania intenzívnejšie.

Graf 2.12

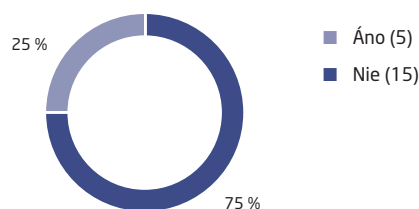
Mali respondenti informáciu o ovplyvňovaní procesu konania o námietkach? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 2.13

Mali respondenti informáciu o ovplyvňovaní konania o námietkach? (dodávateľa)

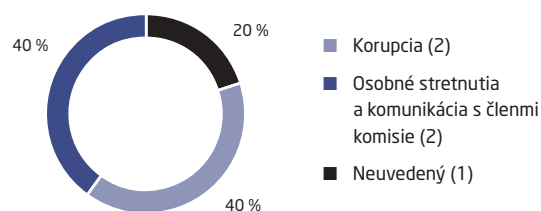


Zdroj: Autori.

Čo sa týka spôsobov ovplyvňovania, dodávateľa naznačujú korupciu, ako aj osobné stretnutia a komunikáciu s členmi námietkovej komisie.

Graf 2.14

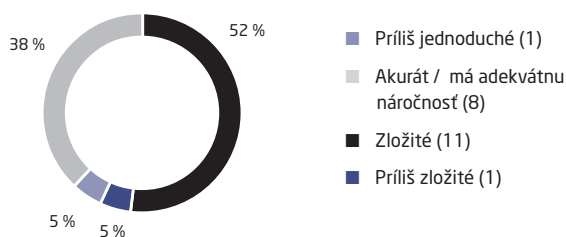
Spôsob ovplyvňovania konania o námietkach



Zdroj: Autori.

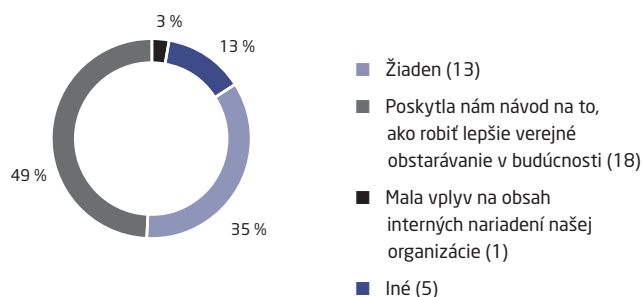
Miera náročnosti podávania námietok

Respondentov sme sa pýtali aj na vnímanú mieru náročnosti podávania námietok. Verejní obstarávatelia hodnotia podávanie námietok zo strany účastníkov verejného obstarávania ako proces s adekvátnou náročnosťou, resp. časť ho vidí dokonca ako príliš jednoduchý. Odlišne to vnímajú dodávateľa, keď väčšina respondentov spomedzi dodávateľov vníma podávanie námietok ako zložitý proces. Odlišnosť postojov daných skupín k uvedenej otázke je však pomerne logická, keďže pri riešení námietok ide o sťažnosť dodávateľov na verejných obstarávateľov.

Graf 2.15**Aký zložitý je podľa respondentov proces podávania námietok (dodávateľa)**

Zdroj: Autori.

Význam rozhodovania o námietkach pre verejného obstarávateľa Verejných obstarávateľov sme sa pýtali aj na význam rozhodovania o námietkach pre nich samotných. Pre takmer väčšinu respondentov poskytlo rozhodnutie o námietkach návod, ako robiť lepšie verejné obstarávanie v budúcnosti, veľká časť respondentov v tom však nevidela žiadnu pridanú hodnotu pre budúce verejné obstarávania. Rozhodnutia o námietkach nemajú žiadnu pridanú hodnotu pre interné nariadenia verejných obstarávateľov. Uvedené zistenia naznačujú slabiny v kvalite prijímaných rozhodnutí.

Graf 2.16**Vplyv posledného rozhodnutia na činnosť organizácie respondentov (verejní obstarávatelia)**

Zdroj: Autori.

Zhrnutie zistení o riešení námietok

V oblasti riešenia námietok úradom sme identifikovali viaceré rezervy v činnosti ÚVO. Tí, ktorí rozhodujú o námietkach, nie sú vnímaní obstarávateľmi a dodávateľmi ako dostatočne kvalifikovaní na danú činnosť. Pri rozhodnutiach o námietkach vnímajú verejní obstarávatelia ako najväčší problém predvídateľnosť a presvedčivosť rozhodnutí, dodávateľa sú najkritickejší k presvedčivosti rozhodnutí. Problémom je aj dĺžka rozhodovania o námietkach, ktorá môže spôsobovať komplikácie pri manažmente verejných financií vo verejnom sektore na Slovensku.

Tabuľka 2.6**Zhrnutie posudzovania decízora**

Decízor bol:	Áno/DO	Nie/DO	Čiastočne/DO	Áno/VO	Nie/VO	Čiastočne/VO
Kvalifikovaný	25 %	15 %	52 %	30 %	38 %	32 %
Nestranný	85 %	5 %	10 %	92 %	0 %	8 %
Ovplyvnený	25 %	70 %	0 %	5 %	71 %	0 %

Poznámka: DO – dodávateľa, VO – verejní obstarávatelia.

Zdroj: Autori.

Tabuľka 2.7**Zhrnutie kritérií**

Posledné konanie o námietkach bolo:	Áno/DO	Nie/DO	Čiastočne/DO	Áno/VO	Nie/VO	Čiastočne/VO
Zrozumiteľné	38 %	29 %	33 %	52 %	13 %	35 %
Predvídateľné	33 %	14 %	53 %	21 %	47 %	32 %
Presvedčivé	19 %	43 %	33 %	28 %	28 %	44 %

Zdroj: Autori.

2.4 ZHRNUTIE ZISTENÍ

ÚVO vykonáva dohľad nad procesom verejného obstarávania pred uzatvorením zmlúv vo forme riešenia námietok. Na Slovensku sa tak uplatňuje viacstupňové preskúvanie rozhodnutí verejných obstarávateľov a obstarávateľov, pričom Úradu bolo zverené administratívne preskúmanie. Riešenie námietok vykonáva Úrad aj pre zákazky, ktoré sú nižšie ako nadlimitné, teda nad rámec minima definovaného relevantnými smernicami EÚ.

Smernice ani judikatúra európskych súdov nezaväzujú jednotlivé krajiny EÚ ku konkrétnemu inštitucionálnemu riešeniu regulácie verejného obstarávania. Slovensko spĺňa formálne požiadavky aktuálne platných smerníc – bol zriadený Úrad, preskúvanie rozhodnutí obstarávateľov je zabezpečované Úradom a následne je možné sa obrátiť na nezávislé súdy (Krajský súd Bratislava, Najvyšší súd SR a Okresný súd Malacky⁴³).

V súvislosti s praxou v riešení preskúvania rozhodnutí verejných obstarávateľov o alokácii konkrétnej zákazky na Slovensku je však možno otvoriť minimálne dve otázky. Prvou je miera nezávislosti a odbornosti rozhodovania v tejto oblasti a druhou včasnosť a účinnosť preskúmania.

Nezávislé a odborné preskúvanie

Úrad na riešenie uvedenej agendy vyčleňuje takmer pätinu svojej kapacity. Počet námietok sa pohybuje okolo 400 ročne, s tým, že v priemere 18 % je následne stiahnutých. V priemere 7 % prípadov sa končí na súde, pričom z dostupných dát sa nedá robiť záver o strednodobej priemernej úspešnosti Úradu, pretože veľa prípadov je ešte otvorených.

Vo vzťahu k vnímaniu kvality riešenia danej agendy na ÚVO, verejní obstarávatelia a dodávatelia sú pomerne kritickí ku kvalifikovanosti tých, ktorí rozhodujú o námietkach. Pri agende námietok vidia verejní obstarávatelia ako najväčší problém predvídateľnosť a presvedčivosť rozhodnutí, dodávatelia sú najkritickejší k presvedčivosti rozhodnutí. Kritický postoj k presvedčivosti rozhodnutí ÚVO zo strany verejných obstarávateľov aj dodávateľov vážnejšie neprekvapí, keďže vo viacerých prípadoch mohol ÚVO rozhodnúť v neprospech respondentov. Viac prekvapí nespokojnosť so zrozumiteľnosťou rozhodnutí, teda že mnohí respondenti jednoducho nerozumeli argumentom predložených v rozhodnutí.

Uvedené ukazuje, že väčšina nespokojných uchádzačov nepokračuje so svojou nespokojnosťou až na súd a len v malom počte prípadov dochádza k úplne neustrannému preskúmaniu súdmi.

S rozhodnutiami na ÚVO pritom nie sú vždy spokojní, tak ako to naznačili v dotazníkovom zisťovaní. Úrad má preto v rukách pomerne veľkú moc nad zastavením zákaziek a z uvedeného dôvodu je veľmi dôležité pozrieť sa na to, ako sa o námietkach rozhoduje a kto o nich rozhoduje.

Viaceré procesné kroky riešenia námietok na ÚVO sú priamo upravené v zákone o verejnom obstarávaní. Zákon však explicitne nerieši spôsob výberu tých, ktorí rozhodujú o námietkach, ani odborné požiadavky na daných decízorov. Zákon ponecháva predsedovi Úradu istú voľnosť pri vymenovaní konkrétnych členov komisie. Podobne je to pri odvolaní člena komisie, čo je riešené iba vnútorným predpisom, ktorý sa môže ľahko meniť. Rozhodovania sa priamo nezúčastňuje predseda ani podpredseda ÚVO, ale predseda ako štatutárny zástupca Úradu nesie zodpovednosť za kvalitu výstupov Úradu v tejto oblasti. Nepriamy vplyv na rozhodovanie o námietkach má predseda Úradu cez menovanie členov komisie. Aj z tohto dôvodu je legitímne žiadať silnejšiu nezávislosť vedenia Úradu a to politickú aj funkčnú.

Včasné a účinné preskúmanie

Ďalšími problémami sú dĺžka rozhodovania o námietkach, ktorá môže spôsobovať komplikácie pri manažmente verejných financií vo verejnom sektore na Slovensku, ako aj naplnenie požiadavky na rýchlu nápravu v čase, keď sa dá chybné rozhodnutie korigovať.⁴⁴ Rozhodnutia ÚVO sú preskúvané súdmi v lehotách niekoľkých mesiacov, niekedy aj oveľa dlhšie a rozsudky sú vydané v čase, keď už je zákazka pridelená. Súdny nerozhodujú o odklade vykonateľnosti rozhodnutia, čo spôsobuje, že ak sa podnikateľ, ktorého námietky Úrad zamietol, obráti na súd, obstarávateľ môže uzatvoriť zmluvu, nemusí čakať na rozhodnutie súdu. Pre podnikateľa, ktorý podal námietky preto rozhodnutie súdu, už nemá veľký význam z hľadiska získania zákazky. Je síce možné domáhať sa náhrady škody, získanie zákazky je však málo pravdepodobné.

⁴³ Uvedený súd je kompetentný v prípade, ak sa uplatní § 148a zákona o verejnom obstarávaní – ak sa podá návrh na určenie neplatnosti zmluvy, koncesnej zmluvy na práce alebo rámcovej dohody.

⁴⁴ Napríklad denník Sme (14.11.2012) priniesol informáciu, že nebol rešpektovaný názor Úradu na zabezpečenie externého dozoru nad stavbou cesty z Košíc na hranicu s Maďarskom formou súťaže. V októbri 2011 Krajský súd Bratislava rozhodol, že nevyhovuje žiadosti obstarávateľa o odklad vykonateľnosti rozhodnutia (zastaviť výberové konanie). NDS napriek tomu zabezpečuje dozor vlastnými kontrolórmami.

Z uvedených dvoch hlavných dôvodov odporúčame posilniť odbornosť a nezávislosť tých, ktorí rozhodujú o námietkach a konkrétne ponúkame na ďalšiu diskusiu dve riešenia:

- Prvou možnosťou je ponechať rozhodovanie na prvom stupni na ÚVO v komisiách, avšak **priamo v zákone riešiť mechanizmus výberu členov komisií rozhodujúcich o námietkach, ako aj odborné predpoklady na výkon tejto úlohy.** Odporúčame tiež posilniť kvalitu revízných postupov zo strany ÚVO vytvorením stabilného odvolacieho **kolektívneho orgánu**, s jasným, v zákone stanoveným systémom jeho kreovania a požadovanej odbornosti jeho členov. Tento orgán by mohol pôsobiť aj na zjednocovanie právnych názorov v rámci Úradu. Všetky rozhodnutia kolektívneho decízneho orgánu by mali byť zverejňované.
- Druhým možným riešením je zákonom vytvoriť špeciálny prvostupňový orgán, ktorý by využíval technickú a personálnu podporu ÚVO. V zákone by bolo zároveň nevyhnutné explicitne stanoviť spôsob jeho kreovania, odborné požiadavky na jeho členov a pod. Tento prístup by umožnil komplexnejšie posilniť nezávislé, odborné a včasné preskúmanie tak, aby rozhodnutia obstarávateľov boli rýchlo a nezávisle preskúmané v čase, keď je možná náprava, tak ako to požadujú smernice.

Pri oboch riešeniach je potrebné definovať spôsob výberu členov kolektívneho orgánu. V tomto kontexte navrhujeme, aby okrem predsedu a podpredsedu ÚVO nominačné právo do daného kolektívneho orgánu mali viacerí stakeholderi, medzi ktorých patria parlament, organizácie reprezentujúce podnikateľov, organizácia reprezentujúca miestnu samosprávu (ZMOS) a mimovládne organizácie. Zároveň odporúčame, aby:

- výberové konanie členov danej rady bolo vždy verejné,
- životopisy nominovaných by mali byť zverejnené počas 30 dní,
- v rámci menovania by mala vláda nominácie potvrdiť (ak nebudú vznesené výhrady voči kandidátom), alebo ak bude môcť vybrať, potom by vláda mala zverejniť správu o výberovom konaní, kde budú uvedení jednotliví kandidáti, informácia o tom, kto ich nominoval, kritériá výberu a odôvodnenie výberu konkrétnych členov.

Zároveň je možné uvažovať aj o zverení širších kompetencií daného kolektívneho orgánu, napríklad pri riešení etických otázok, podobne ako je to vo Švédsku alebo Poľsku, čo si však bude vyžadovať dodatočný výskum tejto problematiky.

3 DOHĽAD NAD VEREJNÝM OBSTARÁVANÍM - KONROLA

Predkladaná kapitola sa venuje kontrole v systéme verejného obstarávania vykonávanej Úradom. V prvej časti poukazujeme na požiadavky EÚ v tejto oblasti, v ďalšej na riešenia zabezpečujúce požiadavky EÚ na úrovni jednotlivých členských krajín. Tretia časť sa venuje Slovensku a po popise legislatívy predkladáme dáta, ktoré poukazujú na stav kontroly vykonávanej Úradom. Následne uvádzame výsledky dotazníkového zisťovania medzi skupinou verejných obstarávateľov a dodávateľov. V tejto kapitole prezentujeme aj prípadovú štúdiu, ktorá sa pozrela na dôsledky kontroly na úrovni kontrolovaných subjektov – verejných obstarávateľov. V závere tejto kapitoly zhrňujeme naše zistenia a predkladáme niekoľko odporúčaní.

3.1 POŽIADAVKY EÚ NA VÝKON KONTROLY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Otázkam kontroly sa v rámci regulácie EÚ venuje Smernica 18/2004/EC, konkrétne par. 81, ktorý definuje požiadavku na monitorovacie mechanizmy a odvoláva sa na Smernicu 89/665/EHS, ktorej sme sa bližšie venovali v druhej časti. Kontrola sa týka oboch fáz verejného obstarávania – fázy pred uzavretím zmluvy, teda predkontrakčnej fázy, a fázy po uzavretí zmluvy, teda kontraktačnej fázy. Kontrola a monitoring verejného obstarávania patrí medzi základné úlohy regulácie verejného obstarávania jednotlivých krajín.

3.2 KOMPATÍVNY POHĽAD NA RIEŠENIA PRIJATÉ V KRAJINÁCH EÚ

Kontrola verejného obstarávania nemá v jednotlivých krajinách EÚ rovnakú organizáciu a vo všeobecnosti môžeme rozlišovať medzi tromi základnými organizačnými modelmi:

Model 1: Hlavná úloha v rámci kontroly verejného obstarávania je zverená centralizovaným špecializovaným úradom – tzv. úradom pre verejné obstarávanie.

Model 2: Hlavnú kontrolnú funkciu verejného obstarávania vykonávajú samostatné organizácie vytvorené len na daný účel.

Model 3: Hlavná úloha v rámci kontroly verejného obstarávania je zverená externej kontrolnej inštitúcii v krajine.

MODEL 1

Hlavná úloha v rámci kontroly verejného obstarávania je zverená centralizovaným špecializovaným úradom – tzv. úradom pre verejné obstarávanie.

Uvedený model sa používa vo viacerých nových členských krajinách, ako sú napríklad Litva, Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Malta, Česká republika, a aj v niektorých starších, napríklad v Dánsku. V rámci

tohto prístupu sú aktivity daných úradov v oblasti kontroly často doplnené aj kontrolou zo strany najvyšších kontrolných inštitúcií v príslušnej krajine. Niektoré úrady sa venujú aj *ex ante* kontrole avykonávajú aj iné, nielen kontrolné funkcie.

MODEL 2

Hlavnú kontrolnú funkciu verejného obstarávania vykonávajú samostatné organizácie vytvorené len na daný účel.

Príkladom je Taliansko, kde bol vytvorený Úrad na kontrolu verejných zmlúv (*Authority for Supervision of Public Contract*). Rada tejto organizácie sa skladá zo siedmich členov menovaných parlamentom, pričom musia spĺňať definované profesijné kritériá.⁴⁵ Ďalšími príkladmi sú Slovinsko (*National Review Commission*), Nórsko, ktoré má Radu pre sťažnosti vo verejnom obstarávaní (*Public Procurement Complaint Board*) skladajúcu sa z desiatich vysokokvalifikovaných právnikov, prípadne Lotyšsko (*Procurement Monitoring Bureau*).

MODEL 3

Hlavná úloha v rámci kontroly verejného obstarávania je zverená najvyššej kontrolnej inštitúcii v krajine.

Príkladom tohto prístupu je Poľsko (*Supreme Chamber of Control*), Rakúsko (*The Court of Auditors – Rechnungshof*), Belgicko (*Court of Auditors*), Bulharsko (*National Audit Office*), kde kontrolu verejného obstarávania vykonáva aj orgán ministerstva financií (*State Financial Inspection*), ďalej Fínsko, Maďarsko (*State Audit Office a Government Audit Office*) a Slovinsko, kde taktiež kontrolu verejného obstarávania vykonáva orgán Ministerstva financií (*Budget Supervision Office*).

3.3 SLOVENSKO

V tejto časti sa bližšie venujeme slovenskému riešeniu v oblasti kontrolných úloh zverených ÚVO. Najprv sa pozrieme, čo k tejto otázke hovorí príslušná legislatíva, ďalej predstavíme dáta o kontrole vykonávanej Úradom a následne závery dotazníkového zisťovania v oblasti kontroly vykonávanej Úradom. Ďalej predkladáme prípadovú štúdiu, ktorá sa pozerá na účinnosť kontroly ÚVO.

3.3.1 Legislatíva

Zákon o verejnom obstarávaní upravuje viaceré aspekty kontroly. Venuje sa vymedzeniu predmetu kontroly, kde napríklad uvádza, že Úrad vykonáva kontrolu postupu zadávania zákaziek pred uzavretím zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody a pri výkone kontroly pred ukončením súťaže návrhov. Zároveň vykonáva kontrolu aj po uzavretí zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, po ukončení súťaže návrhov a po zrušení postupu zadávania zákazky a súťaže návrhov. V prvom prípade sa tak deje na základe vlastného podnetu úradu, na základe podnetu kontrolovaného na výkon kontroly ním zadávanej zákazky alebo na základe podnetu Úradu vlády Slovenskej republiky. V druhom prípade je to na základe podnetov fyzických osôb a právnických osôb, ktoré neboli oprávnené podať námietky, ďalej na základe podnetov orgánov štátnej správy a z vlastného podnetu úradu. Kontrola sa začína v deň doručenia oznámenia o jej začatí kontrolovanému.

Zákon uvádza, aké kompetencie majú zamestnanci ÚVO pri výkone kontroly a aké majú v tejto súvislosti povinnosti. Zákon tiež vymedzuje, kto môže požiadať o kontrolu:

- kontrola na základe vlastného podnetu úradu pred aj po uzavretí zmluvy,
- na základe podnetu kontrolovaného (verejný obstarávateľ, obstarávateľa osoba podľa § 7) na výkon kontroly ním zadávanej zákazky pred uzavretím zmluvy,
- na základe podnetu Úradu vlády SR pred uzavretím zmluvy
- na základe podnetov fyzických a právnických osôb, ktoré neboli oprávnené podať námietky po uzavretí zmluvy,
- na základe podnetov orgánov štátnej správy.

Zákon však bližšie nešpecifikuje, ako Úrad interne rozhoduje o tom, v ktorej konkrétnej inštitúcii v rámci svojej limitovanej kapacity vykoná kontrolu, ako zostavuje plán kontroly a pod.

3.3.2 Prax v oblasti kontroly vykonávanej Úradom

Na odbore kontroly pracuje dlhodobejšie kvantitatívne stabilizovaný počet pracovníkov, takmer pätina z celkového počtu pracovníkov ÚVO.

Tabuľka 3.1

Trend počtu zamestnancov na ÚVO pôsobiach na úseku kontroly za sledované roky a počet kontrolovaných prípadov (2010 – 2012)

Roky	Počet zamestnancov	Celkový počet doručených podnetov
2010	26 – 25 štátnozamestnaneckých + 1 vo verejnom záujme	416
2011	27 – 26 štátnozamestnaneckých + 1 vo verejnom záujme	660
2012 (k 30.9.)	25 – 24 štátnozamestnaneckých + 1 vo verejnom záujme	754

Poznámka: NA – nedostupné dáta.
Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie.

⁴⁵ V Taliansku pôsobia v tejto oblasti aj iné kontrolné inštitúcie. Príkladom je *Corruption Prevention and Combating Bureau*.

Keďže ročne prichádza na ÚVO pomerne mnoho podnetov na kontrolu, dopyt po kontrole prevyšuje kapacitu na danom odbore. Z daného dôvodu je dôležité vedieť, či má ÚVO kodifikované procesy rozhodovania o tom, čomu bude venovať svoju kapacitu, kto o tom rozhoduje, kto kontrolu schvaľuje a pod.. S touto otázkou sme sa obrátili na Úrad, ktorý uviedol nasledovné:

„Úrad má uzatvorené dohody o spolupráci s jednotlivými riadiacimi orgánmi, na základe ktorých vykonáva kontrolu postupu zadávania zákaziek pred uzavretím zmluvy a rovnako poskytuje odborné stanoviská, ak ide o zákazky, ktoré sú hradené z eurofondov, nakoľko počet týchto podaní bol v sledovaných obdobiach jeden z najväčších a vzhľadom na potrebu a prioritu čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ Úrad venoval pozornosť predovšetkým výkonu týchto kontrol pred uzavretím zmluvy. Nakoľko ide o výkon kontroly pred uzavretím zmluvy a jednotlivé riadiace orgány nie sú oprávnenými

osobami na podanie podnetu pred uzavretím zmluvy, tak Úrad si tieto podnety osvojuje a vykonáva kontrolu z vlastného podnetu. V tomto prípade nemožno hovoriť o subjektívnom rozhodovaní, ale ak Úrad vykonáva kontrolu z vlastného podnetu, tak ide v prevažnej miere o osvojenie si podnetov osôb, ktoré nie sú oprávnené na podanie podnetu pred uzavretím zmluvy, ale vzhľadom na závažnosť a dôležitosť je nevyhnutné uvedenú kontrolu vykonať.“

Z uvedeného vyplýva, že Úrad v sledovanom období nevykonával náhodný typ kontroly vybranej vzorky subjektov podliehajúcich ZVO.

Z pohľadu transparentnosti, verejnej dostupnosti informácií spojených s výkonom kontroly, na internetovej stránke ÚVO je k dispozícii register výpisov rozhodnutí o kontrole za jednotlivé roky.⁴⁶ Nie sú tam však uvedené rozhodnutia o zrušení predbežného opatrenia v kontrole pred uzavretím zmluvy, ktorými nebolo zistené porušenie zákona.⁴⁷

Tabuľka 3.2

Typy vykonaných kontrol

Roky	Celkový počet kontrolovaných prípadov	Celkový počet kontrolovaných verejných súťaží	Celkový počet kontrolovaných užších súťaží	Celkový počet kontrolovaných RKSZ	Celkový počet kontrolovaných RKBZ
2010	416	98	95	1	58
2011	660	146	100	223	3
2012	754	336	78	1	74

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie.

Tabuľka 3.3

Preskúmaný objem verejných zdrojov/ celkový objem verejného obstarávania

Roky	Celkový počet prípadov kontroly na súde
2010	NA
2011	59 (počet žalôb na ÚVO z toho 21 priamo na kontrolu a 1 na protokol kontroly)
2012	NA

Poznámka: NA - nedostupné dáta.

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie.

Tabuľka 3.4

Pokuty

Roky	Počet udelených pokút
2010	29 (vo výške 454 324,99 eur)
2011	NA
2012	

Poznámka: NA - nedostupné dáta.

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie.

⁴⁶ <http://www.uvo.gov.sk/kontrola/vypis12.php>.

⁴⁷ Podľa par 146 ods 5.

3.3.3 Vnímanie kontroly verejnými obstarávateľmi a dodávateľmi

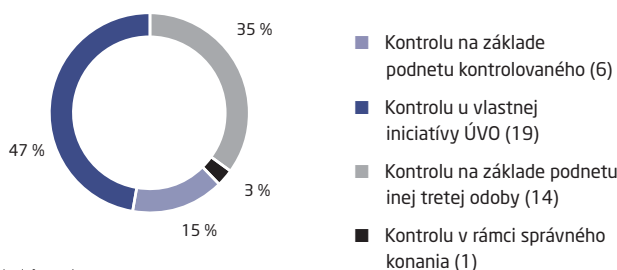
Otázky o kontrole sme kládli len verejným obstarávateľom.⁴⁸ V rámci vzorky obstarávateľov sme sa pýtali len tých, u ktorých kontrola prebehla, teda s ňou majú autentickú skúsenosť. Z celkového počtu respondentov 67 išlo o 40 respondentov (60 % respondentov). Pýtali sme sa jednak na dôvody vykonania kontroly v ich organizácii, pokutovanie zo strany ÚVO, ako aj na dopady danej kontroly.

Dôvody kontroly zo strany ÚVO

Kontrola vykonávaná Úradom bola uskutočnená z rôznych dôvodov. Najčastejšie išlo o kontrolu z vlastnej iniciatívy ÚVO, ďalej na základe podnetu tretej osoby a menej na základe podnetu kontrolovaného. Keďže takmer polovica kontrol v našej vzorke sa uskutočnila na základe rozhodnutia ÚVO, je dôležité kodifikovať procesy výberu vzorky kontrolovaných subjektov tak, aby sa minimalizoval subjektívizmus tých, ktorí danú vzorku pripravujú.

Graf 3.1

Typ kontroly zo strany ÚVO



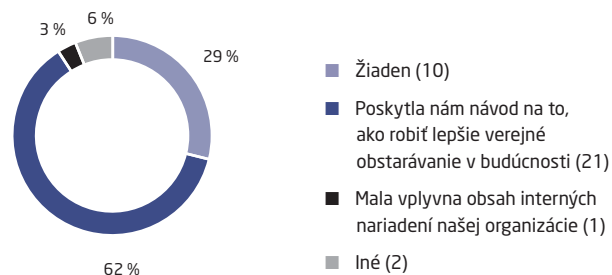
Zdroj:Autori.

V našej vzorke boli za posledných dvanásť mesiacov pokuty uložené štyrikrát, čo znamená, že pokutovaný bol jeden z desiatich kontrolovaných. Tri pokuty boli do výšky 1000 eur a jedna nad 30 000 eur.

Pýtali sme sa aj na dôsledky vykonávanej kontroly zo strany ÚVO na organizáciu verejného obstarávateľa. Odpovede sú uvedené v nasledujúcom grafe. Vzhľadom na to, že takmer jedna tretina respondentov v nej nevidela žiaden zmysel a 61 % respondentov poskytla návod, ako robiť verejné obstarávanie v budúcnosti lepšie, zdá sa, že hodnota kontroly zo strany ÚVO spočíva primárne v **edukatívnej úlohe**.

Graf 3.2

Aký vplyv mala kontrola na činnosť respondentov?



Zdroj:Autori.

Zhrnutie

Prieskum názorov verejných obstarávateľov na kontrolu vykonávanú Úradom naznačuje, že nimi vnímaný význam danej kontroly spočíva hlavne vo vzdelávaní obstarávateľov. Väčšina kontroly sa uskutočňuje na základe rozhodnutia ÚVO a z tohto dôvodu je dôležité mať na ÚVO jasné kritériá výberu kontrolovanej vzorky a procesu kontroly, a to v kodifikovanej podobe.

3.3.4 Prípadová štúdia - účinnosť kontroly vykonávanej Úradom

Kontrola organizácií verejného sektora vykonávaná externou štátnou organizáciou môže mať viaceré dôsledky pre kontrolovaný subjekt:

- slúži ako detekčný mechanizmus korupčného správania, keď zistenia kontroly slúžia polícii na začatie trestného stíhania vo veci korupcie či zneužitia právomoci verejného činiteľa;
- a/alebo slúži ako detekčný mechanizmus iného nevhodného správania na pracovisku organizácie verejného sektora, keď zistenia kontroly slúžia ako nástroj na výmenu personálu vykonávaného verejné obstarávanie;
- a/alebo slúži ako preventívny nástroj nekalých praktík a nástroj zlepšovania systému verejného obstarávania, keď na základe zistení kontroly sa uskutočnia zmeny vo formálnych pravidlách kontrolovaných subjektov.

V kontexte obmedzovania korupcie sú všetky tri možné dôsledky dôležité, pretože zvyšujú riziko konkrétneho korupčného správania a jeho možného odhalenia a potrestania. Ak dochádza k dosiahnutiu aspoň jedného z uvedených dôsledkov kontroly, môžeme hovoriť o kontrole, ktorá má čiastočný vplyv na obmedzovanie korupcie, a ide o efektívnu kontrolnú inštitúciu v zmysle definície Pavla (2009). Ten uvádza, že efektívny kontrolný systém je taký, ktorý porušenie zákona identifikuje a zasiahne porušovateľa takým spôsobom, že ho od ďalšieho porušovania odradí. Pavel uvádza, že

⁴⁸ Informácie o vzorke sú uvedené v Úvode.

efektívnosť kontrolného systému treba posudzovať podľa toho, či došlo k poučeniu subjektov, ktoré zákon porušili. Len vtedy, ak tieto subjekty prijali nápravné opatrenia, ktoré majú v budúcnosti zabrániť opätovnému porušeniu zákona o verejnom obstarávaní, možno podľa autora hovoriť o pozitívnych vplyvoch uskutočnených kontrol (Pavel, 2009).

Jednou z kompetencií ÚVO je vykonávanie kontroly výkonu verejného obstarávania na vzorke tých subjektov, ktoré sú povinné postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní (povinné osoby), ako sú napríklad verejní obstarávatelia a obstarávatelia. Namiesto je tak otázka, v akej podobe zvyšuje kontrola vykonávaná Úradom riziko korupčného správania a teda, aké reálne dôsledky má kontrola vykonávaná Úradom na kontrolované subjekty. Na uvedené sme sa bližšie pozreli v predkladanej prípadovej štúdii, ktorá ďalej rozvíja prístup prezentovaný Švédrom (2008) a Pavelom (2009).

Z metodologického hľadiska sme postupovali nasledovne:

- na internetovej stránke ÚVO⁴⁹ sú verejne dostupné protokoly z kontrol vykonávaných v roku 2009 až 2012, pri ktorých boli uložené pokuty Úradom. Z nich sme si vybrali pätnásť protokolov a pokutované subjekty sme oslovili;
- kontaktovali sme⁵⁰ príslušnú kontrolovanú inštitúciu a zisťovali sme odpovede na otázky uvedené v tabuľke 3.5, často prostredníctvom zákona o prístupe k informáciám. Ak neprichádzala odpoveď, nasledoval telefonický kontakt;

Prieskum sa realizoval v mesiacoch október až november 2012 a to viacerými formami, tak ako bolo uvedené vyššie. Hlavné zistenia sú uvedené v nasledovnej tabuľke.

Zistenia z tohto prieskumu ukazujú nasledovné:

- kontrola verejného obstarávania sa nemusí končiť predložením protokolu zo strany Úradu, časť kontrolovaných subjektov žiada preskúmanie zákonnosti rozhodnutia na súde. Vyvodenie zodpovednosti sa v takýchto prípadoch odkladá a ak v danom čase nastane výmena politického vedenia a aj riadiacich pracovníkov, k vyvodeniu priamej zodpovednosti s vysokou pravdepodobnosťou nedôjde;
- v prípadoch, keď sa kontrola ukončila predložením protokolu zo strany ÚVO, nedošlo k vyvodeniu osobnej zodpovednosti a len v zopár prípadoch došlo k zmene pravidiel. Kvalitatívnu zmenu pravidiel sme neskúmali.

Z uvedených zistení vyplýva, že kontrola vykonávaná Úradom nie je z hľadiska našich definičných znakov (Pavel, 2009) efektívnou kontrolou a neodradzuje od korupcie a iného nevhodného správania v uvedenej agende. Dané zistenia sú konzistentné so zisteniami Jana Pavla (2009), ktorý skúmal dôsledky kontroly vykonávanej Úradom v rokoch 2005 – 2008 (júl).

3.4 ZHRNUTIE ZISTENÍ

Ďalšia časť zistení sa týka oblasti kontroly vykonávanej Úradom. Naše zistenia poukazujú na to, že väčšina kontrol sa uskutočňuje z vlastnej iniciatívy ÚVO, keď si ÚVO osvojuje podnety od osôb, ktoré nie sú oprávnené na podanie podnetov. Z uvedeného vyplýva potreba definovania explicitnej metodológie výberu vzorky kontrolovaných v danom roku tak, aby sa obmedzila subjektivita v tejto oblasti.

Úrad si pripravuje aj plán kontrol na príslušný rok. Z dostupných dát však nie je jasné, aká metodika sa používa na jeho vytvorenie.

Tabuľka 3.5

Štruktúra otázok položených organizáciám, ktoré porušili zákon o verejnom obstarávaní

- | | |
|----|--|
| 1. | Bola v súvislosti s vyššie spomínaným porušením zákona určená zodpovedná osoba resp. skupina osôb? |
| 2. | Ak áno, aká bola jej funkcia a v čom spočívalo jej pochybenie. |
| 3. | Ak áno, aké personálne dôsledky to znamenalo? |
| 4. | Ak áno, došlo k vymáhaniu čiastky, ktorá bola predmetom sankcie, od zodpovednej osoby resp. osôb? |
| 5. | Ak nebola určená zodpovedná osoba, prečo nedošlo k jej určeniu?6. |
| 7. | Boli vyvedené iné opatrenia vedúce k zamedzeniu výskytu podobných prípadov? (napríklad zmena smerníc organizácie apod.)
Ak áno, o aké opatrenia išlo? |

Zdroj:Pavel, 2009..

⁴⁹ <http://www.uvo.gov.sk/sk/rozhodnutia-o-ulozeni-pokuty>

⁵⁰ Dané subjekty kontaktovali podľa predloženej metodiky študenti magisterského štúdia Verejnej politiky na FSEV UK v Bratislave, ktorým týmto dakujem za spoluprácu.

Dotazníkové zisťovanie a prípadová štúdia sa pozreli aj na význam kontroly pre verejných obstarávateľov. Dotazníkové zisťovanie poukazuje na význam kontroly hlavne v podobe vzdelávania obstarávateľov, prípadová štúdia je menej optimistická. Tá na sledovanej vzorke nepreukázala vplyv na vyvodenie osobnej zodpovednosti za chyby v organizácii nákupov, ani vplyv na systémové pravidlá v organizáciách nákupcov. Na základe vyššie uvedeného sa tak ukazuje byť nevyhnutné, podobne ako to už uviedol Pavel (2009), zabezpečiť, aby kontrolované subjekty dostatočne reagovali na udelené pokuty a rozhodnutia. Za zväženie stojí návrh zakotviť povinnosť informovať ÚVO o uskutočnených opatreniach, ktoré majú porušovaniu zákona v budúcnosti ďalej predchádzať.

Posledný bod, ktorého sa v zhrnutí dotkneme, je zverejňovanie informácií o výsledkoch kontroly. Naše zistenia poukazujú na potrebu posilniť aj túto oblasť, a to jednak procesnú, ako aj výsledkovú transparentnosť. V procesnej oblasti odporúčame vypracovať a zverejniť metodiku kontroly (ako sa rozhoduje o tom, kto robí akú kontrolu), kodifikovať postupy kontroly, vzory kontrolných protokolov. V oblasti výstupovej transparentnosti odporúčame zverejňovať všetky rozhodnutia prijaté v kontexte kontroly.

Tabuľka 3.6

Súhrn zistení o výsledkoch kontroly

Názov kontrolovanej organizácie	Rok kontroly	Predloženie protokolu polícii	Určenie zodpovednej osoby	Personálna výmena v kontrolovanej organizácii	Vymáhanie pokuty od zodpovednej osoby	Zmena formálnych pravidiel v kontrolovanej organizácii	Preskúmanie zákonnosti rozhodnutia súdom
Slovenská správa ciest	2011	Nie	Nie	Nie	Nie	Áno	Nie
Obec Hodejov	2011	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Ministerstvo hospodárstva SR	2011	Nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Súdne pojednávanie ešte nebolo vytýčené
Gymnázium Rajec/ Žilinské VÚC							
Ministerstvo kultúry SR	2011	Nie	Nie	Nie	Nie	Aktualizovaný príkaz ministra v oblasti nákupov	Nie
Papradňanská dolina – kanalizácia	2011	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Mesto Rožňava	2009	Nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Prípady na NSSR
Slovenská technická univerzita v Bratislave	2010	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie/ upovedomenie rektora o potrebe dodržiavania zákona	Nie
Obec Jakubany	2011	Nie	Nie	Nie	Nie	Interná smernica	Nie
Dopravný podnik Bratislava	2009	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	2011	Nie	Nie	Nie	Nie	Revízia vnútorných predpisov	Nie
Mesto Nová Baňa	2008?	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Ministerstvo životného prostredia SR	2011	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Áno, na krajskom súde
Ministerstvo vnútra SR	2011	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	Zatiaľ nie	
Štátny pedagogický ústav	2011	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie/preškolenie účastníkov konania	Nie

Zdroj: Autori.

4 METODICKÉ USMERNENIA POSKYTOVANÉ ÚRADOM PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

V tejto kapitole sa venujeme analýze výkonu poradenskej funkcie Úradu v podobe poskytovania metodických usmernení. Kapitola sa skladá zo štyroch častí. V prvej poukazujeme na požiadavky EÚ, ďalšia predstavuje modely organizácie tejto agendy v krajinách EÚ. Tretia časť sa venuje Slovensku, a to jednak slovenským zákonným pravidlám v tejto oblasti, ďalej analýze reálneho výkonu danej úlohy a zároveň predstavujeme výsledky dotazníkového zisťovania vnímania výkonu uvedenej agendy verejnými obstarávateľmi a dodávateľmi v SR. Obsahuje tiež prípadovú štúdiu venujúcu sa analýze konkrétnych metodických usmernení. Záverečná časť zhŕňa hlavné zistenia a poskytuje niekoľko odporúčaní.

4.1 POŽIADAVKY EÚ V OBLASTI POSKYTOVANIA METODICKÝCH USMERNENÍ A PORADENSTVA

Uvedená problematika nie je explicitne riešená v smerniciach EÚ venujúcich sa verejnému obstarávaniu, preto v tejto agende ani neboli prijaté žiadne rozhodnutia ESD. Na druhej strane sa od krajín, ktoré sa uchádzali o členstvo v EÚ, v rámci prístupového procesu vyžadovalo, aby preukázali administratívnu kapacitu implementovať relevantné smernice verejného obstarávania. To si v praxi vyžiadalo vybudovať kapacitu a procesy pre viaceré podporné funkcie štátu v systéme verejného obstarávania. Danú agendu zabezpečovanú štátom v systéme podpory kvality verejného obstarávania tak môžeme definovať ako doplnkovú funkciu.

4.2 KOMPARATÍVNY POHĽAD NA RIEŠENIA PRIJATÉ V KRAJINÁCH EÚ

Podľa OECD (2007) je poradenstvo v oblasti verejného obstarávania poskytované vo všetkých členských krajinách EÚ, a to jednak verejným obstarávateľom/obstarávateľom, ako aj potenciálnym uchádzačom tak, aby sa zabezpečilo účinné zavádzanie legislatívy týkajúcej sa verejného obstarávania, základných princípov zmlúv zakladajúcich Európske spoločenstvo a dobrej praxe.

Jednotlivé krajiny EÚ sa však líšia v tom, ako je organizované poskytovanie daných služieb. V nasledujúcom texte predstavíme dva hlavné modely:

MODEL 1

Funkcia právneho poradenstva je zverená centrálnej organizácii - úradom pre verejné obstarávanie.

Uvedené platí hlavne pre nové členské krajiny EÚ. OECD (2003) upozorňuje na možné praktické problémy, ktoré môžu vzniknúť spojením viacerých agend verejného obstarávania pod jeden úrad.

Hovorí o tzv. systémovo zabudovanom konflikte záujmov, a to v prípade, keď ten istý úrad vykonáva poradenskú funkciu, teda poskytuje metodické usmernenia ku konkrétnym prípadom, a zároveň rozhoduje o námietkach. Tento potenciálny konflikt je ešte umocnený situáciou, keď daná inštitúcia robí aj ex ante kontrolu a odsúhlasenie postupu a následne môže rozhodovať o námietkach v tom istom prípade. Odlišné stanoviská pre ten istý prípad môžu ohroziť dôveryhodnosť príslušného Úradu. Podľa OECD (2003) bude musieť každý štát urobiť strategické rozhodnutie, či bude rozvíjať Úrad a jeho kompetencie tak, aby sa stal „centrom excelentnosti“ vo verejnom obstarávaní s tým, že si ponechá aj všeobecnú monitorovaciu funkciu, alebo sa stane úradom, ktorý bude robiť monitoring a preskúmavanie verejného obstarávania.

MODEL 2

Daná úloha bola zverená viacerým aktérom.

To znamená, že okrem centrálnych úradov poskytujú poradenstvo napríklad obchodné komory, asociácie malých a stredných podnikateľov, právne firmy a pod. V rámci poradenskej funkcie v oblasti verejného obstarávania štát zabezpečuje vykonávanie viacerých typov aktivít. Príkladom je:

- help-desk – poskytovanie právnych rád na dennej báze,
- vytváranie metodologických materiálov/podkladov – napríklad vzorovej metodológie na hodnotenie verejných súťaží iných metodík pre jednotlivé fázy cyklu verejného obstarávania,
- vydávanie publikácií, komentárov a interpretácií.

Nie každá členská krajina EÚ však zabezpečuje tento rozsah aktivít.

4.3 SLOVENSKO

V tejto časti sa bližšie pozrieme na to, ako je právne upravená agenda poskytovania metodických usmernení, ako je reálne vykonávaná a ako ju vnímajú relevantní stakeholderi – teda verejní obstarávateľia a uchádzači (dodávateľia) podľa dotazníkového zisťovania vykonaného TIS. V závere tejto časti sa nachádza miništúdia – analýza vybraných metodických usmernení ÚVO.

4.3.1 Legislatíva

Zákon o verejnom obstarávaní sa zmieňuje o tejto problematike v rámci vymedzenia pôsobnosti Úradu, keď uvádza, že Úrad má metodicky usmerňovať účastníkov procesu verejného obstarávania, ďalej má zverejňovať všetky svoje metodické usmernenia pre účastníkov procesu verejného obstarávania, a tiež viesť a verejnému obstarávateľovi a obstarávateľovi sprístupňovať na svojej internetovej stránke vzory elektronických dokumentov.

4.3.2 Prax v oblasti poskytovania metodických usmernení Úradom

V rámci Úradu pre verejné obstarávanie bol vytvorený odbor metodiky, ktorý vykonáva vyššie uvedené úlohy, tak ako ich definuje zákon o verejnom obstarávaní. Preto sme sa vo výskumnej časti zamerali na zisťovanie a vyhodnocovanie viacerých ukazovateľov činnosti odboru metodiky a tie prinášame v nasledujúcom texte.

V prvom rade sme sa pozreli na trend počtu zamestnancov na odbore metodiky, počtu poskytnutých metodických usmernení a čas, za ktorý sa poskytuje usmernenie. Dáta naznačujú klesajúci trend počtu zamestnancov na danej agende, narastajúci počet

žiadostí o usmernenie a narastajúcu lehotu jeho poskytnutia. Zároveň sa znižuje počet metodických usmernení poskytnutých do jedného týždňa a zvyšuje sa celkový počet usmernení poskytnutých do jedného mesiaca.

Pozreli sme sa aj na to, komu sa dané metodické usmernenia poskytujú, tak ako to ukazuje nasledujúca tabuľka. Dáta ukazujú, že z verejného sektora si najviac metodické usmernenia pýtajú verejné firmy a pomerne veľa si vyjasňujú postupy aj súkromné firmy. Uvedený stav môže byť spôsobený viacerými skutočnosťami – jednak môže ísť o nejasnosť zaradenia verejnej firmy, ako aj súkromnej firmy do pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní, ako aj menšou skúsenosťou s aplikáciou daného zákona do praxe v konkrétnej firme. Uvedené nasvedčujú aj dáta v tabuľke 4.3.

Tabuľka 4.1

Vývoj počtu zamestnancov na odbore metodiky, počet riešených prípadov a čas

Roky	Počet zamestnancov na úseku metodiky	Celkový počet metodických usmernení	Priemerná dĺžka predloženia metodického usmernenia zo strany ÚVO
2010	9 + sekretárka	367	1 – 25 dní
2011	8 + sekretárka	545	2 – 25 dní
2012 (k 30.9.)	7 + sekretárka	441	20 – 30 dní

Zdroj: ÚVO, 2010; ÚVO, 2011 a dáta z Úradu pre verejné obstarávanie získané v roku 2012.

Tabuľka 4.2

Usmernenia podľa subjektov verejného a súkromného sektora

Roky	Celkový počet MU	Celkový počet MU pre inštitúcie štátnej správy	Celkový počet MU pre inštitúcie miestnej samosprávy	Celkový počet MU pre regionálnu samosprávu	Celkový počet MU pre verejné firmy	Celkový počet MU súkromné firmy
2010	367	7 %	10 %	3,2 %	21 %	28,5 %
2011	545	9 %	15,5 %	2,2 %	22 %	25 %
2012 (k 30.9.)	441	Ukazovatele sa vyhodnocujú k 31. 12.				

Zdroj: ÚVO, 2010; ÚVO, 2011 a dáta z Úradu pre verejné obstarávanie získané v roku 2012.

Tabuľka 4.3

Usmernenia podľa kategórie povinnej osoby ZVO

Roky	Celkový počet MU	MU pre obstarávateľa (§ 8)	MU pre „ostatní“ – uchádzač/záujemca, fyzická osoba, advokátska kancelária, príp. iný subjekt	Celkový počet MU pre verejné firmy samostatne neevidované, zahrnuté v kategórii verejný obstarávateľ (§ 6)
2010	367	3,3 %	49,6 %	47,1 %
2011	545	3,3 %	47,88 %	48,82 %
2012 (k 30.9.)	441	Ukazovatele sa vyhodnocujú k 31. 12.		

Zdroj: ÚVO, 2010; ÚVO, 2011 a dáta z Úradu pre verejné obstarávanie získané v roku 2012.

Nasledujúca tabuľka bližšie poukazuje na vecné zamerania usmernení, teda na čo sa najviac pýtajú záujemcovia o metodické usmernenie. Dáta ukazujú, že viaceré problémové oblasti sa opakujú. Príkladom sú podmienky účasti a identifikácia kategórie povinnej osoby podľa zákona o verejnom obstarávaní.

4.3.3 Výsledky dotazníkového zisťovania

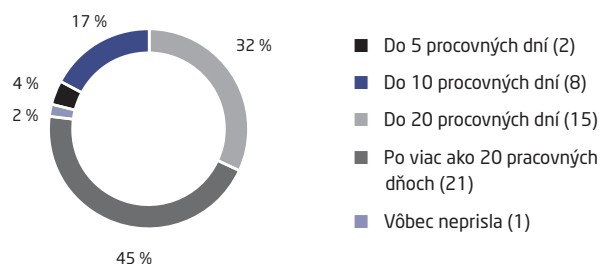
V rámci otázok zameraných na metodické usmernenia sme sa pýtali len tých verejných obstarávateľov, ktorí majú skúsenosť so získaním metodických usmernení z ÚVO. Ide o vzorku 49 respondentov (z 67), ktorí pôsobia predovšetkým v miestnej samospráve a štátnej správe. Podobne sme pristupovali k vzorke dodávateľov a skúsenosť s metodickými usmerneniami malo 14 respondentov. Pýtali sme na viaceré aspekty metodických usmernení – príkladom je dĺžka získavania metodického usmernenia a jeho zrozumiteľnosť.

Dĺžka procesu získavania metodického usmernenia

Obe skupiny respondentov majú podobnú skúsenosť s dĺžkou získavania metodického usmernenia z ÚVO – priemerný čas je 15 – 20 dní. Obstarávatelia však udávajú, že v 50 % prípadov bolo metodické usmernenie poskytnuté za viac ako 20 pracovných dní, čo môže komplikovať proces organizácie verejného obstarávania na oboch stranách – pri verejných obstarávateľoch aj dodávateľoch. Tieto dáta naznačujú potrebu dodatočnej analýzy daného stavu na ÚVO, teda toho, čím je daný stav spôsobený a či je na daný počet žiadostí o metodické usmernenia alokovaný dostatočný počet ľudí na ÚVO.

Graf 4.1

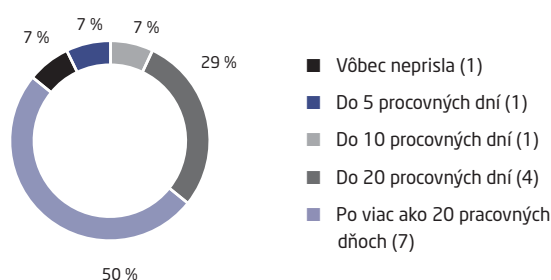
Ako dlho trvalo, kým respondentom prišlo metodické usmernenie (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 4.2

Ako dlho trvalo poskytnutie metodického usmernenia? (dodávatelia)



Zdroj: Autori.

Jasnosť metodických usmernení

Metodické usmernenie má zmysel vtedy, ak je ľahko pochopiteľné a poskytuje návod, ako správne postupovať pri verejnom obstarávaní. Preto sme sa pýtali na jasnosť usmernenia – teda či podľa neho vedeli respondenti postupovať. Odpovede naznačujú len čiastočnú jasnosť metodických usmernení, ako to ukazujú

Tabuľka 4.4

Vecné zameranie usmernení

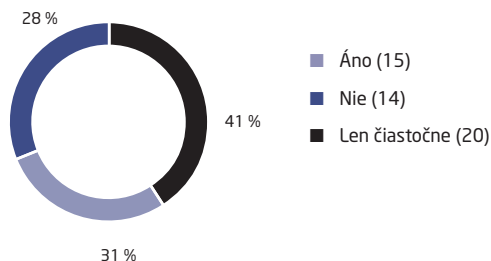
Roky	Celkový počet MU	Počet MU podľa ustanovení zákona o verejnom obstarávaní/ MU smerovali najviac k týmto ustanoveniam
2010	367	71/§ 26 – § 30 – podmienky účasti 63/§ 9 – uzatváranie dodatkov k zmluvám, uplatňovanie princípov verejného obstarávania a základných povinností verejného obstarávateľa a obstarávateľa 52/§ 6 – § 8 – identifikácia verejného obstarávateľa, obstarávateľa a osoby podľa § 7
2011	545	132 /§ 9 – nová povinnosť pre verejného obstarávateľa a obstarávateľa posielat' úradu kópie dokumentov z procesu zadávania zákazky, prijatím zákona č. 58/2011 Z. z. 92/ § 6 – § 8 – identifikácia verejného obstarávateľa, obstarávateľa a osoby podľa § 7 71/ § 99 – § 101 – zadávanie podprahových zákaziek
2012 (k 30.6.)	306	67/ § 9 – povinnosť pre verejného obstarávateľa/obstarávateľa posielat' úradu kópie dokumentov z procesu zadávania zákaziek, , ako aj podmienok uzavierania dodatkov k zmluvám, uplatňovania princípov vo verejnom obstarávaní azákladných povinností verejného obstarávateľa/obstarávateľa 51/ § 26 – § 28 – podmienky účasti 42/ § 112 – schvaľovanie postupu zadávania zákazky, resp. stanovenie/zvolenie správneho postupu

Zdroj:Dáta z Úradu pre verejné obstarávaniezískané v roku 2012.

nasledujúce grafy, pričom menej spokojní s jasnosťou metodických usmernení sú verejní obstarávatelia. Tieto dáta naznačujú rezervy ÚVO v tejto oblasti.

Graf 4.3

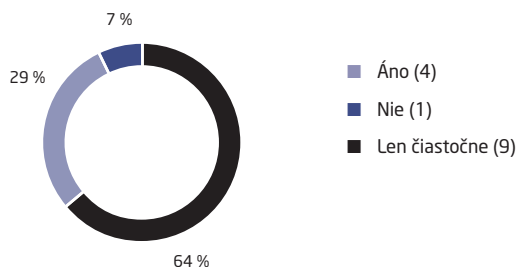
Bolo pre respondentov posledné metodické usmernenie dost' jasné tak, že podľa neho vedeli postupovať? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 4.4

Bolo prijaté metodické usmernenie jasné tak, že podľa neho vedeli dodávatelia postupovať? (dodávatelia)



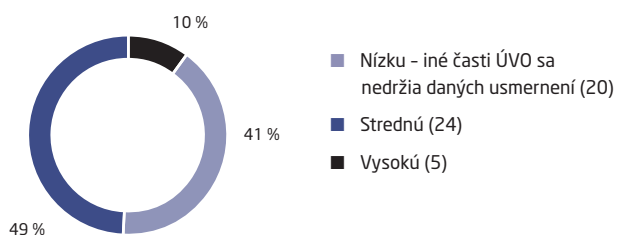
Zdroj: Autori.

Istota správneho postupu získaná metodickým usmernením

Čím je vyššia istota správneho postupu, ktorú respondenti získavajú metodickým usmernením, tým má pre verejných obstarávateľov a dodávateľov dané metodické usmernenie väčší význam. Odpovede na vnímanie miery istoty, ktorú získavajú respondenti metodickým usmernením, poskytuje nasledujúci graf a naznačuje rezervy ÚVO.

Graf 4.5

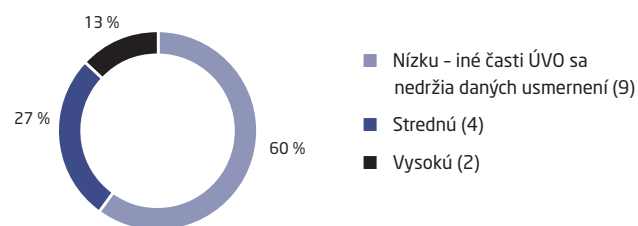
Ákú istotu postupu získali respondenti daným metodickým usmernením? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 4.6

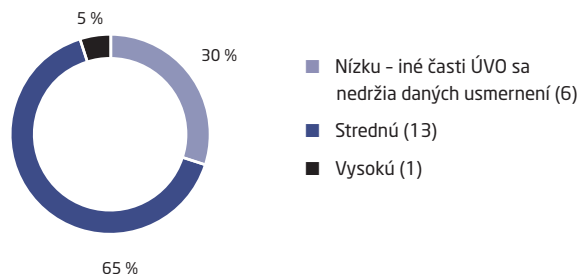
Ákú istotu postupu získali respondenti v štátnej správe daným metodickým usmernením



Zdroj: Autori.

Graf 4.7

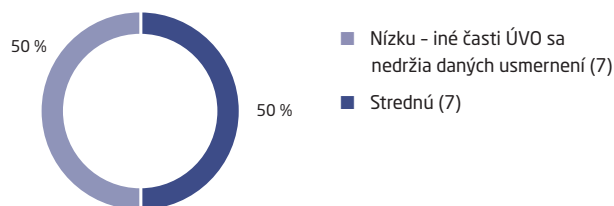
Ákú istotu postupu získali respondenti v miestnej samospráve daným metodickým usmernením



Zdroj: Autori.

Graf 4.8

Miera istoty správneho postupu pri verejnom obstarávaní (dodávatelia)



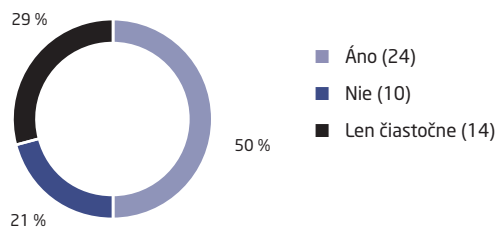
Zdroj: Autori.

Konzistentnosť metodických usmernení

Pýtali sme sa aj na to, či boli dané metodické usmernenie konzistentné s predošlými usmerneniami, ktoré si v danej agende respondenti študovali/pozreli. Relatívne spokojnejší s konzistenciou metodických usmernení sú verejní obstarávatelia. Väčšina odpovedí dodávateľov naznačuje čiastočnú konzistentnosť.

Graf 4.9

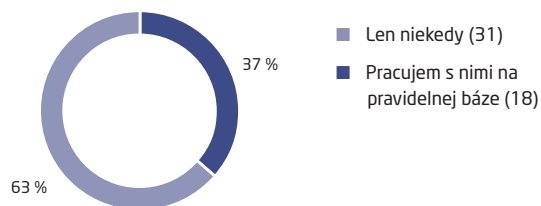
Bolo metodické usmernenie konzistentné s ostatnými usmerneniami? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 4.11

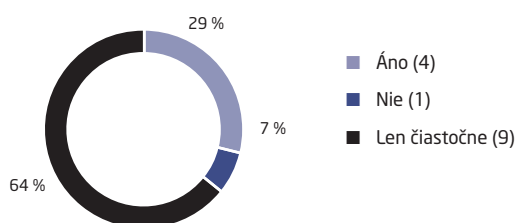
Pracujete s databázou metodických usmernení? (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 4.10

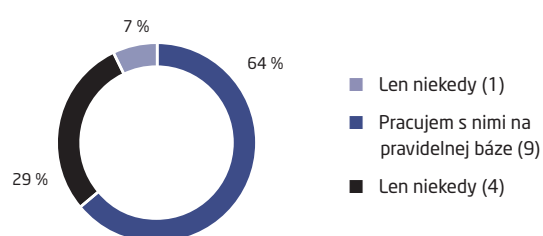
Bolo dané metodické usmernenie konzistentné s predošlými materiálmi? (dodávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 4.12

Pracujete s databázou metodických usmernení? (dodávatelia)



Zdroj: Autori.

Používanie databázy metodických usmernení

Význam databázy metodických usmernení, s ktorou pracujú pri príprave verejného obstarávania hodnotili pozitívne obe skupiny respondentov.

Nasledujúca tabuľka obsahuje zhrnutie hodnotenia kvality metodických usmernení respondentmi.

4.3.4 Prípadová štúdia - analýza vybraných metodických usmernení ÚVO

V prípadovej štúdii sme analyzovali prax Úradu v oblasti metodických usmernení, pričom sme sa zamerali na dve oblasti:

- podmienky účasti – subdodávky a splnenie podmienok účasti preukázané inou osobou,
- ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku.

Tabuľka 4.5

Zhrnutie posudzovania kvality metodických usmernení

Metodické usmernenie bolo:	Áno/DO	Nie/DO	Čiastočne/DO	Áno/VO	Nie/VO	Čiastočne/VO
Jasné	14 %	42 %	28 %	30 %	29 %	41 %
Konzistentné	28 %	7 %	65 %	49 %	20 %	29 %

Zdroj: Autori.

V každej z uvedených oblasti sme charakterizovali úpravu danej oblasti v európskych smerniciach, popísali sme relevantné rozhodnutie ESD a metodické usmernenia Úradu. Posudzovali sme, či sú metodické usmernenia konzistentné s európskou judikatúrou.

Subdodávky a splnenie podmienok účasti preukázané inou osobou

Európske smernice umožňujú uzatváranie zmlúv so subdodávateľmi v záujme podpory účasť malých a stredných podnikov na obstarávaní. Podľa ESD sú ustanovenia, ktoré by zakazovali subdodávky považované za nesúladné s európskymi smernicami.⁵¹ Podľa súdu naopak smernice predpokladajú možnosť pre uchádzača zabezpečiť časť zákazky cez tretie strany. Smernice stanovujú, že obstarávateľ môže žiadať od uchádzača, aby uviedol podiel zákazky, ktorý má v úmysle zabezpečiť cez subdodávky.⁵² Navyše s ohľadom na kvalitatívne kritériá pre selekciu, smernice majú explicitné ustanovenie pre možnosť zabezpečiť preukázanie technickej spôsobilosti poskytovateľa služby prostredníctvom zapojenia iných subjektov, bez ohľadu na to, či priamo patria podnikateľovi, ktorý zabezpečuje služby a či samotný poskytovateľ bude mať kapacitu to realizovať, alebo uvedením podielu kontraktu, ktorú poskytovateľ služby plánuje zabezpečiť cez subdodávky.

ESD judikoval,⁵³ že uchádzač nemôže byť vylúčený zo súťaže na poskytnutie verejných služieb iba na základe toho, že navrhol zabezpečiť služby nie vlastnými kapacitami, ale prostredníctvom ďalších subjektov. Pre poskytovateľa verejnej služby, ktorý samotný nespĺňa podmienky vyžadované v súťaži je teda prípustné, aby obstarávateľovi uviedol, aké zdroje tretích strán navrhuje využiť. Podľa súdu je ale na poskytovateľovi služby, aby preukázal, že aj kapacity tretích strán budú k dispozícii tak, aby sa zabezpečila realizácia zákazky.⁵⁴

Smernice nevylučujú zákaz alebo obmedzenie využitia subdodávok na zabezpečenie podstatnej časti zákazky v prípade, ak obstarávateľ nevie preukázať technické a ekonomické kapacity subdodávateľov pri vyhodnocovaní zákazky.⁵⁵

Podľa ESD smernice neumožňujú, aby referencie týkajúce sa dodávok, ktoré realizuje uchádzač pre iných odberateľov, boli posudzované ako hodnotiace kritérium, a nie ako kritérium pre posúdenie spôsobilosti dodávateľov realizovať zákazku.⁵⁶

V oblasti subdodávok a splnenia podmienok účasti preukázané inou osobou sme analyzovali päť metodických usmernení úradu z rokov

2009 – 2011. Metodické usmernenia sú konzistentné s judikatúrou ESD a v niektorých prípadoch priamo v usmernení odkazujú na rozhodnutia C-5/97 Ballast Nedam Groep a C-176/98 HolstItalia.

Ekonomicky najvýhodnejšia ponuka

ESD judikoval, že zákazky by sa mali zadávať na základe objektívnych kritérií, ktoré zabezpečia súlad so zásadami transparentnosti, nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania a ktoré zaručia, aby sa ponuky posudzovali v podmienkach efektívnej hospodárskej súťaže. Z tohto dôvodu bolo vhodné umožniť, aby sa pri zadávaní zákazky použili iba dve kritériá – najnižšia cena a ekonomicky najvýhodnejšia ponuka.

Ak je kritériom výberu ekonomicky najvýhodnejšia ponuka, môžu sa brať do úvahy viaceré kritériá, napríklad kvalita, cena, technické riešenie, estetické a funkčné charakteristiky, environmentálne charakteristiky, prevádzkové náklady, nákladová efektívnosť, popredajné služby a technická asistencia, dodacie lehoty. Tieto kritériá nie sú vyčerpávajúce. Obstarávateľ musí špecifikovať, aká je relatívna váha každého z kritérií, ktoré budú vyhodnocované. Váhy sa môžu určiť stanovením intervalu s maximálnym rozpätím, alebo ak sa to nedá, tak poradím podľa významnosti.

Na zabezpečenie súladu so zásadou rovnakého zaobchádzania pri zadávaní zákaziek treba stanoviť povinnosť zabezpečiť potrebnú transparentnosť, ktorá umožní, aby boli všetci uchádzači primerane informovaní o kritériách a spôsoboch, ktoré sa budú uplatňovať na zistenie ekonomicky najvýhodnejšej ponuky. Verejní obstarávatelia sú preto zodpovední za uvádzanie kritérií pre zadanie zákazky a relatívnych váh priradených každému z týchto kritérií v dostatočnom časovom predstihu, aby ich uchádzači poznali pri príprave svojich ponúk.⁵⁷

Keď sa verejní obstarávatelia rozhodnú zadať zákazku na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, posúdia ponuky s cieľom určiť, ktorá z nich ponúka najlepšiu hodnotu za vynaložené peniaze. Na účely tohto posúdenia sa musia určiť ekonomické a kvalitatívne kritériá, ktoré ako celok musia umožniť určenie ekonomicky najvýhodnejšej ponuky pre verejného obstarávateľa. Určenie týchto kritérií závisí od predmetu zákazky, pretože kritériá musia umožňovať posúdenie úrovne plnenia ponúkanej každým z uchádzačov z hľadiska predmetu zákazky, ktorý je definovaný v technických špecifikáciách, a zmerať úžitok za vynaložené peniaze pre každú ponuku.

⁵¹ Prípád C-176/98, HolstItalia (1999) ECR-I-8607.

⁵² Prípád C-314/01, Siemens AG Österreich, ARGÉ Telekom Partner and Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Rozhodnutie z 18.3.2004.

⁵³ Prípád C-176/98, HolstItalia (1999) ECR-I-8607.

⁵⁴ Prípád C-176/98, HolstItalia (1999) ECR-I-8607.

⁵⁵ Prípád C-314/01, Siemens AG Österreich, ARGÉ Telekom Partner and Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Rozhodnutie z 18.3.2004.

⁵⁶ Prípád C-315/01.

⁵⁷ Napríklad C-87/94.

ESD ponecháva obstarávateľom pomerne vysokú flexibilitu pokiaľ ide o relevantné kritériá, ktoré obstarávatelia môžu využiť v rámci ekonomicky najvýhodnejšej ponuky. Na druhej strane faktory, ktoré nemajú relevanciu pri určení ekonomicky najvýhodnejšej ponuky bez ich opretia o objektívne kritériá, zahŕňajúce prvky arbitrárnosti, sú nesúladné so smernicami. S cieľom zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie by kritériá pre zadanie zákazky mali umožňovať, aby sa ponuky porovnávali a posudzovali objektívne. Ak sú tieto podmienky splnené, ekonomické a kvalitatívne kritériá pre zadanie zákazky, napríklad splnenie environmentálnych požiadaviek, môžu verejnému obstarávateľovi umožniť splnenie potrieb dotknutej verejnosti, ktoré sú uvedené v špecifikáciách zákazky. Za rovnakých podmienok môže verejný obstarávateľ použiť kritériá zamerané na splnenie sociálnych požiadaviek, najmä ako reakciu na potreby – definované v špecifikáciách zákazky – obzvlášť znevýhodnených skupín osôb, medzi ktoré patria osoby, ktoré sú príjemcami/používateľmi prác, dodávok tovaru alebo služieb, ktoré sú predmetom zákazky.

Pokiaľ ide o zohľadňovanie sociálnych faktorov, ESD viackrát zdôrazňoval potrebu ekonomického prístupu,⁵⁸ uznal pomerne veľkú voľnosť obstarávateľov pri zvažovaní neekonomických kritérií. Podľa súdu zmluvná podmienka súvisiaca so zamestnaním dlhodobo nezamestnaných je kompatibilná so smernicami, ak nemá priamy alebo nepriamy diskriminačný efekt na tendre v iných krajinách. Takáto podmienka musí byť uvedená v dokumentácii. Súd zdôraznil, že opatrenia súvisiace so zamestnanosťou môžu byť použité ako prvok hodnotiacich kritérií za podmienky, že nenarúšajú základné princípy Zmluvy. Environmentálne kritériá musia, ak majú byť súčasťou vyhodnocovania ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, spĺňať viaceré podmienky, najmä by mali byť objektívne, univerzálne aplikovateľné, striktné sa viazať na daný kontrakt a jasne pomáhať ekonomickej výhode pre obstarávateľa.

V oblasti ekonomicky najvýhodnejšej ponuky Úrad zverejnil výkladové stanovisko k §35a k §35 ods. 3. Na svojej internetovej stránke Úrad zverejnil za obdobie 2009 – 2012 deväť metodických usmernení týkajúcich sa ekonomicky najvýhodnejšej ponuky (§34) a zohľadnenia energetických a environmentálnych vplyvov prevádzky motorových vozidiel (§35a). Boli zamerané na zohľadnenie energetických a environmentálnych vplyvov pri nákupe motorových vozidiel pri stanovení technických špecifikácií, objasnenie relevantných kritérií vo vzťahu k charakteru zákazky, čo nesmie byť kritériom na vyhodnotenie ponúk, ak je jedným z kritérií cena, či má byť uvádzaná aj s DPH, čo môžu byť ďalšie kritériá na vyhodnotenie ponúk, že kritériom na hodnotenie ponúk nemôžu byť požiadavky, ktoré súvisia s preukazovaním technickej a odbornej spôsobilosti. Porovnanie judikatúry ESD a metodických usmernení ÚVO v oblasti ekonomicky najvýhodnejšej ponuky **nenaznačuje odchýlky**.

Zhrnutie zistení a komentár k zisteniam

Metodické usmernenia ÚVO sú spravidla veľmi stručné a odpovedajú na zadané otázky predkladateľa. Naše prípadová štúdia zároveň ukazuje, že **sú v súlade s rozhodnutiami ESD**.

Stručnosť, resp. istá výkladová konzervatívnosť metodických usmernení môže spočívať vo viacerých faktoroch. Jednak otázky predkladané na ÚVO môžu byť aj účelovo formulované a nemusia zodpovedať reálnym podmienkam, pričom Úrad nemá k dispozícii dokumentáciu, aby si to overil. Z tohto môže vyplývať opatrnosť Úradu, teda snaha neprekročiť veľmi dikciu zákona, pretože metodické usmernenia sa môžu následne konfrontovať s rozhodnutiami v oblasti námietok. Uvedené tak môže súvisieť s vyššie spomínaným systémovo zabudovaným konfliktom záujmov, keď tá istá inštitúcia metodicky usmerňuje a aj rozhoduje o námietkach, resp. vykonáva kontrolu. Ako vyplýva aj z dotazníkového zisťovania, obstarávateľa, resp. dodávateľa potom nie sú celkom spokojní, pretože nedostanú jasnú odpoveď, ako postupovať.

Druhým faktorom, ktorý môže spôsobovať stručnosť metodických usmernení, je skutočnosť, že rozhodnutia Úradu sú preskúmané súdmi, ktoré nie sú viazané metodickými usmerneniami Úradu, ale spravidla si tvoria vlastný právny názor, pričom ani rozhodovacia prax slovenských súdov nedáva vždy konzistentný rámec pre jasný výklad zákona. Navyše Úrad nemá možnosť obrátiť sa na ESD s návrhom na riešenie predbežnej otázky.

Na potvrdenie daných hypotéz odporúčame uskutočniť ďalší kvalitatívny výskum, táto prípadová štúdia sa venovala primárne konzistentnosti vybraných metodických usmernení a možné vysvetlenia uvedeného stavu len načrtla. V každom prípade v závere je možné skonštatovať, že výsledkom poskytovania metodických usmernení je začarovaný kruh, obstarávatelia a podnikatelia namietajú nedostatočné metodické usmernenie zo strany Úradu, Úrad volí opatrný postoj. Uvedená situácia vyžaduje systémové riešenie.

4.4. Zhrnutie zistení

EÚ v relevantných smerniciach explicitne nevyžaduje poskytovanie poradenstva na podporu verejného obstarávania v členských krajinách. Napriek uvedenému každá krajina EÚ dané aktivity zabezpečuje, aj keď v odlišných organizačných modeloch a ide o rozličné typy poradenských aktivít.

Slovensko, podobne ako väčšina mladších členských krajín EÚ, danou agendou poverila centrálny Úrad pre verejné obstarávanie (model 1). Daný úrad si vytvoril odbor metodiky, ktorého počet zamestnancov

⁵⁸ Napríklad v prípadoch C-380/98, C-44/96, C-360/96, C-237/99.

nepresiahol desať a postupom času sa ich počet znižuje, a to aj napriek tomu, že priemerná dĺžka poskytnutia metodického usmernenia sa podľa dát priamo z ÚVO pohybuje v intervale od 20 – 30 dní a počet žiadostí o metodické usmernenie je okolo 500 ročne.

Ako vnímajú kvalitu poskytovaných usmernení hlavní spotrebiteľia danej služby – teda verejní obstarávatelia a dodávatelia? To nám bližšie ukázalo dotazníkové zisťovanie. Podľa ich názorov nie je metodické usmernenie vždy také jasné a zrozumiteľné, aby mohli podľa neho konať a organizovať nákupy, čím sa znižuje jeho potenciálna pridaná hodnota pre správnosť verejného obstarávania na Slovensku. Z uvedeného vyplýva, že vedenie ÚVO by malo jednak posilniť odbornú kapacitu daného odboru z hľadiska počtu ľudí na odbore, azároveň sa bližšie pozrieť na kvalitu poskytovaných metodických usmernení a urobiť si napríklad štúdiu hodnotiacu jasnosť a zrozumiteľnosť poskytovaných usmernení. Respondenti zároveň poukazujú na to, že získané metodické usmernenia pre nich nie vždy znamenajú získanie právnej istoty pri realizovaní nákupov. Tento stav môže byť spôsobený buď slabou koordináciou odboru námietok a odboru metodiky, prípadne slabou odbornou kapacitou na odbore metodiky. Zistenie skutočného dôvodu si však vyžaduje uskutočniť dodatočné analýzy.

Problém, ktorý je potrebné v súvislosti s metodickými usmerneniami riešiť, je oddelenie metodických funkcií od dohľadových. Jedným z riešení je zamerať metodickú činnosť ÚVO iba na analýzy, príručky a metodicky usmerňovať obstarávateľov iba pred vyhlásením verejného obstarávania (ako sa má správne verejné obstarávanie pripraviť). Tým by sa eliminoval konflikt záujmov a vytvorili by sa predpoklady na to, aby sa zvýšila predvídateľnosť a jasnosť metodickej činnosti Úradu.

Metodická činnosť by mala byť viac zameraná na vypracovanie metodík, vzorov, zverejňovanie *bestpractices*. Ak by metodická

činnosť Úradu viac smerovala k vypracovaniu metodík a vysvetleniu relevantných inštitútov zákona o verejnom obstarávaní, mohlo by to pre obstarávateľov a dodávateľov zvýšiť predvídateľnosť rozhodovania Úradu. Podľa ESD⁵⁹ totiž platí, že ak verejná inštitúcia prijme metodické usmernenia, ktoré nemajú charakter všeobecne záväzného právneho predpisu, ktoré by bola administratíva povinná v každej situácii dodržiavať, vyjadrujú konvenčné pravidlá postupu, od ktorých sa nemôže v individuálnom prípade odkloniť bez udania dôvodov, ktoré by neboli v súlade so zásadou rovnosti zaobchádzania. Inštitúcia prijatím pravidiel postupu a ich zverejnením, že ich bude uplatňovať, sa sama obmedzuje pri výkone svojej voľnej úvahy a nemôže sa od týchto pravidiel odchýliť bez toho, aby nebola prípadne sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných právnych zásad, akými sú zásada rovnosti zaobchádzania alebo zásada legitímnej dôvery. To by umožnilo zvýšiť predvídateľnosť rozhodovacej praxe Úradu.

Dotazníkové zisťovanie (napríklad graf y 4.4 až 4.7) naznačujú, že iné odbory Úradu sa podľa názoru respondentov nie vždy riadia metodickým usmernením. Preto je potrebné nastaviť aj vnútorné komunikačné mechanizmy a procesy tak, aby stanoviská jednotlivých odborov boli konzistentné.

Kvalitné metodické usmerňovanie si zároveň vyžaduje vytvorenie primeraných odborných kapacít. To znamená vytvorenie podmienok pre stabilizovanie, odborný rast a profesionalizáciu zamestnancov.

Respondenti pozitívne hodnotili existenciu verejne dostupnej databázy metodických usmernení, ktorú považujú za dôležitý zdroj informácií pri príprave konkrétneho nákupu. Preto sa domnievame, že tento nástroj by mal ÚVO zlepšovať a uvažovať aj o vydávaní ďalších typov metodických pomôcok pre verejných obstarávateľov, ako sú napríklad vzorové popisy predmetov obstarávania, vzorové hodnotenia či postupy.

⁵⁹ Napríklad v prípadoch C-380/98, C-44/96, C-360/96, C-237/99.

5 VZDELÁVANIE, VÝSKUM A CERTIFIKÁCIA ODBORNE SPÔSOBILÝCH OSÔB

V tejto kapitole sa venujeme vzdelávaniu zabezpečenému zo strany ÚVO, ako aj certifikácii odborne spôsobilých osôb. Začíname požiadavkami EÚ a pokračujeme predstavením organizačných modelov v jednotlivých krajinách EÚ. V tretej časti sa pozeráme na riešenie zvolené na Slovensku a kapitolu zhrňujeme našimi zisteniami a odporúčaniami.

5.1 POŽIADAVKY EÚ NA VZDELÁVANIE, VÝSKUM A CERTIFIKÁCIU ODBORNE SPÔSOBILÝCH OSÔB

Vzdelávanie a certifikácia ľudí pôsobiacich v systéme verejného obstarávania nie je explicitne riešená v smerniciach EÚ venujúcich sa verejnému obstarávaniu, preto v tejto agende ani neboli prijaté žiadne rozhodnutia ESD. Na strane druhej sa od krajín, ktoré sa uchádzali o členstvo v EÚ, v rámci prístupového procesu vyžadovalo, aby preukázali administratívnu kapacitu implementovať relevantné smernice verejného obstarávania, čo si v praxi vyžiadalo vybudovať kapacitu a procesy pre viaceré doplnkové funkcie. Danú agendu vykonávanú v systéme regulácie verejného obstarávania tak môžeme definovať ako **doplnkovú funkciu**.

5.2 KOMPARATÍVNY POHĽAD NA RIEŠENIA PRIJATÉ V KRAJINÁCH EÚ

Krajiny EÚ sa v rámci štátnej podpory kvalitného verejného obstarávania venujú vzdelávaniu viacerých relevantných aktérov – jednak verejných obstarávateľov/obstarávateľov, ako aj potenciálnych uchádzačov zo ziskového a neziskového sektora. Na daný účel používajú viaceré nástroje, príkladom podľa OECD (2007) je:

- podpora výskumu a vzdelávania v oblasti verejného obstarávania na univerzitách, vo výskumných organizáciách a súkromnom sektore;
- organizovanie výskumu v oblasti legislatívy verejného obstarávania, jeho ekonomických aspektov a politik;
- zabezpečovanie tréningov a vzdelávania;
- organizovanie konferencií, seminárov;
- zodpovednosť za akreditačné schémy verejných obstarávateľov či konzultantov.

V skúmaných krajinách EÚ sa organizácia vzdelávania líši z viacerých hľadísk, v tejto štúdii budeme rozlišovať príslušné modely podľa dvoch kritérií:

- z hľadiska funkcií centrálnych úradov pri vzdelávaní,
- z hľadiska povinnej certifikácie povinných osôb.

Z hľadiska funkcií centrálnych úradov pri vzdelávaní môžeme hovoriť o troch základných modeloch (OECD, 2007):

Model 1: Centrálny úrad je v roli iniciátora, facilitátora a koordinátora a nesie zodpovednosť za definovanie vzdelávacej politiky v tejto oblasti. Samotný výkon vzdelávania je outsourcovaný.

Model 2: Centrálny úrad pripravuje a implementuje vzdelávanie/tréningy v oblasti verejného obstarávania. Zároveň však realizujú vzdelávanie v oblasti verejného obstarávania aj iné organizácie v krajine.

Model 3: Štát nezabezpečuje vzdelávanie v oblasti verejného obstarávania.

MODEL 1

Centrálny úrad je v roli iniciátora, facilitátora a koordinátora a nesie zodpovednosť za definovanie vzdelávacej politiky v tejto oblasti. Samotný výkon vzdelávania je outsourcovaný.

Príkladom je Fínsko, kde tréningové organizácie, napríklad spoločnosť HAUS⁶⁰ vlastnená na 60 % štátom, ponúkajú viaceré tréningy verejnému sektoru, monopolom či potenciálnym uchádzačom. Samosprávy majú vo Fínsku podobnú tréningovú organizáciu, ktorá sa volá EFEKO.⁶¹ Podobne je to v Nemecku, kde Federálna akadémia pre verejnú správu (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern*) organizuje tréningové programy pre obstarávateľov a na štátnej úrovni je k dispozícii množstvo ďalších tréningových programov. Nezávislý výskum a výučba v oblasti verejného obstarávania sa realizuje na univerzitách a prostredníctvom súkromných spoločností. V Nemecku je podľa OECD (2007) mnoho výskumných programov. Vo Veľkej Británii spolupracuje úrad napríklad s *The National School of Government* pri poskytovaní vzdelávania verejným obstarávateľom. Úrad (*Office of Government Commerce*) poskytuje vstupy do obsahu vzdelávania.

MODEL 2

Centrálny úrad pripravuje a implementuje vzdelávanie/tréningy v oblasti verejného obstarávania. Zároveň však vzdelávanie v oblasti verejného obstarávania realizujú aj iné organizácie v krajine.

Príkladom je Bulharsko, kde podľa OECD (2007) Úrad pre verejné obstarávanie organizuje národný tréningový program, a to pre verejný sektor, ako aj pre prirodzené monopoly a uchádzačov. Kurzy k verejnému obstarávaniu organizuje aj ÚHOS v Českej republike. V Taliansku je tým

⁶⁰ www.haus.fi.

⁶¹ www.efeko.fi.

poverený CONSIP, ktorý si vytvoril útvar výskumu a ten okrem iného organizuje semináre na tému verejného obstarávania a organizovania aukcií, kde sa venujú aj témam, ako sú manažment rizika pri verejnom obstarávaní, konkurencia pri elektronických platformách, ekonomické aspekty a dôsledky pre verejné politiky, pravidlá hodnotenia a pod. Ďalšou krajinou so silnou vzdelávacou kapacitou na centrálnom úrade je Poľsko, kde popri vzdelávaní tiež vydávajú mnohé publikácie pre oblasť verejného obstarávania.

MODEL 3

Štát nezabezpečuje vzdelávanie v oblasti verejného obstarávania.

Príkladom je Rakúsko, kde podľa OECD (2007) nie je vytvorený oficiálny tréningový program a vzdelávanie v tejto oblasti zabezpečujú súkromné inštitúcie v spolupráci s univerzitami.

Z hľadiska overovania dosiahnutého vzdelania jednotlivých verejných obstarávateľov/obstarávateľov môžeme tiež hovoriť o dvoch základných modeloch:

Model 1: Povinná certifikácia verejných obstarávateľov.

Model 2: Bez formálnej certifikácie verejných obstarávateľov.

MODEL 1

Povinná certifikácia verejných obstarávateľov.

Tento model sa v rámci EÚ vyskytuje len na Slovensku. To znamená, že každý, kto chce prideliť zákazku nad istú sumu/limit, musí organizovaním pridelenia danej zákazky poveriť Úradom certifikovanú osobu.

MODEL 2

Bez formálnej certifikácie verejných obstarávateľov.

Uvedený model platí sa uplatňuje vo väčšine krajín EÚ.

5.3 SLOVENSKO

V tejto časti sa bližšie pozrieme na to, ako je na Slovensku právne upravená agenda zabezpečovania vzdelávania verejných obstarávateľova jeho overovanie. Ďalej poskytneme dáta poukazujúce na prax v sledovanej oblasti a na to, ako verejní obstarávatelia a uchádzači (dodávatelia) vnímajú vzdelávanie zabezpečované Úradom.

5.3.1 Legislatíva

Slovenská právna úprava neukladá ÚVO zabezpečovať širšie vzdelávanie a výskum v oblasti verejného obstarávania nad rámec

zabezpečenia odbornej prípravy v rámci certifikácie odborne spôsobilých osôb. V oblasti certifikácie zákon stanovuje, že povinné osoby (napríklad verejný obstarávateľ aobstarávateľ) sú povinní vykonávať činnosti vo verejnom obstarávaní prostredníctvom fyzických osôb, ktoré získali odbornú spôsobilosť na verejné obstarávanie a sú zapísané v zozname odborne spôsobilých osôb, ktorý vedie Úrad. Zároveň definuje predpoklady na získanie odbornej spôsobilosti

- bezúhonnosť žiadateľa,
- vysokoškolské vzdelanie a štyri roky odbornej praxe voverejnom obstarávaní alebo úplné stredné vzdelanie,a šesť rokov odbornej praxe vo verejnom obstarávaní,
- účasť na odbornej príprave,
- úspešné vykonanie skúšky.

Odbornú prípravu žiadateľov vykonáva organizátor školenia v rozsahu dohodnutom s Úradom a pod dozorom Úradu. Skúška sa vykonáva pred skúšobnou komisiou Úradu, ktorá je najmenej trojčlenná. Členov skúšobnej komisie Úradu a jej predsedu vymenúva a odvoláva predseda Úradu. Skúšku môže vykonať iba žiadateľ, ktorý sa zúčastnil na odbornej príprave a požiadal Úrad o vykonanie skúšky.

Verejný zoznam OSO, ktorý vedie ÚVO, je zverejnený na jeho internetovej stránke.⁶²

5.3.2 Prax v oblasti vzdelávania, výskumu a certifikácie

Úrad nemá a ani v minulosti nemal žiadne grantové programy zamerané na podporu výskumu v oblasti verejného obstarávania. Nemá ani žiadne oficiálne partnerstvá zamerané na výskum vo verejnom obstarávaní s vybranými univerzitami na Slovensku.

Čo sa týka interných kapacít na realizáciu výskumu, Úrad nemá vytvorený odbor zameraný na danú oblasť. Ako ukazuje tabuľka 5.1., na úseku vzdelávania pôsobí jeden zamestnanec s tým, že zabezpečuje školenia a certifikáciu OSO. Vzdelávania OSO je organizované prostredníctvom siedmich kontrahovaných firiem. Výber daných firiem zabezpečujúcich odbornú spôsobilosť na získanie odbornej spôsobilosti na verejné obstarávanie sa realizoval na základe Úradom vypracovaných kritérií a predložených projektov firiem na Úrad. Výber sa uskutočnil v rokoch 2000 a 2001. Počet organizátorov školení sa od roku 2001 nemenil. Platba za odbornú prípravu sa poukazuje priamo organizátorovi školenia, pričom ÚVO ceny školenia nereguluje.

⁶² <http://www.uvo.gov.sk/zoznamy/zoznam2.html>

Úrad neorganizuje verejné diskusie, workshopy či odborné konferencie na aktuálne otázky v oblasti verejného obstarávania.

Dáta o počte OSO ukazujú na pomerne stabilizovanú celkovú základňu ľudí, ktorí majú odbornú spôsobilosť v oblasti verejného obstarávania s tým, že počty ročne vyčiarknutých osôb, ako aj udelených sankcií sa znižuje. Rovnako sú stabilizované ročné prírastky OSO.

5.3.3 Vnímanie kvality OSO a ich vzdelávania verejnými obstarávateľmi a dodávateľmi

Pozreli sme sa aj na vnímanie kvalifikovanosti OSO zo strany verejných obstarávateľov a dodávateľov. Jednotlivým skupinám respondentov sme kládli odlišné otázky, na čo v texte upozorňujeme.⁶³

Kvalifikovanosť OSO

Názory obstarávateľov na danú problematiku približuje nasledovný graf, ktorý naznačuje, že kvalifikovanosť OSO je väčšinou hodnotená ako čiastočná.

Tabuľka 5.1

Vzdelávanie OSO

Roky	Počet zamestnancov pôsobiacich na úseku vzdelávania	Počet vzdelávacích kurzov	Celková cena zaplatená vzdelávacím firmám za vzdelávanie	Počet kontrahovaných firiem na vzdelávanie	Spôsob výberu daných firiem
2010	3	16 kurzov odbornej prípravy	0	7	*
2011	1	30	0	7	*
2012	1	21	0	7	*

Poznámka: Počet zamestnancov pôsobiacich na úseku vzdelávania sa myslí počet zamestnancov úradu, ktorí pracujú na úseku činností pre odborne spôsobilé osoby, čiže zabezpečenie školení odbornej prípravy, skúšok na získanie odbornej spôsobilosti, preskúšanie OSO, zabezpečenie nariadených preškolení OSO, zápis do zoznamu a pod.

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie. Poskytnuté údaje sú vo vzťahu úradu ku kontrahovaným firmám zabezpečujúcich odbornú spôsobilosť na získanie odbornej spôsobilosti na verejné obstarávanie.

Tabuľka 5.2

Počet OSO, vyčiarknuté osoby a udelené sankcie

Roky	Celkový počet OSO	Počet vyčiarknutých OSO	Počet udelených sankcií OSO	Dôvody sankcií
2010	4362	501	15	Porušenie zákona
2011	4289	367	12	o verejnom
2012	4365	223	4	obstarávaní

Poznámka: ÚVO: V uvedených počtoch sú zahrnuté aj obnovy konania, keďže zápisy do zoznamu OSO sú v režime správneho konania. Preto môže byť nesúlad údajoch.

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie.

Tabuľka 5.3

Ročný prírastok OSO

Roky	Celkový počet OSO	Počet nových OSO za daný rok
2010	4362	122
2011	4289	294
2012	4365	223

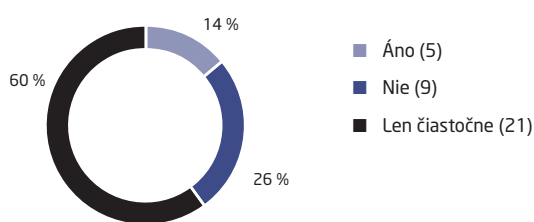
Poznámka: Nie všetci úspešní absolventi certifikácie v danom roku požiadajú o zápis do zoznamu OSO. Zákon o verejnom obstarávaní nerieši, kedy majú úspešní žiadatelia požiadať o zápis do zoznamu OSO, t. j. v danom roku môžu požiadať o zápis do zoznamu OSO aj z minulých rokov

Zdroj: Úrad pre verejné obstarávanie.

⁶³ Celá vzorka je predstavená v Úvode.

Graf 5.1

Sú OSO dostatočne kvalifikovaní pre svoju činnosť (dodávateľia)



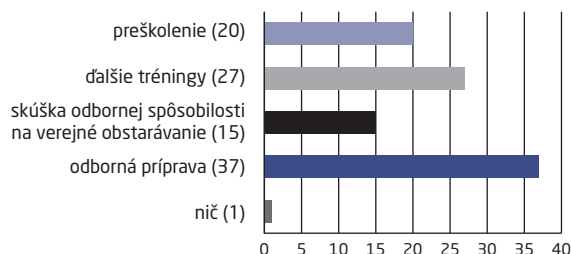
Zdroj: Autori.

Kvalifikačný proces OSO

Zaujímalo nás, ako respondenti, samotní verejní obstarávatelia, hodnotia kvalifikačný proces pre OSO. Respondenti mohli ako dôležité označiť viaceré procesy. Odpovede ukazujú, že najlepšie z tohto hľadiska hodnotia odbornú prípravu. Pri interpretácii uvedených odpovedí však treba byť opatrnejší, keďže verejní obstarávatelia môžu byť zaujatí vzhľadom na to, že mnoho z nich je aj OSO.

Graf 5.2

Relevantné procesy v rámci školenia OSO (verejní obstarávatelia)

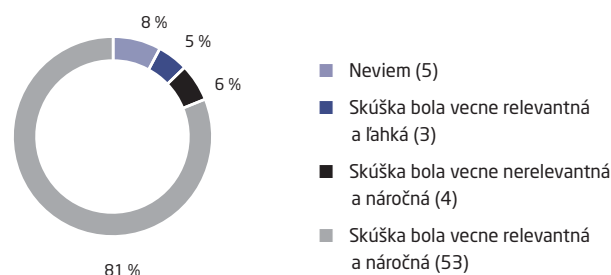


Zdroj: Autori.

Pýtali sme sa aj na náročnosť spojenú so získaním osvedčenia OSO formou skúšky odbornej spôsobilosti na verejné obstarávanie. 81 % respondentov vyjadrilo názor, že skúška bola vecne relevantná a náročná. Pri interpretácii tejto otázky však treba brať do úvahy skutočnosť, že nejde o nezaujatých hodnotiteľov.

Graf 5.3

Ako vnímajú respondenti náročnosť skúšky pre OSO (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

5.4 ZHRNUTIE ZISTENÍ

Európska únia v smerniciach upravujúcich problematiku verejného obstarávania explicitne nevyžaduje vzdelávanie verejných obstarávateľov, obstarávateľov a potenciálnych uchádzačov a ani ich formálnu certifikáciu. Napriek uvedenému krajiny EÚ venujú verejné zdroje na vzdelávanie relevantných aktérov, a to predovšetkým verejných obstarávateľov. Uskutočňujú mnohé typy aktivít, odorganizácie výskumu po zabezpečovanie tréningov. Centrálné úrady v tejto oblasti zohrávajú rôznu úlohu, od priameho vykonávania daných aktivít, po ich zabezpečovanie a outsourcing výkonu tretím subjektom.

Slovenský Úrad zabezpečuje len niektoré typy vzdelávacích aktivít, a to hlavne vzdelávanie tých, ktorí sa uchádzajú o certifikát OSO. ÚVO definuje štandardy vzdelávania na účel certifikácie, samotný výkon vzdelávania je outsourcovaný. To znamená, že uplatňuje skôr model 2, keď je Úrad koordinátorom. Počet firiem, ktoré realizujú vzdelávanie je fixný, nemenil sa od roku 2001.

Na **zlepšenie vzdelávania** odporúčame ÚVO tri veci:

1. Uskutočniť komparatívnu analýzu obsahu vzdelávania vykonávaného v krajinách, ktoré dosahujú dobré výsledky v verejnom obstarávaní, či už podľa štandardov EÚ⁶⁴ alebo OECD. Na základe danej analýzy pravidelne aktualizovať typy a obsahy vzdelávania relevantných aktérov a dopĺňať ich o nové postupy a trendy.
2. Vykonávať pravidelné on-line dotazníkové zisťovanie o tom, čo by sa chceli uchádzači, odborná obec či verejní obstarávatelia dozvedieť a lepšie naučiť z tejto agendy. Zdrojom informácií o obsahoch požadovaného vzdelávania sú aj požiadavky na metodické usmernenia a ich výklad.
3. Odporúčame znova uskutočniť výber firiem realizujúcich vzdelávanie v oblasti verejného obstarávania, do kritérií výberu zahrnúť aj požiadavku na inovácie vo vzdelávaní, a to jednak z hľadiska foriem, ako aj obsahu vzdelávania.

⁶⁴ Pozri napríklad EK, 2011.

ÚVO nerealizuje a oni nekoordinuje **výskum v oblasti verejného obstarávania** (napríklad cez grantové výzvy) a nestalo sa tak centrom excelentnosti v tejto oblasti. Preto ÚVO odporúčame posilniť jeho kapacity a programy. Príkladom pre ÚVO v tejto oblasti môže byť Veľká Británia (spolupráca s The National School of Government, ktorá organizuje vzdelávacie kurzy v oblasti verejného obstarávania) či Taliansko (spolupráca s CONSIP, ktorý má aj vlastný výskumný tím).

Zároveň Úrad požaduje **certifikáciu osôb**, ktoré chcú vykonávať verejné obstarávanie. To znamená, že overuje, či osoby vykonávajúce verejné obstarávanie ovládajú nimi definované štandardy. Ide o jedinú krajinu v rámci EÚ, ktorá uplatňuje takýto model. Za uskutočnenie skúšky sa zo strany OSO platí. Priame náklady štátu na tento mechanizmus certifikácie spočívajú v nákladoch koordinácie tejto činnosti na ÚVO vo forme definovania štandardov vzdelávania či vedenia zoznamov odborne spôsobilých osôb na Slovensku a ich prípadného vyčleňovania. Dáta z nášho dotazníkového zisťovania ukazujú, že verejní obstarávatelia, ktorí sú OSO, sú spokojní s procesom vzdelávania, keďže však ide vlastne o „samohodnotenie“, treba dané odpovede interpretovať opatrnejšie. Dodávateľia sú však už k otázke kvality OSO v zmysle ich kvalifikovanostikritickejší. Vzhľadom na to, že Slovensko v žiadnych komparatívnych prieskumoch kvality verejného obstarávania v EÚ nevystupuje ako najlepšia krajina, nevidíme vážnejší dôvod domnievať sa, že tí, čo prejdú formálnou certifikáciou sú lepší, ako tí, čo ňou neprejdú – to je prípad všetkých ostatných krajín EÚ. Preto sa domnievame, že Úrad by mal zväziť udržanie certifikácie OSO do budúcnosti.

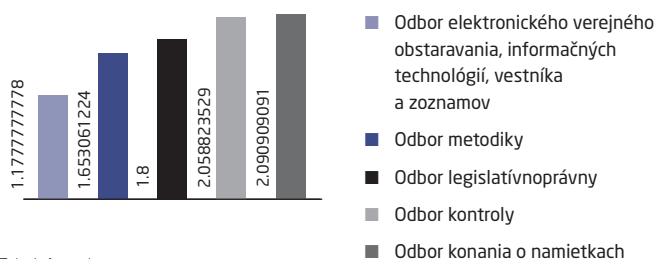
6 VNÍMANIE JEDNOTLIVÝCH DECÍZNYCH ČINNOSTÍ ÚRADU

ÚVO sa skladá z viacerých odborov, preto sme sa zamerali na hodnotenie ich činnosti obstarávateľmi a dodávateľmi. Respondenti hodnotili spokojnosť s jednotlivými odbormi ÚVO, a to v prípade, keď s daným útvarom mali osobnú skúsenosť. Činnosť odborov hodnotili známami, kde dobrá bola 1, stredná 2 a zlá 3.

Dáta naznačujú tri odlišné miery spokojnosti pri verejných obstarávateľoch a tri odlišné skupiny miery spokojnosti pri dodávateľoch. Verejní obstarávatelia sú najviac spokojní s Odborom elektronického verejného obstarávania, informačných technológií, vestníka a zoznamov. Ide o primárne technickú agendu bez vážnejších vecných konfliktov medzi aktérmi. Menej sú spokojní s Odborom legislatívno-právnym, s ktorým verejní obstarávatelia taktiež nemusia prichádzať do vecných sporov a pravidelných kontaktov, a s Odborom metodiky. Najmenšiu spokojnosť vykazujú odbory, ktoré majú na starosti konkrétnu decíznu činnosť voči verejným obstarávateľom a dodávateľom, a to Odbor konania o námietkach a Odbor kontroly. Dodávateľia sú taktiež najviac spokojní s Odborom elektronického verejného obstarávania, informačných technológií, vestníka a zoznamov. Menej sú spokojní s Odborom legislatívno-právnym a Odborom metodiky. Podobne ako verejní obstarávatelia sú aj dodávateľia najmenej spokojní s Odborom konania o námietkach a Odborom kontroly elektronického verejného obstarávania, informačných technológií, vestníka a zoznamov.

Graf 6.1

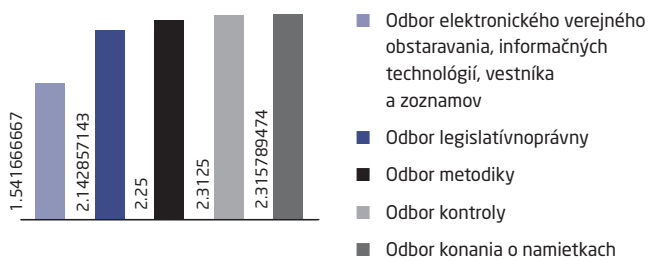
Spokojnosť s činnosťou vybraných odborov ÚVO (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 6.2

Spokojnosť s činnosťou vybraných odborov ÚVO (dodávateľia)



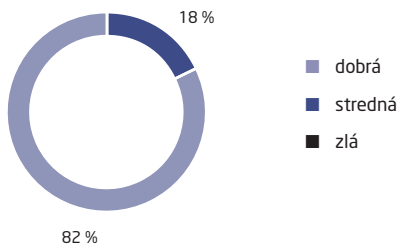
Zdroj: Autori.

Nasledujúce grafy bližšie približujú vnímanie uvedených odborov.

Odbor elektronického verejného obstarávania, informačných technológií, vestníka a zoznamov

Graf 6.3

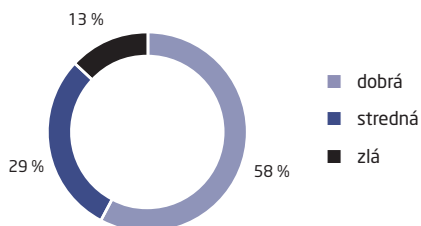
Spokojnosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 6.4

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávateľia)

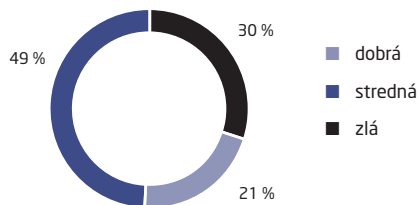


Zdroj: Autori.

Odbor konania o námietkach

Graf 6.5

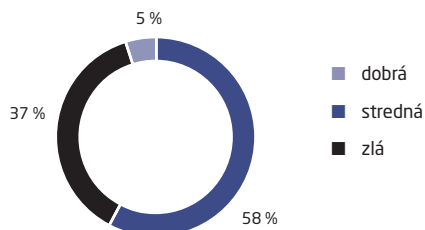
Spokojnosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 6.6

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávateľia)

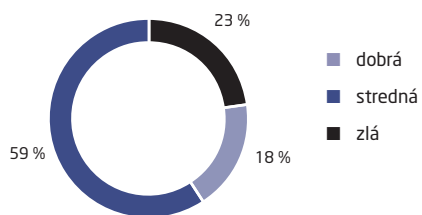


Zdroj: Autori.

Odbor kontroly

Graf 6.7

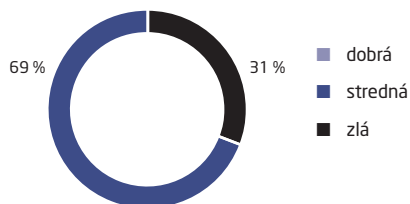
Spokojnosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 6.8

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávateľia)

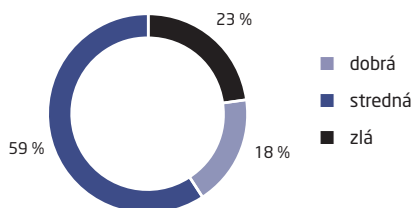


Zdroj: Autori.

Odbor metodiky

Graf 6.9

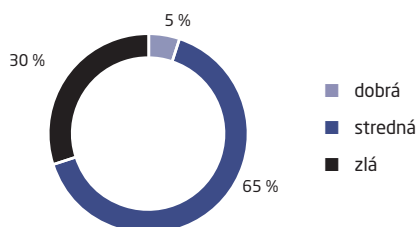
Spokojnosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 6.10

Spokojnosť s činnosťou odboru (dodávatelia)

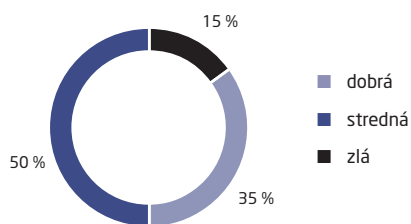


Zdroj: Autori.

Odbor legislatívno-právny

Graf 6.11

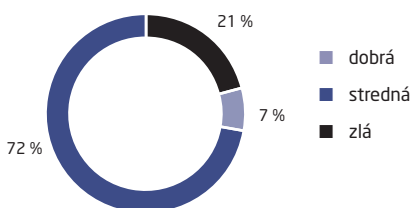
Skúsenosť s činnosťou odboru (verejní obstarávatelia)



Zdroj: Autori.

Graf 6.12

Skúsenosť s činnosťou odboru (dodávatelia)

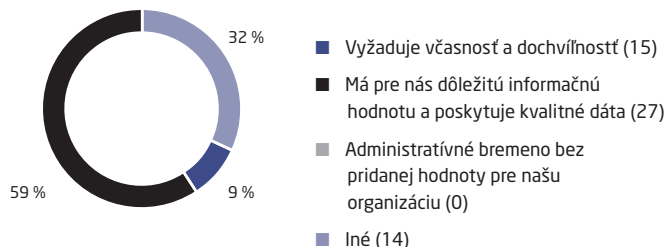


Zdroj: Autori.

Pomerne pozitívne dodávateľia hodnotili prácu s vestníkom, ktorá má pre nich dôležitú informačnú hodnotu a podľa ich názoru poskytuje kvalitné dáta.

Graf 6.13

Hodnotenie práce s vestníkom (dodávatelia)



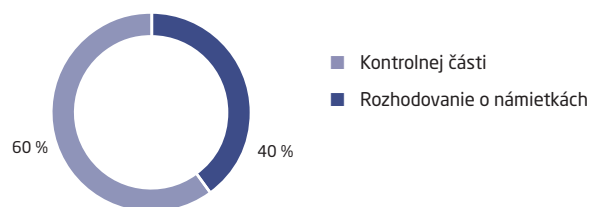
Zdroj: Autori.

Korupčné praktiky na ÚVO

S korupčnými praktikami na konkrétnych oddeleniach ÚVO sa stretol takmer každý siedmy dodávateľ. Predpokladáme, že reálna frekvencia je vyššia, keďže podnikatelia sú pri nahlásovaní a priznávaní saku korupčným praktikám skôr konzervatívni. Zároveň dáta znova ukazujú, že z pohľadu dodávateľov je najcitlivejšou decíznou oblasťou kontrolná činnosť ÚVO a rozhodovanie o námietkach.

Graf 6.14

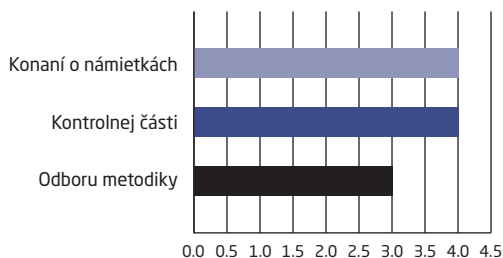
Oblasti korupčných praktík (dodávatelia)



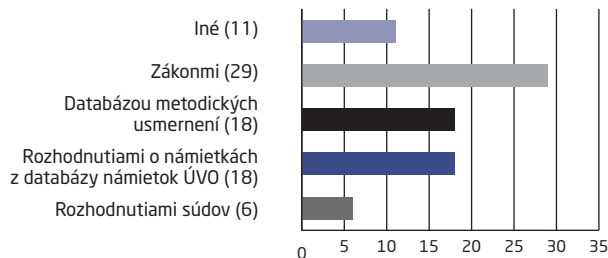
Zdroj: Autori.

Nekalé praktiky na ÚVO

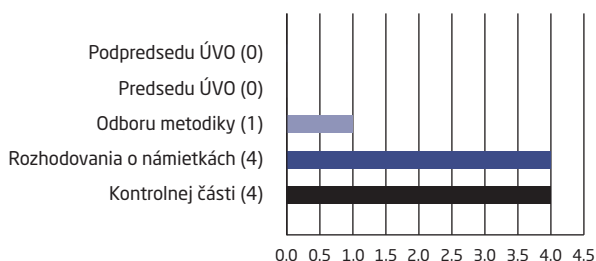
Nekalé praktiky na ÚVO zaznamenalo sedem dodávateľov, teda každý piaty respondent zo skupiny dodávateľov, a taktiež sa týkali kontrolnej činnosti a rozhodovania a námietkach. Zo vzorky verejných obstarávateľov nekalé praktiky na ÚVO zaznamenalo šesť zo 67 respondentov, pričom viacerí uviedli niekoľko oblastí činnosti ÚVO, kde zaznamenali takéto praktiky.

Graf 6.15**Nekalé praktiky na útvarach(verejní obstarávateľa)**

Zdroj: Autori.

Graf 6.18**Zdroje informácií pri verejnom obstarávaní (dodávateľa)**

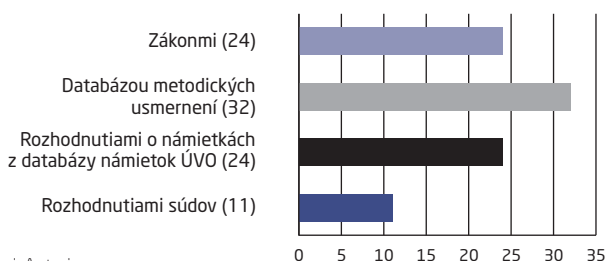
Zdroj: Autori.

Graf 6.16**Útvary ÚVO, ktorých sa týkali nekalé praktiky (dodávateľa)**

Zdroj: Autori.

Zdroje informácií pri príprave verejného obstarávania

Pýtali sme sa respondentov aj na zdroje informácií, s ktorými pracujú pri organizovaní konkrétneho verejného obstarávania/nákupu. Verejní obstarávateľa najviac pracujú s metodickými usmerneniami, dodávateľa so zákonmi. Vysoký informačný význam má aj databáza námietok ÚVO.

Graf 6.17**Zdroje informácií pri verejnom obstarávaní (verejní obstarávateľa)**

Zdroj: Autori.

Čo pomôže zlepšiť verejné obstarávanie

Respondentov sme sa nakoniec pýtali aj na to, čo si myslia, že je kľúčové pre skvalitnenie práce ÚVO. Verejní obstarávateľa za kľúčové považujú **kvalifikovanosť personálu ÚVO** na všetkých úrovniach úradu a **jednoznačnosť** pri poskytovaní metodických usmernení, jasnosť zákonov či jednotný právny názor úradu. Oproti názorom dodávateľov sa oveľa menej spomína téma transparentnosti. V odpovediach dodávateľov sa vyskytvalo niekoľko spoločných faktorov, ktoré boli označované ako problém. Bola to požiadavka na zmenu zákona o verejnom obstarávaní a jeho jednoznačný výklad. Rovnako aj jednoznačnosť a zrozumiteľnosť metodických usmernení. Ďalej respondenti výrazne požadovali väčšiu transparentnosť pri verejnom obstarávaní a mali pocit, že zamestnanci ÚVO nie sú vždy objektívni. Objavovala sa tiež kritika OSO za ich nekompetentnosť a mnohým respondentom chýbajú v procese verejného obstarávania ľudia s praktickými skúsenosťami.

Zhrnutie zistení

Hodnotenie jednotlivých odborov ÚVO respondentmi poukázalo na to, že mieru spokojnosti je možné rozdeliť do troch skupín. Verejní obstarávateľa aj dodávateľa vyjadrili najvyššiu spokojnosť s činnosťou Odboru elektronického verejného obstarávania, informačných technológií, vestníka a zoznamov. Ide o primárne technickú agendu bez vážnejších vecných konfliktov medzi relevantnými aktérmi verejného obstarávania (ÚVO, dodávateľa, verejní obstarávateľa). Menej sú spokojní s Odborom legislatívno-právnym, s ktorým verejní obstarávateľa taktiež nemusia prichádzať do vecných sporov a pravidelných kontaktov. Najmenšiu spokojnosť vykazujú odbory, ktoré majú na starosti konkrétnu decíznu činnosť voči verejným obstarávateľom a dodávateľom, a to odbor, ktorý ma na starosti kontrolu a odbor konania o námietkach.

S korupčnými praktikami na ÚVO sa stretol takmer každý siedmy dodávateľ, a to v rámci kontrolnej činnosti a riešenia námietok. Predpokladáme, že reálna frekvencia je vyššia, keďže podnikatelia sú pri nahlasovaní a priznávaní saku korupčným praktikám skôr konzervatívni. Dáta zároveň ukazujú, že podobne ako pri priamom hodnotení odborov ÚVO, z pohľadu dodávateľov je najcitlivejšou decíznu oblasťou kontrolná činnosť ÚVO a rozhodovanie o námietkach.

Respondenti za kľúčové opatrenia potrebné na skvalitnenie práce ÚVO považujú jasnosť pravidiel a ich výkladu, ako aj kvalifikovanosť a objektívnosť zamestnancov ÚVO. Zároveň navrhujú väčšiu transparentnosť pri verejnom obstarávaní, čo je pomerne vážne odporúčanie a žiada si ďalšie doskúmanie, aké konkrétne opatrenia na podporu transparentnosti verejného obstarávania by pomohli jeho kvalite.

ZÁVER

V predkladanej štúdii sme sa venovali analýze inštitucionálneho dizajnu a vybraných činnosti Úradu pre verejné obstarávanie. V záverečnej kapitole zhrňujeme naše zistenia a odporúčania, ktoré by sa mohli stať vstupom do prípravy novej komplexnej koncepcie systému verejného obstarávania na Slovensku. Táto koncepcia by podľa nášho názoru mala riešiť najmä inštitucionálny rámec systému verejného obstarávania na Slovensku a pomocou nej chceme podnietiť širokú verejnú diskusiu za účasti obstarávateľov, podnikateľov, mimovládnych organizácií a zahraničných expertov o budúcnosti danej agendy. Oblasť verejného obstarávania totiž podľa názoru autorov treba vnímať ako strategickú oblasť, ktorá by mala byť nastavená tak, aby zabezpečovala efektívne a transparentné nakladanie s verejnými zdrojmi a zároveň inštitucionálne a kapacitne nastavená tak, aby bola schopná identifikovať nové trendy (napríklad v technológiách, v narastaní zložitosti a komplexnosti sektorov a produktov) a reagovať na ne. V nemalej miere je aj významným potenciálnym zdrojom šetrenia verejných výdavkov.

INŠTITUCIONÁLNY DIZAJN ÚRADU PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

Slovenský zákon o verejnom obstarávaní poveruje hlavnými a doplnkovými funkciami zameranými na podporu verejného obstarávania jednu centralizovanú organizáciu, konkrétne Úrad pre verejné obstarávanie. Naše analýzy poukazujú na potrebu dobudovať ÚVO ako otvorenú, nezávislú, profesionálnu inštitúciu s dostatočnými kapacitami. Je to v súlade s odporúčaním Rady Európskej únie posilniť úlohu ÚVO ako nezávislej inštitúcie.⁶⁵

Predseda ÚVO menuje Národná rada SR na návrh Vlády SR, ale bez potreby organizácie otvoreného výberového konania a bez bližšieho zadefinovania odborných, manažérskych a etických požiadaviek na vedenie ÚVO. Uvedené požiadavky nie sú explicitne definované ani pri podpredsedovi ÚVO, ktorého menuje vláda. Obsadenie daných pozícií tak môže byť predmetom straníckych dohôd v prípade koalíčných vlád či priamej politickej nominácie v jednofarebných vládoch. Preto TIS v súlade s tým, že odporúča posilniť politickú a funkčnú nezávislosť ÚVO, odporúča **zaviesť povinnosť obsadzovať uvedené posty otvoreným výberovým konaním**. Konkrétne odporúčame, aby vymenovaniu nového vedenia Úradu predchádzal otvorený, verejný výberový proces založený na nasledovných princípoch: uchádzači by mali predložiť plán rozvoja verejného obstarávania, uchádzači by sa mali podrobiť verejnému hearingu, životopisy uchádzačov by mali byť verejne prístupné minimálne 30 dní, ktokoľvek (aj anonymne) by mal mať možnosť

⁶⁴ Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Slovakia and delivering a Council opinion on Stability Programme of Slovakia, 2012 - 2015, zo 6. 7. 2012, dostupné na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11271.en12.pdf>.

vzniesť voči uchádzačovi o funkciu akúkoľvek výhradu, ktorá bude predložená a uchádzač by mal mať povinnosť vyjadriť sa k vzneseným výhradám.

Zároveň TIS odporúča vytvoriť **kolektívny rozhodovací orgán na ÚVO pre oblasť riešenia námietok a zjednocovanie právnych názorov** a to tak, aby boli explicitne stanovené odborné požiadavky na členov tohto orgánu a povinné výberové konania na členstvo v danom kolektívnom orgáne. Posilnenie nezávislosti od politickej moci sa dá riešiť aj určením viacerých inštitúcií, ktoré budú mať nominačnú povinnosť členov orgánu. Preto odporúčame, aby okrem predsedu a podpredsedu ÚVO mali nominačné právo do daného kolektívneho orgánu viacerí stakeholderi, medzi ktorých patria parlament, organizácie reprezentujúce podnikateľov, organizácia reprezentujúca miestnu samosprávu (ZMOS) a mimovládne organizácie. Zároveň odporúčame, aby:

- výberové konanie členov danej rady bolo vždy verejné,
- životopisy nominovaných by mali byť zverejnené počas 30 dní,
- v rámci menovania by mala vláda nominácie potvrdiť (ak nebudú vznesené výhrady voči kandidátom), alebo ak bude môcť vyberať, potom by vláda mala zverejniť správu o výberovom konaní, kde budú uvedené nasledujúce informácie: kandidáti a kto ich nominoval, kritériá výberu, odôvodnenie výberu konkrétnych členov.

Domnievame sa, že okrem vedenia a kolektívneho orgánu je potrebné posilniť aj širšie odborné kapacity Úradu. Na nedostatočné odborné kapacity poukazovalo napríklad dotazníkové zisťovanie vnímanej kvality rozhodovania v jednotlivých decíznych agendách. Fakt, že ÚVO nemá takmer žiadne zdroje na interné vzdelávanie, naše zistenia len posilňuje. Kľúčovou úlohou je preto pritiahnutie, stabilizovanie a motivovanie odborne zdatných expertov, nastavenie pravidiel ich výberu, hodnotenia a kariérneho rastu, teda **personálna profesionalizácia Úradu**.

Zároveň odporúčame rozhodovanie Úradu otvoriť väčšej verejnej kontrole, posilniť aktívne zverejňovanie informácií, čo znamená aktívne zverejňovať všetky relevantné výstupy týkajúce sa verejného obstarávania a činnosti Úradu.

FUNKCIE VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ - ČO VYKONÁVA ÚVO A ČO SA DÁ ZLEPŠIŤ

Zákon o verejnom obstarávaní požaduje od ÚVO výkon viacerých funkcií spojených so zabezpečením verejného obstarávania. Predmetom našej analýzy boli štyri konkrétne úlohy – riešenie námietok, kontrola, metodická činnosť Úradu a certifikácia odborne spôsobilých osôb. Aj keď SR formálne spĺňa požiadavky vyplývajúce z európskych smerníc, existuje pomerne veľký priestor na zlepšenie celého systému, ktorý by následne generoval úspory z efektívneho a transparentného obstarávania verejného sektora a jasné pravidlá by prinášali vyššiu právnu istotu.

Pri odporúčaníach v tejto oblasti začneme s potrebou riešiť potenciálny konflikt záujmov, ktorý na Úrade vzniká kumuláciou a slabou koordináciou niektorých funkcií pod jednou strechou. Konkrétne ide o potrebu poskytovať metodické usmernenia, realizovať kontrolu a rozhodovania o námietkach tak, aby boli vnútorne konzistentné.

Čo sa týka jednotlivých agend, začneme s **námietkami**.

Na Slovensku je podľa nášho názoru potrebné komplexne riešiť nezávislý, efektívny a včasný prieskum, aby rozhodnutia obstarávateľov boli efektívne, ale aj rýchlo preskúmané v čase, keď je možná náprava, tak ako to požadujú relevantné smernice. Preto, ako sme už uviedli vyššie, TIS odporúča vytvoriť kolektívny orgán, ktorý by riešil odvolania voči prvostupňovým rozhodnutiam. Riešením by mohlo byť aj vytvorenie špeciálneho preskúmvacieho orgánu, ktorý byvyužíval technickú a personálnu podporu ÚVO.

V oblasti **kontroly** odporúčame viaceré zmeny. Odporúčame jednak zabezpečiť internú kodifikáciu decíznych procesov v systéme kontroly, ďalej zabezpečiť plnú aktívnu transparentnosť prijatých rozhodnutí robených v oblasti kontroly, ako aj rozšíriť počet subjektov, ktoré môžu žiadať o výkon kontroly.

Agenda poskytovania **metodických usmernení** si podľa našich zistení vyžaduje posilniť odbornú kapacitu daného odboru z hľadiska počtu ľudí, avšak zároveň sa bližšie pozrieť na kvalitu poskytovaných metodických usmernení a realizovať štúdiu hodnotiacu jasnosť a zrozumiteľnosť poskytovaných usmernení. Viac sa treba venovať všeobecným metodickým usmerneniam a riešiť zabezpečenie metodických a dohľadových funkcií tak, aby nevyvolávali konflikt záujmov.

Za účelom **zlepšenia vzdelávania** odporúčame ÚVO uskutočniť komparatívnu analýzu obsahu vzdelávania vykonávaného v krajinách, ktoré dosahujú dobré výsledky v verejnom obstarávaní, pripraviť a verejne predstaviť koncepciu vzdelávania a pravidelne aktualizovať typy a obsahy vzdelávania relevantných aktérov. Ďalej odporúčame pravidelné on-line dotazníkové zisťovanie o tom, čo by sa chceli uchádzači, odborná obec či verejné obstarávateľia dozvedieť a lepšie naučiť z tejto agendy. Zároveň odporúčame zväziť udržanie certifikácie OSO v budúcnosti.

FUNKCIE VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ - ČO ZATIAĽ CHÝBA

OECD rozlišuje tri typy funkcií vo verejnom obstarávaní – základné, doplnkové a ďalšie súvisiace funkcie s verejným obstarávaním. Viacerým z nich sme sa už venovali, mnohé však štát nezabezpečuje. Príkladom je systematické monitorovanie a vyhodnocovanie fungovania verejného obstarávania, meranie efektívnosti verejného obstarávania, výskum v tejto oblasti (napríklad poznanie *bestpractise* sa možná aplikácia v SR), ďalej chýbajú potrebné ekonomické, technické, zmluvné štandardy,

s ktorými by mohli povinné osoby či podnikatelia pracovať pri konkrétnych zákazkách. TIS odporúča vytvoriť pre dané aktivity potrebné kapacity. Viaceré krajiny zvolili model spolupráce úradov s univerzitami a mimovládnyimi organizáciami formou grantových programov, s čím odporúčame začať aj na Slovensku.

Niektoré funkcie vo verejnom obstarávaní sú zabezpečované nesystémovo, napríklad normotvorná činnosť sa presúva medzi ministerstvami po zmenách vlády. Navyše zvyčajne chýbajú seriózne analýzy navrhovaných opatrení a možných dôsledkov. Ministerstvá si nevybudovali odborné analytické kapacity na problematiku regulácie verejného obstarávania a nemá ich ani ÚVO. TIS odporúča jasne určiť gesciu nad zákonom a na príslušnom ministerstve vybudovať potrebné odborné a koordinačné kapacity.

NA ZÁVER...

Uvedomujeme si, že na realizáciu vyššie uvedených odporúčaní je potrebné zvýšiť rozpočet ÚVO. Predpokladáme však, že posilnenie kapacít vykompenzuje zníženie nákladov (verejných obstarávateľov a aj firiem) napríklad na súdne spory, náklady súvisiace s oneskorením udelenia zákazky z dôvodu nesprávneho uplatňovania pravidiel verejného obstarávania alebo zlej prípravy obstarávacích konaní. Kvalitné tréningy a poradenstvo pre obstarávateľov môžu generovať úspory z efektívnych a transparentných postupov pridelovania verejných zákaziek.

O AUTOROCH

Doc. Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD. pôsobí na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK v Bratislave. V rokoch 1998 – 2009 bola prezidentkou TransparencyInternational Slovensko (TIS), s ktorou spolupracuje aj v súčasnosti ako jej programová riaditeľka. V roku 2003 sa zúčastnila postgraduálneho programu na Yale University. V rokoch 2001 – 2004 bola členkou medzinárodnej správnej rady TransparencyInternational a od roku 2008 pôsobí ako členka poradného orgánu regionálneho centra pre administratívnu reformu UNDP v Aténach. Je členkou Fóra mladých lídrov pri Svetovou ekonomickom fóre v Davose.

Doc. Ing. Daniela Zemanovičová, CSc. je absolventka Ekonomickej univerzity v Bratislave, kde do roku 1991 pracovala ako vysokoškolský pedagóg. Absolvovala viaceré zahraničné stáže a pobyty. Pôsobila ako výskumná pracovníčka a programová riaditeľka TransparencyInternational Slovensko a Centra pre hospodársky rozvoj. V rokoch 2004 – 2012 bola podpredsedníčkou Protimonopolného úradu SR. Od roku 2012 pôsobí na Fakulte manažmentu Univerzity Komenského v Bratislave, kde vedie predmety manažment v globálnom prostredí a ochrana hospodárskej súťaže. Venuje sa výskumu verejných politík, transparentnosti a korupcii vo verejnom sektore. Publikovala početné štúdie a články z oblasti súťažnej politiky, transparentnosti, protikorupčných stratégií a transformácie ekonomiky.

LITERATÚRA

Aberbach, J. D. – Rockman, B. A. (1994): *Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?* Governance, Vol. 7, No. 4, 1994, pp. 461 – 469.

Bandurová, M. – Beblavý, M. – Sičáková-Beblavá, E. (2011): *Prienik úradníkov do politiky a profesijný pôvod poslancov NR SR*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Beblavý, M. (ed.): *Koaličná zmluva či zákon? Právna úprava a realita politicko-administratívnych vzťahov na Slovensku*. Bratislava : ADIN.

Bianchi, T – Guidi, V. (2010): *The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems Across the PPN*. Rím.

Boros, A. – Gajdos, R. (2012): *Public procurement in Hungary and the past 15 years of the Public Procurement Council*. Public Procurement Law Review. Issue 1, 2012.

Bovis, CH. (2006): *EC Public procurement: Case Law and Regulation*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 978-0-19-927792-6.

Bovis, Ch. (2009): *EC Public Procurement: Case Law and Regulation*. Oxford : Oxford University Press.

European Commission (2011): *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*. http://ec.europa.eu/internal_market/public_procurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

EK (2012) *Annual Public Procurement Implementation Review*. Commission staff working document.

Hadrlica, J. (2009): *Nezávislé regulačné orgány*. Justičná revue 2/2008.

Kameník, M. a kol.: (2012): *Víc než zákon o veřejných zakázkách: hospodárnost, transparentnosť a zodpovednosť vo verejných nákupech*. OŽIVENÍ. ISBN 978-80-904829-4-4.

Katz, R. S. – Mair, P. (1995): *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*. Party Politics, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 5 – 28.

Kaufman, H. (1956): *Emerging conflicts in the doctrine of American public administration*. American Political Science Review, Vol. 50, No. 4, 1956, pp. 1057–1073.

OECD (2003): *Public Procurement Review. Acceding Countries Central and Eastern Europe*. Consolidated Report. June 2003.

OECD (2004) *Public sector modernisation: changing organizational structures*. OECD Observer. Policy Brief.

OECD (2005) *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*.

OECD (2007) *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the EU*. Sigma Papers, No.40, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qdqq0n-en>.

OECD (2012) *Government at a Glance*.

Page, E. – Wright, V. (1999): *Bureaucratic Elites in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Peters, B. G. (2010): *The Politics of Bureaucracy*. 6th ed. White Plains: Longman Publishers.

Peters, B. G. – Pierre, J. (eds.) (2004): *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*. London: Routledge.

Úrad pre verejné obstarávanie (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

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

Zemanovičová, D. (2012): *Nezávislosť súťažných inštitúcií*. Antitrust 3/2012, Brno.

DOKUMENTY

Komuniké z rokovania vlády Slovenskej republiky 2. februára 2000.

Návrh Smernice EP a Rady o verejnom obstarávaní, 2012.

Návrh novely zákona z roku 2012, ktorým sa dopĺňa a mení zákon č.35/2006 o VO a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Public Procurement in Europe, paper Public Procurement Network.

MEDIÁLNE VÝSTUPY

ČTK, 7. 7. 2010: *Béla Angyal končí, šéfom ÚVO sa stal Roman Šipoš*.

eTREND, 29. 3. 2000: *Ing. Rozália MOLNÁROVÁ, predsedníčka Úradu pre verejné obstarávanie*

SITA, 12. 7. 2012: *Ekonomika: Podpredsedu ÚVO Vladára má vystriedať Behrová*.

SITA, 15. 7. 2010: *Roman Šipoš chce v obstarávaní viac transparentnosti*.

SITA, 15. 3. 2010: *Predsedníctvo Most-Híd odvolalo Angyala z funkcie*.

SITA, 10. 3. 2010: *Angyal zatiaľ zostáva na čele ÚVO*.

SITA, 28. 4. 2001: *Volf na predsedu v máji kandidovať nebude*.

Sme.sk, 1. 11. 2012: *Fico chce, aby na štátne tendre dozeral aj jeho človek*.

Sme.sk, 30. 10. 2012: *Chcela zmeniť úrad, čo stráži tendre. Odchádza pre nezhody*.

Sme.sk, 23. 5. 2012: *Fico chce na čele ÚVO Zitu Táborskú*.

TASR, 12. 4. 2011: *Šipoš odstupuje z čela Úradu pre verejné obstarávanie*.

TASR, 2. 3. 2010: *Bugár: Ak Angyal zostane šéfom ÚVO aj naďalej, strana Most-Híd bude konať*.

ĎALŠIE INTERNETOVÉ ZDROJE

Úrad pre verejné obstarávanie – podpredseda úradu:

www.uvo.gov.sk/podpredseda-uradu


Metodické usmernenia, <http://www.uvo.gov.sk/sk/metodicke-usmernenia>.

<http://www.uvo.gov.sk/interne-predpisy-uradu>

<http://www.uvo.gov.sk/ourade/>

<http://www.uvo.gov.sk/ourade/spravy.htm>

<http://www.uvo.gov.sk/aktuality/statistika.html>



Organizačné a procesné zabezpečenie verejného obstarávania na Slovensku: Komparatívna analýza

Emília Sičáková-Beblová, Daniela Zemanovičová

Recenzenti: Gabriel Šípoš, Mphil, JUDr. Ing. Jiří Vlach, PhD.

© TransparencyInternational Slovensko, Bratislava, február 2013