

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Poslanec a poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky Ján Hargaš a Zuzana Mesterová predkladajú na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Cieľom predkladaného návrhu je reflektovať na aplikačnú prax novely zákona o verejnom obstarávaní, ktorá vstúpila do platnosti pod číslom 179/2024 Z.z. a zároveň na realitu dvojkoľajnosti zaužívaných postupov pri obstarávaní tovarov, služieb z finančných prostriedkov Slovenskej republiky a finančných prostriedkov Európskej únie, čo zákonite vytvára aj dvojkoľajnosť kontroly a narábania s verejnými financiami Slovenskej republiky a verejnými financiami Európskej únie. Predkladateľ a predkladateľka zákona sa zároveň zameriavajú na modernizáciu základného zákona regulujúceho štátne nákupy, a to predovšetkým zavádzaním tzv. “soft opatrení” do zákona, ktoré primárne motivujú verejných obstarávateľov a obstarávateľov k využívaniu menej známych nástrojov a postupov verejného obstarávania (napr. prípravné trhové konzultácie), poskytujú praxou dlhodobo žiadaný rámec pre vydávanie negatívnych (neuspokojivých) referencií ako prostriedku čistiacieho trhu od nespoľahlivých a špekulatívnych hospodárskych subjektov, no zároveň prinášajú prehľadnosť a mieru transparentnosti a predvídateľnosti verejných nákupov pre hospodárske subjekty, ktoré budú informované o plánovaných nákupoch verejných obstarávateľov a obstarávateľov v dostatočnom časovom predstihu prostredníctvom zverejňovania plánov verejných obstarávaní.

Návrh novely zákona o verejnom obstarávaní sa tiež vracia k širšiemu penzu aktívne legitimovaných subjektov pre podanie námietky a tiež posilňuje právomoci ÚVO ako ústredného orgánu štátnej správy na úseku dohľadu nad verejnými nákupmi.

Navrhovaná novela rovnako odstraňuje tzv. abstraktné právne pojmy, resp. novelou zákona o verejnom obstarávaní č. 179/2024 Z.z. zavedené pojmy, ktoré sú spôsobilé vyvolať právnu nepredvídateľnosť. Ide najmä o definíciu tzv. “základného bezpečnostného záujmu Slovenskej republiky”, ktorá ide nad rámec európskej legislatívy a ako výnimka je dostatočne obsiahnutá v jednotlivých postupoch zákona o verejnom obstarávaní. Navrhovaná novela rovnako reflektuje na absenciu úpravy minimálnej lehoty na predkladanie ponúk pri zákazkách, ktoré nie sú povinne zverejňované vo vestníku verejného obstarávania, kde tento stav odstraňuje a opiera sa o zaužívanú prax pri zákazkách financovaných z fondov EÚ. Podobne do zákona explicitne vracia možnosť super-reverznej a reverznej súťaže pri podlimitných zákazkách, ktorá novelou zákona o verejnom obstarávaní č. 179/2024 Z.z. vypadla. Pre zrýchlenie verejných obstarávaní sa zavádza explicitná možnosť verejných obstarávateľov stanoviť predpokladanú hodnotu zákazky a vybrať úspešného uchádzača v jednom kroku.

Predkladaný návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentami, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

Návrh zákona má pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie a nemá vplyv na rozpočet verejnej správy, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, vplyvy na služby verejnej správy pre občana, vplyvy na informatizáciu spoločnosti ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

B. Osobitná časť

K Čl. I

K bodu 1

V zmysle dôvodovej správy k novele zákona o verejnom obstarávaní č. 179/2024 Z.z. ide o umelé rozširovanie pojmov a významu stanoveného v článku 346 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a nepriamo rozširuje možnosť obstarávať komodity bez riadnej súťaže. Zároveň nie je definované v akých prípadoch, kto a akým spôsobom bude vyhlasovať, ktorá situácia je a ktorá nie je v “základnom bezpečnostnom záujme”, nakoľko navrhované znenie v dôvodovej správe počíta aj so situáciami, ktoré sa dejú mimo ohrozenia vojnou, vojnovým stavom alebo celoštátnej mimoriadnej situácie. V súvislosti s prijímaním iných legislatívnych zmien ide o ustanovenie, ktoré má spôsobilosť kriviť hospodársku súťaž, a to najmä svojou širokou definíciou. Z uvedeného dôvodu je potrebné takto širokú definíciu odstrániť, nakoľko zákon sám operuje s pojmami opierajúcimi sa o mimoriadnu situáciu.

K bodu 2

Verejní obstarávatelia a obstarávatelia sa v praxi často stretávajú s prípadmi, kedy musia tzv. “dvojfázovo” obstarávať tú istú komoditu. V prvom kroku sú nútení nanečisto, spravidla emailom, zistiť indikatívnu cenovú ponuku a až následne po stanovení priemeru týchto cenových ponúk, môžu obstarávať “naostro”. Ide o neehospodárny a neefektívny spôsob, kedy dochádza aj na strane hospodárskych subjektov k neochote s dvojfázovým poskytovaním cenových ponúk, nakoľko sa narúša hospodárska súťaž, do tej miery, kedy hospodárske subjekty vyjadrujú obavu, že ich ponuka môže byť poskytnutá konkurencii, ktorá sa potom v rámci “ostrého” verejného obstarávania tejto cene prispôbi. Situáciu prax pri bývalých zákazkách s nízkou hodnotou vyriešila tak, že umožnila výber víťazného uchádzača a realizáciu prieskumu trhu za účelom stanovenia predpokladanej hodnoty zákazky v jednom kroku, čím sa dosiahla časová aj finančná úspora. Nakoľko však novelou zákona o verejnom obstarávaní č. 179/2024 Z.z. boli zákazky s nízkou hodnotou zrušené, je nevyhnutné túto možnosť zaviesť pre podlimitné zákazky, a to aj vo svetle skutočností, že takýto postup umožňujú príručky pre verejné obstarávanie platné pre zákazky financované z prostriedkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov.

K bodu 3

Ide o reakciu na zníženie transparentnosti vo verejnom obstarávaní po prijatí novely zákona o verejnom obstarávaní č. 179/2024 Z.z. spočívajúcu najmä vo zvyšovaní limitov na nákup tovarov, služieb a prác, ale aj na znižovanie počtu opravných prostriedkov používaných vo verejnom obstarávaní a tiež na rozširovanie penza výnimiek zo zákona o verejnom obstarávaní. V súvislosti s dlhotrvajúcim problémom s nákupmi niektorých služieb podľa Prílohy č. 1 zákona o verejnom obstarávaní (napr. bezpečnostné služby, právne služby, auditorské služby a pod.), ktoré sú aj pri vysokých sumách skryté pred trhom, zavádzame povinnosť verejných obstarávateľov zverejniť plán verejných obstarávaní na nadchádzajúci

kalendárny rok a to do konca predchádzajúceho kalendárneho roka. Túto povinnosť už v súčasnosti viacero kľúčových verejných obstarávateľov a obstarávateľov plní, avšak, zavádza sa aj možnosť zverejnenia plánu v profile verejného obstarávateľa, k čomu je potrebné vykonať drobnú úpravu elektronickej platformy. Zverejnené plány verejných obstarávaní prispievajú k lepšiemu plánovaniu hospodárskych subjektov ohľadom zapojenia sa do verejného obstarávania. Navrhovaná zmena hospodárskym subjektom umožní aj proaktívne kontaktovať verejného obstarávateľa so záujmom o budúcu účasť v takejto zákazke, pričom verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ nemá povinnosť vyhovieť účasti (ak postupuje postupom, kde oslovuje tri hospodárske subjekty), ale má povinnosť takéto žiadosti evidovať, a teda podliehajú aj infožiadosti, čo zvyšuje mieru verejnej kontroly.

Zverejňovanie plánov verejného obstarávania majú zakotvené viaceré krajiny EÚ ako Rumunsko, Maďarsko, Litva, Chorvátsko či Bulharsko. Je dôvodné očakávať pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie - zvýšenie transparentnosti voči hospodárskym subjektom a zvýšenie záujmu hospodárskych subjektov o obchodovanie so štátom.

K bodu 4

Zrýchlenie a zefektívnenie verejného obstarávania sa dá dosiahnuť aj tzv. “soft” opatreniami, ktorými sa zákonodarca zameriava na vzdelávaciu funkciu. Prax ukazuje, že napriek tomu, že mnohí verejní obstarávatelia alebo obstarávatelia nie sú spokojní s výkonom im poskytovaných tovarov, služieb či prác, nevyhotovujú neuspokojivú (negatívnu) referenciu, nakoľko si nie sú istí rámcom, kedy je a kedy nie je vhodné takúto referenciu vydať a za akých okolností. Navrhovaná zmena pridáva demonštratívny (nie taxatívny) výpočet práve z dôvodu, aby tvoril vodítko pre verejných obstarávateľov a obstarávateľov. Pri dôslednom vystavovaní referencií, a to aj neuspokojivých, sa z trhu vylúčia nepoctivé hospodárske subjekty, ktoré sa nebudú môcť ďalej zúčastňovať na obchodovaní so štátom. Vystavenie jednej neuspokojivej referencie jedného verejného obstarávateľa postačí na eventúálne neprijatie ponuky iným verejným obstarávateľom, resp. prijíma ho dôkladnejšie preveriť, či daný hospodársky subjekt už prijal kroky nápravy vo vzťahu k predchádzajúcemu neuspokojivému plneniu si povinností vyplývajúcich zo zmluvy.

K bodu 5

Odstraňuje sa aplikačný problém pri povinnom predlžovaní lehoty na predkladanie ponúk, ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ vykonajú podstatnú zmenu v súťažnej dokumentácii. Súčasná právna úprava im stanovuje predĺženie o celú dĺžku pôvodnej lehoty na predkladanie ponúk. Prax od zavedenia ukázala, že ide o zmätočné ustanovenie, kedy nebolo jasné či verejní obstarávatelia a obstarávatelia predlžujú lehotu o plnú dĺžku lehoty na predkladanie ponúk alebo o dvojnásobok zostávajúcej lehoty, prípadne o čas, ktorý prešiel od vyhlásenia verejného obstarávania po vykonanie zmeny. Čiastočne túto nejasnosť korigoval ÚVO svojim metodickým pokynom, avšak to nemá zákonnú záväznosť. Navyše, ustanovenie môže spôsobiť zbytočné predlžovanie súťaže o neprimeraný čas (najmä pri tovaroch a službách vo vysokých cenách) a zároveň nie je jasná korelácia tohto ustanovenia vo vzťahu k podaným námietkam - či sa lehota na podanie námietky počíta nanovo od vykonania zmeny a

predĺženia lehoty a to vo vzťahu k celej zákazke, alebo len k tej časti zákazky, ktorá bola menená. Z uvedeného dôvodu sa ustanovenie precizuje tak, že lehota bude predĺžená primerane, nie však o menej ako 5 pracovných dní, pričom hospodárske subjekty sú oprávnené požiadať z objektívnych dôvodov o jej predĺženie. Kladie sa teda dôraz na komunikáciu medzi trhom a verejným sektorom. Verejní obstarávatelia alebo obstarávatelia nie sú povinní takejto žiadosti vyhovieť, ale sú povinní komunikovať, pričom zamietnutie žiadosti musia riadne zdôvodniť.

K bodu 6

Ide o posilnenie inštitútu prípravných trhových konzultácií (ďalej len “PTK”) a jeho priame zaradenie do zákona. Prípravné trhové konzultácie sú vhodným nástrojom nie len na určenie predpokladanej hodnoty zákazky, ale aj na precizovanie súťažných podkladov. V súvislosti so zmenou zákona v odstránení inštitútu žiadosti o nápravu, tak ide o kľúčový komponent verejných obstarávaní, pri ktorých je zapojená odborná verejnosť resp. trh za stanovených podmienok. Problémom nízkeho využívania PTK je najmä nedostatočné povedomie. Zákonné ustanovenie ukladajúce povinnosť ÚVO organizovať školenia a zároveň explicitné zaradenie možnosti sa vzdelávať do paragrafového znenia zákona, má spôsobilosť primäť verejných obstarávateľov, obstarávateľov ako aj hospodárske subjekty k lepšiemu pochopeniu inštitútu.

K bodu 7

Navrhovaná zmena harmonizuje finančné limity pre zákazky financované z fondov Európskej únie, cezhraničného obstarávania a zákaziek financovaných z vlastných verejných zdrojov Slovenskej republiky. Ide o odstránenie dvojkoľajnosti, kedy dochádza de facto aj k nepriamoúmernej ochrane vlastných financií nachádzajúcich sa v rozpočte verejných obstarávateľov a obstarávateľov resp. v štátnom rozpočte a prostriedkov prúdiacich z externých zdrojov. Zmena finančných limitov (ich zníženie) a posilnenie soft opatreniami zrýchľujúcimi, ale aj sprehľadňujúcimi proces verejného obstarávania, zároveň prispieva k plneniu mýlnikov pre čerpanie finančných prostriedkov z Plánu obnovy.

Zavádza sa minimálny rámec pre dĺžku lehôt na predkladanie ponúk pre zákazky, pri ktorých sa nevyžaduje uverejnenie vo vestníku verejného obstarávania. Navrhovaná zmena reflektuje na prax pri obstarávaní tovarov, služieb a prác z prostriedkov Európskej únie. Rovnako sa explicitne ustanovuje, že verejní obstarávatelia môžu využívať tzv. “super-reverz” alebo “reverz” pri vyhodnocovaní súťaže.

K bodu 8

V praxi dochádza k limitácii hospodárskej súťaže pre subjekty z iných krajín ako Slovenska alebo Českej republiky z dôvodu, že v prípade správneho konania je potrebné na náklady verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa zabezpečiť úradný preklad spornej dokumentácie. Túto povinnosť navrhujeme presunúť na orgán dohľadu resp. kontroly, ktorý disponuje spravidla vyššími rozpočtovými prostriedkami na zabezpečenie úradného prekladu

než verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ. Rovnako, v súlade s prezumovaním neviny a dobrého úmyslu, ustanovenie zavádza a priori dôveru voči zriadeným komisiám na vyhodnotenie ponúk, ktoré by mali byť jazykovo spôsobilé vyhodnocovať také ponuky, v prípade, ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ umožnili aj používanie iného ako slovenského resp. českého jazyka. Povinnosť zabezpečiť preklad uložená verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi, môže mať pre nich negatívne dopady – hospodárnosť konania alebo iné dopady v prípade nestihnutia zabezpečiť preklad v termíne určenom dohľadovým orgánom. Ide zároveň o relevantnú požiadavku Únie miest Slovenska.

K bodu 9

Posilňujú sa právomoci ÚVO, nakoľko sa mu zavádza oprávnenie nebyť v námietkovom konaní viazaný rozsahom označených skutočností, proti ktorým námietky smerujú, a teda môže rozhodnúť nad ich rámec. Týmto krokom sa jednak dáva ÚVO patričná právomoc ako ústrednému orgánu štátnej správy, no zároveň sa pristupuje v komplexnosti k možným sporom z verejných nákupov, ktoré môžu končiť na preťažených súdoch, a to aj z dôvodu, že ÚVO sa nemôže zaoberať zákazkou v plnom rozsahu.

K bodu 10

V súvislosti s aktuálnou neexistenciou žiadosti o nápravu ako prostriedku nápravy v rámci štádia lehoty na predkladanie ponúk, nie je vhodné obmedzovať rozsah aktívne legitimovaných subjektov na podanie námietok vo verejnom obstarávaní, a to obzvlášť vo vzťahu k osobám, ktorých práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa a zároveň orgán štátnej správy, ktorý osvedčí právny záujem v danej veci. Nemožnosť pre takto aktívne legitimované subjekty podať námietku, znamená aj vylúčenie záujmu verejnosti na hospodárskej súťaži. Z uvedeného dôvodu sa tieto dva aktívne legitimované subjekty pre podanie námietky vo verejnom obstarávaní vracajú späť do právneho poriadku.

K bodu 11

Viazanosť ÚVO rozsahom námietok sa zrušuje. ÚVO je ústredným orgánom štátnej správy, ktorý plní nezastupiteľnú funkciu pri kontrole verejných obstarávaní a nakladaní s verejnými zdrojmi. Rozsah jeho právomocí nehodno okliešťovať, a to zvlášť v rámci kontrolnej činnosti. Nakoľko už v súčasnom stave námietky nemajú odkladný charakter, nie je dôvodné viazať ÚVO rozsahom preskúmavania len na petit námietky, nakoľko takéto viazanie neprispieje k hospodárnosti konania, naopak má tendenciu prispieť k nehospodárnosti s nakladaním s verejnými prostriedkami.

K Čl. II

Tento zákon nadobúda účinnosť 1. januára 2025.