

Introduction

Jan SIXTA

Veřejný zadavatel a problematika kvalifikace

Proces zadávání veřejných zakázek je poměrně složitý administrativní proces, který má vést k výběru nejvhodnějšího dodavatele dané stavby, služby či dodávky. Většina veřejných zadavatelů se tento proces neustále učí. Není to proto, že by postupy zadávání veřejných zakázek byly něčím novým, vždyť zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen ZVZ) platí již od poloviny minulého roku, nýbrž proto, že nejsložitější otázky související s řádným zadáním veřejné zakázky nemají s procesem samotného zadávání veřejné zakázky dle ZVZ mnoho společného.

Většina chybně zadáných veřejných zakázek trpí základní vadou, a to že zadavatel neví, co chce. Dalšími důvody, které vedou k chybným zadáním, jsou špatně nastavené vnitřní postupy, které např. nedostatečně přenášejí informace z pracovní úrovně k úrovni vykonávající funkci zadavatele dle ZVZ či neustále změny osob, které veřejné zakázky skutečně zadávají či o nich rozhodují. To vše vede k tomu, že veřejní zadavatelé se kontinuálně učí zadávat.

Záměrem MMR je veřejným zadavatelům v tomto směru pomoci. Jedná a bude se do budoucna jednat především o podporu v podobě dalšího rozvoje portálu VZ, který již dnes kromě všech podstatných dokumentů, legislativy a rozsudků, nabízí také e-learningový kurz, který návštěvníky portálu provede zadáním veřejné zakázky krok po kroku a předvede jim ukázky elektronických nástrojů využitelných v procesu zadávání veřejných zakázek. Dalším nástrojem podpory budou metodiky a vzorové dokumenty.

Možná nejpodstatnější ovšem je neustálé opakování základních a stěžejních předpokladů úspěšného zadání veřejné zakázky. Veřejný zadavatel musí vědět, co chce, musí mít dostatečně kvalitní aparát, který jeho potřebu převede do podoby zadání a následně dané zadání bude kontrolovat. Některé z těchto fází či úkonů lze nahradit prací externistů či poradců, nicméně základní parametry musí stanovit veřejný zadavatel. Externí poradci mohou veřejnému zadavateli pomoci formulovat jeho požadavky, mohou mu poskytnout své zkušenosti z podobných zadávacích řízení či mu mohou pomoci vymyslet, jakým způsobem zadat danou veřejnou zakázku, jaké vybrat řízení, jaký kvalifikační požadavek použít a jaký nikoli. Jinými slovy mohou být velmi nápomocní, ale veřejný zadavatel musí disponovat dostatečně jasným a konkrétním názorem na základní parametry veřejné zakázky, to za něj žádný externista nemyslí. A pokud si veřejný zadavatel takové zadání přeci jen objedná většinou posléze zjistí, že vysoutěžil něco, co mu ne zcela vyhovuje. Výsledkem je totiž „pouze“ odraz představy externího poradce, co veřejný zadavatel potřebuje a požaduje, nikoli odraz skutečné potřeby veřejného zadavatele.

Každý veřejný zadavatel je vystaven mnoha tlakům, které ovlivňují zadávání veřejných zakázek. Veřejní zadavatelé jsou mnohohrstevnaté subjekty, kde jedna skupina zaměstnanců zajišťuje veřejné služby a jiná skupina rozhoduje o tom, jak daná služba bude vypadat a jak bude zajištěna. Jinými slovy veřejný zadavatel v rámci své vnitřní struktury musí nastavit systém, který efektivně umožní skloubit skutečnou potřebu nějaké stavby, služby či dodávky s politickým rozměrem, většinou tristním stavem rozpočtu a situací na relevantním trhu. Vnitřní systém musí nastavit pravidla, kdo je odpovědný za stanovování a definování potřeb, kdo činí finální rozhodnutí, kdo podepisuje faktury či kdo kontroluje dodané plnění, a to vše musí být jeden funkční celek. Ne všem veřejným zadavatelům se to již povedlo.

Cílem mého krátkého úvodu není popisovat proces nastavování kvalifikace a jeho podmínky, to bude předmětem přednášek, které budou následovat, nýbrž pouze poukázat na některé problematické otázky, které si musí každý veřejný zadavatel zodpovědět.

V rámci přípravy zadání veřejné zakázky se veřejní zadavatelé potýkají s několika hlavními problémy. Prvním je, jak nediskriminačně popsat to, co chtějí. Druhým je, jak rovným způsobem nastavit kvalifikační předpoklady. A konečně, jak transparentně vybrat nejlepšího dodavatele.

Odhlédněme teď od všech nekalých praktik a soustředme se na podstatu problému v ideálním případě. Veřejný zadavatel ví, co chce, ale ZVZ mu nedovoluje to jen tak jednoduše napsat do zadávací dokumentace. ZVZ vyžaduje zadání pomocí technických či funkčních parametrů. Otázkou je, kde končí právo zadavatele specifikovat, jaký výrobek či službu požaduje a kde začíná diskriminace. Pokud veřejný zadavatel opravdu ví, co chce, neměl by být problém zadání napsat zákonem požadovaným způsobem. Na druhou stranu jsou opravdu dva výrobky splňující stejné funkční a technické požadavky stejně kvalitní? Jak se má veřejný zadavatel vypořádat např. s prestiží značky, kvalitou doprovodných služeb apod. Proč nemá veřejný

zadavatel ve většině případů právo napsat, jakou službu či jaký výrobek požaduje, i když s ním byl v minulosti spokojen a daného dodavatele naučil mnoho specifických nutností pro fungující spolupráci.

Veřejný zadavatel má tedy zadání a většinou i představu, jaký typ dodavatele by dané zadání měl splnit. Veřejný zadavatel za plnění hodlá zaplatit, takže je zcela legitimní, že ten, kdo platí, by měl mít právo určovat podmínky. Je logické, že veřejný zadavatel chce, aby jeho veřejná zakázka byla plněna zkušeným dodavatelem, který se na jeho veřejné zakázce nebude teprve učit. Veřejný zadavatel musí obhájit vydání veřejných prostředků, a proto často tíhne k tvrdým kvalifikačním požadavkům, protože si myslí, že mu to pomůže obhájit výši vynaložených finančních prostředků.

Veřejní zadavatelé jsou pod tlakem transparentně vybrat dodavatele, který splní veřejnou zakázku kvalitně, včas, levně a bez vad. Na druhou stranu většinou nesmějí vyjednávat, vybírat z prověřených dodavatelů či vystavovat dodavatele tlakům, které používá soukromý sektor.

Celý proces přípravy veřejné zakázky je nejdůležitější fází samotného zadání. Jak nastavit kvalifikaci je jednou z několika zásadních otázek spolu s popisem předmětu veřejné zakázky a nastavením hodnotících kritérií. Veřejní zadavatelé si musí uvědomit, že jim zákon ani nikdo jiný nebere právo stanovit kvalifikační předpoklady. Jediné ale velmi podstatné pravidlo, které musí veřejní zadavatelé dodržet je, že kvalifikaci musí nastavit dopředu, stejnou pro všechny a hlavně přiměřenou předmětu veřejné zakázky čili k její složitosti, finanční náročnosti, důležitosti, časovým aspektům apod. Jinými slovy, pokud veřejný zadavatel dokáže objektivně zdůvodnit, proč požaduje určitou kvalifikaci, nic by mu nemělo bránit takovou kvalifikaci opravu požadovat. Většina nesprávně nastavených kvalifikačních předpokladů má kořeny v nedostatečné přípravě zadání veřejné zakázky a v nedostatku jasné představy veřejného zadavatele, co má být výsledkem veřejné zakázky.

©Mgr. Jan Sixta
vrchní ředitel legislativně právní sekce
Ministerstvo pro místní rozvoj
21.srpna 2007