



**NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**



ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

Metodika kontroly hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom obstarávaní

Bratislava, január 2020

Obsah

1	Úvod.....	4
2	Východiskový stav	5
2.1	NKÚ SR	5
2.1.1	Kompetencie NKÚ SR	5
2.1.2	Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií	6
2.1.3	Členstvo a zastúpenie NKÚ SR.....	7
2.1.4	Typy kontrol NKÚ SR	7
2.1.4.1	Kontrola súladu.....	8
2.1.4.2	Finančná kontrola	9
2.1.4.3	Kontrola výkonnosti	10
2.1.4.3.1	Prístupy k vykonávaniu kontrol výkonnosti	11
2.2	ÚVO	13
2.2.1	Kompetencie ÚVO.....	13
2.2.2	Princíp hospodárnosti a efektívnosti.....	14
2.2.3	Dohľad.....	14
2.2.4	Ukladanie pokút.....	15
3	Cieľ vypracovania Metodiky.....	18
4	Základné procesy kontroly.....	18
4.1	Popis procesu kontroly verejného obstarávania z pohľadu spoločného postupu.....	18
4.2	Proces kontroly NKÚ SR.....	19
4.2.1	Fáza inicializácie kontroly – plánovanie kontrolnej akcie.....	19
4.2.2	Výkon kontrolnej akcie.....	20
4.2.3	Spracovanie výsledkov kontrolnej akcie	21
4.3	Proces kontroly ÚVO	23
4.3.1	Úkony pred začatím kontroly	23
4.3.2	Výkon kontroly	24
4.3.3	Ukončenie kontroly	25
5	Spoločná implementácia posudzovania dodržiavania princípov pre hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť (princípy 3E)	26
5.1	Princípy 3E vo verejnom obstarávaní	26
5.2	Princípy 3E a ich posudzovanie NKÚ SR	27
5.2.1	Hospodárnosť	27
5.2.2	Efektívnosť	27
5.2.3	Účinnosť	28
5.2.4	Ďalší princíp – účelnosť.....	28
6	Kontrola verejného obstarávania NKÚ SR a ÚVO	31

6.1	Zámer, rozpočet, plánovanie a príprava verejného obstarávania	31
6.1.1	Kontrola NKÚ SR.....	31
6.1.2	Kontrola ÚVO	48
6.2	Realizácia verejného obstarávania	63
6.2.1	Kontrola NKÚ SR.....	63
6.2.2	Kontrola ÚVO	63
6.3	Plnenie zmluvy, prípadných dodatkov k zmluvám / rámcovým dohodám	66
6.3.1	Kontrola NKÚ SR.....	66
6.3.2	Kontrola ÚVO	67
6.4	Monitoring výstupov	71
6.4.1	Kontrola NKÚ SR.....	71
6.5	Vyhodnotenie výsledkov	74
6.5.1	Úspory	74
6.5.2	Referencie	78
7	Súčinnosť a koordinácia NKÚ SR a ÚVO.....	79
8	Inštitucionálne zabezpečenie	80
9	Zdroje	80
10	Záverečné ustanovenia	81
Príloha č. 1	82

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
DNS	Dynamický nákupný systém
Dohoda	Dohoda o spolupráci uzatvorená medzi NKÚ SR a ÚVO
DPH	Daň z pridanej hodnoty
EDA	Európsky dvor audítorov
EK	Európska komisia
EUROSAI	Európska organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií
euro, eur, v eurách	Euro (kód platidla vytvorený podľa normy ISO 4217)
EÚ	Európska únia
INTOSAI	Medzinárodná organizácia nezávislých kontrolných inštitúcií
Metodika kontroly hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom obstarávaní	Metodika
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
Predpokladaná hodnota zákazky	PHZ
SR	Slovenská republika
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
ÚPVII	Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
zákon o finančnej kontrole a audite	zákon č. 357 /2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o verejnom obstarávaní	Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zmluva o fungovaní Európskej únie	ZFEÚ

1 Úvod

V súlade so zásadou transparentnosti, zakotvenou v článku 15 ZFEÚ, majú inštitúcie EÚ vykonávať svoju prácu čo najotvorenejšie. Pokiaľ ide o plnenie rozpočtu, uplatňovanie uvedenej zásady znamená, že občania by mali vedieť, kde a na aký účel EÚ vynakladá finančné prostriedky. Takéto informácie podporujú demokratickú diskusiu, prispievajú k účasti občanov na rozhodovacom procese EÚ, posilňujú inštitucionálnu kontrolu a dohľad nad výdavkami EÚ, prispievajú k zvyšovaniu jej dôveryhodnosti.

Otvorenosť – transparentnosť, hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynakladania finančných prostriedkov by malo zabezpečiť, okrem iného, verejné obstarávanie.

Zadávanie verejných zákaziek orgánmi členských štátov EÚ alebo v ich mene musí byť realizované v súlade so zásadami ZFEÚ, a to **najmä** so zásadami voľného pohybu tovaru, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ako aj so zásadami, ktoré z nich vyplývajú, ako sú rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, vzájomné uznávanie, proporionalita a transparentnosť. Rovnako je povinnosťou dodržiavať aj princíp zákonnosti a zásadu riadneho finančného riadenia – zásadu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.

Právnické osoby a fyzické osoby, ktorým sa poskytujú verejné prostriedky, zodpovedajú za hospodárenie s nimi a sú povinné pri ich používaní zachovávať hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť ich použitia.

Pre orgány verejnej správy je obstarávanie účinným nástrojom na to, aby sa verejné finančné prostriedky vynakladali efektívnym, udržateľným a strategickým spôsobom.

Princípy hospodárnosti a efektívnosti nesledujú cieľ, aby verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní vždy nakupoval len najlacnejšie predmety zákaziek, práve naopak, mal by za vynaložené verejné finančné prostriedky získať najlepšiu hodnotu, ktorá sa generuje v prostredí hospodárskej súťaže. Verejné obstarávanie nie je možné realizovať len ako „administratívny úkon“. Verejné obstarávanie by sa malo využívať tak, aby bolo možné dosiahnuť kľúčové ciele politik, hospodárne, efektívne a účinné vynakladanie finančných prostriedkov, a teda zabezpečiť **dosiahnutie čo najvyššej hodnoty za peniaze**. Na využívanie verejného obstarávania ako strategického nástroja NKÚ SR a ÚVO **odporúča** profesionalizáciu celého procesu verejného obstarávania.

Inteligentné využívanie verejného obstarávania:

- môže pomôcť pri riešení globálnych problémov, ako je zmena klímy a nedostatok zdrojov alebo starnúca spoločnosť,
- podporuje sociálne politiky,
- môže zlepšiť konkurencieschopnosť a zabezpečiť malým a stredným podnikom prístup k verejným zákazkám.

Nevyhnutnosťou je realizácia inovačného a udržateľného verejného obstarávania.

Kontroly vykonané v roku 2018 opäť priniesli dôkazy o tom, že je stále veľký priestor pre lepšie výsledky v hospodárení organizácií verejnej správy, na efektívnejšie, účelnejšie plnenie strategických a operatívnych cieľov rozvoja jednotlivých rezortov a spoločnosti ako celku. Aj z tohto dôvodu pracovná skupina, zložená zo zástupcov NKÚ SR a ÚVO, na základe uzatvorenej Dohody spoločne vypracovala túto Metodiku. NKÚ SR a ÚVO v nej približujú najmä verejným obstarávateľom, obstarávateľom a osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní postupy svojej kontroly pri overovaní dodržiavania hospodárnosti a efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov.

Vo všeobecnosti je však nutné konštatovať, že

každú zákazku NKÚ SR a ÚVO posudzuje jednotlivo, vo vzájomných súvislostiach a vždy „prípád od prípadu“.

Univerzálny návod na kontrolu hospodárnosti a efektívnosti neexistuje.

Tento dokument nie je záväzný, ani sa ním neukladajú žiadne nové pravidlá či povinnosti. Odráža osvedčené postupy a nemožno ho použiť ako právny či normatívny základ na účely kontroly alebo auditu. Na druhej strane je metodickým usmernením (návodom), ktoré je možné použiť pri kontrole hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom obstarávaní. Je vypracovaný tak, aby mohol byť použitý aj ako školiaci materiál.

Bol vypracovaný na základe právneho stavu platného v čase jej vypracovania (najmä zákona o verejnom obstarávaní platného a účinného k 31. 10. 2019).

2 Východiskový stav

2.1 NKÚ SR

NKÚ SR je štátny orgán, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti nezávislý, viazaný len zákonom. Vykonáva kontrolu na základe Ústavy SR (Čl. 60 až 63) a zákona o NKÚ SR. Jeho poslaním ako najvyššej národnej autority v oblasti externej kontroly je predovšetkým zistiť, ako hospodárne, efektívne a účinne sa plnia ciele jednotlivých verejných politík, zároveň o ich stave informovať NR SR ako orgán, ktorému je NKÚ SR povinný tieto poznatky objektívne a nezaujaté poskytnúť.

Od roku 2016 bol v rámci NKÚ SR zriadený analytický útvar, ktorý gesturuje oblasti spadajúce do merania hodnoty za peniaze, merania účinnosti, hospodárnosti či efektívnosti použitia verejných zdrojov, majetku.

NKÚ SR sa snaží o neustále skvalitňovanie svojej činnosti. V priebehu roku 2017 podstúpil samohodnotenie svojej výkonnosti s využitím medzinárodnej metodiky SAI PMF (Supreme Audit Institution Performance Measurement Framework). Samohodnotenie prinieslo výsledky, ktoré popisali nielen silné stránky NKÚ SR, ale aj oblasti a výzvy, na ktoré budú musieť v nadchádzajúcich rokoch slovenskí kontrolóri aktívne reagovať. NKÚ SR v druhej polovici roka 2019 pripravuje ďalšie hodnotenie kvality svojej činnosti formou peer review expertmi zo štyroch kontrolných inštitúcií – NKI USA (vedúci hodnotiaceho tímu) a ďalších troch európskych NKI – Poľska, Fínska a Maďarska. Samotné peer review NKÚ SR sa uskutoční v roku 2020.

2.1.1 Kompetencie NKÚ SR

NKÚ SR kontroluje hospodárenie

- a) s prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada SR alebo Vláda SR,
- b) s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu verejnoprávnych inštitúcií, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávnych inštitúcií, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb zriadených obcami alebo právnických osôb zriadených vyššími územnými celkami,
- c) s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli SR právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia,
- d) s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré SR prevzala záruku,
- e) s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme.

NKÚ SR v rámci svojej pôsobnosti kontroluje aj

- a) spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu republiky, rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov,
- b) výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov vznikajúcich pri hospodárení podľa odseku 1, ktorých účastníkom je subjekt uvedený v § 4 zákona o NKÚ SR.

NKÚ SR pri kontrole verejného obstarávania overuje najmä, či kontrolovaný subjekt konal hospodárne, efektívne a účinne, teda

- či minimalizoval náklady na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, stavebných prác a služieb pri zachovaní ich primeranej úrovne a kvality, ktoré slúžia na dosahovanie výsledkov a cieľov,
- či maximalizoval výsledky činnosti vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom a aká je miera medzi skutočným výsledkom činnosti a plánovaným výsledkom činnosti vzhľadom na použité verejné prostriedky.

NKÚ SR zastupuje SR v medzinárodných organizáciách združujúcich najvyššie kontrolné inštitúcie členských štátov.

2.1.2 Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií

NKÚ SR vykonáva kontroly v súlade s Medzinárodnými štandardmi najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI. Tieto štandardy sú vydané INTOSAI.

INTOSAI je medzinárodná organizácia, ktorá pozostáva zo 193 najvyšších kontrolných inštitúcií (NKI) krajín združených v Organizácii spojených národov (OSN) a supranárodnej inštitúcie EDA.

Ráamec štandardov ISSAI má 4 úrovne:



základajúce princípy



predpoklady fungovania NKI



základné princípy auditu



príručky auditu

1. úroveň **Zakladajúce princípy** – ISSAI 1 Linská deklarácia
2. úroveň **Nevyhnutné podmienky (predpoklady) fungovania NKI**
3. úroveň **Základné kontrolné princípy** (kontrolné štandardy)
ISSAI 100 - Základné princípy kontroly verejného sektora
ISSAI 200 - Základné princípy finančnej kontroly
ISSAI 300 - Základné princípy kontroly výkonnosti
ISSAI 400 - Základné princípy kontroly súladu
4. úroveň **Kontrolné smernice pre jednotlivé typy kontrol** – konkrétne, detailnejšie rozpracovanie základných kontrolných princípov do vykonávacích pokynov (implementačné smernice, špecifické smernice)
ISSAI 1000-2999 Implementačné smernice pre finančný audit (kontrolu)
ISSAI 3000-3999 Implementačné smernice pre kontrolu výkonnosti
ISSAI 4000-4999 Implementačné smernice pre kontrolu súladu
ISSAI 5000-5699 Špecifické smernice (napr. pre kontrolu medzinárodných organizácií, životného prostredia, informačných technológií, verejného dlhu, pre Peer Review a i).

Prvé tri úrovne má NKÚ SR popísané v internej smernici o pravidlách kontrolnej činnosti NKÚ SR. V interných príručkách (metodických pokynoch) pre jednotlivé typy kontrol NKÚ SR rozpracováva 4. úroveň.

V súčasnosti nastávajú zmeny – zavádza sa The INTOSAI Framework of Professional Pronouncements.

2.1.3 Členstvo a zastúpenie NKÚ SR

NKÚ SR má zastúpenie v nasledovných medzinárodných výboroch a pracovných skupinách.

- INTOSAI
 - Výbor INTOSAI pre profesionálne štandardy a Podvýbor INTOSAI pre kontrolu súladu (INTOSAI Professional Standards Committee and INTOSAI Sub-committee on Compliance Audit)
 - Výbor INTOSAI pre budovanie kapacít, Podvýbor INTOSAI pre peer review
NKÚ SR je predsedom podvýboru (INTOSAI Sub-committee on peer reviews)
 - Pracovná skupina INTOSAI pre kontrolu informačných technológií (INTOSAI Working Group on IT Audit)
 - Pracovná skupina INTOSAI pre kontrolu životného prostredia (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing)
 - Pracovná skupina INTOSAI pre kľúčové národné ukazovatele (INTOSAI Working Group on Key National Indicators)
 - Pracovná skupina pre prípravu odbornej témy II rokovania XXIII. Kongresu INTOSAI 2019

- EUROSAI
 - Pracovná skupina EUROSAI pre informačné technológie (EUROSAI Information Technology Working Group)
 - Pracovná skupina EUROSAI pre kontrolu životného prostredia (EUROSAI Working Group on Environmental Auditing)
 - Pracovná skupina EUROSAI pre kontrolu miestnej samosprávy (EUROSAI Task Force on Municipality Audit)
 - Kontaktný výbor prezidentov NKI členských štátov EÚ a EDA
 - Kontaktný pracovník pre styk s EÚ a EDA (Liaison Officer)
 - Pracovná skupina Kontaktného výboru pre činnosť v oblasti DPH (Working Group on Value Added Tax)
 - Sieť NKI Kontaktného výboru pre kontrolu fiškálnej politiky (Network on Fiscal Policy Audit)
 - Sieť NKI Kontaktného výboru pre kontrolu Lisabonskej stratégie a kontrolu Stratégie Európa 2020 (Network on Lisbon Strategy / Strategy EU 2020 audit)

- Iné zoskupenia
 - Expertný člen Výboru pre audit OECD (Audit Committee of the OECD)
 - Kontaktný pracovník pre styk s Medzinárodnou radou audítorov pre NATO (International Boards of Auditors for NATO - IBAN)
 - Kontaktný pracovník pre otázky týkajúce sa vyhlásení o predbežných zisteniach EDA (Liaison Officer Concerning the Statements of preliminary findings of ECA)
 - Kontaktný pracovník pre generálne riaditeľstvo EK pre rozpočet
 - Kontaktný pracovník s EK pre výmenu údajov o chybách v oblasti verejného obstarávania

2.1.4 Typy kontrol NKÚ SR

NKÚ SR vykonáva kontrolu:

- súladu
- finančnú
- výkonnosti, alebo
- ich kombináciou.

Rozsah kontroly verejného obstarávania závisí od zvoleného typu kontroly, teda či ide o kontrolu súladu, finančnú, výkonnostnú kontrolu alebo ich kombináciu. V postupe kontrolnej akcie NKÚ SR určí akým spôsobom a v akom rozsahu vykoná o. i. kontrolu verejného obstarávania, resp. či bude (napríklad) oblasť verejného obstarávania predmetom kontroly.

V tejto časti Metodiky sa budeme venovať popísaniu výkonu jednotlivých typov kontrol v kontrolovanom subjekte a bližšiemu popísaniu rozdielov medzi kontrolou súladu, finančnou kontrolou a výkonnostnou kontrolou. Jednotlivé etapy kontrolnej akcie sú popísané v časti 4.2. Proces kontroly NKÚ SR.

2.1.4.1 Kontrola súladu

- zameriava sa na to, či príslušný konkrétny predmet kontroly je v súlade s platnými ustanoveniami všeobecne záväzných právnych predpisov alebo s inými kritériami.

Výkon kontroly v kontrolovanom subjekte pozostáva najmä z:

- *analytických postupov*
Analytické postupy znamenajú analýzy významných pomerov a trendov, vrátane výsledného preskúmania odchýlok a vzťahov, ktoré nie sú v súlade s inými relevantnými informáciami alebo ktoré sa odchyľujú od predpokladaných hodnôt. Rozsah v akom kontrolór použije analytické postupy závisí od celého radu faktorov, vrátane: charakteru organizácie a jej činností, vedomostí o organizácii získaných z predchádzajúcich kontrol, dostupnosti vhodných finančných a nefinančných informácií, spoľahlivosti rôznych foriem informácií, ktoré sú k dispozícii, zlučiteľnosti a nezávislosti informácií z rôznych zdrojov.
- *výberu vzorky (identifikácia a získanie zdrojových údajov od kontrolovaného subjektu)*
 - v mnohých prípadoch sa výber vzorky využije ako prostriedok na testovanie zistených prípadov nesúladu so všeobecne záväznými právnymi predpismi a ďalšími predpismi vzťahujúcimi sa k činnosti kontrolovaného subjektu. Použitie prostriedkov výpočtovej techniky pri týchto kontrolných postupoch je často nápomocné a v mnohých prípadoch je integrovanou časťou kontroly súladu.
- *kontrolór NKÚ SR môže vykonať 100 % testovania – výber všetkých položiek, alebo môže vybrať menej ako 100 % položiek súboru, a vtedy vyberá buď špecifické položky alebo reprezentatívnu vzorku.*
- *zberu dôkazov*
 - pri vykonávaní kontroly, ktorá má poskytnúť primerané uistenie, kontrolór zhromažďuje dostatok primeraných a vhodných dôkazov, aby sa pokryli všetky oblasti kontroly.
 - procesy, ktorými sa zhromažďujú kontrolné dôkazy, sú zvyčajne zoskupené do dvoch kategórií:
 - a) testovanie kontrol,
 - b) dokladová kontrola, ktorá zahŕňa analytické postupy alebo podrobné testovanie vecnej správnosti.
 - povaha a zdroje potrebných dôkazov kontroly sú určené kritériami, predmetom kontroly a rozsahom kontroly. Keďže predmet kontroly môže byť kvalitatívneho alebo kvantitatívneho charakteru, kontrolór sa v súlade s rozsahom kontroly zameria na kvantitatívne alebo kvalitatívne dôkazy kontroly, alebo na ich kombináciu. Kontrola súladu preto zahŕňa množstvo rôznych postupov pre zber dôkazov jednak kvantitatívnej a jednak kvalitatívnej povahy.
- *vyhodnotenia dôkazov*
 - kontrolór NKÚ SR prehodnocuje dôkazy kontroly, aby dospel k záveru. Určí, či hodnotenie rizika a pôvodné stanovenie významnosti boli primerané z hľadiska zhromaždených dôkazov, alebo či je potrebné ich znovu posúdiť.
 - kontrolór NKÚ SR na základe získaných dôkazov hodnotí, či existuje primerané uistenie, že predmet kontroly je vo všetkých významných aspektoch v súlade s určenými kritériami.
- *komunikácie s kontrolovaným subjektom*
 - kontrolór NKÚ SR komunikuje s kontrolovaným subjektom na rôznych úrovniach, v etape výkonu kontrolnej akcie a tiež v etape spracovania výsledkov kontrolnej akcie,
 - kontrolór NKÚ SR získava ústne informácie, realizuje štruktúrované a neštruktúrované rozhovory (t. j. voľné, bez vopred stanoveného programu). Dôvodom je overenie hlavných tém kontroly, potvrdenie si faktov a údajov získaných z iných zdrojov, alebo aby si otestoval možné závery a odporúčania. Rozhovor

musí byť však vždy doplnený ďalšou technikou, napr. preskúmaním dokumentácie alebo pozorovaním, ktoré podporia ústne tvrdenia.

Z rozhovorov sa môžu vyhotovovať zápisy, ktoré je možné zaradiť medzi dôkazy.

Kontrolór NKÚ SR formuluje zistenia podľa nasledovných zložiek:

a) Kritérium

„čo by malo byť“

- ide napr. o požiadavku všeobecne záväzného právneho predpisu alebo iného predpisu, resp. usmernenia alebo zmluvy a pod. (závisí od toho, s čím kontrolór overuje súlad).

b) Zistený stav

„čo je“

- stručný a výstižný popis stavu preverovanej skutočnosti a stavu zisteného kontrolou.

c) Príčiny/dôvody

rozdielu medzi tým „čo je“ a tým, „čo by malo byť“

- stručný popis prečo nastal rozdiel.

d) Dôsledok (dosah)

je rozdiel medzi tým „čo je“ a tým, „čo by malo byť“

2.1.4.2 Finančná kontrola

- kontrola zameraná na posúdenie finančných výkazov (účtovných a rozpočtových) ku koncu roka, resp. posúdenie jednotlivých segmentov účtovníctva a rozpočtovníctva k určitému dátumu, tzv. uisťovacie služby.

Konkrétne ide o preverenie:

a) spoľahlivosti účtov, a to:

- úplnosti, t. j. či v účtovných záznamoch sú zaevidované všetky aktíva a pasíva vrátane podsúvahových položiek vzťahujúcich sa k danému obdobiu, resp. či všetky predpisy a platby daňových povinností (v rozsahu stanovenom zákonom o NKÚ SR) týkajúcich sa daného obdobia sú vedené na osobných účtoch daňových subjektov,
- vlastníctva, t. j. či aktíva alebo pasíva skutočne existujú ku dňu zostavenia súvahy a sú majetkom účtovnej jednotky, resp. či predpis a platba daňovej povinnosti (v rozsahu stanovenom zákonom o NKÚ SR) skutočne patria danému daňovému subjektu,
- ocenenia, t. j. či aktíva alebo pasíva sú v účtovných záznamoch vedené v príslušnej hodnote, resp. či predpis a platba daňovej povinnosti daného daňového subjektu sú vedené v správnej výške,
- zverejnenia, t. j. či aktíva alebo pasíva sú vykazované, zaradené a popísané v súlade s platnými pravidlami pre zostavenie finančných výkazov, resp. predpisy a platby daňových povinností (v rozsahu stanovenom zákonom o NKÚ SR) sú vedené v súlade s platnými daňovými zákonmi a zákonom o správe daní.

b) správnosti účtovných operácií, a to:

- zákonnosti a správnosti, t. j. či účtovná operácia prebehla v súlade s platnými zákonmi a predpismi a je krytá dostatočnými rozpočtovými prostriedkami, resp. či predpis a platba daňovej povinnosti bola v súlade so zákonmi a predpismi,
- úplnosti, t. j. či v účtovných záznamoch sú zaznamenávané všetky transakcie za dané obdobie, resp. či sú na osobnom účte daňového subjektu zaznamenané všetky predpisy a platby daňovej povinnosti (v rozsahu stanovenom zákonom o NKÚ SR) na základe nadobudnutia právoplatnosti,
- reálnosti operácií, t. j. či účtovná operácia je preukázateľnou udalosťou, ktorá sa vzťahuje na účtovnú jednotku v danom období, resp. či predpisy a platby daňovej povinnosti (v rozsahu stanovenom zákonom o NKÚ SR) sa týkajú daného daňového subjektu,

- merania, t. j. či suma, v ktorej je účtovná operácia zaúčtovaná, je stanovená v správnej výške a zaevidovaná v účtovných záznamoch, resp. či predpis daňovej povinnosti (v rozsahu stanovenom zákonom o NKÚ SR) je vedený na osobitnom účte v správnej výške a je zaevidovaný na správnej dani a na správnom zúčtovacom symbole,
- zverejnenia, t. j. či účtovná operácia je vedená, zaradená a opísaná v súlade s platnými pravidlami pre zostavenie finančných výkazov, resp. či je evidencia daňových príjmov vedená v súlade s platnými predpismi.

Finančná kontrola je činnosť zameraná na hodnotenie správnosti, pravdivosti a objektívnosti vykázania údajov vo finančných výkazoch v nadväznosti na skutočný stav majetku, záväzkov, zdrojov financovania a hospodárenia s majetkom a dodržiavanie rozpočtu kontrolovaného subjektu. Ide predovšetkým o preverenie správnosti:

- výšky a začlenená (klasifikácie) súm vykazaných vo finančných výkazoch,
- účtovníctva a jeho prepojenia na finančné výkazy (účtovníctvo je podklad pre zostavenie finančných výkazov),
- použitia rámca vykazovania, t. j. formy, ktorá je použitá na zostavenie finančných výkazov. V podmienkach SR je rámec vykazovania stanovený priamo zákonom o účtovníctve a príslušnými vykonávacími predpismi.

Finančná kontrola zvyčajne obsahuje prvky kontroly súladu, pretože pri preverovaní finančných výkazov by mal kontrolór overiť tiež dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, najmä zákona o účtovníctve a postupov účtovania.

Pri kontrole finančných výkazov kontrolór môže využiť aj ďalšie súvisiace dokumenty, ktoré obsahujú doplňujúce informácie finančnej alebo nefinančnej povahy. Patria k nim napríklad analýzy a prehľady operácií a finančných výsledkov, plány výdavkov, finančné prognózy a pod.

Pozostáva z činností, ktoré sú popísané v časti 2.1.4.1 Kontrola súladu tejto Metodiky.

2.1.4.3 Kontrola výkonnosti

Princíp merania hodnoty za peniaze vychádza z práce najvyšších kontrolných inštitúcií, pričom väčší dôraz sa kladie na výkonnostné prierezové kontroly, ku ktorým sa hlási NKÚ SR.

Kontrola výkonnosti sa zameriava na to, či programy a činnosti kontrolovaného subjektu sú vykonávané v súlade s princípmi hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti, a či existuje priestor na zlepšovanie. Výkonnosť sa preveruje voči kritériám a analyzujú sa príčiny odchýlok od týchto kritérií.

Všeobecné princípy kontroly výkonnosti podľa štandardov ISSAI sú:

- a) ciele kontroly,
- b) prístup ku kontrole,
- c) kritériá,
- d) riziko kontroly,
- e) komunikácia,
- f) zručnosti,
- g) profesionálny úsudok a skepticizmus,
- h) kontrola kvality,
- i) významnosť,
- j) dokumentácia.

Základom pre určenie prístupu ku kontrole a ku kontrolnému postupu je cieľ kontroly.

Stanovené ciele kontroly: **sú veci tak ako majú byť?**

Analytické ciele kontroly: **prečo veci nie sú tak ako majú byť?**

Otázka, ktorá býva dôvodom realizácie výkonnostnej kontroly NKÚ SR –

nedali by sa robiť veci lepšie?“

Hlavná otázka:

Vytvárajú nastavené ciele pridanú hodnotu pre budúcich užívateľov?

2.1.4.3.1 Prístupy k vykonávaniu kontrol výkonnosti

Kontroly výkonnosti sú vo všeobecnosti vykonávané na základe jedného z troch prístupov, resp. ich kombinácie:

- prístup orientovaný na systém, ktorý preveruje správne fungovanie systémov riadenia, napr. systémy finančného riadenia
 - *zameriava sa na fungujúci systém (nie na naplnenie cieľov politik)*
- prístup orientovaný na výsledky, ktorý hodnotí, či boli dosiahnuté výsledky alebo výstupy tak, ako boli plánované, alebo či programy a služby zodpovedajú plánu
 - *Aký výsledok bol dosiahnutý?*
 - *Boli dosiahnuté ciele?*
- prístup orientovaný na problémy, ktorý preveruje, potvrdzuje a analyzuje príčiny konkrétnych problémov alebo odchýlky od kritérií
 - *Hlavným cieľom nie je preveriť problém (odchýlku od kritéria a jej dôsledky), ale identifikovať príčiny.*

Prístupy je možné vykonať z perspektívy:

- zdola nahor – zameriava sa na problémy, ktoré sú dôležité pre ľudí a spoločnosť.
- zhora nadol – kontroly sa sústreďujú hlavne na požiadavky, zámery, ciele a očakávania zákonodarného orgánu a vlády.

NKÚ SR stanoví vhodné kritériá kontroly, ktoré vychádzajú z otázok kontroly a súvisia s princípmi hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Kritériá sú meradlom pre vyhodnotenie predmetu kontroly. **Musia byť stanovené tak, aby bolo možné hodnotiť a posúdiť hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť (3E).** Kritériá kontroly sú kvalitatívne alebo kvantitatívne. Môžu byť všeobecné alebo konkrétne. Definujú, voči čomu budú hodnotené kontrolované skutočnosti a kontrolované subjekty. Zameriavajú sa na to, **čo malo byť splnené** v súlade so zákonom, nariadeniami alebo očakávanými cieľmi; **čo sa očakáva** na základe platných zásad, vedeckých informácií a najlepšej praxe; alebo **čo by mohlo byť** (ak by boli lepšie podmienky).

NKÚ SR pri výkone kontroly výkonnosti (aj kontroly výkonnosti s prvkami súladu) určuje základ posudzovania, pričom môže určiť, že predmetom kontroly realizácie verejného obstarávania bude **napríklad „len“ overenie:**

- či je proces verejného obstarávania časovo efektívne manažovaný, **napr. či**
 - je vytvorený dostatočný čas na plánovanie verejného obstarávania?
 - je vytvorený dostatočný čas na prípravu verejného obstarávania (s osobitným zreteľom najmä na stanovenie kritérií na hodnotenie ponúk [ideálne MEAT kritérií], úplného, jednoznačného a nestranného opisu predmetu zákazky, zákonných podmienok účasti vo verejnom obstarávaní, zapojenia aj tzv. sekundárnych politík do verejného obstarávania, rozdelenia zákazky na časti (umožnenie účasti malých a stredných podnikateľov vo verejnom obstarávaní) kritérií výberu záujemcov, nastavenie obchodných podmienok)?
 - v prípade súťaže návrhov, je vytvorený čas na kvalitné spracovanie súťažných podmienok, dostatočný čas na predkladanie návrhov, akým spôsobom je zabezpečená anonymita, kvalita predkladaných návrhov, odbornosť poroty?
 - bol vytvorený dostatočný časový priestor na to, aby boli predkladané kvalitné ponuky?

- sú vytvorené dostatočné personálne kapacity s potrebnou odbornou znalosťou? Sú pravidelne odborne vzdelávané? Bolo potrebné outsourcovať služby, týkajúce sa realizácie verejného obstarávania?
- či bol proces verejného obstarávania nastavený spôsobom, aby umožnil dosiahnuť hodnotu za peniaze? **Napr.**
 - boli zrealizované prípravné trhové konzultácie?
 - boli zapojené do verejných obstarávaní aj tzv. sekundárne politiky?
 - bolo umožnené predkladanie variantných riešení?
 - akým spôsobom bola stanovená predpokladaná hodnota zákazky, boli vykonané analýzy, benchmarking a pod?
 - boli nastavené kritériá na vyhodnotenie ponúk a ich váhy tak, aby bolo zabezpečené dodanie tovarov / prác / služieb v čo najlepšom pomere kvalita / cena?
 - boli dodané tovary / práce / služby v takej kvalite a cene, aká bola predmetom verejného obstarávania?
- Akým spôsobom (a či vôbec) má verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní upravené predchádzanie riziku podvodu a korupcie v oblasti verejného obstarávania?
- Akým spôsobom verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní predchádza konfliktu záujmov? **Napr.**
 - má verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní vypracovaný etický kódex? Bol dostatočne vedením odkomunikovaný?
- Akým spôsobom verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní manažuje riziká verejného obstarávania? **Napr.**
 - identifikuje, analyzuje, definuje príčiny rizika?
 - definuje optimálny spôsob zvládnutia rizika pri minimálnych nákladových aspektoch a rešpektovaní stanovených cieľov?
 - prehodnocuje riziká?
- Akým spôsobom má verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nastavené postupy uzatvárania zmlúv? **Napr.**
 - sú vytvorené dostatočné personálne kapacity s potrebnou odbornou znalosťou? Je potrebné outsourcovať služby?
 - je analyzovaná právna a ekonomická výhodnosť zmlúv / rámcových dohôd?
 - akým spôsobom je analyzovaná opodstatnenosť zmluvných vzťahov?
 - je zabezpečené identifikovanie nevýhodných zmlúv?
 - zabezpečujú existujúce zmluvy konkurenciu (predchádzanie vendor lock-in)?
 - sú procesne zabezpečené prípady, ak by verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní / dodávateľ odstúpil od zmluvy?
 - v prípade priameho rokovacieho konania boli použité všetky možnosti na vyjednanie lepších podmienok za hodnotu za peniaze?
 - sú dohodnuté podmienky pre prípadnú možnosť zmeny zmluvy?
- Má verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní stanovené mechanizmy pre meranie výkonnosti a hodnotenie výsledkov? **Napr.**
 - sú vykonávané pravidelné a dostatočné analýzy výdavkov organizácie, zmluvných partnerov? Sú dostatočné dáta?
 - hodnotí a porovnáva verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní výsledky svojich verejných obstarávaní oproti iným verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní v oblasti verejného obstarávania?
 - má verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pred začatím verejného obstarávania stanovené merateľné ukazovatele (zrealizované analýzy) tak, aby mohol hodnotiť svoju výkonnosť?
- Má verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní zavedené mechanizmy identifikácie koluzívneho správania sa? **Atd'.**

V prípade, ak sú určené len niektoré oblasti kontroly verejného obstarávania, neznamená to, že ak kontrolór zistí pochybenia, nerozšíri takto „oklieštený“ rámec. Kontrolór počas kontroly analyzuje a prehodnocuje riziká, pričom NKÚ SR môže v prípade potreby kontrolu rozšíriť (napríklad z dôvodu zistenia možného rizika podvodu).

Kontrolóri NKÚ SR, okrem iného, počas výkonu kontroly (pri všetkých typoch kontrol) **riadia riziko kontroly**, udržiavajú efektívnu a korektnú komunikáciu s kontrolovanými subjektmi. Uplatňujú profesionálny skepticizmus a zachovávajú si objektívny odstup od poskytnutých informácií. Hodnotenie kontrolórov je racionálne a nepodlieha

ich osobným preferenciám. Sporné otázky zväžia z rôznych hľadísk a zachovávajú si otvorený a objektívny postoj k rôznym pohľadom a argumentom.

2.2 ÚVO

ÚVO je v zmysle § 31 zákona č. 575 / 2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, ako aj § 140 zákona o verejnom obstarávaní, **ústredným orgánom štátnej správy pre verejné obstarávanie.**

2.2.1 Kompetencie ÚVO

ÚVO v rámci svojej pôsobnosti na úseku verejného obstarávania

- a) vypracúva koncepcie verejného obstarávania,
- b) vykonáva štátnu správu v oblasti verejného obstarávania,
- c) vykonáva dohľad nad verejným obstarávaním,
- d) spolupracuje s EK a zabezpečuje plnenie informačných povinností voči EK v pôsobnosti tohto zákona,
- e) predkladá najmenej raz ročne správu o výsledkoch verejného obstarávania a fungovaní verejného obstarávania vláde a na požiadanie aj výboru NR SR,
- f) vedie zoznam hospodárskych subjektov a register hospodárskych subjektov so zákazom účasti vo verejnom obstarávaní,
- g) certifikuje systémy na uskutočnenie elektronickej aukcie,
- h) usmerňuje metodicky účastníkov procesu verejného obstarávania,
- i) zverejňuje na svojom webovom sídle všetky svoje metodické usmernenia pre účastníkov procesu verejného obstarávania a všetky svoje rozhodnutia, ktoré sú výsledkom dohľadu nad verejným obstarávaním,
- j) ukladá pokuty za správne delikty,
- k) vedie a verejnemu obstarávateľovi a obstarávateľovi sprístupňuje na svojom webovom sídle vzory elektronických dokumentov, špeciálne programové vybavenie spĺňajúce podmienky podľa § 20 ods. 11 zákona o verejnom obstarávaní a iné náležitosti potrebné na zabezpečenie elektronickej komunikácie,
- l) zverejňuje na svojom webovom sídle oznámenia podľa § 115 ods. 4 zákon o verejnom obstarávaní,
- m) poskytuje Protimonopolnému úradu SR bezodkladne informácie nasvedčujúce porušeniu zákazu účasti vo verejnom obstarávaní,
- n) poskytuje v konaní podľa § 181 zákona o verejnom obstarávaní na požiadanie súdu stanovisko k právnym alebo skutkovým veciam, ktoré súvisia s porušením tohto zákona,
- o) sprístupňuje a aktualizuje úplný zoznam databáz, ktoré obsahujú informácie o hospodárskych subjektoch v systéme e-Certis,
- p) poskytuje na požiadanie ostatným členským štátom akékoľvek informácie súvisiace s § 42 ods. 4 písm. b) a ods. 7 až 10 zákona o verejnom obstarávaní,
- q) vypracúva na žiadosť EK a zverejňuje na svojom webovom sídle monitorovaciu správu o systémových nedostatkoch vo verejnom obstarávaní na základe svojich poznatkov a zistení iných kontrolných orgánov a ostatných nezrovnalostiach vo verejnom obstarávaní, najmä o konflikte záujmov, o účasti malých a stredných podnikov vo verejnom obstarávaní; v monitorovacej správe sa uvedie aj súhrnná hodnota zákaziek s hodnotami, ktoré sú nižšie ako finančný limit pre zadávanie nadlimitných zákaziek a nadlimitných koncesií,
- r) vydáva neperiodické publikácie,
- s) vykonáva ďalšie činnosti podľa tohto zákona.

ÚVO v rámci svojej dohľadovej právomoci vykonáva kontrolu postupov verejného obstarávania v zmysle zákona o verejnom obstarávaní.

Kontrolu vykonáva v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, ako aj so smernicami pre oblasť verejného obstarávania (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií, Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES), a to v súlade so zásadami ZFEÚ.

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, verejnú obstarávanie je proces zadávania verejných zákaziek vymedzený zákonom o verejnom obstarávaní, ktorého cieľom je lepšia kontrola vynakladania verejných zdrojov práve zabezpečením dodržiavania pravidiel hospodárskej súťaže. Stanovenie formalizovaných procesov vedie k transparentnosti samotných nákupov a k ich lepšej kontrolovateľnosti. ÚVO kontroluje dodržanie jednotlivých pravidiel zákona o verejnom obstarávaní.

2.2.2 Princíp hospodárnosti a efektívnosti

Princíp hospodárnosti a efektívnosti je jedným zo základných princípov, ktoré je v rámci verejného obstarávania a pre ochranu hospodárskej súťaže potrebné dodržať, preto je logické jeho kontrolovanie aj zo strany ÚVO práve v rámci kontrol verejného obstarávania. Okrem dodržania princípu hospodárnosti a efektívnosti je zo strany ÚVO v rámci výkonu dohľadu nutné zaobrávanie sa aj dodržaním ďalších princípov hospodárskej súťaže, princípu rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie hospodárskych subjektov, princípu transparentnosti a princípu proporcionality. Všetky tieto princípy sú naviazané na jednotlivé ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní a sú v ňom pretavené, pričom nie je možné ich od seba v rámci kontroly verejného obstarávania úplne izolovať.

Kontrola dodržiavania princípu hospodárnosti a efektívnosti vyplýva ÚVO z § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, v zmysle ktorého verejný obstarávateľ a obstarávateľ musia dodržať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov, princíp transparentnosti, princíp proporcionality a **princíp hospodárnosti a efektívnosti**.

Podrobnejšie vysvetlenie princípov hospodárnosti a efektívnosti je uvedené v bode 5.1 tejto Metodiky.

2.2.3 Dohľad

ÚVO vykonáva dohľad nad dodržiavaním povinností verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 ustanovených zákonom o verejnom obstarávaní, pri ktorých v prípade ich kontroly zákon o verejnom obstarávaní používa pojem kontrolovaný. Pri výkone dohľadu ÚVO sleduje aj plnenie povinností uložených jeho rozhodnutiami.

Pri výkone dohľadu ÚVO

- a) vydáva oznámenia o súlade alebo nesúlade predložených dokumentov so zákonom o verejnom obstarávaní podľa § 168 – ex ante posúdenie,
- b) vydáva rozhodnutia podľa zákona o verejnom obstarávaní
 - v rámci kontroly pred uzavretím zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, pred ukončením súťaže návrhov, pred zadaním zákazky na základe rámcovej dohody alebo pred ukončením postupu inovatívneho partnerstva,
 - v rámci kontroly po uzavretí zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, po ukončení súťaže návrhov, po zadaní zákazky na základe rámcovej dohody, po ukončení postupu inovatívneho partnerstva,
 - v rámci kontroly po zrušení postupu zadávania zákazky alebo koncesie, po zrušení postupu zadávania časti zákazky alebo časti koncesie a po zrušení súťaže návrhov,
 - o podaných námietkach v zmysle zákona o verejnom obstarávaní,
 - o podaných odvolaniach,
- c) ukladá pokuty za správne delikty podľa § 182 zákona o verejnom obstarávaní,
- d) vykonáva iné činnosti podľa zákona o verejnom obstarávaní.

Ak ide o nadlimitnú zákazku alebo nadlimitnú koncesiu, úplne alebo sčasti financovanú z prostriedkov EÚ, kontrolovaný môže pred vyhlásením alebo začatím verejného obstarávania požiadať ÚVO o ex ante posúdenie dokumentov, proti ktorým je možné podať námietky podľa § 170 ods. 3 písm. a) a b) zákona o verejnom obstarávaní; ex ante posúdenie sa nevzťahuje na posudzovanie požiadaviek na technické špecifikácie,

výkonnostné a funkčné požiadavky a charakteristiky a odborné požiadavky predmetu zákazky podľa § 42 zákona o verejnom obstarávaní.

Výsledkom ex ante posúdenia je oznámenie ÚVO obsahujúce konštatovanie o súlade alebo nesúlade predložených dokumentov so zákonom o verejnom obstarávaní, ktoré ÚVO doručí kontrolovanému. ÚVO vydá oznámenie podľa prvej vety do 30 dní odo dňa doručenia dokumentov kontrolovaným. Ak ÚVO v oznámení podľa prvej vety nekonštatuje súlad všetkých predložených dokumentov s týmto zákonom, označí v oznámení tie časti dokumentov, ktoré nie sú v súlade s týmto zákonom a uvedie k nesúladu stručné odôvodnenie.

ÚVO konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného pred uzavretím zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, pred ukončením súťaže návrhov, pred zadaním zákazky na základe rámcovej dohody alebo pred ukončením postupu inovatívneho partnerstva v zmysle zákona o verejnom obstarávaní začína

- a) z vlastného podnetu ÚVO,
- b) na základe podnetu kontrolovaného na výkon kontroly ním zadávanej zákazky alebo koncesie,
- c) na základe podnetu ÚV SR alebo riadiaceho orgánu podľa osobitného predpisu, alebo
- d) na základe námietok.

Ak ide o **nadlimitnú zákazku** na uskutočnenie stavebných prác, nadlimitnú koncesiu, súťaž návrhov, nadlimitnú zákazku na poskytnutie služby uvedenej v prílohe č. 1 zákona o verejnom obstarávaní, nadlimitnú zákazku na dodanie tovaru alebo poskytnutie služby, okrem služby uvedenej v prílohy č. 1 zákona o verejnom obstarávaní, ktorej PHZ je rovnaká alebo vyššia ako 600 000 eur, **financovanú čo aj z časti prostriedkov EÚ, kontrolovaný je povinný** pred uzavretím zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, pred ukončením súťaže návrhov alebo pred ukončením postupu inovatívneho partnerstva **podat' ÚVO podnet** podľa § 169 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní (kontrola na základe podnetu kontrolovaného na výkon kontroly ním zadávanej zákazky alebo koncesie) na vykonanie preskúmania jeho úkonov pred uzavretím samotnej zmluvy.

Konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, po ukončení súťaže návrhov, po zadaní zákazky na základe rámcovej dohody, po ukončení postupu inovatívneho partnerstva ÚVO začína

- a) z vlastného podnetu ÚVO,
- b) na základe podnetu osoby, ktorá nebola oprávnená podať námietky alebo
- c) na základe podnetu orgánu štátnej správy, ktorý osvedčí právny záujem v danej veci, ak boli kontrolovanému poskytnuté finančné prostriedky na dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služieb z EÚ.

Konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy ÚVO začne aj z vlastného podnetu ÚVO alebo na základe podnetu podľa § 169 ods. 3 písm. b) alebo písm. c) zákona o verejnom obstarávaní doručeného ÚVO po zrušení postupu zadávania zákazky alebo koncesie, po zrušení postupu zadávania časti zákazky alebo časti koncesie a po zrušení súťaže návrhov.

2.2.4 Ukladanie pokút

Ak ÚVO v rámci vykonaného dohľadu zistí pochybenia, ktoré naplňajú niektorú zo skutkových podstát správnych deliktov vymedzených zákonom o verejnom obstarávaní, príp. ak sú mu tieto známe z inej činnosti alebo na základe podnetu iného štátneho orgánu, pristupuje k ukladaniu pokút za dané zistené porušenia. ÚVO nemá zákonom o verejnom obstarávaní ponechané na úvahe, či využije svoju sankčnú právomoc a je povinné jednotlivé pokuty v prípade zistenia spáchania správnych deliktov ukladať.

ÚVO uloží verejnemu obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške

- a) 5 % zmluvnej ceny, ak sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu podľa zákona o verejnom obstarávaní, spôsobom alebo postupom zákonom ustanoveným,
- b) 5 % zmluvnej ceny, ak nedodržel kritériá na vyhodnotenie ponúk, ak to malo vplyv na výsledok verejného obstarávania,

- c) 5 % súčtu zmluvných cien, ak rozdelil predmet zákazky s cieľom vyhnúť sa použitiu postupu pri zadávaní nadlimitnej zákazky alebo pri zadávaní podlimitnej zákazky,
- d) 5 % zmluvnej ceny, ak uzavrel zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu napriek zakazu uzatvoriť zmluvu so subjektom, ktorý má povinnosť byť zaregistrovaný v registri partnerov verejného sektora a túto povinnosť nespĺňa, pričom rovnaká povinnosť sa vzťahuje aj na subdodávateľov danej osoby.

ÚVO uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu od 500 eur do 30 000 eur, ak:

- a) porušil niektorú z povinností podľa § 6 ods. 17, 18, alebo § 10 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní – napr. ak verejný obstarávateľ a obstarávateľ neuvedú v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, buď predpokladanú hodnotu, množstvo alebo rozsah obstarávaných tovarov, stavebných prác alebo služieb alebo v dokumentácii k verejnému obstarávaniu neuchovávajú aj informácie a podklady, na základe ktorých určili predpokladanú hodnotu, príp. verejní obstarávatelia a obstarávatelia neprijali potrebné opatrenia na zabezpečenie primeraného a včasného plnenia svojich úloh,
- b) porušil povinnosť podľa § 10 ods. 10 zákona o verejnom obstarávaní, najmenej v dvoch po sebe nasledujúcich kalendárnych štvrtrokoch – nezverejnil súhrnnú správu k zákazkám, ktorých hodnota je vyššia ako 1 000 eur,
- c) porušil povinnosť podľa § 12 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní – nevyhotovil referenciu v lehote určenej zákonom o verejnom obstarávaní,
- d) zmenil zmluvu, rámcovú dohodu alebo koncesnú zmluvu počas jej trvania v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní,
- e) porušil povinnosť podľa § 23 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní – neprijatie primeraných opatrení a vykonanie nápravy pri zistení konfliktu záujmov,
- f) porušil niektorú z povinností podľa § 24 ods. 1, 2, 4, 5, alebo ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní – povinnosti týkajúce sa vedenia dokumentácie a vyhotovovania správ o zákazkách,
- g) porušil niektorú z povinností podľa § 26 ods. 3 až 6 alebo ods. 7 druhej vety zákona o verejnom obstarávaní – povinnosti verejného obstarávateľa súvisiace so zverejnením oznámenia o výsledku verejného obstarávania, o zmene zmluvy alebo o zámere uzavrieť zmluvu v prípade využitia priameho rokovacieho konania,
- h) nespĺnil povinnosť uloženú rozhodnutím ÚVO,
- i) porušil niektorú z povinností podľa § 41 ods. 3 až 5 zákona o verejnom obstarávaní – povinnosti týkajúce sa subdodávateľov, ich identifikácie a povinností,
- j) porušil povinnosť podľa § 43 ods. 2 druhej vety zákona o verejnom obstarávaní – nezverejnenie časti súťažných podkladov, informatívneho dokumentu, súťažných podmienok alebo koncesnej dokumentácie, ktoré majú byť súčasťou ponuky alebo návrhu a hospodársky subjekt ich musí pri vypracovaní ponuky alebo návrhu upravovať v editovateľnej podobe,
- k) porušil niektorú z povinností podľa § 46 ods. 5 alebo ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní – povinnosti týkajúce sa vrátenia zloženej zábezpeky,
- l) porušil povinnosť podľa § 63 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní – povinnosť poslať ÚVO na požiadanie údaje alebo informácie týkajúce sa verejného obstarávania,
- m) porušil povinnosť podľa § 113 ods. 2 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní – verejný obstarávateľ vo výzve na predkladanie ponúk neuviedol podmienky účasti, doklady ktorými ich možno preukázať, podmienku podľa § 40 ods. 6 písm. g), ak sa uplatňuje, a informáciu, ktoré doklady sa z dôvodu použitia údajov z informačných systémov verejnej správy nepredkladajú,
- n) porušil povinnosť podľa § 116 ods. 2 alebo ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní – povinnosti týkajúce sa zverejnenia oznámenia o výsledku verejného obstarávania alebo zmeny zmluvy,
- o) porušil povinnosť podľa § 117 ods. 8 zákona o verejnom obstarávaní – neuchovanie všetkých dokladov a dokumentov týkajúcich sa zákazky s nízkou hodnotou počas 10 rokov,
- p) porušil niektorú z povinností podľa § 118 ods. 2 alebo ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní – povinnosti týkajúce sa obstarávania podlimitných koncesií,
- q) v postupe verejného obstarávania porušil pravidlá ustanovené týmto zákonom okrem správnych deliktov podľa odseku 1 a písmen a) až p) zákona o verejnom obstarávaní a toto porušenie mohlo mať alebo malo vplyv na výsledok verejného obstarávania.

Porušenie princípu hospodárnosti a efektívnosti je v rámci správnych deliktov vyjadrené v § 182 ods. 2 písm. q) zákona o verejnom obstarávaní, teda v porušení pravidiel a postupov ustanovených zákonom o verejnom

obstarávaní. Okrem uvedeného deliktu sa niektoré aspekty porušenia tohto princípu hospodárnosti a efektívnosti môžu prejavíť aj v iných správnych deliktoch.

ÚVO pri ukladaní pokuty za spáchaný delikt prihliada najmä na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti, a dbá na to, aby ukladané pokuty mali okrem sankčného a represívneho účinku najmä účinok výchovný, a aby odrádzali verejných obstarávateľov a obstarávateľov od opakovaného porušenia zákona o verejnom obstarávaní. V prípade pokút, ktoré sú vymedzené pevnou percentuálnou sadzbou, t. j. 5 % zmluvnej ceny, ÚVO nemá priestor variovať s výškou pokuty a túto akýmkoľvek spôsobom znižovať s ohľadom na konkrétne okolnosti prípadu. Uvedené je spôsobené povahou deliktov, za ktoré zákon o verejnom obstarávaní umožňuje uložiť pevne stanovenú výšku pokuty, keďže ide o najzávažnejšie delikty, ktorých skutková podstata spočíva v najzávažnejšom porušení zákona o verejnom obstarávaní.

Ak sa verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ v jednom verejnom obstarávaní dopustí viacerých správnych deliktov, ÚVO aplikuje tzv. absorpčnú zásadu a uloží pokutu len za ten správny delikt, za ktorý možno uložiť najvyššiu pokutu.

ÚVO môže od 1. 1. 2019 pri ukladaní pokút uplatniť tzv. zrýchlené pokutové konania, t. j. uložiť zníženú pokutu vo výške 50 % z pokuty, ktorá bola uložená v riadnom konaní o pokute, a to vo vzťahu k všetkým spáchaným deliktom. V prípade, ak ÚVO v rámci preskúmania úkonov kontrolovaného po preskúmaní zmluvy identifikuje porušenia zákona o verejnom obstarávaní, odôvodňujúce uloženie pokuty, informuje o svojich zisteniach kontrolovaného, a zároveň ho informuje aj o možnosti za dané zistenia uložiť pokutu, ako aj o jej predpokladanej výške s ohľadom na závažnosť spáchaného deliktu.

V prípade, ak kontrolovaný v určenej lehote uzná svoje pochybenie a informuje ÚVO o tom, že súhlasí so všetkými zistenými skutočnosťami, ÚVO následne priamo v rozhodnutí, ktorým ukončí konanie o preskúmaní úkonov kontrolovaného, uloží kontrolovanému pokutu zníženú o 50 %. Napríklad v prípade, ak verejný obstarávateľ poruší svoju povinnosť aplikovať zákon o verejnom obstarávaní a uzavrie zmluvu bez predchádzajúceho verejného obstarávania, dopustí sa správneho deliktu, za ktorý by mu mala byť uložená pokuta vo výške 5 % zmluvnej ceny takto uzavretej zmluvy. V prípade, ak verejný obstarávateľ takéto zistenia na základe výzvy ÚVO akceptuje v určenej lehote, bude mu uložená pokuta vo výške 2,5 % zmluvnej ceny.

Proti takémuto rozhodnutiu ÚVO sa však nie je možné odvolať a nie je ani preskúmateľné súdom. Následne už ÚVO nezačína ďalšie samostatné konanie o uložení pokuty. Toto však ÚVO riadne začne v prípade, ak kontrolovaný neoznámí v určenej lehote, že súhlasí so zistenými skutočnosťami.

Na konanie o správnych deliktoch, ktoré sú vyššie uvádzané, sa vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). ÚVO doručuje účastníkovi konania, t. j. verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi oznámenie o začatí správneho konania, ktoré obsahuje vymedzenie skutku, za ktorý ÚVO začína správne konanie a ktoré je správnym deliktom podľa ust. § 182 ods. 1 alebo 2 zákona o verejnom obstarávaní. Doručením oznámenia o začatí správneho konania sa konanie považuje za začaté. Následne ÚVO vykonáva konanie, v ktorom zisťuje skutkový stav podstatný pre posúdenie toho, či došlo k spáchaní správneho deliktu. V rámci dokazovania môže účastník konania predkladať ÚVO dôkazy podstatné pre konanie, prípadne tieto si môže ÚVO zabezpečiť aj sám. Následne ÚVO umožní verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi oboznámiť sa s pokladmi konania pred vydaním rozhodnutia, a taktiež mu umožní sa k týmto podkladom vyjadriť. Po vyjadrení verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa následne vydá rozhodnutie.

V jednoduchých veciach, najmä ak možno rozhodnúť na podklade dokladov predložených účastníkom konania, ÚVO rozhodne bezodkladne. V ostatných prípadoch, ak osobitný právny predpis neustanovuje inak, je ÚVO povinný rozhodnúť vo veci do 30 dní od začatia konania, vo zvlášť zložitých prípadoch rozhodne najneskôr do 60 dní. Ak nie je možné vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v lehote 60 dní, môže ju primerane predĺžiť odvolací orgán (orgán príslušný rozhodnúť o rozklade – predseda ÚVO). Ak ÚVO nemôže rozhodnúť do 30, prípadne do 60 dní, je povinný o tom účastníka konania s uvedením dôvodov upovedomiť.

Voči rozhodnutiu o uložení pokuty je prípustný rozklad v lehote 15 dní odo dňa jeho doručenia. Rozklad posudzuje orgán, ktorý ho vydal, pričom mu môže vyhovieť v rámci tzv. autoremedúry, a to v prípade splnenia zákonných

podmienok. Ak prvostupňový orgán rozkladu v lehote 30 dní od jeho doručenia nevyhoví, informuje o tom účastníka konania a postúpi ho na rozhodnutie nadriadenému orgánu, ktorým je predseda ÚVO. O podanom rozklade následne rozhoduje predseda ÚVO, a to na základe návrhu ním zriadenej osobitnej komisie.

Rozhodnutie predsedu ÚVO je následne preskúmateľné súdom v rámci správneho súdnictva.

ÚVO je aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby na určenie neplatnosti zmluvy, koncesnej zmluvy, rámcovej dohody alebo dodatku k zmluve, koncesnej zmluve alebo rámcovej dohode podľa § 180 zákona o verejnom obstarávaní, v prípade ak pri výkone dohľadu zistí, že tieto boli uzavreté v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní. Lehota na podanie žaloby zo strany ÚVO je rok odo dňa uzavretia zmluvy, koncesnej zmluvy, rámcovej dohody alebo dodatku k zmluve, koncesnej zmluve alebo rámcovej dohode.

Konanie o uložení pokuty možno začať do jedného roka odo dňa, keď sa úrad dozvedel o porušení zákona, najneskôr do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu došlo. Konanie o uložení pokuty za porušenie zákona, o ktorom sa úrad dozvie v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy, možno začať do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia úradu.

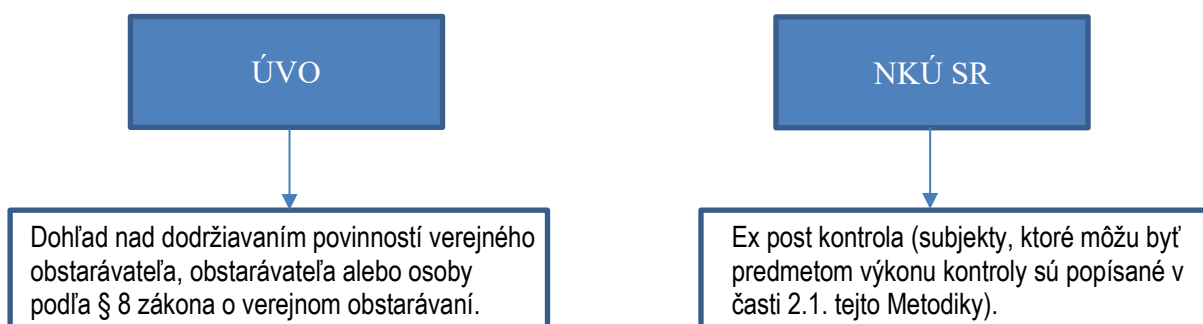
3 Cieľ vypracovania Metodiky

Cieľom vypracovania Metodiky je stanovenie postupov kontroly hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom obstarávaní, realizovaných NKÚ SR a ÚVO. Metodika má vplývať na kvalitu verejného obstarávania z hľadiska zabezpečenia hospodárnosti a efektívnosti výdavkov a čestnej hospodárskej súťaže, ako aj na zvýšenie dodržiavania zásady „hodnota za peniaze“. Zároveň má priblížiť najmä verejným obstarávateľom, obstarávateľom a osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní postupy kontroly NKÚ SR a ÚVO.

Po jej schválení predsedom NKÚ SR a predsedom ÚVO bude zverejnená na internetových stránkach oboch úradov.

4 Základné procesy kontroly

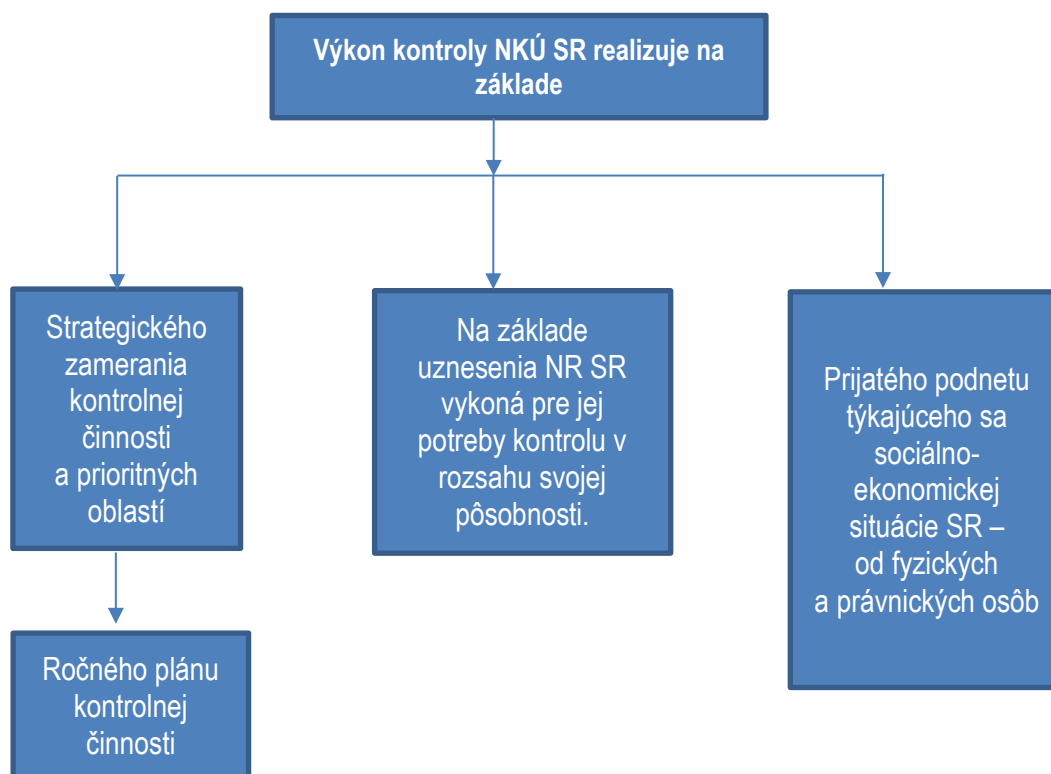
4.1 Popis procesu kontroly verejného obstarávania z pohľadu spoločného postupu



NKÚ SR v zmysle § 6 zákona o NKÚ SR môže na zmluvnom základe pribrať k účasti na kontrole (o. i.) zamestnancov ÚVO.

4.2 Proces kontroly NKÚ SR

4.2.1 Fáza inicializácie kontroly – plánovanie kontrolnej akcie



Výkon kontroly NKÚ SR realizuje aj na základe medzinárodnej spolupráce.

NKÚ SR plánuje kontrolu v rámci strategického a ročného plánovania, pričom plánovanie zahŕňa aj výkon mimoriadnej kontroly ako zmenu plánu (mimoriadna kontrolná akcia sa môže zaradiť na základe posúdenia, analýzy rizík).

Počas roka môže dôjsť k zmene plánu z objektívnych dôvodov.

Základnými dokumentmi strategického plánovania sú:

- strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR,
- prioritné oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na príslušný rok.

Strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti spracováva NKÚ SR na základe rizikovej analýzy globálnych cieľov, cieľov EÚ, cieľov Vlády SR, ako aj ďalších dokumentov týkajúcich sa verejných zdrojov. Prioritné oblasti zamerania kontrolnej činnosti sa vypracovávajú na príslušný rok v súlade so strategickými oblasťami zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR a ďalšími relevantnými dokumentmi pre oblasť plánovania.

Základným dokumentom ročného plánovania je plán kontrolnej činnosti NKÚ SR.

Plán kontrolnej činnosti NKÚ SR je dokument, ktorým sa určujú konkrétne kontrolné akcie na obdobie jedného roka, ktoré vychádzajú z prioritných oblastí zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na príslušný rok.

NKÚ SR pravidelne v polročných intervaloch vykonáva monitoring plánu kontrolnej činnosti, ktorý je zameraný na priebežné hodnotenie plnenia plánu kontrolnej činnosti.

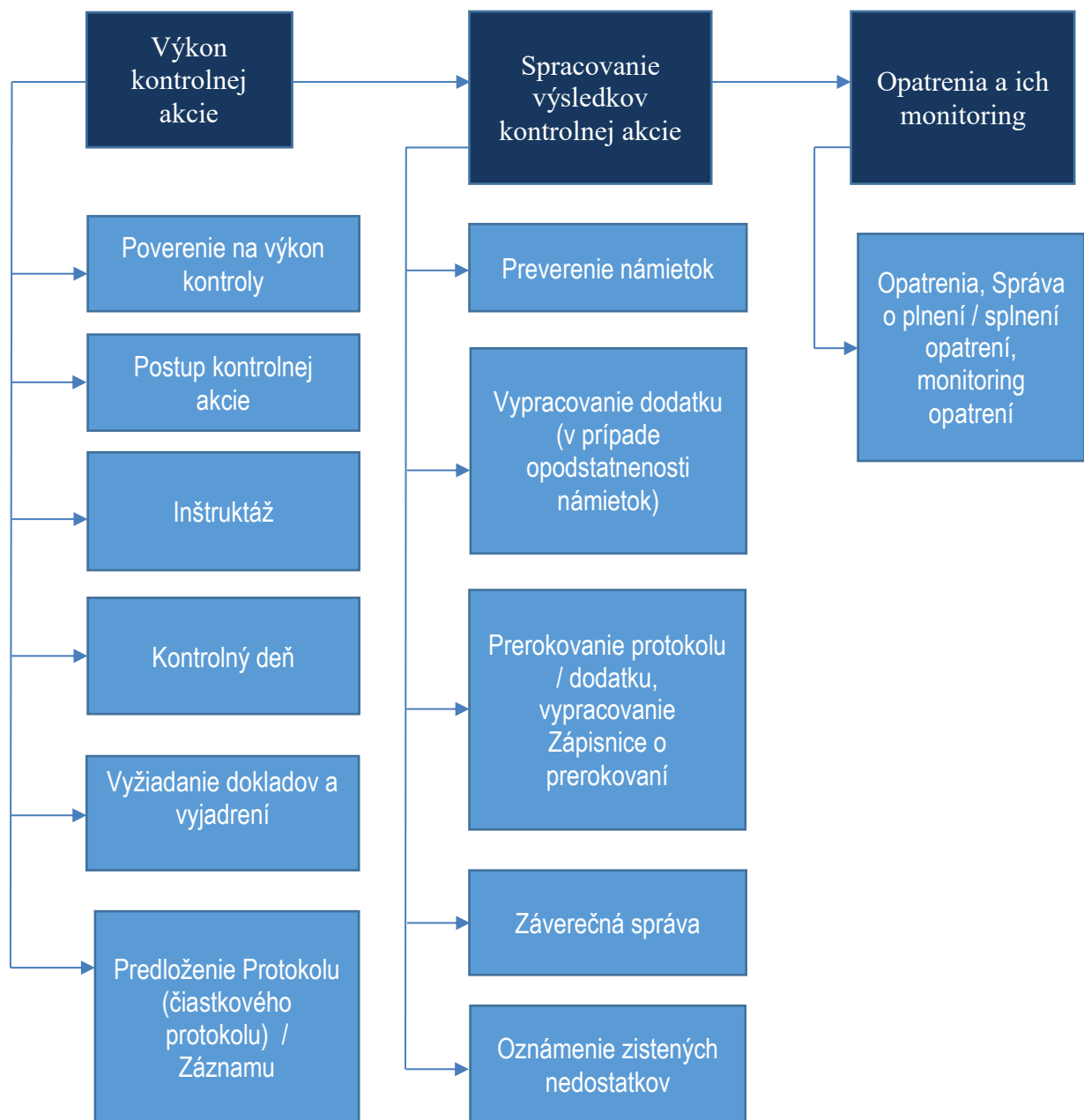
Plán kontrolnej činnosti na príslušný rok NKÚ SR koordinuje so zástupcami kontrolných sekcií ÚV SR, MF SR a vybraných ústredných orgánov štátnej správy. Cieľom koordinácie je vzájomná informovanosť o pláne kontrolnej činnosti NKÚ SR a zosúladenie termínov kontrol.

Pri príprave plánu kontrolnej činnosti a pri mapovaní rizík sa významnou mierou spolupodieľa odbor stratégie a analýz NKÚ SR.

4.2.2 Výkon kontrolnej akcie

Kontrolná akcia zahŕňa:

- Etapu výkonu kontrolnej akcie,
- Etapu spracovania výsledkov kontrolnej akcie
- Opatrenia a ich monitoring



Výkon kontrolnej akcie – súbor kontrol, ktoré zahŕňajú aktivity spojené s prípravou na kontrolu a zo samotného výkonu kontroly.

- vypracovanie a schválenie poverenia na výkon kontroly,
- vypracovanie postupu kontrolnej akcie,
- vyžiadanie informácií alebo dokladov podľa § 22 ods. 1 zákona o NKÚ SR – vyžiadanie bez začatia kontroly,
- začatie kontroly v kontrolovanom subjekte (§ 15 zákona o NKÚ SR),
- vyžiadanie informácií alebo dokladov podľa § 17 zákona o NKÚ SR – vyžiadanie po začatí kontroly.

Pri začatí kontroly kontrolná skupina NKÚ SR vypracuje Zápisnicu o začatí kontroly a jedno vyhotovenie odovzdá štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu. Zároveň oboznámi kontrolovaný subjekt s predmetom a účelom kontroly a preukáže sa písomným poverením na výkon kontroly.

Kontrolóri v etape výkonu kontrolnej akcie tiež vykonávajú napr. tieto činnosti:

- prehodnocujú riziká a predbežne zhodnocujú spoľahlivosť procesov systému vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu, relevantných k predmetu kontroly,
- prehodnocujú a posudzujú významnosť (významnosťou sa rozumie dôležitosť informácie vo vzťahu k možnosti ovplyvnenia rozhodnutí budúcich užívateľov výsledkov kontroly),
- v závislosti od typu vykonávanej kontroly vyberajú a vykonávajú kontrolórske techniky a postupy tak, aby sa výkonom kontrolnej akcie získali dostatočné a vhodné dôkazy, ktoré budú poskytovať primeraný základ pre zistenia a závery z kontrolnej akcie,
- zisťujú skutočný stav podľa postupu kontrolnej akcie a porovnávajú ho so stanovenými kritériami kontroly,
- vyhodnocujú dôkazy a formulujú závery.

Výsledné materiály z kontroly:

- protokol o výsledku kontroly,
- záznam o výsledku kontroly.

Ak boli v priebehu kontroly zistené nedostatky, kontrolóri vypracujú protokol o výsledku kontroly. Protokol je následne predložený štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu na oboznámenie sa s jeho obsahom. Štatutárnemu orgánu je umožnené v primeranom termíne vzniesť písomné námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontrolóri vypracujú záznam o výsledku kontroly, ak v priebehu kontroly neboli zistené nedostatky. Následne oboznámi sa jeho obsahom štatutárny orgán kontrolovaného subjektu a odovzdajú mu jeden výtlačok.

Etapa výkonu kontrolnej akcie končí predložením protokolu o výsledku kontroly na oboznámenie sa s jeho obsahom alebo odovzdaním záznamu o výsledku kontroly kontrolovanému subjektu.

„Kontrolné zistenia, závery a odporúčania musia byť podložené dôkazmi. Pretože kontrolóri majú zriedkakedy možnosť zvážiť všetky informácie o kontrolovanom subjekte, je rozhodujúce, aby starostlivo zvolili spôsob zhromažďovania údajov a techniku výberu vzorky“.

4.2.3 Spracovanie výsledkov kontrolnej akcie

Etapa spracovania výsledkov pozostáva zo spracovania výsledkov kontroly a spracovania výsledkov kontrolnej akcie. Zahŕňa:

- preverenie opodstatnenosti námietok a oznámenie výsledku preverenia námietok,
- v prípade potreby vypracovanie dodatku k protokolu o výsledku kontroly,
- prerokovanie protokolu o výsledku kontroly (protokolu o výsledku kontroly a dodatku k protokolu) alebo odovzdanie záznamu o výsledku kontroly,
- vypracovanie zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly, resp. zápisnice o prerokovaní protokolu a dodatku k protokolu o výsledku kontroly,

- vypracovanie záverečnej správy / čiastkovej správy,
- oznámenie zistených nedostatkov kontrolovanému subjektu / kontrolovaným subjektom a príslušným orgánom.

NKÚ SR môže navrhnúť kontrolovanému subjektu v protokole o výsledku kontroly odporúčania. **Odporúčania** predstavujú návrhy na riešenie (resp. na zamedzenie) zistených nedostatkov alebo na zlepšenie zistenej skutočnosti. Vychádzajú z príslušných záverov z kontroly a sú adresované subjektu, ktorý má zodpovednosť a kompetencie na realizáciu potrebných opatrení.

NKÚ SR navrhuje odporúčania tak, aby boli konštruktívne pre kontrolovaný subjekt a predstavovali preň pridanú hodnotu.

Závery a odporúčania z kontrolných akcií sú premietané do záverečnej správy, ktorá je verejne publikovaná.

Záverečná správa je vypracovaná na účely informovania verejnosti, príslušných ústavných činiteľov, inštitúcií a organizácií. Obsahuje komplexné a súhrnné informácie získané z kontrolnej akcie. Cieľom záverečnej správy je popisnou formou sumarizovať kontrolné zistenia z kontrol v rámci kontrolnej akcie, poukázať na vzťahy, súvislosti, dosahy a dôsledky kontrolných zistení v oblasti pôsobenia kontrolovaných subjektov. Záverečná správa má poukázať aj na problémy výkonu a realizácie rozhodnutí v oblasti, v ktorej pôsobia kontrolované subjekty, môže tiež ponúknuť návrh systémových opatrení pre parlament či vládu SR, ktoré vyplývajú z predchádzajúcej kontrolnej činnosti NKÚ SR.

NKÚ SR oznamuje zistené nedostatky externým „zákazníkom“ (subjekt, pre ktorý NKÚ SR pripravuje výsledky svojej činnosti, ktorými sú oznámenia o zistených nedostatkoch, záverečné správy) a príslušným orgánom.

Opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a ich monitoring

V prípade zistených nedostatkov je kontrolovaný subjekt povinný prijať v určenej lehote **opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov**. Ak NKÚ SR zistí po predložení prijatých opatrení, že sú nedostatočné alebo nezabezpečujú odstránenie všetkých kontrolou zistených nedostatkov, zašle štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu požiadavku na doplnenie prijatých opatrení.

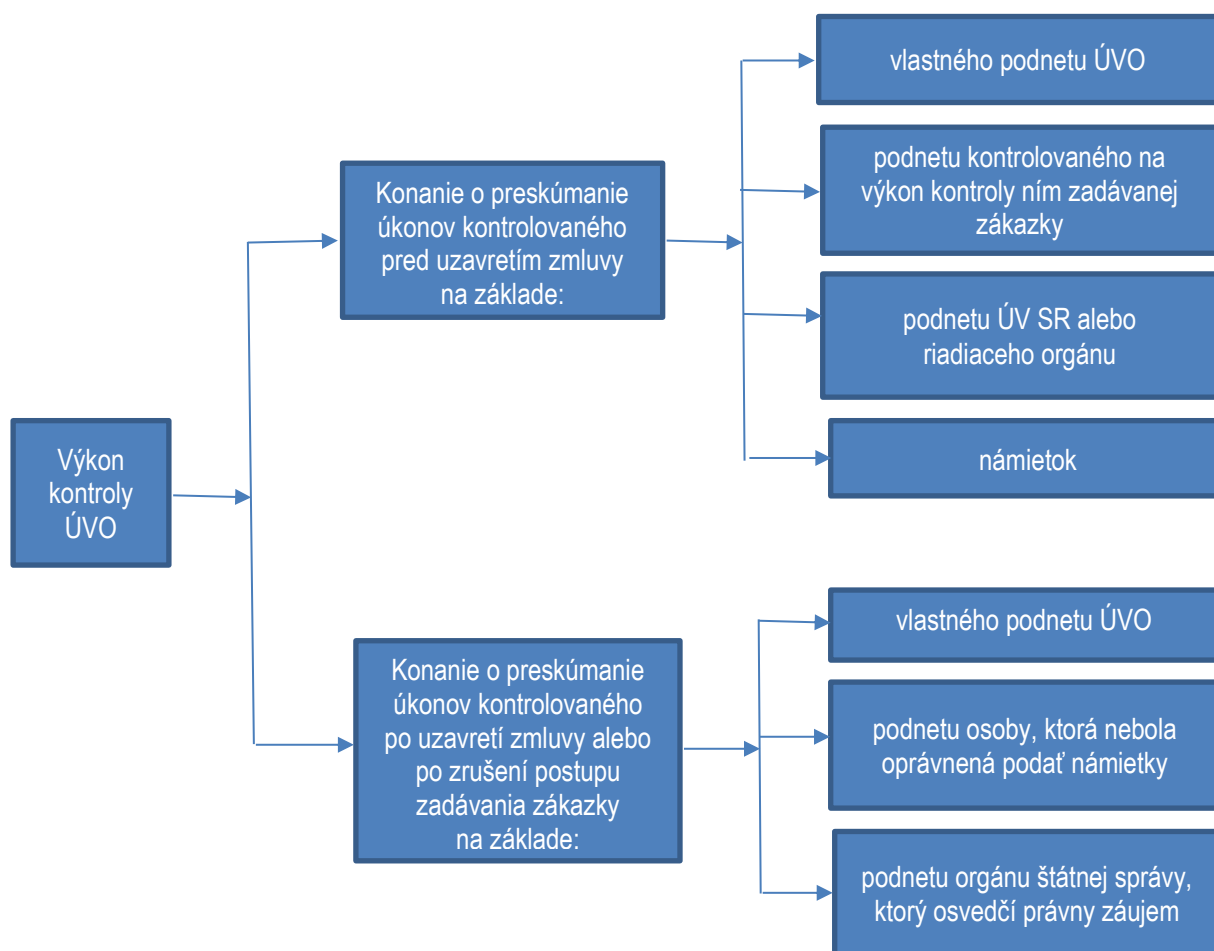
NKÚ SR vykonáva monitoring plnenia prijatých opatrení na základe doručenej správy o plnení, resp. splnení opatrení prijatých na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. V prípade potreby môže požiadať kontrolovaný subjekt na základe § 22 zákona o NKÚ SR o predloženie ďalších doplňujúcich dokladov preukazujúcich plnenie, resp. splnenie opatrení. Na základe výsledkov monitoringu rozhoduje o návrhu na vykonanie kontroly plnenia opatrení.

Otvorenosť a transparentnosť kontrolných procesov NKÚ SR

NKÚ SR ponúka informácie o výsledkoch kontrolných akcií širokej verejnosti prostredníctvom médií, ale najmä prostredníctvom vlastnej online komunikácie na najsilnejších sociálnych sieťach a webovej stránke NKÚ SR. Prístup k správam z kontrol tak majú nielen politici či médiá, ale aj široká laická i odborná verejnosť, bez ohľadu na geografickú polohu či profesionálne zameranie.

Okrem toho, predseda NKÚ SR spravidla vo štvrtročnom cykle informuje o kľúčových zisteniach aj troch najvyšších ústavných činiteľov. V záujme maximálnej otvorenosti pristúpili kontrolóri NKÚ SR, ako prví zo štátnych inštitúcií, k prezentovaniu výsledkov ich práce nielen prostredníctvom tlačových správ, ale aj videí, audio príspevkov, ktoré NKÚ SR prezentuje aj na sociálnych sieťach.

4.3 Proces kontroly ÚVO



4.3.1 Úkony pred začatím kontroly

Cieľom úkonov pred začatím kontroly je vyhodnotenie podnetu z hľadiska obsahu, rozsahu a oprávnenosti autora podnetu na jeho podanie.

Ďalej v rámci úkonov pred začatím kontroly ÚVO zabezpečuje a analyzuje predbežné závery z finančnej kontroly verejného obstarávania, vykonanej príslušným riadiacim orgánom pri zákazkách financovaných z prostriedkov EÚ, resp. inými kontrolnými orgánmi a zabezpečuje ďalšie podklady potrebné na posúdenie podnetu.

ÚVO sa vysporiada s každým podnetom, ktorý mu je doručený, pričom však nie je povinný na základe každého podnetu zároveň začať aj konanie. ÚVO skúma, či sú naplnené podmienky na začatie konania, a taktiež sa zaoberá samotnými skutočnosťami uvádzanými v konkrétnom podnete, identifikuje plynutie jednotlivých lehôt pre prípadné uloženie pokuty, ako aj samotnú účelnosť a efektívnosť prípadne vykonanej kontroly. ÚVO vždy vykonáva konania v prípade námietok (konanie môže byť následne zastavené), ako aj v prípade podania podnetu ÚV SR alebo riadiaceho orgánu.

V rámci úkonov pred začatím kontroly ÚVO podnet vyhodnocuje, zaoberá sa hodnotou zákazky, ku ktorej podnet smeruje, príp. sa práve zaoberá identifikovaním samotného predmetu prípadnej kontroly. V prípade, ak podnet smeruje k zákazke s nízkou hodnotou realizovanej obcou, mestom alebo VÚC, ÚVO taký podnet postupuje príslušnému vnútornému kontrolórovi. ÚVO v tomto prípade postupuje v zmysle ust. 169 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní. Uvedené sa týka aj iných verejných obstarávateľov, obstarávateľov a subjektov podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, t. j. preskúmanie úkonov kontrolovaného pri zákazkách podľa § 117 zákona o verejnom

obstarávaní vykonáva orgán vnútornej kontroly kontrolovaného. ÚVO, samozrejme, môže vykonať kontrolu týchto zákaziek, avšak je oprávnený podnet v tomto prípade odstúpiť vnútornej kontrole.

Ďalej sa môže stať, že ÚVO v rámci úkonov pred začatím kontroly zistí, že zaslaný podnet sa netýka verejného obstarávania ako takého, a preto ho následne postúpi na príslušný iný orgán štátnej správy, ktorý má riešenie príslušného podnetu v kompetencii.

4.3.2 Výkon kontroly

Výkon kontroly pozostáva z:

- **Prípravy kontroly**

V rámci prípravy kontroly ÚVO vymedzí predmet samotnej kontroly a následne začne konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného pred/po uzavretí zmluvy/po zrušení postupu v závislosti od fázy, v ktorej sa verejné obstarávanie nachádza, ako aj v závislosti od typu podnetu, na základe ktorého konanie začína.

V prípade konania o námietkach sa konanie o námietkach začína dňom doručenia námietok. Spolu s podaním námietok je navrhovateľ povinný zložiť kauciu, ktorej výpočet je upravený v ust. § 172 zákona o verejnom obstarávaní. V prípade, ak nedôjde k uhradeniu kaucie, resp. jej pripísaniu na účet ÚVO najneskôr v nasledujúci pracovný deň po uplynutí lehoty na podanie námietok, ÚVO konanie o námietkach zastaví.

ÚVO zároveň posúdi potrebu vydania rozhodnutia o predbežnom opatrení, ktorým ÚVO pozastavuje konanie kontrolovaného. ÚVO rozhodne o vydaní rozhodnutia o predbežnom opatrení v prípade, že by ďalším konaním zo strany kontrolovaného mohlo dôjsť k ohrozeniu účelu konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného pred uzavretím zmluvy.

Ďalším krokom v rámci prípravy samotnej kontroly je zabezpečenie kompletnej dokumentácie týkajúcej sa verejného obstarávania, na ktorej predloženie vyzýva ÚVO kontrolovaného. Okrem kompletnej dokumentácie ÚVO ďalej zabezpečí informácie a podklady potrebné pre výkon dohľadu, prípadne môže zabezpečiť vyhotovenie odborného stanoviska alebo iných potrebných podkladov k výkonu kontroly alebo k vydaniu rozhodnutia o námietkach.

ÚVO môže na dané účely, t. j. na účely predloženia kompletnej dokumentácie, ako aj na účel zistenia informácií potrebných na výkon dohľadu od kontrolovaného prerušiť konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného. Zároveň v prípade preskúmania úkonov kontrolovaného po podpise zmluvy, **ak kontrolovaný nedoručí ÚVO kompletnú dokumentáciu a zmarí tým vykonanie samotnej kontroly, uloží mu ÚVO pokutu vo výške 5 % zo zmluvnej ceny v rámci kontrolovanej zákazky.** Oprávnenie ukladať pokuty za nedoručenie kompletnej dokumentácie má ÚVO aj v iných typoch konaní, pričom ukladá pokuty v iných sadzbách (napr. § 173 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní).

ÚVO taktiež pristupuje k prerušeniu konania aj v prípade, ak si v konaní vyžiada vyhotovenie odborného stanoviska alebo znaleckého posudku.

- **Samotného výkonu kontroly**

Cieľom a zmyslom samotnej vykonávanej kontroly je preskúmanie postupu kontrolovaného pri zadávaní zákazky a posúdenie objektívneho stavu veci z dokumentácie predloženej kontrolovaným. ÚVO v rámci výkonu kontroly preveruje súlad jednotlivých vykonaných úkonov a predložených podkladov, týkajúcich sa skúmaného verejného obstarávania so zákonom o verejnom obstarávaní. ÚVO sa taktiež zaoberá skúmaním dodržiavania povinností uložených ÚVO kontrolovanému.

Následne, po ustálení skutkového stavu, príp. identifikácie pochybení na strane kontrolovaného, ÚVO oboznámi kontrolovaného so skutočnosťami, ktoré v rámci výkonu kontroly ÚVO zistil a v prípade, ak ide o výkon kontroly po uzavretí zmluvy, ÚVO zároveň identifikuje správny delikt podľa zákona o verejnom obstarávaní, ku ktorého naplneniu týmto porušením došlo, a taktiež výšku prípadnej pokuty, ktorá

kontrolovanému hrozí za zistený správny delikt. V rámci tejto fázy konania je zároveň možné uplatniť práve uloženie zníženej pokuty.

Kontrolovaný má právo sa k oznámeným zisteniam vyjadriť a tieto uznať, príp. predložiť dôkazy, ktorými preukáže opak zistení ÚVO.

ÚVO môže v rámci výkonu kontroly, okrem zabezpečenia písomných vyjadrení kontrolovaného, nariadiť aj ústne pojednávanie.

Všetky vyššie uvedené fázy kontroly ÚVO majú svoje osobitosti v prípade konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného, ktoré začína na základe podaných námietok. Zároveň je potrebné poukázať na to, že námietky nie je možné podať v rámci každého verejného obstarávania, pričom na podanie námietok musí mať konkrétny subjekt aktívnu legitimáciu a taktiež ich musí podať v určenej lehote a forme so zachovaním príslušných náležitostí.

V prípade konania na základe podaných námietok sa ÚVO môže zaoberať len skutočnosťami uvádzanými v námietkach a nie je oprávnený vykonávať komplexnú kontrolu verejného obstarávania, v rámci ktorého boli námietky podané. Následne po ukončení konania je ÚVO oprávnený vykonať komplexnú kontrolu daného verejného obstarávania.

4.3.3 Ukončenie kontroly

Výsledkom kontroly je:

- rozhodnutie, ktorým je konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného zastavené, ak ÚVO nezistí porušenie zákona o verejnom obstarávaní, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, alebo nastane ďalšia skutočnosť uvedená v zákone o verejnom obstarávaní,
- rozhodnutie, ktorým sú námietky zamietnuté, ak ide o konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného na základe námietok,
- rozhodnutie, ktorým je nariadené odstránenie protiprávneho stavu, ak ÚVO v konaní o preskúmanie úkonov na základe námietok zistí porušenie zákona o verejnom obstarávaní, ktoré nemohlo ovplyvniť výsledok verejného obstarávania,
- rozhodnutie, ktorým je nariadené odstránenie protiprávneho stavu alebo je nariadené zrušenie použitého postupu zadávania zákazky, ak ÚVO v konaní o preskúmanie úkonov pred uzavretím zmluvy zistí, že postupom kontrolovaného bol porušený zákon o verejnom obstarávaní a porušenie malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania alebo
- rozhodnutie s taxatívnym výpočtom porušení zákona o verejnom obstarávaní, ak ÚVO v konaní o preskúmanie úkonov po uzavretí zmluvy zistí, že bol porušený zákon o verejnom obstarávaní a porušenie malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, vrátane rozhodnutia o uložení zníženej pokuty ak ÚVO identifikoval správny delikt a kontrolovaný súhlasil so všetkými zistenými skutočnosťami.

Voči vyššie uvedených rozhodnutiach (okrem posledného rozhodnutia, v rámci ktorého bola verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi uložená znížená pokuta) je prípustné podanie odvolania na odvolací orgán, ktorým je **Rada ÚVO**.

Rada ÚVO je kolektívny orgán, ktorý má deväť členov a rozhoduje o podaných odvolaniach. Členmi Rady ÚVO sú predseda ÚVO, dvaja podpredsedovia ÚVO a šesť osôb, ktoré vymenúva a odvoláva vláda.

Po ukončení kontroly ÚVO informuje autora podnetu, príslušný riadiaci orgán, resp. iný príslušný orgán o výkone dohľadu, ako aj o prípadnom výsledku. Okrem toho ÚVO v rámci vnútorných procesov posúdi možné začatie správneho konania o uložení pokuty, príp. podanie žaloby o určenie neplatnosti zmluvy. V prípade zistenia iných skutočností, na posúdenie ktorých ÚVO nie je príslušný, postúpi ÚVO svoje zistenia spolu s potrebnou dokumentáciou príslušnému orgánu.

ÚVO taktiež zabezpečí zverejnenie právoplatného rozhodnutia na webovom sídle ÚVO.

5 Spoločná implementácia posudzovania dodržiavania princípov pre hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť (princípy 3E)

5.1 Princípy 3E vo verejnom obstarávaní

Na označenie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti sú zadané princípy 3E. Ide o akronym slov (názov zložený zo začiatkových písmen alebo slabík viacerých slov) economy, efectivity a efficiency.

Ako už bolo v Metodike vyššie uvedené, verejné obstarávanie sa musí realizovať v súlade so základnými princípmi ZFEÚ, a teda je povinnosťou pri jeho realizácii dodržiavať princíp zákonnosti a zásadu riadneho finančného riadenia – zásadu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.

Prínosom zmluvy o EÚ a ZFEÚ vo vzťahu k verejnému obstarávaniu je dosiahnutie tzv. ekonomických cieľov, ktoré spočívajú vo vytváraní vnútorného trhu, v hospodárskej a menovej únii, v podpore trvalo udržateľného rozvoja založeného na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, sociálneho trhového hospodárstva s vysokou konkurencieschopnosťou a vedecko-technického pokroku, vysokej úrovne ochrany životného prostredia, vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc s voľným pohybom osôb.

Základné princípy garantované primárnymi právnymi aktmi EÚ boli premietnuté aj do smerníc EÚ, ktoré upravujú oblasť verejného obstarávania, a tie boli následne transponované do zákona o verejnom obstarávaní, ktorého cieľom je vytvorenie hospodárskej súťaže. Dodržanie základných princípov verejného obstarávania sa dosahuje najmä vytvorením podmienok na to, aby zmluvy / rámcové dohody, ktorých plnenie je financované z verejných zdrojov, boli uzatvárané pri zabezpečení hospodárskej súťaže a konkurenčného prostredia medzi dodávateľmi.

ÚVO overuje hospodárnosť a efektívnosť vo vzťahu k dodržiavaniu princípov verejného obstarávania, ktorými je aj princíp hospodárnosti a efektívnosti.

Z pohľadu zákona o verejnom obstarávaní sa princíp hospodárnosti viaže na ekonomickú výhodnosť ponuky, kým princíp efektívnosti sa viaže na časový priebeh verejného obstarávania.

V prípade princípu hospodárnosti, ekonomická výhodnosť neznamena nutnosť získať predmet zákazky za najnižšiu cenu. Je potrebné zdôrazniť, že primárny je záujem na efektívnej konkurencii – **primárny záujem je celková ekonomická výhodnosť, resp. hodnota za peniaze.**

ÚVO v rámci výkonu kontroly skúma naplnenie princípov 3E vo verejnom obstarávaní prostredníctvom dodržania pravidiel zákona o verejnom obstarávaní, pričom v ďalších častiach metodiky priamo pri opise postupu kontroly a konkrétnych odporúčaní, v rámci jednotlivých častí verejného obstarávania, uvádza aj spôsoby a konkrétne príklady, prostredníctvom ktorých skúma práve naplnenie princípov 3E pri konkrétnom verejnom obstarávaní.

Účelom princípu hospodárnosti a efektívnosti je zabezpečiť dosiahnutie výberu takého uchádzača, ktorý za vynaložené prostriedky poskytne najlepšie plnenie.

Zákon o verejnom obstarávaní poskytuje verejným obstarávateľom, obstarávateľom a osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní dostatok inštitútov, prostredníctvom ktorých je možné zabezpečiť získanie čo najlepšieho plnenia, pričom hospodárne a efektívne je také verejné obstarávanie, ktoré zabezpečí čo najvyšší počet predložených ponúk, a tým čo najširšiu hospodársku súťaž pri čo najmenšej finančnej a administratívnej náročnosti procesu verejného obstarávania.

Ochrana a zachovanie hospodárskej súťaže je práve zmyslom a účelom samotného verejného obstarávania, pričom správne nastavenie verejného obstarávania bude viesť aj k dodržaniu princípu hospodárnosti a efektívnosti.

5.2 Princípy 3E a ich posudzovanie NKÚ SR

NKÚ SR pri výkone kontrolných akcií kontroluje dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, plnenie stanovených cieľov zákazky / projektu a 3E (hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť). Aby bolo možné zabezpečenie princípu nákupu hodnoty za peniaze, je pre napĺňanie cieľov optimálne neposudzovať dodržiavanie princíпов 3E jednotlivo, ale ako celku.

5.2.1 Hospodárnosť

Hospodárnosťou sa rozumie minimalizovanie nákladov na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, prác a služieb pri zachovaní ich primeranej úrovne a kvality, ktoré slúžia na dosahovanie výsledkov.

Boli minimalizované náklady pri zachovaní primeranej úrovne a kvality činností / tovarov / stavebných prác / služieb?

Napr. :

- kontrolovaný subjekt získava náležitý druh, kvalitu a množstvo tovarov, stavebných prác, služieb v najlepšej hodnote. Napr.

Boli stanovené kritériá tak, aby vyjadrovali vzťah úžitkovej hodnoty a ceny?
Obsahujú kritériá na vyhodnotenie ponúk ukazovateľa hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti?

- kontrolovaný subjekt hospodári s finančnými prostriedkami tak, aby znížil celkové výdavky na minimum. Napr.

Viedla by zmena v koncepcii alebo v realizácii zákazky k zníženiu nákladov?

Riziká v oblasti hospodárnosti, napr.

- ✓ **preplácanie**, t. j. získanie použitých zdrojov, ktoré by sa dali získať za nižšie náklady,
- ✓ **plytvanie**, t. j. používanie zdrojov, ktoré nie sú potrebné na dosiahnutie želaných výstupov alebo výsledkov (nedochádza k neekonomickej prevádzke?),
- ✓ **predražovanie**, t. j. platba za vyššiu kvalitu vstupu, než sa požaduje pre dosiahnutie želaných výsledkov.

Zároveň však hospodárnosť môžeme v niektorých prípadoch posudzovať z hľadiska maximalizácie príjmov/výnosov, napr. cena za prenájom, predaj a pod. (získanie max. sumy za prenájom / predaj majetku štátu, samosprávy a pod.). Pozn.: Aj keď sa zákon o verejnom obstarávaní nevzťahuje na nadobúdanie existujúcich stavieb alebo nájom existujúcich stavieb a iných nehnuteľností alebo nadobúdanie práv k nim akýmkoľvek spôsobom financovania (výnimka z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní), NKÚ SR overuje splnenie podmienok na použitie predmetnej výnimky z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní a dodržanie hospodárnosti a efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov.

5.2.2 Efektívnosť

Efektívnosťou sa rozumie maximalizovanie výsledkov činnosti vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom. Zjednodušene môžeme efektívnosť popísať otázkou:

Robia sa veci správne?

- Sú programy, subjekty a aktivity efektívne riadené, organizované, vykonávané, monitorované a hodnotené?
- Sú aktivity subjektov verejnej správy v súlade s vyhlásenými cieľmi a požiadavkami?

- Majú verejné služby správnu kvalitu, sú orientované na prijímateľa a sú poskytované včas?

Všeobecné riziká v oblasti efektívnosti, napr.

- ✓ straty, t. j. vynakladané prostriedky nevedú k želaným výstupom;
- ✓ nie je optimálny pomer vstupov a výstupov (napr. ukazovatele nízkej pracovnej výkonnosti);
- ✓ pomalá implementácia;
- ✓ zbytočné prekryvanie činností, ktorým by sa dalo predísť.

5.2.3 Účinnosť

Účinnosťou sa rozumie miera medzi skutočným výsledkom činnosti a plánovaným výsledkom činnosti vzhľadom na použité verejné prostriedky.

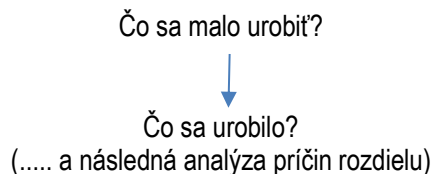
Zjednodušene môžeme efektívnosť popísať otázkou:

Robia sa správne veci?

Sú vďaka vynaloženým finančným prostriedkom splnené stanovené ciele a pozorované príslušné výsledky?

Všeobecné riziká v oblasti účinnosti

- Vzťah medzi zamýšľanými a reálnymi cieľmi (aký je reálny stav)



5.2.4 Ďalší princíp – účelnosť

Výkon kontroly z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vyplýva NKÚ SR z § 3 zákona o NKÚ SR. Avšak považujeme za nevyhnutné v tejto časti popísať aj ďalší princíp, ktorý je potrebné dodržiavať, a tým je **účelnosť**.

Je upravená v zákone o finančnej kontrole a audite.

Účelnosť môžeme chápať vo väzbe na dodržiavanie cieľa, na ktorý boli financie použité – vzťah medzi určeným účelom použitia verejných prostriedkov a skutočným účelom ich použitia.

Kľúčové národné právne predpisy súvisiace s dodržiavaním hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti vynakladania finančných prostriedkov:

- zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy
- zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- zákon o finančnej kontrole a audite
- zákon o verejnom obstarávaní
- zákon č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- zákon 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

- zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (protischránkový zákon)
- zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o slobode informácií)
- zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Hospodárnosť a efektívnosť vo verejnom obstarávaní si verejní obstarávatelia / obstarávatelia / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní zabezpečujú **najmä**:

- zamedzením závislosti od jedného dodávateľa (elimináciou rizika vendor lock-in),
- jasne zadefinovanými a odôvodnenými potrebami, cieľmi,
- jasne stanovenými vnútornými riadiacimi aktmi,
- reálnym stanovením PHZ, zrealizovaním analýz, posúdením možných variantných riešení,
- realizáciou prípravných trhových konzultácií (samozrejme, pri nenarušení hospodárskej súťaže a dodržaní princípu nediskriminácie a princípu transparentnosti),
- nastavením kvalitných obchodných podmienok,
- použitím správneho a zákonného postupu verejného obstarávania,
- využívaním elektronických aukcií (len v prípade, ak je možné presne určiť technické požiadavky týkajúce sa predmetu zákazky),
- správnym použitím kritérií (MEAT kritérií),
- správnym rozdelením zákazky na časti,
- zamedzením nedovoleného rozdelenia zákazky,
- centrálnym verejným obstarávaním – nakupovanie vo veľkom často vedie k nižším cenám a zároveň je možné získať lepšiu kvalitu; avšak za predpokladu, ak je verejné obstarávanie zrealizované zákonne a efektívne,
- transparentnosťou celého procesu verejného obstarávania,
- stanovením primeraných – dostatočných lehôt vo verejnom obstarávaní,
- úplným, jednoznačným a nestranným opisom predmetu zákazky,
- stanovením primeraných podmienok účasti vo verejnom obstarávaní,
- zapojením aj tzv. sekundárnych politík do verejného obstarávania,
- využitím inštitútu vysvetľovania,
- dôsledným kontrolovaním – monitorovaním plnenia zmluvy / rámcovej dohody, sledovaním platnosti uzatvorených zmlúv / rámcových dohôd,
- riadením rizík,
- vyhodnocovaním výsledkov – vyhodnotením hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti zrealizovanej zákazky / projektu,
- zdieľaním skúseností (dobrej, ale aj zlej praxe),
- funkčným vnútorným kontrolným prostredím.

Je nežiaduce, aby sa verejné obstarávanie realizovalo len ako „administratívny úkon“. Dôležitým predpokladom k dosiahnutiu efektívnosti verejného obstarávania je, aby bolo zabezpečené s dostatočnou odbornou starostlivosťou, a to ako na strane útvaru verejného obstarávania, tak aj na strane zadávateľa, t. j. odborného útvaru organizácie, ktorý žiada zabezpečenie tovarov / stavebných prác / služieb / realizáciu súťaže návrhov / zadávanie koncesíí na stavebné práce, resp. na služby. **Ich vzájomná spolupráca je kľúčová.** Vzhľadom na nedostatky zisťované kontrolou NKÚ SR odporúčame verejné obstarávanie profesionalizovať. Napriek skutočnosti, že cieľom prijímaných noviel zákona o verejnom obstarávaní je zjednodušovanie verejného obstarávania, ako aj znižovanie administratívnej záťaže pri jeho realizácii, práve množstvo prijímaných noviel môže pôsobiť, že sa zákon o verejnom obstarávaní zneprehľadňuje. Práve z tohto dôvodu a potreby napĺňania cieľov prijímaných noviel NKÚ SR a ÚVO apelujú na potrebu kladenia dôrazu na neustále vzdelávanie sa osôb, ktoré realizujú verejné obstarávanie.

V procese verejného obstarávania stále existujú oblasti, kde je možné zneužívanie zákona o verejnom obstarávaní. Výsledkom býva konštatovanie „verejné obstarávanie bolo zrealizované v súlade so zákonom, avšak“ (operácia sa vydarila, ale pacient zomrel). NKÚ SR poukazuje práve na zadávanie zákaziek s nízkou hodnotou, resp. rozširovanie výnimiek z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní. Víta snahu o zníženie byrokracie a verí, že nepríde k zníženiu transparentnosti vo verejnom obstarávaní, nehospodárnosti a sťaženiu kontrolovateľnosti. Prax ukáže, akým spôsobom verejní obstarávatelia (resp. osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní) s uvoľňovaním pravidiel pri zadávaní zákaziek s nízkou hodnotou naložia. **Odporúča** aj v prípade zadávania zákaziek s nízkou hodnotou realizovať verejné obstarávanie elektronicky (napr. používať systém EVO).

NKÚ SR už pri plánovaní kontroly identifikuje zdroje financovania a zároveň zvažuje jeho špecifiká. Pri kontrole poskytovania a čerpania prostriedkov poskytnutých zo zdrojov EÚ postupuje obdobne ako je to uvedené v bode 6 v tejto Metodiky.

V prípade, ak bol kontrolovanému subjektu poskytnutý nenávratný finančný príspevok (napr. z EŠIF), NKÚ SR kontroluje, okrem už uvedeného (v bode 6 Metodiky), najmä

- či operácia spĺňa výberové kritériá pre operačný program, či bola vykonaná v súlade so schvaľovacím rozhodnutím a či vyhovuje všetkým uplatniteľným podmienkam týkajúcim sa funkčnosti a používania alebo cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť,
- či vykázané výdavky zodpovedajú účtovným záznamom a podkladovým dokumentom,
- či výdavky, ktoré vykazuje prijímateľ, sú v súlade s predpismi a Nariadeniami EÚ a SR,
- či bol príspevok vyplatený prijímateľovi v súlade s predpismi a Nariadeniami EÚ a SR.

Zároveň overuje dodržiavanie pravidiel upravených napr. v Systéme riadenia EŠIF, Systéme finančného riadenia štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a Európskeho námorného a rybárskeho fondu na programové obdobie 2014 – 2020, v Metodických pokynoch CKO, Usmerneniach príslušných riadiacich orgánov, Strategických dokumentoch, Príručkách a v ostatných záväzných riadiacich dokumentoch.

NKÚ SR venuje osobitnú pozornosť kontrole poskytovania a čerpania prostriedkov poskytnutých zo zdrojov EÚ. Dôraz je kladený aj s ohľadom na finančný objem prostriedkov (aj vo vzťahu k oprávnenému obdobiu čerpania a zúčtovania finančných prostriedkov). Dňa 20. 6. 2014 uzavrela SR s EK Partnerskú dohodu o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v rokoch 2014 až 2020. Partnerská dohoda definuje stratégiu a priority pre efektívne a účinné investície v objeme **15,3 mld. eur** na najbližších 10 rokov. Štrukturálne fondy a Kohézny fond predstavujú 13, 7 mld. eur, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka 1,55 mld. eur a Európsky námorný a rybársky fond 15,8 mil. eur.

NKÚ SR, vzhľadom na skutočnosť, že už je rok 2019, upozorňuje na možný decommitment (nevyužitie čerpania eurofondov). Na druhej strane zrýchlenie čerpania môže vyvolať riziko vysokej chybovosti, prípadne podvodov.

NKÚ SR upriamuje pozornosť na ustanovenie § 261 ods. 1 Trestného poriadku Poškodzovanie finančných záujmov EÚ (od 1. 7. 2016)

Kto použije alebo predloží falšovaný, nesprávny alebo neúplný výkaz alebo doklad, alebo neposkytne povinné údaje, alebo použije prostriedky zo všeobecného rozpočtu EÚ, z rozpočtu spravovaného EÚ alebo v zastúpení EÚ na iný účel, ako boli pôvodne určené, a tým umožní spôsobenie sprenevery alebo protiprávne zadržanie prostriedkov z uvedeného rozpočtu, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky. **(Nemusi byť spôsobená žiadna škoda.)**

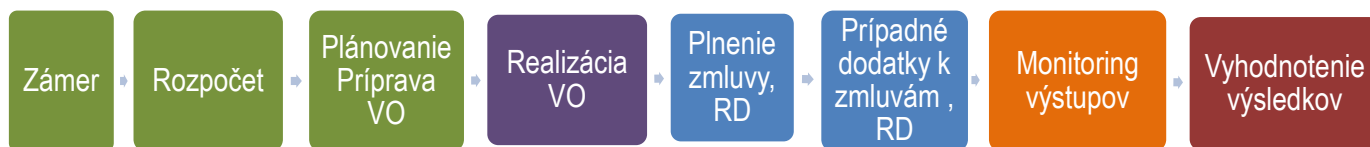
Zároveň podľa § 263 ods. 1 Trestného poriadku –

Kto z nedbanlivosti poškodí finančné záujmy EÚ konaním uvedeným v § 261 ods. 1, potrestá sa odňatím slobody až na jeden rok.

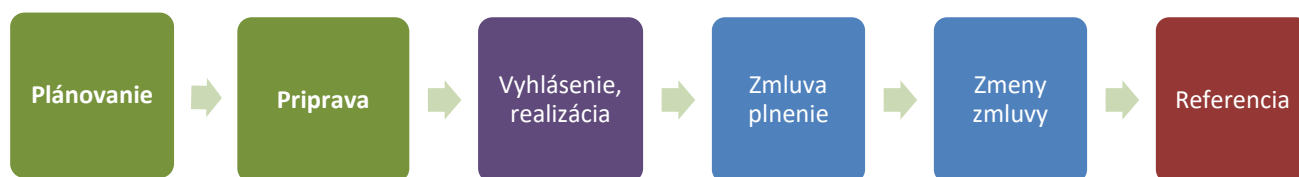
6 Kontrola verejného obstarávania NKÚ SR a ÚVO

Nasledujúce schémy ukazujú fázy verejného obstarávania z pohľadu kontrol NKÚ SR a ÚVO.

Fázy realizácie zákazky / projektu – kontrola NKÚ SR



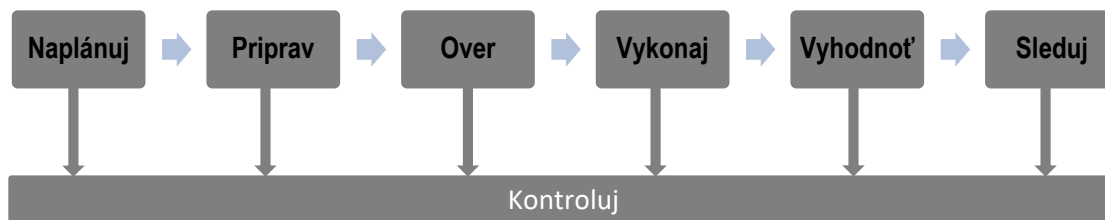
Fázy realizácie zákazky / projektu – kontrola ÚVO



Pozn.: ďalej v texte Metodiky sú jednotlivé fázy realizácie zákazky označené farebne v zmysle vyššie uvedených obrázkov.

Nevyhnutnou súčasťou celého procesu je archivácia dokumentácie (zabezpečenie preukázateľnosti každého úkonu verejného obstarávateľa / obstarávateľa / osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní).

Platí nasledovný postup:



6.1 Zámer, rozpočet, plánovanie a príprava verejného obstarávania

6.1.1 Kontrola NKÚ SR

V rámci tejto etapy NKÚ SR kontroluje **najmä**:

- či nejde o plytvanie, predražovanie, prepáčanie (odôvodnenie potreby)
- vypracovanie plánu verejného obstarávania a jeho nadväznosť na schválený rozpočet
- vypracovanie analýz minimalizácie nákladov / nákladov a prínosov / efektívnosti nákladov / nákladov a úžitkov, stanovenie merateľných ukazovateľov, zrealizovanie funkčnej a rizikovej analýzy
- stanovenie PHZ, existenciu cenových dôkazov
- stanovené ciele projektu (či a ako boli stanovené), použitie variantných riešení
- stanovenie referenčných hodnôt
- riadenie rizika
- dodržiavanie súvisiacich interných riadiacich predpisov kontrolovaným subjektom, zároveň vykonáva ich analýzu, overuje výkon základnej finančnej kontroly

- opatrenia, ktoré prijal verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní (kontrolovaný subjekt) na zamedzenie konfliktu záujmov
- či neprišlo k rozdeleniu zákazky, nedovolenému spájaniu zákazky
- správnosť postupu vo verejnom obstarávaní,
- predmet zákazky / koncesie, opis predmetu zákazky / koncesie – či zodpovedal zadaný predmet zákazky / koncesie cieľom projektu
- podmienky účasti vo verejnom obstarávaní (akým spôsobom boli stanovené), kritériá na vyhodnotenie ponúk (ako boli stanovené), stanovenie lehôt (harmonogram), stanovenie pravidiel, ktoré použije pri obmedzení počtu záujemcov a ktorých vyzve na predloženie ponuky
- odôvodnenie uplatnenia výnimky z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní
- vykonanie komparatívnej analýzy, rozdelenie rizika (PPP projekty).

Súčasťou kontroly je správnosť zatriedenia kontrolovaného subjektu z hľadiska zákona o verejnom obstarávaní. Bližšie je popísané v časti 6.1.2.1 tejto Metodiky.

6.1.1.1 Odôvodnenie potreby projektu / predmetu zákazky

Zdôvodnenie zámeru – potreby projektu / predmetu zákazky musí byť verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní náležite zdokumentované, odôvodnené s preukázaním, že je výdavok opodstatnený, a že nepôjde o plytvanie / predražovanie / preplácanie. Bližšie je popísané v časti 5. tejto Metodiky.

6.1.1.2 Vypracovanie plánu verejného obstarávania a jeho nadväznosť na schválený rozpočet

Verejné obstarávanie je dôležitým nástrojom subjektu verejnej správy, ktorým zabezpečuje svoje potreby a úzko súvisí so zdrojmi, ktoré má subjekt verejnej správy k dispozícii. Na zdroje subjektu verejnej správy má dosah vonkajšie a vnútorné prostredie, čo má vplyv na tvorbu a čerpanie jej rozpočtu. Ide o nastolenie rovnováhy medzi tým, čo subjekt verejnej správy poskytuje verejnosti a čo od nej dostáva, a zároveň od schopnosti prezentovať túto rovnováhu za spravodlivú.

Z uvedeného dôvodu je **klúčový proces tvorby a riadenia rozpočtu verejnej správy**.

Pri procese tvorby rozpočtu má subjekt verejnej správy vychádzať zo svojich vstupov (cieľov) a očakávaných výstupov (výsledkov), ako poskytovateľa verejných služieb na základe svojich práv, povinností a zodpovednosti. Ide o riadenie jednotlivých procesov v subjekte verejnej správy s ohľadom na situácie (javy, činnosti, problémy), ktoré sa periodicky vyskytujú, alebo ide mimoriadnej situácie, ktoré subjekt nebol schopný predvídať a nevyhodnotil ich ako riziko v procese tvorby rozpočtu na nasledujúce rozpočtové roky. Riadenie činností a riešenie akýchkoľvek problémov subjektov verejnej správy nemôže byť v rozpore s právnou legislatívou.

Ide o riadiace schopnosti, znalosti a skúsenosti subjektu verejnej správy pri identifikovaní, analyzovaní a vyhodnotení problémov, ktoré mu môžu vzniknúť počas rozpočtového roka alebo v nasledujúcich rokoch v kontexte hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti v procesoch subjektu verejnej správy.

Východisková základňa pre tvorbu úspor je riadenie a regulácia procesov pri tvorbe rozpočtu, realizácií verejného obstarávania a výberov správnych vecí. Ide o prepojenosť na finančné riadenie a úspory.

Verejné obstarávanie má vzťah k rozpočtu prostredníctvom čerpania výdavkov na nákup tovarov, služieb, stavebných prác a obstaranie dlhodobého hmotného, nehmotného majetku, pozemkov.

Prostriedky rozpočtované subjektom verejnej správy na príslušný rozpočtový rok sa môžu použiť do konca rozpočtového roka s výnimkou tých prostriedkov, ktorých nevyčerpané zostatky je povolené legislatívou čerpať v nasledujúcom rozpočtovom roku. Subjekt verejnej správy má uvoľňovať prostriedky zo svojho rozpočtu iba v takej výške, ktorá zodpovedá rozsahu plnenia jej úloh zahrnutých do rozpočtu a nie je oprávnený sa zaväzovať v bežnom rozpočtovom roku na také úhrady, ktoré nemá zabezpečené v rozpočte na bežný rozpočtový rok

a zaťažovali by jeho rozpočet v nasledujúcich rozpočtových rokoch z dôvodu nedostatku zdrojov v bežnom rozpočtovom roku.

Rozpočet verejnej správy tvorí okrem štátneho rozpočtu na príslušný rozpočtový rok a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy aj štátny rozpočet na dva nasledujúce rozpočtové roky, ktoré nie sú záväzné, avšak aj tu pri ich tvorbe sa má uplatňovať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť.

Správcovia rozpočtových kapitol na základe ich programov, podprogramov, projektov a **zámerov** rozpisujú limity výdavkov podľa rozpočtových rokov do programov, podprogramov, projektov (vrátane organizácií v ich pôsobnosti). Správcovia rozpočtových kapitol zároveň predkladajú na základe uznesenia vlády SR návrhy priorit, konkretizované v programoch, programových častiach. Ostatné subjekty verejnej správy spracujú návrhy svojich rozpočtov na jednotlivé rozpočtové roky. Po schválení návrhu rozpočtu verejnej správy vo vláde, sekcia rozpočtovej politiky MF SR v spolupráci so správcami rozpočtových kapitol a ostatnými subjektmi verejnej správy zapracuje schválené zmeny a predloží vládny **návrh zákona o štátnom rozpočte** na príslušný rozpočtový rok spolu s návrhom rozpočtu verejnej správy na rokovanie NR SR v termíne do 15. októbra bežného roka. Rozpočet obsahuje aj **zábery a ciele**, ktoré sa majú realizovať.

Na **schválený rozpočet** musí nadväzovať **Plán verejného obstarávania**, takže verejné obstarávanie je potrebné plánovať už pri zostavovaní rozpočtu.

NKÚ SR kontroluje, akým spôsobom (a či vôbec) verejný obstarávateľ / obstarávateľ vypracoval plán verejného obstarávania.

Vypracovanie plánu verejného obstarávania považuje NKÚ SR za dôležité z hľadiska včasnej prípravy verejného obstarávania, a teda primeraného a včasného plnenia úloh kontrolovaného subjektu. Je dôležitým nástrojom, využívaným napr. pri predchádzaní deleniu zákaziek. Pri centrálnom verejnom obstarávaní, ako aj pri spoločnom verejnom obstarávaní je potrebné plánovať verejné obstarávanie tak, aby bola zabezpečená dostatočná koordinácia jednotlivých verejných obstarávateľov / obstarávateľov (napr. reálne stanovenie PHZ).

Najzávažnejšie chyby vo verejnom obstarávaní vznikajú práve z nedostatočného plánovania a prípravy verejného obstarávania. Je dôležité vziať do úvahy, že plánovanie a príprava verejného obstarávania môže trvať aj niekoľko mesiacov (vzhľadom na zložitosť zákazky). Z dôvodu predchádzaniu riziku časovej tiesne je nevyhnutnosťou, aby verejní obstarávatelia / obstarávatelia priebežne monitorovali platnosť uzatvorených zmlúv a svoje ďalšie potreby.

Nedostatočná príprava, plánovanie a neefektívny výkon vnútornej kontroly je jedným z najčastejších nedostatkov zistených NKÚ SR. V prípade podcenenia etapy plánovania a prípravy existuje vysoké riziko, že verejné obstarávanie nebude zrealizované efektívne a nebude dosiahnutý želaný výsledok – nákup hodnoty za peniaze.

6.1.1.3 Vypracovanie analýz

Kľúčovou otázkou, ktorou sa NKÚ SR pri výkone kontrol zaoberá, je **stanovený cieľ** a **najmä**, akým spôsobom verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní:

- stanovil vstupy projektu, výstupy, výsledky projektu
- stanovil kritériá hodnotenia
- vybral metódu hodnotenia.

Dôraz je pri kontrole tejto oblasti kladený na spôsob stanovenia merateľných ukazovateľov, t. j. akým merateľným spôsobom verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní preukázal, čo kto získa a s akými nákladmi, či vypracoval analýzu (jednu z možných):

- Cost-benefit analysis – CBA
- Cost minimizing Analysis – CMA
- Cost-effectiveness Analysis – CEA
- Cost-utility Analysis – CUA.

Tieto analýzy majú spoločné to, že umožňujú preukázanie merateľným spôsobom, čo kto získa a s akými spoločenskými nákladmi.

Líšia sa v spôsobe merania výstupov.

Názov metódy	Forma merania výstupov
CBA	Peňažné jednotky
CMA	Peňažné jednotky
CEA	Počet výstupových jednotiek z realizovanej jednotky nákladov
CUA	Úžitok plynúci z projektu

- Analýza nákladov a prínosov (Cost-benefit analysis – CBA)
 - jeden z komplexných modelov používaných pre hodnotenie a posúdenie investičných projektov
 - posudzujú sa diskontované náklady a prínosy projektu, pre ocenenie konkrétnych prvkov projektu sa môžu použiť bežné alebo stále ceny
 - využíva sa tzv. prírastková metóda, ktorá umožňuje pohľad na očakávané vplyvy v súvislosti s realizáciou projektu, prírastková metóda predstavuje porovnanie nákladov a prínosov medzi scenárom s realizáciou projektu a scenárom bez realizácie projektu
 - robí sa finančná aj ekonomická analýza, obe analýzy by mali vychádzať z rovnakých predpokladov: referenčné obdobie, investičné výdavky, zostatková hodnota, výdavky na prevádzku a údržbu, scenár „bez realizácie projektu“ alebo scenár „s realizáciou projektu“
 - meria všetko v peniazoch, napr. výstavbu diaľnice, nemocnice, letiska
 - je lepšia pre samostatné projekty, ako pre porovnávanie projektov.

Patrí medzi najpoužívanejšie metódy, výhodou je najmä komplexný pohľad na projekt. **NKÚ SR upozorňuje** na potrebu riadneho spracovania CBA (nie len formálneho).

U niektorých projektov môže byť realizovaná Total Cost of Ownership – Celkové náklady na vlastníctvo, tzn. získanie a prevádzkovanie. Je alternatívnou metódou pre vyjadrenie nákladov.

Total Cost of Ownership (TCO) je spôsob hodnotenia nákladových variantov, prostredníctvom ktorého sa vyjadrujú kompletne náklady na obstaranie riešenia a náklady súvisiace s jeho využívaním počas definovaného obdobia. Zohľadňuje sa nielen obstarávacía cena, ale aj výdavky vyplývajúce z vlastníctva hodnotených projektov.

Na rozdiel od rozpočtu projektu, ktorý vychádza z nákladov na vytvorenie riešenia v členení podľa jednotlivých aktivít alebo objemov tovarov, je metóda Total Cost of Ownership zameraná na celkové náklady na „vlastnenie“, tzn. získanie a prevádzkovanie riešenia, pričom v týchto nákladoch sú okrem nákladov na samotné obstaranie riešenia zahrnuté tiež náklady na administráciu, údržbu a opravy, školenia, inovácie a pod.

Analýza TCO teda zahŕňa všetky náklady, ktoré vzniknú v priebehu celej životnosti prevádzkovaného riešenia.

TCO možno realizovať pri všetkých štyroch metódach (aspoň z hľadiska nákladov).

Ekonomické posudzovanie **plánovaných** verejných investícií s celkovými nákladmi na vlastníctvo **vyššími ako 40 mil. eur** a v prípade investícií v oblasti informatizácie verejnej správy s projektovými nákladmi **vyššími ako 10 mil. eur** vykonáva **Útvár hodnoty za peniaze Ministerstva financií SR**.

- Analýza minimalizácie nákladov (Cost Minimizing Analysis – CMA)

Je metóda založená na hodnotení podľa najnižších nákladov, pričom

- hodnotiacim kritériom sú najnižšie náklady na projekt, t. j. minimalizuje sa nákladová funkcia

- realizujú sa dva kroky: v prvom kroku sa určí výška nákladov na projekty pomocou metód ocenenia, v druhom kroku sa vyberie projekt s najnižšími nákladmi
- berú sa do úvahy len náklady, napr. nová nemocnica vs. rekonštrukcia starej.

Projekty musia byť porovnateľné a musia mať rovnakú dobu životnosti.

Výhodou je jej jednoduchosť, čo však znamená, že na rozdiel od CBA opomína viaceré významné parametre.

Nevýhody:

- môžeme ju použiť len v prípadoch, keď jednoznačne vieme, že aj najnižšia cena garantuje potrebnú úroveň úžitkov a súčasne predpokladáme, že výstupy všetkých uvažovaných alternatív sú v podstate rovnaké a porovnateľné
 - neumožňuje hodnotiť, porovnávať projekty s rôznou dobou životnosti
 - hodnotí len náklady a nezvažuje možné prínosy verejných projektov.
- Analýza efektívnosti nákladov (Cost-effectiveness Analysis – CEA)

Meria náklady a prínosy medzi sebou a na základe toho hodnotí verejné projekty. Je to modifikovaná forma CBA.

- táto analýza sa používa v prípade, že je ocenenie prínosov v peňažných jednotkách pomocou CBA komplikované
- efektívnosť sa v tomto prípade nevyjadruje pomocou peňažných jednotiek, ale výstupy sa merajú pomocou vhodných naturálnych alebo fyzikálnych jednotiek
- efektívnosť investície je daná pomerovým ukazovateľom investičnej náročnosti, napr. na odstránenie jednotky znečistenia
- finančné náklady vs. výsledkový indikátor, napr. vek dožitia, zamestnanosť, emisie skleníkových plynov, porovnanie alternatívnych typov zdravotníckych alebo ekologických intervencií.

Problémy:

- súvisí s výberom ukazovateľa výstupu
 - existuje viac druhov úžitkov
 - nie je možné jednotlivé úžitky navzájom porovnať.
- Analýza nákladov a úžitkov (Cost-utility Analysis – CUA)

Je variant analýzy nákladov a prínosov, ktorý vznikol v súvislosti s ekonomickou analýzou zdravia a používa sa predovšetkým pre hodnotenie verejných projektov a programov z oblasti zdravotníctva.

Inkrementálne náklady sú porovnávané s inkrementálnymi výsledkami tak ako v prípade CEA, ale výsledky sú merané špeciálnou formou, najčastejšie pomocou získaných rokov zlepšenej kvality života (Quality-Adjusted Life Years, QALY)

- finančné náklady vs. užitočnosť, napr. v zdravotníctve je užitočnosť meraná dĺžkou života (kvantita) aj jeho kvalitou.

Meranie užitočnosti

Náklady sú v peňažných jednotkách.

Prínosy musia byť vyjadrené v jednotkách, ktoré umožnia hodnotenie zdravotného stavu.

Pri všetkých štyroch metódach by sa v kontexte merania nákladov mali brať do úvahy celkové náklady na vlastníctvo (total cost of ownership), tzn. nielen priame investičné náklady, ale aj náklady na získanie a prevádzkovanie.

Postupy, ktoré sú súčasťou vyššie popísaných metód a ktorých použitie verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní NKÚ SR tiež kontroluje, sú napr.

- benchmarking
- best practices
- analýza porovnateľnosti.

Benchmarkingový proces začína porovnávaním výkonov pomocou definovaných výkonnostných ukazovateľov, nasleduje identifikácia najlepších výstupov a oblastí medzi porovnávanými variantmi, ich analýza, určenie rozdielov medzi „sledovaným“ variantom a „najlepším variantom“ a hľadanie prístupov, ako implementovať vhodné riešenia. V ďalšej fáze prebieha implementácia nových prístupov a sústavné sledovanie ich vplyvov vrátane kontroly výsledkov. Súčasťou procesu je výmena skúsenosti.

Benchmarking je možné využiť na to, aby sme zistili, ako niektoré veci robia ostatní.

Stanovovanie hodnoty smerných výstupových a výsledkových ukazovateľov, tzv. **benchmarking** verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní v kombinácii s prieskumom trhu môže napomôcť k stanoveniu najlepšej hodnoty za peniaze. Cieľom benchmarkingu je zistenie efektívnosti, resp. účinnosti vynaložených finančných prostriedkov v rámci realizácie projektu.

Nevyhnutnosťou je vykonanie analýzy projektu. Ide o porovnanie s príkladom dobrej praxe alebo dobrým štandardom (väčšinou s dobrou praxou zo zahraničia) – **učenie sa od najlepších. Best practices**, alebo aj „dobrá prax“ hľadá najlepšie možné riešenie v danej oblasti a slúži k identifikácii benchmarkingu pre porovnanie.

NKÚ SR pri kontrole vykonáva **analýzu porovnateľnosti**, osobitne ak ide o zadanie **in-house zákaziek**. Analýza porovnateľnosti pozostáva z hodnotenia:

- vlastností tovarov, služieb, stavebných prác
- vykonávaných funkcií, znášaných rizík, využívaného majetku – funkčná a riziková analýza
- zmluvných podmienok
- ekonomického prostredia
- obchodnej stratégie.

Cieľom **funkčnej analýzy** je určiť, ktoré ekonomicky významné funkcie sa realizujú pri uskutočňovaní príslušných operácií a kto tieto funkcie vykonáva. Slúži na identifikovanie, či sú kontrolované tovary / služby / stavebné práce porovnateľné. **Analýza rizika** je proces stanovenia rizík a ich závažnosti. **Riziková analýza je kľúčovým nástrojom k identifikácii a následnému riadeniu rizík.**

Dôraz sa kladie na riziká, ktoré kontrolovaný subjekt znáša. Medzi riziká, ktoré je potrebné brať do úvahy. patria napr.:

- trhové riziko (kolísanie cien)
- riziko strát spojených s investíciami
- finančné riziko
- riziko obchodného cyklu
- úverové riziko, atď.

Hodnotová analýza verejného obstarávateľa / kupujúceho / spotrebiteľa / by mala vychádzať:

- ✓ z jeho schopnosti identifikácie hlavných parametrov hodnoty výrobku, tovaru, služieb, práce, ktoré by mali splňať,
- ✓ z jeho schopnosti vyhodnotení dôležitosti jednotlivých parametrov výrobku, tovaru, služieb, práce,
- ✓ z jeho schopnosti porovnania vybraných parametrov s jeho vnímaním jednotlivých výrobkov, tovarov, služieb, práce,
- ✓ v spotrebiteľskom vnímaní parametrov odlišnosti výrobku, tovaru, služieb, práce v porovnaní s konkurenciou,
- ✓ zo sledovania vývoja hodnotových preferencií verejného obstarávateľa / obstarávateľa / spotrebiteľa v časovom horizonte.

V zložitých prípadoch môže kontrolór NKÚ SR požiadať odbor stratégie a analýz NKÚ SR o analytickú podporu.

6.1.1.4 Stanovenie PHZ, existencia cenových dôkazov

Stanovenie PHZ považuje NKÚ SR za osobitne dôležité, a to nielen z hľadiska správneho stanovenia postupu verejného obstarávania podľa finančných limitov, ale aj z hľadiska zabezpečenia hospodárnosti a efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov.

Kritici zverejňovania PHZ tvrdia, že „človek keď príde do obchodu, nepovie, koľko peňazí má k dispozícii na nákup“. Uvedené nerozporujeme, avšak kontrolná prax ukázala, že mnohí verejní obstarávatelia / obstarávatelia / osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nenakladajú s finančnými zdrojmi ako dobrí hospodári. Už pri stanovovaní PHZ možno identifikovať protisúťažné správanie sa verejných obstarávateľov / obstarávateľov / osôb podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní a hospodárskych subjektov.

NKÚ SR o. i. kontroluje, či verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní má dostatočne zdokumentované stanovenie predpokladanej hodnoty zákazky, ktorá je podložená relevantnými cenovými dôkazmi.

Transparentnosť procesu verejného obstarávania je nielen podmienkou existencie účinnej konkurencie medzi dodávateľmi, ale aj predpokladom účelného vynakladania verejných prostriedkov. V rozpore s touto zásadou, a teda aj v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní, je akékoľvek konanie verejného obstarávateľa / obstarávateľa / osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, ktoré by robilo verejné obstarávanie nečitateľné, nekontrolovateľné alebo horšie kontrolovateľné.

Kľúčové otázky, týkajúce sa overenia reálnosti PHZ

- **Na základe akých údajov a informácií verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní stanovil PHZ?**
 - Na základe údajov a informácií o zákazkách na rovnaký alebo porovnateľný predmet zákazky?
 - Zrealizoval prieskum trhu?
 - Zrealizoval prípravnú trhovú konzultáciu alebo
 - ju stanovil na základe údajov získaných iným spôsobom? (Akým?)

V prípade, ak verejný obstarávateľ / obstarávateľ pri stanovovaní PHZ vychádzal výhradne z jeho predchádzajúcich zmlúv / faktúr / objednávok, je vysoký predpoklad, že predmetom kontroly NKÚ SR bude aj zákazka, na základe plnenia ktorej bola stanovená predpokladaná hodnota už kontrolovanej zákazky. NKÚ SR bude o. i. overovať, či a ako verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pri stanovovaní PHZ zohľadnil vývoj relevantných faktorov na trhu v danom čase (či použité informácie a údaje bolo možné považovať za aktuálne).

Prieskum trhu môže pomôcť verejnému obstarávateľovi / obstarávateľovi / osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní identifikovať, aké sú možnosti trhu. Zároveň je jedným z nástrojov preukázania, že vynaložené výdavky zodpovedali cenám obvyklým na trhu v čase odoslania oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania alebo oznámenia použitého ako výzva na súťaž na uverejnenie (ak sa uverejnenie takého oznámenia nevyžadovalo, mala byť PHZ platná v čase začatia postupu zadávania zákazky).

Prieskum trhu možno vykonať napr.

- oslovením potenciálnych dodávateľov
- vyhľadávaním cien zverejnených na internete
- vyhľadávaním cien zverejnených v centrálnom registri zmlúv (resp. vo zverejňovanom zozname objednávok, faktúr)
- využívaním údajov zverejňovaných na elektronickom trhovisku

- prostredníctvom aktuálnych cenníkov a katalógov (v tomto prípade však cena nie vždy odráža množstevné zľavy pri veľkom odbere, ktoré sa v individuálnych prípadoch „šplhajú“ aj na 40 % z cenníkovej ceny)
- osobným preverovaním (napr. e-mail) a pod.

Ideálne je porovnávať jednotkové ceny za tovary alebo služby (cena človekodňa) s ohľadom na to, aký cieľ majú plniť pri dodržaní vopred stanovených minimálnych kritérií. Zmenu cenových hladín odráža inflácia. Infláciu v SR počíta ŠÚ SR.

Spotrebiteľské ceny a ceny produkčných štatistík ŠÚ SR zverejňuje na svojej internetovej stránke <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/macroeconomic/prices/>.

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní(kontrolovaný subjekt) je povinný preukázať kontrole NKÚ SR hospodárnosť a efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov. **Nesie dôkazné bremeno**, že nejde o predražovanie, plytvanie a preplácanie. Je povinný uchovávať všetky doklady a dôkazy, na základe ktorých stanovil PHZ, koncesie alebo súťaže návrhov.

Zaužívanou praxou stanovovania PHZ je, že v rámci prieskumu trhu, ktorý sa realizuje na účel jej stanovenia, sa predložené cenové ponuky priemerujú.

Pri priemerovaní cien je však nepriaznivou skutočnosťou, že extrémne hodnoty najviac ovplyvňujú celý súbor. To znamená, že podhodnotené a nadhodnotené cenové ponuky majú extrémny vplyv na určenie PHZ.

NKÚ SR na účely eliminácie tohto rizika odporúča pri stanovovaní PHZ, a to najmä v prípade strategických projektov (verejné investície s projektovými nákladmi vyššími ako 10 mil. eur) **využívať medián** (stredová hodnota). Je to hodnota, ktorá rozdeľuje postupnosť podľa veľkosti usporiadaných výsledkov na dve rovnako početné polovice. Platí, že najmenej 50 % hodnôt je nižších alebo sa rovná a najmenej 50 % hodnôt je vyšších alebo sa rovná mediánu. V tomto prípade je však potrebné vychádzať aspoň z piatich cenových ponúk (čo podľa NKÚ SR zvyšuje pravdepodobnosť reálnosti stanovenia PHZ – ceny obvyklej na trhu).

V tejto časti považujeme za potrebné upriamiť pozornosť na **Rozsudok Nejvyššího soudu ČR č. 8 Afs 80/2007 – 105**. Týka sa síce daní z príjmu fyzických osôb, avšak uvádzame použitú metodiku stanovenia obvyklej ceny. V zmysle predmetného Rozsudku **k stanovovaniu obvyklej ceny**: K zisteniu ceny obvyklej je najvhodnejšia porovnávací metóda, ktorá spočíva vo výbere vhodnej vzorky subjektov, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť za rovnakých alebo aspoň podobných podmienok. Je potrebné vybrať dostatočné množstvo subjektov, aby na základe ich údajov bolo možné uskutočniť dostatočne objektívne a reálne stanovenie ceny. Zistenie skutkového stavu musí byť čo najúplnejšie, mali by sa preto porovnávať subjekty, ktoré prevádzkujú rovnakú alebo aspoň podobnú podnikateľskú činnosť, a to v rovnakom čase a v rovnako dlhé obdobie, napríklad v prípade nájomného v priestoroch podobného stavebno-technického stavu, polohe v obci a veľkosti prenajímaných priestorov. Tiež je potrebné zohľadniť, či sú v cene nájomného zahrnuté len priestory alebo aj vybavenie a služby, ako aj výšku nájomného, ktoré určil ten istý prenajímateľ v iných prípadoch, keď druhou zmluvnou stranou nie je osoba blízka alebo inak prepojená. Nejvyšší správny súd ČR v predmetom rozsudku konštatoval, že ceny dohadované v bežných obchodných vzťahoch nie je možné absolutizovať jediným číslom, ale je ich potrebné stanoviť ju aspoň intervalom najčastejšie realizovaných cien. Stanovenie konkrétneho rozpätia ceny musí zohľadniť, či sa zistené ceny pohybujú vo veľkom alebo, naopak, úzkom rozpätí. Určitou čiastkou (bez rozpätia) možno cenu obvyklú stanoviť v prípadoch, keď je hodnotená konkrétne vymedzená vec alebo služba, nie však v prípadoch, keď je nutné zistiť, či cena realizovaná medzi spojenými alebo blízkyimi cenami je cenou, ktorá by bola dohodnutá aj v bežných obchodných vzťahoch. Je logické, aby cenu obvyklú stanovil širšie, ak je rozpätie vybraného súboru cien široké a, naopak, užšie v prípadoch, keď sú realizované ceny v bežných obchodných vzťahoch obdobné.“

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môže preukázať hospodárnosť vynakladania finančných prostriedkov aj znaleckým alebo odborným posudkom. V prípade výdavkov na zrealizovanie stavebných prác môže preukázať hospodárnosť stavebným rozpočtom projektu, vypracovaným oprávnenou osobou.

Ďalšími pomocnými nástrojmi využívanými verejnými obstarávateľmi / obstarávateľmi / osobami podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, osobitne pri realizácii eurofondových zákaziek, sú finančné limity na úrovni jednotkových výdavkov a percentuálne limity na úrovni skupín výdavkov.

Kontrolór NKÚ SR na účel overenia správnosti a reálnosti stanovenej PHZ realizuje porovnávanie cien, pričom vychádza z cien, ktoré boli na trhu platné v čase jej stanovovania, vykonáva analýzu zákazky / projektu.

Zverejňovanie realizovania prieskumu trhu online formou (osobitne pri zákazkách s nízkou hodnotou, keď je na základe prieskumu trhu vybraný dodávateľ tovarov / služieb / stavebných prác) je podľa NKÚ SR vysoko žiadúce, vzhľadom na dodržiavanie princípov verejného obstarávania.

Pojem cena sa používa v nasledovnej slovenskej právnej legislatíve:

- zákon č. 18/1995 Z. z. o cenách
- zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve
- zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov
- zákon č. 563/2009 Z. z. o správa daní
- zákon č. 513/1991 Zb. obchodný zákonník
- zákon č. 40/1964 Zb. občiansky zákonník.

V Prílohe č. 1 tejto Metodiky je bližšie popísaná legislatíva, ktorá „pracuje“ s pojmom cena.

V tejto etape prípravy a plánovania verejného obstarávania by si mal verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní klásť kľúčovú otázku:

➤ **aká je schopnosť trhu zrealizovať predmet zákazky?**

Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ môže pred začatím postupu verejného obstarávania uskutočniť **prípravné trhové konzultácie**, ktorými informuje o plánovanom postupe verejného obstarávania. Za predpokladu, že sa zrealizovanými prípravnými trhovými konzultáciami nenaruší hospodárska súťaž, ani neporuší princíp nediskriminácie a princíp transparentnosti, ich **NKÚ SR a ÚVO vnímajú veľmi pozitívne**, a to najmä z dôvodu, že verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môže požiadať o radu alebo prijať radu od nezávislých odborníkov, nezávislých inštitúcií alebo od účastníkov trhu, ktorú možno použiť pri plánovaní alebo realizácii postupu verejného obstarávania. Prostredníctvom prípravných trhových konzultácií je možnosť si overiť PHZ, koncesie alebo súťaže návrhov, možnosť variantných riešení, lehôt dodania tovarov / stavebných prác / služieb, „nájdanie“ inovatívnych riešení, a zároveň sa nimi môže zabezpečiť vypracovanie jednoznačného, úplného a nestranného predmetu zákazky, nediskriminačných podmienok účasti, správne rozdelenie zákazky na časti, atď.

Z uvedeného vyplýva, že prípravné trhové konzultácie predstavujú vhodný nástroj, ktorý umožňuje dôkladne sa zamyslieť aj nad procesnou stránkou verejného obstarávania. Cieľom je zabezpečiť také procesné nastavenie verejného obstarávania (early contractor involvement, best value procurement), kde je v záujme všetkých hľadať nákladovo efektívne riešenie (osobitný význam pri veľkých strategických projektoch).

NKÚ SR upozorňuje na potrebu realizovať prípravné trhové konzultácie s dostatočnou odbornou starostlivosťou tak, aby skúsenosti z nich získané boli prínosom v stanovení podmienok a požiadaviek v zadávanej zákazke.

➤ **Zohľadňuje PHZ všetky skutočnosti ovplyvňujúce jej určenie?**

NKÚ SR overuje, či PHZ zahŕňa celkovú cenu diela – hodnotu zmluvy, ktorá zahŕňa všetky výdavky verejného obstarávateľa a všetky príjmy od tretích osôb. (**Rozsudok Súdneho dvora, vo veci C 220/05.**)

Overuje, či a aké sú dodatočné náklady na údržbu, prevádzku, licencie atď., a teda, či sú zahrnuté náklady na celý životný cyklus. Potreba a komplexnosť výpočtu nákladov na životný cyklus sa bude líšiť v závislosti od voľby zákazky použitej pri konkrétnom projekte.

➤ **Boli zahrnuté riziká do PHZ? Bola verejným obstarávateľom / obstarávateľom vykonaná analýza rizik?**

Kontrolór NKÚ SR pri výkone kontroly správneho stanovenia PHZ realizuje analýzu, pričom

- identifikuje jednotlivé riziká
- preskúmava rozdelenie rizika (zmluvné podmienky)
- analyzuje dosah rizik na zmluvné strany a prípadných subdodávateľov
- overuje zahrnutie rizik do stanovenej PHZ.

NKÚ SR odporúča, aby verejní obstarávatelia / obstarávatelia / osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní realizovali analýzu rizik a zabezpečili tak dodržanie princípov 3E.

Rizikám nie je možné zamedziť, je ich však možné minimalizovať.

NKÚ SR pri výkone kontrol vykonáva aj porovnanie stanovenej PHZ s vysúťaženou cenou, a platí, že ak cena úspešného uchádzača je vyššia ako PHZ (ktorá je stanovená správne a zákonne), tak potom z pohľadu NKÚ SR nie je možné vo všeobecnosti jednoznačne konštatovať, že ide o „hospodárne“ verejné obstarávanie (aj v prípade, ak boli predložené min. tri ponuky a proces verejného obstarávania bol zrealizovaný v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní).

NKÚ SR upriamuje pozornosť na **definíciu neprijateľnej ponuky** v zmysle zákona o verejnom obstarávaní, tiež potrebnosť dodržiavania aj iných všeobecne záväzných právnych predpisov, najmä zákona o rozpočtových pravidlách a zákona o finančnej kontrole.

Neprijateľné ponuky (definované v rokovacom konaní so zverejnením) sú najmä ponuky predložené uchádzačmi, ktorí nespĺňajú podmienky účasti a ponuky, ktorých cena je vyššia ako rozpočet určený a zdokumentovaný verejným obstarávateľom pred vyhlásením verejného obstarávania.

Definícia neprijateľnej ponuky je upravená v ČL. 26, Čl. 35 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES.

Za neprijateľné sa považujú najmä ponuky predložené uchádzačmi, ktorí nemajú požadovanú kvalifikáciu, a ponuky ktorých cena presahuje rozpočet verejného obstarávateľa, stanovený a zdokumentovaný pred začatím postupu obstarávania.

Rozpočet stanovený a zdokumentovaný **pred začatím verejného obstarávania** sa overuje základnou finančnou kontrolu v zmysle zákona o finančnej kontrole.

Príklad

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ má na realizáciu zákazky rozpočtovaných (maximálna výška zdrojov) 100 000 eur bez DPH (120 000 eur s DPH). Predpokladanú hodnotu zákazky stanoví vo výške 91 000 eur (samozrejme, bez DPH) – ide o cenu obvyklú, za ktorú sa predáva rovnaký alebo porovnateľný predmet zákazky v čase, v ktorom verejný obstarávateľ / obstarávateľ začína postup verejného obstarávania. Zrealizuje základnú finančnú kontrolu v zmysle zákona o finančnej kontrole * – vo výške 91 000 eur bez DPH.

* Finančnú kontrolu podľa zákona o finančnej kontrole a audite vykonáva orgán verejnej správy, ktorým je subjekt verejnej správy podľa § 3 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a právnická osoba, prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je subjektom verejnej správy právnická osoba zapísaná v registri organizácií vedenom ŠÚ SR a zaradená vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre EÚ.

https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/Databases/administration!/ut/p/z/0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfjjo8ziw3wCLJycDBONDNDxMD_Q0cHYMDTb0NLY1MfE31C7ldFQGJP-JC/

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ zrealizuje verejné obstarávanie v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, pričom je predložený dostatočný počet ponúk (min. 3), avšak ponuka úspešného uchádzača je vo výške 99 000 eur bez DPH. Napriek skutočnosti, že verejný obstarávateľ / obstarávateľ má dostatočné finančné prostriedky aj vo výške predloženej cenovej ponuky, je, podľa názoru NKÚ SR, povinný sa zaoberať rozdielom medzi stanovenou reálnou PHZ (91 0000 eur) a cenovou ponukou predloženou úspešným uchádzačom, overiť reálnosť takejto ponuky (z dôvodu dodržania hospodárnosti a efektívnosti vynakladaných finančných prostriedkov a tento postup riadne zdokumentovať (napr. mohlo prísť ku koluzívnemu správaniu sa, o ktorom verejný obstarávateľ / obstarávateľ nemusel mať vedomosť).

Ďalším príkladom je prípad, keď verejný obstarávateľ / obstarávateľ má na realizáciu zákazky rozpočtovaných (maximálna výška zdrojov) 100 000 eur bez DPH (120 000 eur s DPH). Predpokladanú hodnotu zákazky stanoví vo výške 100 000 eur bez DPH. Zrealizuje základnú finančnú kontrolu v zmysle zákona o finančnej kontrole (viď predošlý text za znakom)* – vo výške 100 000 eur bez DPH.

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ zrealizuje verejné obstarávanie v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní. Ponuka úspešného uchádzača je vo výške vyššej ako 100 000 eur bez DPH. Verejný obstarávateľ / obstarávateľ nemá rozpočtované finančné prostriedky vo výške predloženej cenovej ponuky úspešným uchádzačom – nemá zabezpečené finančné krytie v sume vyššej ako 100 000 eur bez DPH.

NKÚ SR v tejto súvislosti **upozorňuje** na skutočnosť, že v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách subjekt verejnej správy nie je oprávnený zaväzovať sa v bežnom rozpočtovom roku na také úhrady, ktoré nemá zabezpečené v rozpočte na bežný rozpočtový rok a zaťažovať nasledujúce rozpočtové roky z dôvodu nedostatku zdrojov v bežnom rozpočtovom roku.

V tejto súvislosti NKÚ SR **upozorňuje** na ustanovenie § 31 zákona o rozpočtových pravidlách, ktorý sa týka porušenia finančnej disciplíny.

Zároveň v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite orgán verejnej správy finančnou kontrolou overuje, v súlade s cieľmi podľa § 6 odseku 3 tohto zákona a podľa povahy každej finančnej operácie alebo jej časti, jej súlad

- a) s rozpočtom orgánu verejnej správy na príslušný rozpočtový rok,
- b) s rozpočtom orgánu verejnej správy na dva rozpočtové roky nasledujúce po rozpočtovom roku podľa písmena a), ak financovanie finančnej operácie alebo jej časti neskončí v príslušnom rozpočtovom roku a ide o realizáciu verejného obstarávania; to platí, ak je orgánom verejnej správy štátna rozpočtová organizácia,
- c) s osobitnými predpismi alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia,
- d) s zmluvami uzatvorenými orgánom verejnej správy,
- e) s rozhodnutiami vydanými na základe osobitných predpisov,
- f) s vnútornými predpismi alebo
- g) s inými podmienkami poskytnutia verejných financií neuvedenými v písmenách a) až f).

Z vyššie uvedených dôvodov **NKÚ SR odporúča** verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní zverejňovať v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania / oznámení použitom ako výzva na súťaž / vo Výzve na predkladanie ponúk informáciu, že si vyhradzuje právo zrušiť verejné obstarávanie, alebo jeho časť v prípade, ak ponuka úspešného uchádzača prekročí stanovenú PHZ.

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní by mal mať možnosť zrušiť postup verejného obstarávania predtým, ako zmluvu / rámcovú dohodu podpíše, a to bez toho, aby záujemcovia alebo uchádzači mali nárok žiadať náhradu (za podmienok stanovených zákonom o verejnom obstarávaní). Tým by nemali byť dotknuté situácie, keď verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní konal tak, že sa v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie môže brať na zodpovednosť za vzniknuté škody.

NKÚ SR apeluje na potrebu reálneho stanovenia PHZ a riadneho zdokumentovania nielen stanovenej PHZ, ale aj celého procesu verejného obstarávania. NKÚ SR pri svojich kontrolách posudzuje dodržanie nielen súladu so

zákonom o verejnom obstarávaní, ale aj s ďalšími relevantnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, napríklad so zákonom o finančnej kontrole, zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy / o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, atď.

6.1.1.5 Stanovené ciele projektu, použitie variantných riešení

NKÚ SR sa pri výkone kontrolnej činnosti zameriava na overenie, či boli **stanovené ciele projektu** a aký bol spôsob ich stanovenia. Bez poznania a jednoznačného stanovenia cieľov projektu ich nie je možné hodnotiť a merať. Zároveň overuje, či verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní (kontrolovaný subjekt) zvažoval **použitie variantných riešení a hľadal alternatívy**. NKÚ SR sa pri výkone kontroly stretáva s prípadmi, keď sú projekty realizované bez poznania alternatív, čím štát prichádza (môže prichádzať) o milióny eur.

Nedostatok alternatívnych riešení musí byť nestranný / objektívny. Nejde o situáciu, keď verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nepozná alternatívne riešenie, ide skôr o situáciu, keď alternatívne riešenie skutočne neexistuje, alebo možné alternatívne riešenia ani po vynaložení značného úsilia verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nezistil.

NKÚ SR odporúča verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, aby si vo svojich interných riadiacich aktoch upravili minimálny spôsob zisťovania možných alternatívnych riešení. Nedostatok alternatívnych riešení nesmie byť spôsobený akýmkoľvek subjektívnymi faktormi, ale dôvod musí byť pripísaný technickým dôvodom alebo ochrane výhradných práv.

Ťažisková otázka:

Podarilo sa dosiahnuť stanovené ciele a definovať všetky významné a relevantné náklady pre každú alternatívu riešenia?

Zákon o verejnom obstarávaní umožňuje verejnému obstarávateľovi / obstarávateľovi / osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní použitie variantných riešení v procese verejného obstarávania, t. j. možnosť akceptovať vo vzťahu k požadovanému tovaru, službe alebo stavebnej práci aj také riešenie, ktoré nemusí byť v súlade so všetkými požiadavkami vymedzenými pre primárne obstarávaný predmet zákazky, napríklad v rámci trhu môže existovať inovatívnejšie riešenie realizácie konkrétneho predmetu zákazku v porovnaní s riešením vymedzeným verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom.

Zmyslom a účelom tohto inštitútu z pohľadu jeho účinkov na samotný trh je teda nielen zintenzívnenie hospodárskej súťaže, ale tiež stimulácia inovácie tovarov, služieb a stavebných prác poskytovaných na trhu.

Prieskumom trhu a prípravnými trhovými konzultáciami môže verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní zistiť, aké sú možnosti trhu, a či je možné dodať požadovaný predmet zákazky aj s inými riešeniami. V prípade existencie variantných riešení verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní (ak ich povolí) je povinný stanoviť minimálne požiadavky, ktoré musia variantné riešenia spĺňať.

NKÚ SR upozorňuje, že v prípade, ak verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní umožní predkladanie variantných riešení, je povinný z dôvodu vyhodnotiteľnosti popísať ich jednoznačne a úplne.

Predmetom kontroly NKÚ SR je taktiež overenie, akým spôsobom, a či vôbec, verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní stanovil **kritériá pre posúdenie, či sa dosiahli stanovené ciele**.

Kľúčovými problémami sú najmä nestanovené, resp. nedostatočne stanovené strategické ciele projektov, absencia analýz, nekvalitná príprava a plánovanie verejného obstarávania, ako aj nedostatočne stanovené merateľné a kvantifikovateľné prínosy projektu (zákazky)

6.1.1.6 Stanovenie referenčných hodnôt

Už v etape plánovania a prípravy verejného obstarávania je potrebné **stanovenie referenčných hodnôt**, teda stanoviť, akú ponuku bude verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní považovať za prijateľnú, teda napr.

- akú ponuku bude považovať za mimoriadne nízku,
- čo bude považovať za predloženie ekvivalentu a pod.

6.1.1.7 Riadenie rizika

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní (kontrolovaný subjekt) je povinný počas realizácie projektu riadiť riziká. To znamená, že riziko identifikuje, analyzuje, definuje jeho príčiny a definuje optimálny spôsob jeho zvládnutia pri minimálnych nákladových aspektoch a rešpektovaní stanovených cieľov. Riziká je zároveň potrebné prehodnocovať.

Jedným zo základných predpokladov toho, aby bolo možné akýkoľvek systém či oblasť účinne riadiť a financovať, je dostupnosť kvalitných údajov. Tie umožňujú na jednej strane vyhodnocovať účinnosť prijatých opatrení, na druhej strane poskytujú vstup pre prijímanie správnych rozhodnutí do budúcnosti. Z doterajších zistení definuje NKÚ SR riziko, že informačné systémy v mnohých oblastiach nie sú komplexné a neposkytujú podrobné, spracovateľné, konzistentné údaje umožňujúce efektívne riadenie a kontrolu danej oblasti. Dôvodom nemusia byť informačné systémy, ale údaje sú do nich zadávané nedostatočne a povrchné.

6.1.1.8 Dodržiavanie súvisiacich interných radiacich predpisov kontrolovaným subjektom, výkon základnej finančnej kontroly

Jednou z najdôležitejších zložiek finančného riadenia je **vnútorný kontrolný systém**. Vytvorenie funkčného vnútorného kontrolného systému je nevyhnutným predpokladom na zabezpečenie hospodárneho, efektívneho, účinného a účelného vynakladania finančných prostriedkov, a je aj prevenciou proti podvodom, nezrovnalostiam a korupcii.

Finančné riadenie je v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite súhrnom postupov orgánu verejnej správy pri riadení rizík, zodpovednom plánovaní, rozpočtovaní, použití, poskytovaní, účtovaní, výkazníctve verejných financií, finančnej kontrole a audite, ktorého cieľom je hospodárne, efektívne, účinné a účelné využívanie verejných financií.

Základnou finančnou kontrolou je orgán verejnej správy na príslušných stupňoch riadenia povinný overovať **vždy** súlad každej finančnej operácie alebo jej časti s:

- a) rozpočtom orgánu verejnej správy na príslušný rozpočtový rok,
- b) rozpočtom orgánu verejnej správy na dva rozpočtové roky nasledujúce po rozpočtovom roku podľa písmena a), ak financovanie finančnej operácie alebo jej časti neskončí v príslušnom rozpočtovom roku a ide o realizáciu verejného obstarávania; to platí, ak je orgánom verejnej správy štátna rozpočtová organizácia,
- c) osobitnými predpismi alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná a na základe ktorých sa SR poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia,
- d) zmluvami uzatvorenými orgánom verejnej správy,
- e) rozhodnutiami vydanými na základe osobitných predpisov,
- f) vnútornými predpismi alebo
- g) inými podmienkami poskytnutia verejných financií neuvedenými v písmenách a) až f).

Ak je základná finančná kontrola zrealizovaná v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite, je predpoklad, že prípadné nevhodné konanie verejného obstarávateľa / obstarávateľa bude zachytené dostatočne včas (keďže ide o kontrolu „ex ante“).

Z pohľadu NKÚ SR je dôležité, aby zodpovednosť niesol ten, kto vecne vykonáva danú agendu a prijíma rozhodnutia. Preto aj prvotnú kontrolu dodržiavania zákonnosti či hospodárnosti musí vykonávať ten subjekt štátnej a verejnej správy, ktorý je zodpovedný za rozhodnutia. NKÚ SR už v roku 2015 predložil Vláde SR a NR SR, okrem iného, odporúčanie zamerané na úpravu legislatívy v oblasti finančnej kontroly a posilnenie vnútorného kontrolného systému.

NKÚ SR odporúča, aby **každý** verejný obstarávateľ / obstarávateľ mal zabezpečovanie verejného obstarávania (v ktorom bude mať podrobne rozpísané postupy pri všetkých etapách verejného obstarávania) upravené interným riadiacim predpisom. Jedným z bodov postupu kontroly NKÚ SR býva **analýza interných predpisov kontrolovaného subjektu a ich dodržiavanie**. Vypracovanie interného riadiaceho aktu pre oblasť verejného obstarávania je osobitne dôležité v prípadoch, keď zákon o verejnom obstarávaní neupravuje žiadny formálny postup, ktorý by mal verejný obstarávateľ / obstarávateľ aplikovať pri zadávaní zákaziek (napr. pri zákazkách s nízkou hodnotou). Verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní musí postupovať tak, aby dodržiaval princípy verejného obstarávania. **NKÚ SR upozorňuje, že** je povinnosť aj pri zadávaní zákaziek "malého rozsahu", v prípade uplatnenia výnimky z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní (ako aj vo všetkých prípadoch, keď sa uplatňuje výnimka z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní), dodržať hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť vynakladania finančných prostriedkov.

Kontrolné zistenia NKÚ SR poukazujú na fakt, že prierezovo v rámci SR chýba ucelený systém vnútornej kontroly, na ktorú by sa malo nazeráť ako na nástroj riadenia na kontrolu procesov s významným objemom financií, a nemá slúžiť len na odstraňovanie formálnych nedostatkov.

6.1.1.9 Opatrenia, ktoré prijal verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní (kontrolovaný subjekt) na zamedzenie konfliktu záujmov

NKÚ SR kontroluje, akým spôsobom verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní zabezpečil zamedzenie vzniku **konfliktu záujmov**, či verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní dôkladne overil možný konflikt záujmov aj v prípade outsourcovania realizácie verejného obstarávania (zazmluvnenia externých osôb, ktoré zrealizujú verejné obstarávanie) a zväžil nevyhnutnosť externého zabezpečenia (a to aj vo vzťahu k Organizačnému poriadku kontrolovaného subjektu).

Konflikt záujmov zahŕňa najmä situácie, ak osoba, ktorá môže ovplyvniť výsledok alebo priebeh verejného obstarávania (vrátane osoby bez nutnosti formálneho zapojenia do priebehu verejného obstarávania), má priamy alebo nepriamy finančný záujem, ekonomický záujem alebo iný osobný záujem, ktorý možno považovať za ohrozenie jej nestrannosti a nezávislosti v súvislosti s verejným obstarávaním.

Kontrola NKÚ SR najmä skúma, či verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní:

- nastavil mechanizmus predchádzania konfliktu záujmov, napr. vytvorením vnútorného riadiaceho aktu, ktorý obsahuje pravidlá a postupy pre osoby zainteresované vo verejnom obstarávaní s cieľom zamedziť prípadnému vzniku konfliktu záujmov a jeho bezprostrednej identifikácii,
- v súlade s princípom transparentnosti sa riadne a preskúmateľne vysporiadal so zistenými skutočnosťami, ktoré zakladajú možný konflikt záujmov, a to v závislosti od okolností, resp. štádia, v ktorom sa predmetné verejné obstarávanie nachádzalo,
- pri identifikácii konfliktu záujmov uskutočnil nápravu.

6.1.1.10 Rozdelenie zákazky, nedovolené spájanie zákaziek

Jednými z najzávažnejších porušení zákona o verejnom obstarávaní sú účelové rozdelenie zákazky a nedovolené spájanie zákaziek.

Kontrola NKÚ SR posudzuje najmä:

- časovú súvislosť zákaziek
- miestnu súvislosť zákaziek
- vecnú (funkčnú) súvislosť zákaziek.

NKÚ SR ďalej overuje najmä, či:

- spájanie predmetov zákazky nemalo za následok vyňatie z pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní
- verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nespájala zákazky v jednom verejnom obstarávaní, pričom neumožnil predkladať ponuky na časti (overuje odôvodnenie takéhoto postupu). [Pozn.: Povinnosť odôvodniť nerozdelenie zákazky na časti nemá obstarávateľ. Táto povinnosť sa nevzťahuje ani na koncesiu bez ohľadu na to, či ju zadáva verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ a zadávanie podlimitnej zákazky verejným obstarávateľom.]
- vedľajšie predmety plnenia mali len doplnkový charakter k hlavnému predmetu plnenia
- bolo zabezpečené dodržanie princípov verejného obstarávania a či neprišlo k narušeniu hospodárskej súťaže.

Na účely posudzovania delenia zákazky s cieľom vyhnúť sa prísnejšiemu postupu verejného obstarávania je vždy rozhodujúca PHZ.

V prípade ukladania pokuty za porušenia zákona o verejnom obstarávaní, však ÚVO berie do úvahy zmluvnú cenu, resp. reálne vykonané plnenie.

6.1.1.11 Správnosť postupu vo verejnom obstarávaní

Rozhodnutie o postupe vo verejnom obstarávaní je v etape plánovania a prípravy verejného obstarávania kľúčové.

V zákone o verejnom obstarávaní sú zadané nasledovné postupy pri nadlimitných zákazkách:

- a) verejná súťaž,
- b) užšia súťaž,
- c) rokovacie konanie so zverejnením,
- d) súťažný dialóg,
- e) inovatívne partnerstvo,
- f) priame rokovacie konanie.

Pri určovaní postupu vo verejnom obstarávaní je verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní povinný vychádzať z finančných limitov upravených v § 5 zákona o verejnom obstarávaní a z vyhlášky ÚVO č. 118/2018 Z. z., ktorou sa ustanovuje finančný limit pre nadlimitnú zákazku, finančný limit pre nadlimitnú koncesiu a finančný limit pri súťaži návrhov.

NKÚ SR overuje správnosť použitého postupu verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní.

Pri použití rokovacieho konania so zverejnením, súťažného dialógu, priameho rokovacieho konania, inovatívneho partnerstva NKÚ SR overuje splnenie podmienok na ich použitie a zabezpečenie hospodárnosti a efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov (rovnako aj v prípade uplatnenia výnimky zo zákona o verejnom obstarávaní alebo v prípade zadávania koncesie podľa § 101 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní). NKÚ SR overuje, či neprišlo k obmedzeniu hospodárskej súťaže.

V prípade priameho rokovacieho konania kontrola NKÚ SR veľmi často zisťuje, že kontrolovaný subjekt nemá dostatočne, resp. vôbec zdokumentované, akým spôsobom zabezpečil hospodárnosť a efektívnosť vynaložených finančných prostriedkov (dodržiaval princíp hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom obstarávaní). To znamená, že z dokumentácie nevyplýva reálnosť rokovania / rokovani o podmienkach zákazky, najmä o technických, administratívnych a finančných podmienkach.

Použitie nesprávneho postupu vo verejnom obstarávaní môže mať za následok obmedzenie hospodárskej súťaže a s tým súvisiace možné nehospodárne vynaloženie finančných prostriedkov.

Bližšie sa postupom vo verejnom obstarávaní venujeme v časti 6.1.2.7 – Stanovenie postupu verejného obstarávania (Kontrola ÚVO).

6.1.1.12 Predmet zákazky / koncesie, opis predmetu zákazky / koncesie – či zodpovedal zadanému predmetu zákazky / koncesie cieľom projektu

Správne zadaný predmet zákazky, úplný, jednoznačný a nestranný opis predmetu zákazky spolu so zadaním potrebnej kvality považujeme vo verejnom obstarávaní za **kľúčové**. Definovanie predmetu zákazky je podstatné pre samotné uspokojenie potrieb verejného obstarávateľa / obstarávateľa / osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pri súčasnom dodržiavaní princípov verejného obstarávania. Umožňuje klasifikáciu predmetu zákazky z hľadiska posúdenia bežnej dostupnosti (ak je to relevantné) a v podstatnej miere má vplyv na rozhodnutie o výbere správneho postupu zadávania zákazky. Verejný obstarávateľ je povinný vytvoriť pre uchádzačov (účastníkov v prípade súťaže návrhov) dostatočný priestor na predkladanie kvalitných komplexných ponúk / riešení / návrhov na splnenie predmetu zákazky / koncesie / súťaže návrhov.

Veľmi častým problémom je formulovanie opisu predmetu zákazky, osobitne v prípade definovania ekvivalentu. Je bežnou praxou, že verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pripustí predloženie ekvivalentu, ale v súťažných podkladoch (ani nikde v dokumentácii k príslušnému verejnému obstarávaniu) nedefinuje, čo bude v danom prípade za ekvivalent považovať. V tejto súvislosti poukazujeme na **Rozsudok súdneho dvora vo veci C-14/17** „Dodanie náhradných dielov pre autobusy a trolejbusy“, v ktorom sa Súdny dvor EÚ zaoberá problematikou opisu predmetu zákazky v kontexte posudzovania ekvivalentov.

Každý prípad, prípadne porušenie zákona o verejnom obstarávaní je nevyhnutné posudzovať individuálne a po zohľadnení všetkých relevantných faktoroch aj posúdiť mieru vplyvu na výsledok verejného obstarávania.

Bližšie sa určeníu predmetu, ktorý sa má obstaráť, venujeme v časti 6.1.2.5 (Kontrola ÚVO).

6.1.1.13 Podmienky účasti vo verejnom obstarávaní (akým spôsobom boli stanovené), kritériá na vyhodnotenie ponúk (ako boli stanovené), stanovenie lehôt (harmonogram), stanovenie pravidiel, ktoré budú použité pri obmedzení počtu záujemcov, ktorých vyzve na predloženie ponuky

V tejto etape (v etape prípravy verejného obstarávania) je verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, okrem iného, povinný stanoviť primerané a nediskriminačné **podmienky účasti vo verejnom obstarávaní** (aj v prípade zákaziek s nízkou hodnotou je minimálne potrebné oprávnenie dodávať tovar / poskytovať službu / uskutočňovať stavebné práce), **kritériá na hodnotenie ponúk** (musia súvisieť s predmetom zákazky), ktoré zabezpečia výber najvýhodnejšej ponuky (najlepší pomer ceny a kvality / + environmentálne / sociálne aspekty).

Akékoľvek kritérium, ktoré by sa dalo interpretovať ako diskriminačné alebo neprimerané, je neprípustné, V prípade zadávania zákaziek, ktoré sú financované z prostriedkov EÚ môže viesť ku korekciám – finančným opravám.

Je nevyhnutnosťou vo fáze prípravy a plánovania, aby verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní zodpovedne zväzil stanovené kritériá na vyhodnotenie ponúk.

NKÚ SR odporúča verejným obstarávateľom / obstarávateľom / osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, aby z dôvodu overenia si správnosti nastavenia váh, pri stanovených kritériách NKÚ SR, realizovali v tejto etape verejného obstarávania pri stanovovaní kritérií na vyhodnotenie ponúk simulácie návrhov na plnenie kritérií na vyhodnotenie ponúk (realizovanie modelových situácií). Zároveň z dôvodu porovnateľnosti ponúk **NKÚ SR odporúča** stanovovať kritérium „cena“ bez DPH.

Už v tejto fáze by mal verejný obstarávateľ / obstarávateľ / obstarávateľ podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní určiť komisiu na vyhodnotenie ponúk (povinnosť jej zostavenia je v závislosti od typu zákazky), pričom je povinný

zabezpečiť, aby členovia komisie mali náležité odborné znalosti – odbornú prax a vzdelanie zodpovedajúce predmetu zákazky. Odborné vzdelanie a prax považujeme za obzvlášť dôležité v prípade použitia súťaže návrhov pri zostavovaní poroty.

Zároveň je v tejto fáze potrebné stanoviť **dostatočné lehoty vo verejnom obstarávaní** (vypracovanie harmonogramu), pričom NKÚ SR kontroluje, či verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pri určovaní lehôt prihliadal na zložitosť predmetu zákazky alebo koncesie a čas potrebný na vypracovanie ponúk.

V užšej súťaži, rokovacom konaní so zverejnením, v súťažnom dialógu a inovatívnom partnerstve je možné obmedziť počet záujemcov, ktorí budú vyzvaní na predloženie ponuky, na základe kritérií výberu záujemcov, určených v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, pričom kritériá výberu záujemcov musia byť určené jednoznačne, zrozumiteľne a nediskriminačne, aby umožnili účasť dostatočnému počtu účastníkov a tým aj hospodársku súťaž.

Účelom stanovenia kritérií na výber obmedzeného počtu záujemcov je objektívnym spôsobom vybrať spomedzi záujemcov, ktorí prejavili záujem o účasť a splnili podmienky účasti, takých záujemcov, ktorí sú k plneniu predmetu zákazky najspôsobilejší, najmä majú najväčšie potrebné skúsenosti s realizáciou rovnakého alebo podobného predmetu zákazky.

V prípade, ak išlo o naliehavú situáciu (užšia súťaž), NKÚ SR tiež overuje existenciu a relevantnosť jej odôvodnenia a príčiny vzniku naliehavej situácie.

Bližšie sa stanoveniu podmienok účasti vo verejnom obstarávaní venujeme v časti 6.1.2.9, stanoveniu kritérií na vyhodnotenie ponúk sa venujeme v časti 6.1.2.10 (Kontrola ÚVO).

6.1.1.14 Odôvodnenie uplatnenia výnimky z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní

V prípade **uplatnenia výnimky z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní** NKÚ SR kontroluje najmä, či verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nepoužil výnimku z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní s cieľom vyhnúť sa transparentným a súťažným postupom zadávania zákazky bez objektívnych dôvodov, a overuje aj dodržanie hospodárnosti a efektívnosti. Verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní je povinný aj v prípadoch, keď zadávanie zákaziek na dodanie tovarov, stavebných prác alebo služieb nespadá pod zákon o verejnom obstarávaní, postupovať v súlade **so ZFEÚ**.

Výnimky z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní je podľa **konštantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ** potrebné vykladať reštriktívne. K uplatneniu výnimky z aplikácie pravidiel a postupov vo verejnom obstarávaní môže dôjsť len za predpokladu existencie objektívnych dôvodov pre uzavretie určitých a presne vymedzených zmlúv bez použitia týchto pravidiel a postupov.

Dôkazné bremeno má ten, kto chce výnimku z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní použiť. Je povinný preukázať existenciu výnimočných okolností, ktoré použitie výnimky odôvodňujú.

V prípade výkonu kontroly NKÚ SR a dohľadu ÚVO **znáša dôkazné bremeno subjekt uskutočňujúci verejné obstarávanie**. [Pozn.: Predmetné platí rovnako aj pri odôvodnení použitia rokovacieho konania so zverejnením, priameho rokovacieho konania, súťažného dialógu, koncesie.]

Bližšie sa výnimkám z aplikácie zákona o verejnom obstarávaní venujeme v časti 6.1.2.7 – Stanovenie postupu verejného obstarávania (Kontrola ÚVO).

6.1.1.15 Vykonanie komparatívnej analýzy, rozdelenie rizika (PPP projekty)

V prípade kontroly PPP projektov NKÚ SR, okrem procesu verejného obstarávania, kontroluje **najmä** či verejný obstarávateľ / obstarávateľ:

- prijal potrebné opatrenia na zabezpečenie primeraného a včasného plnenia svojich úloh, ktoré vyplývajú z osobitných predpisov a ktoré sú zároveň v súlade s pravidlami verejného obstarávania

- stanovil ciele projektu, zrealizoval prípravné trhové konzultácie na účel požiadania o radu alebo prijatia rady od nezávislých odborníkov, nezávislých inštitúcií alebo od účastníkov trhu, ktorú možno použiť pri plánovaní alebo realizácii postupu verejného obstarávania (za podmienky, ak sa nimi nenaruší hospodárska súťaž, ani neporuší princíp nediskriminácie a princíp transparentnosti)
- vykonal komparatívnu analýzu, posúdil alternatívne možnosti a odôvodnil využitie PPP; PPP majú dlhodobé dôsledky pre ďalšie generácie; kontrolovaný subjekt je povinný preukázať maximálne navýšenie hodnoty za vynaložené prostriedky, ochranu verejného záujmu
- posúdil, či ide o koncesiu v zmysle zákona o verejnom obstarávaní (zadaním koncesie prechádza prevádzkové riziko na koncesionára pri využívaní stavby alebo poskytovaní služby, ktoré zahŕňa riziko na strane dopytu alebo ponuky)
- stanovil koncesnú lehotu
- stanovil predpokladanú hodnotu koncesie, použitím objektívnej metódy určenej v koncesnej dokumentácii, overil zahrnutie rizík do stanovenej predpokladanej hodnoty koncesie, merateľným spôsobom preukázal „čo kto získa“ a s akými vynaloženými nákladmi, overí, že nejde o nedovolené rozdelenie koncesie
- pripravil návrh koncesnej zmluvy s dojednaním práv a povinností zmluvných strán, v návrhu zmluvných podmienok, okrem iného, identifikuje jednotlivé riziká, primerane rozdelí riziko, analyzuje vplyv rizík na zmluvné strany a prípadných subdodávateľov
- stanovil, ako tento investičný dodávateľský úver zvýšil dlh obcí / miest
- stanovil kritériá pre posúdenie, či sa dosiahli stanovené ciele
- pri účtovaní a zdaňovaní postupoval podľa platných postupov účtovania (pričom zohľadnil dátum vzniku, dátum skutočného plnenia, a k týmto dátumom priradil v tom čase platné postupy účtovania; v novele postupov účtovania je postup účtovania u koncesionára rozdelený, ak:
 - koncesionár preberá riziko dopytu a verejný obstarávateľ nadobúda vlastnícke právo k dielu na začiatku realizácie alebo uvedením diela do užívania
 - koncesionár preberá riziko dostupnosti a verejný obstarávateľ nadobúda vlastnícke právo k dielu na začiatku realizácie diela alebo uvedením diela do užívania
 - koncesionár je vlastníkom zhotovovaného diela a ostáva ním aj po skončení koncesnej lehoty
 - koncesionár je vlastníkom zhotovovaného diela a ostáva ním do skončenia koncesnej lehoty;
- overil plnenie zmluvných podmienok, posudzoval koncesnú zmluvu počas jej trvania, hodnotil plnenia, najmä či plnenie bolo dodané v rozsahu, kvalite a spôsobom podľa koncesnej zmluvy a či celkovo bolo uspokojivé alebo neuspokojivé;
- v prípade splnenia zákonom o verejnom obstarávaní stanovených podmienok
 - či zrealizoval zmenu koncesnej zmluvy
 - či odstúpil od koncesnej zmluvy
 - či vyhodnotil dosiahnutie potenciálnych prínosov, stanovených cieľov;
- riadil PPP.

6.1.2 Kontrola ÚVO

Plánovaním a prípravou verejného obstarávania sa rozumie súhrn aktivít, ktoré sa musia vykonať pred začatím procesu verejného obstarávania. Tieto aktivity zahŕňajú v sebe činnosti od identifikácie požiadaviek a finančných zdrojov, štúdií výhodnosti a trhového prieskumu, až po samotné stanovenie požiadaviek prostredníctvom technických špecifikácií, určenie zmluvnej formy a výber postupu verejného obstarávania. S ohľadom na obsahnosť informácií uvádzaných v rámci časti venujúcej sa kontrole NKÚ SR tejto fázy verejného obstarávania, ÚVO sa v tejto časti venuje špecifikám, ktoré vyplývajú z jeho kontroly a výkonu dohľadu nad verejným obstarávaním.

ÚVO rovnako ako NKÚ má za to, že plánovanie a príprava verejného obstarávania je veľmi podstatnou fázou, ktorej je potrebné venovať náležitú pozornosť, pretože pri jej dôkladnom vykonaní možno zabrániť následným porušeniam zákona o verejnom obstarávaní, a rovnako možno dosiahnuť hospodárnosť a efektívnosť. Z pohľadu zákona o verejnom obstarávaní cieľom prípravy a plánovania verejného obstarávania je stanovenie správneho postupu, ktorý zabezpečí pre verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osobu podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní získanie požadovaných tovarov, služieb alebo stavebných prác.

Dodržaním základných princípov verejného obstarávania už v tejto fáze sa zabezpečí dosiahnutie výberu takého uchádzača, ktorý za vynaložené prostriedky poskytne najlepšie plnenie. Dodržanie základných princípov verejného obstarávania, vrátane princípu efektívnosti a hospodárnosti zároveň zabezpečí čo najvyšší počet predložených ponúk, a tým čo najširšiu hospodársku súťaž pri čo najnižšej administratívnej náročnosti procesu verejného obstarávania.

Proces prípravy a plánovania závisí od zložitosti samotnej zákazky, a preto môže táto fáza trvať niekoľko dní pri menej zložitých zákazkách alebo aj niekoľko mesiacov pri náročných zákazkách.

ÚVO zdôrazňuje, že fáza prípravy a plánovania má zásadný význam, a v prípade, ak neprebehne správne, hrozí riziko vzniku problémov počas ostatných fáz postupu verejného obstarávania, ktoré môžu následne spôsobiť aj vznik porušení zákona o verejnom obstarávaní.

Plánovanie a príprava verejného obstarávania zahŕňajú

- Určenie predmetu, ktorý sa má obstarat'
- Stanovenie PHZ
- Určenie postupu verejného obstarávania
- Príprava oznámení a súťažných podkladov
- Stanovenie podmienok účasti
- Stanovenie kritérií na vyhodnotenie ponúk

6.1.2.1 Verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní

Zákon o verejnom obstarávaní vymedzuje v § 7 až § 9 subjekty, ktoré sú povinné postupovať podľa pravidiel verejného obstarávania pri zadávaní zákaziek. Zákon rozlišuje medzi postavením verejných obstarávateľov a obstarávateľov z vybraných odvetví. Popritom existujú aj osoby, ktoré nie sú verejnými obstarávateľmi ani obstarávateľmi, avšak ak im verejný obstarávateľ poskytne finančné prostriedky, musia tiež postupovať podľa zákona – ide o subjekty podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní.

➤ Verejný obstarávateľ

Zákon o verejnom obstarávaní v § 7 ods. 1 vymedzuje okruh subjektov, ktoré sú označované ako verejní obstarávatelia, na ktorých sa vzťahuje povinné uplatňovanie zákona o verejnom obstarávaní, a to bez ohľadu na pôvod finančných prostriedkov (či už z vlastných zdrojov alebo zo zdrojov verejného rozpočtu).

Podľa § 7 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní sa za verejného obstarávateľa považuje:

a) Slovenská republika zastúpená svojimi orgánmi

Do tejto kategórie verejných obstarávateľov patria napr. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Kancelária prezidenta Slovenskej republiky, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, ako aj sústava ústredných orgánov štátnej správy a miestnej štátnej správy, sústava súdnych orgánov a orgánov prokuratúry.

b) obec

c) vyšší územný celok

d) právnická osoba založená alebo zriadená na osobitný účel plnenia potrieb všeobecného záujmu, ktoré nemajú priemyselný alebo obchodný charakter a

- je úplne alebo z väčšej časti financovaná verejným obstarávateľom podľa odseku 1 písm. a) až d) zákona
- je kontrolovaná verejným obstarávateľom podľa odseku 1 písm. a) až d) zákona alebo

- verejný obstarávateľ podľa odseku 1 písm. a) až d) zákona **vymenúva alebo volí viac ako polovicu členov jej riadiaceho orgánu** (napr. predstavenstvo akciovej spoločnosti) **alebo kontrolného orgánu** (napr. dozorná rada akciovej spoločnosti).

Právnická osoba v pozícii verejného obstarávateľa podľa písm. d) nie je nastavená na tvorbu zisku v rámci svojej hlavnej aktivity, obyčajne nie je vystavená konkurencii zo strany iných subjektov voľného trhu, cieľom jej činnosti je uspokojovanie potrieb vo všeobecnom záujme, alebo na uspokojovanie potrieb vo všeobecnom záujme chce mať štát výhradný alebo rozhodujúci vplyv, pričom za také potreby možno považovať napríklad uspokojovanie potrieb v oblasti nakladania s odpadmi, v oblasti ochrany životného prostredia, vzdelávania, zdravotníctva a pod.

Rozhodujúci význam má zhodnotenie prvotného cieľa stanoveného pri založení takejto právnickej osoby. Ak bola táto právnická osoba vytvorená s cieľom zabezpečovania potrieb vo verejnom záujme a bežne popritom vykonáva hospodárske aktivity zamerané na zisk, nie je tu právny dôvod jej vyňatia spod pôsobnosti zákona, a to dokonca ani vtedy, ak jej činnosť vo verejnom záujme bežne predstavuje len nevelkú časť v porovnaní s rozsahom jej obchodnej činnosti. K tomuto výkladu dospel Súdny dvor EÚ (**Rozhodnutie SD EÚ z 15. 1. 1998 v kauze C-44/96 Mannesmann**).

Pojem „financovaný“ treba vysvetľovať ako určitý proces, ktorý prebieha pravidelne, opakuje sa. Takto financovanými subjektmi môžu byť subjekty financované z rozpočtu verejného obstarávateľa, napr. príspevkové organizácie, rozpočtové organizácie, neziskové organizácie, ako aj subjekty v ich zriaďovateľskej pôsobnosti. Ako financovanie môžu byť kvalifikované tie platby, ktoré financujú alebo prostredníctvom finančnej pomoci bez konkrétnej protihodnoty podporujú aktivity predmetnej právnickej osoby.

Je postačujúce, aby právnická osoba spĺňala aspoň jednu charakteristiku verejného obstarávateľa podľa § 7 ods. 1 písm. d) zákona v spojení s druhým odsekom a potom je verejným obstarávateľom.

Do kategórie týchto verejných obstarávateľov patria napríklad organizácie zriadené verejnými obstarávateľmi zahrnutými pod písmenami a) až c), zriadené zákonom alebo na základe zákona, ako sú príspevkové organizácie, verejnoprávne organizácie, zdravotné poisťovne, Fond národného majetku Slovenskej republiky, Slovenský pozemkový fond, Národná banka Slovenska. Do tejto kategórie spadajú tiež organizácie, ktoré boli zriadené alebo založené vyššie uvedenými verejnými obstarávateľmi.

e) združenie právnických osôb, ktorého členmi sú výlučne verejní obstarávatelia uvedení v písm. a) až d).

➤ **Osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní**

Povinnosť používať pravidlá a postupy verejného obstarávania sa vzťahuje aj na osoby, ktoré nie sú verejným obstarávateľom definovaným v zákone o verejnom obstarávaní v prípade, ak im verejný obstarávateľ poskytne finančné prostriedky na dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služieb.

Pod poskytnutím finančných prostriedkov sa rozumie nenávratné poskytnutie finančných prostriedkov **napríklad** zo štátneho rozpočtu (formou dotácie), z fondov EÚ.

➤ **Obstarávateľ**

Pojem obstarávateľ je upravený v § 9 zákona o verejnom obstarávaní. Predmetným ustanovením sa vymedzuje okruh subjektov povinných používať pravidlá a postupy verejného obstarávania v prípade subjektov s charakterom tzv. vybraných odvetví. Ide o subjekty vykonávajúce činnosti v odvetví:

- energetiky a tepelnej energetiky
- vodného hospodárstva (vôd)
- dopravy
- poštových služieb
- využívania geograficky vymedzeného územia.

Obstarávateľom je právnická osoba, ktorá vykonáva niektorú z vybraných činností a súčasne

- túto činnosť vykonáva na základe osobitných práv alebo výlučných práv alebo
- má na túto osobu verejný obstarávateľ priamy alebo nepriamy rozhodujúci vplyv na základe vlastníckeho práva, finančného podielu alebo pravidiel, ktorými sa spravuje.

Aby bola právnická osoba považovaná za obstarávateľa, musí teda, okrem výkonu vybranej činnosti, túto činnosť vykonávať na základe osobitných práv alebo výlučných práv, prípadne na túto osobu musí mať verejný obstarávateľ priamy alebo nepriamy (napríklad prostredníctvom inej osoby) rozhodujúci vplyv.

Aby bola splnená podmienka rozhodujúceho vplyvu, verejný obstarávateľ priamo alebo nepriamo

- vlastní väčšinu akcií alebo väčšinový obchodný podiel
- ovláda väčšinový podiel na hlasovacích právach alebo
- vymenúva viac ako polovicu členov správneho orgánu alebo iného výkonného orgánu alebo kontrolného orgánu.

Ak osoba je verejným obstarávateľom a zadáva zákazku súvisiacu s výkonom vybranej činnosti, postupuje podľa pravidiel a postupov verejného obstarávania, ustanovených pre obstarávateľa. Pri zadávaní zákazky v ostatných prípadoch, ktoré nesúvisia s výkonom vybranej činnosti, postupuje podľa pravidiel a postupov verejného obstarávania, ustanovených pre verejného obstarávateľa.

6.1.2.2 Plán verejného obstarávania

Zhotovenie plánu verejného obstarávania, zadefinovanie potrieb (predmetov zákaziek – tovarov, služieb alebo stavebných prác), ktorých získanie je potrebné v nadchádzajúcom období pre zabezpečenie plnenia úloh a plynulého chodu organizácie verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, býva súčasťou prípravnej fázy verejného obstarávania a je dôležité z hľadiska výberu najvhodnejšieho postupu zadávania konkrétnej zákazky.

ÚVO uvádza, že zákon o verejnom obstarávaní neupravuje povinnosť vyhotoviť plán verejného obstarávania, napriek tomu však jeho vypracovanie verejným obstarávateľom, obstarávateľom a osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní odporúča.

ÚVO sa v zmysle uvedeného zaoberá plánovaním verejného obstarávania najmä v prípade, ak zistí, že v jej dôsledku došlo k vybratiu nevhodného alebo nesprávneho postupu podľa zákona o verejnom obstarávaní alebo ak porušenia v danom procese sú spôsobené práve zanedbaním povinností verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pri príprave a plánovaní verejného obstarávania. V prípade, ak má za to, že došlo k takémuto porušeniu, zaoberá sa okrem povinnosti verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní konať s odbornou starostlivosťou aj tým, čo ho spôsobilo.

Základnou tézou pre vykonanie plánovania verejného obstarávania je ustanovenie § 10 ods. 3 druhá veta zákona o verejnom obstarávaní, v zmysle ktorej sú verejní obstarávatelia a obstarávatelia povinní prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie primeraného a včasného plnenia svojich úloh, ktoré im vyplývajú z osobitných predpisov, a ktoré sú zároveň v súlade s pravidlami verejného obstarávania.

6.1.2.3 Prípravné trhové konzultácie a predbežné zapojenie záujemcov a uchádzačov

Verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môže pred začatím postupu verejného obstarávania uskutočniť trhové konzultácie na účely jeho prípravy a informovania hospodárskych subjektov o plánovanom postupe verejného obstarávania. Verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môže na tento účel najmä požiadať o radu alebo prijať radu od nezávislých odborníkov, nezávislých inštitúcií alebo od účastníkov trhu, ktorú možno použiť pri plánovaní alebo realizácii postupu verejného obstarávania. V praxi môže ísť napríklad o situáciu, keď sa verejný obstarávateľ, obstarávateľ, alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pri obstarávaní sofistikovaného predmetu zákazky obráti na nezávislých odborníkov alebo pracovné skupiny, ktoré sa podieľajú na tvorbe noriem v určitej oblasti špecializácie a požiada ich o pomoc pri definovaní požiadaviek na predmet zákazky tak, aby odrážali najnovšie poznatky z určitého vedného odvetvia alebo oblasti.

Podstatným elementom prípravných trhových konzultácií je povinnosť nenarušenia hospodárskej súťaže a neporušenia princípu nediskriminácie a princípu transparentnosti. Narušenie hospodárskej súťaže môže vzniknúť

„vzťahom“ záujemcu, uchádzača alebo hospodárskeho subjektu so záujemcom alebo uchádzačom, ktorý poskytol verejnému obstarávateľovi, obstarávateľovi, alebo osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní radu vrátane konzultácie, alebo ktorý sa iným spôsobom podieľal na príprave postupu verejného obstarávania.

Ak záujemca, uchádzač alebo hospodársky subjekt so vzťahom k záujemcovi alebo uchádzačovi poskytol verejnému obstarávateľovi prípravné trhové konzultácie, alebo ak sa iným spôsobom podieľal na príprave postupu obstarávania, verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní prijme primerané opatrenia na zabezpečenie toho, aby sa účasťou daného záujemcu alebo uchádzača nenarušila hospodárska súťaž. Takýmito opatreniami môže byť najmä oznámenie príslušných informácií ostatným záujemcom alebo uchádzačom, ktoré sa vymenili v súvislosti s účasťou záujemcu, uchádzača alebo hospodárskeho subjektu so vzťahom k záujemcovi alebo uchádzačovi na príprave postupu verejného obstarávania alebo informácií, ktoré z účasti záujemcu, uchádzača alebo hospodárskeho subjektu so vzťahom k záujemcovi alebo uchádzačovi vyplynuli.

6.1.2.4 Konflikt záujmov

Konflikt záujmov je v zákone o verejnom obstarávaní koncipovaný ako nežiaduci vzťah v rámci procesu verejného obstarávania medzi zainteresovanými osobami na strane verejného obstarávateľa, obstarávateľa a osobami konajúcimi za alebo na strane hospodárskych subjektov. Inštitút konfliktu záujmov je založený na aktívnej úlohe verejného obstarávateľa/obstarávateľa, ktorý je povinný zabezpečiť, aby vo verejnom obstarávaní nedošlo ku konfliktu záujmov, vedúcemu k narušeniu alebo obmedzeniu hospodárskej súťaže alebo porušeniu princípu transparentnosti a princípu rovnakého zaobchádzania.

Ako už bolo uvedené v časti 6.1.1 tejto Metodiky, verejný obstarávateľ / obstarávateľ/ osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní je povinný v celom procese verejného obstarávania predchádzať vzniku situácie, ktorá by zakladala konflikt záujmov, zaoberať sa konfliktom záujmov a v prípade ak konflikt záujmov identifikuje, je povinný ho odstrániť. V prípade, keď verejný obstarávateľ zistí konflikt záujmov medzi zainteresovanou osobou a hospodárskym subjektom, ktorý sa zúčastňuje prípravných trhových konzultácií, uchádzačom alebo záujemcom, ktorí sa zúčastňujú procesu verejného obstarávania, prípadne dodávateľom, ktorý sa má podieľať na plnení zmluvy, je povinný prijať primerané opatrenia, aby sa účasťou takýchto subjektov na verejnom obstarávaní nenarušila hospodárska súťaž (napr. vylúčiť zainteresovanú osobu z procesu prípravy alebo realizácie verejného obstarávania alebo upraviť jej povinnosti a zodpovednosti s cieľom zabrániť pretrvávaniu konfliktu záujmov). Ak konflikt záujmov nemožno odstrániť inými účinnými opatreniami, verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ vylúčia hospodársky subjekt z verejného obstarávania.

6.1.2.5 Určenie predmetu, ktorý sa má obstaráť

Primárnou úlohou plánovania a prípravy verejného obstarávania je stanoviť predmet zákazky – tovar, službu alebo stavebné práce, ktoré verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 potrebuje zabezpečiť v rámci konkrétneho procesu verejného obstarávania. Na presnú špecifikáciu predmetu sa použijú technické, výkonové a funkčné požiadavky. Predmet zákazky musí byť opísaný jednoznačne, úplne a nestranné. Nedostatočne, neúplne a nepresne opísaný predmet zákazky má vplyv na kvalitu predkladaných ponúk, spôsob tvorby ceny, a v neposlednom rade aj na samotné plnenie na základe zmluvy uzavretej v rámci procesu verejného obstarávania. Určenie požiadaviek na predmet zákazky, ako aj samotného zatriedenia predmetu zákazky je determinujúce pre jej následné zatriedenie z hľadiska limitov, ako aj z hľadiska použitého postupu, a napokon má vplyv aj na stanovenie podmienok účasti vo verejnom obstarávaní, ako i kritérií na vyhodnotenie ponúk. Aby boli princípy verejného obstarávania, ako aj princíp hospodárnosti a efektívnosti dodržané, a riadna a čestná hospodárska súťaž naplnená, je nevyhnutné, aby požiadavky na predmet zákazky umožňovali predloženie rozmanitých ponúk, ktoré spĺňajú verejným obstarávateľom, obstarávateľom alebo osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní požadovaný účel. V opačnom prípade môže dôjsť buď k predloženiu ponúk, ktoré nie sú porovnateľné a ani vyhodnotiteľné, alebo nenapĺňajú objektívne potreby verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, alebo takýto opis predmetu zákazky môže mať za následok elimináciu počtu predložených ponúk, čo má priamo dosah aj na hospodárnosť a efektívnosť celého verejného obstarávania.

V zásade platí, že technické špecifikácie vypracované verejným obstarávateľom, obstarávateľom alebo osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní musia umožňovať, aby bolo verejné obstarávanie liberalizované, resp.

otvorené súťaži. Na tento účel musí byť umožnené predložiť také ponuky, ktoré odzrkadľujú rozmanitosť možných technických riešení. Na základe toho musí verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní vypracovať opis predmetu zákazky na základe technických noriem alebo výkonnostných a funkčných požiadaviek. Uvedené je potrebné zabezpečiť z dôvodu zachovania existencie zdravého konkurenčného prostredia a čestnej hospodárskej súťaže.

Potom ako verejný obstarávateľ stanoví predmet zákazky, je povinný následne zvážiť, či predmet zákazky nie je vhodné rozdeliť na viacero častí v rámci jedného postupu zadávania zákazky, čím sa uľahčí účasť malých a stredných podnikateľov v procese verejného obstarávania. Pri rozdeľovaní predmetu zákazky na časti by verejný obstarávateľ mal zvážiť niekoľko hľadísk, a to kvantitatívne, v dôsledku čoho by veľkosť jednotlivých zákaziek lepšie zodpovedala kapacite MSP, alebo kvalitatívne podľa jednotlivých podnikateľských činností a špecializácií s cieľom viac prispôbiť obsah jednotlivých zákaziek špecializovaným sektorom MSP, alebo podľa jednotlivých naväzujúcich fáz projektu. Verejní obstarávatelia by taktiež mali vziať do úvahy technické a hospodárske hľadisko predmetu zákazky.

Ak sa verejný obstarávateľ rozhodne, že by nebolo vhodné rozdeliť zákazku na časti, hlavné dôvody tohto rozhodnutia verejného obstarávateľa sa musia uviesť v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v súťažných podkladoch. Takýmto dôvodom by napríklad mohlo byť, že takéto rozdelenie by mohlo predstavovať riziko, že vykonanie zákazky sa stane nadmerne technicky obťažným či drahým, alebo že potreba koordinácie jednotlivých dodávateľov častí zákazky by mohla predstavovať vážne riziko ohrozenia riadneho plnenia zákazky.

Povinnosť odôvodniť nerozdelenie zákazky na časti nemá obstarávateľ. Táto povinnosť sa nevzťahuje ani na koncesiu bez ohľadu na to, či ju zadáva verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ.

Takisto je to pri zadávaní podlimitnej zákazky verejným obstarávateľom. Ak sa zákazka rozdelí na viacero častí, verejní obstarávatelia a obstarávatelia môžu, napríklad v záujme zachovania hospodárskej súťaže alebo zabezpečenia spoľahlivosti dodávok, obmedziť počet častí, na ktoré môže hospodársky subjekt predložiť ponuku; majú tiež možnosť obmedziť počet častí, ktoré možno zadať ktorémukoľvek uchádzačovi.

Vo všeobecnosti možno uviesť, že inštitút rozdelenia zákazky alebo koncesie na časti vo veľkom počte prípadov môže mať pozitívny vplyv na súťaživosť a počet predložených ponúk vo verejných obstarávaníach, keďže umožňuje malým a stredným podnikateľom predkladať ponuky nielen na zákazku ako celok, ale taktiež aj na jednu časť zákazky, resp. len na niekoľko častí zákazky.

6.1.2.6 Stanovenie PHZ

Postup zadávania zákazky sa určuje v závislosti od výšky PHZ podľa § 6 zákona o verejnom obstarávaní, odvodenej z podrobne vymedzeného predmetu zákazky, s prihliadnutím na zatriedenie verejného obstarávateľa a kategóriu zákazky.

Spôsoby určenia PHZ vyplývajú so zákona o verejnom obstarávaní:

- na základe údajov a informácií o zákazkách na rovnaký alebo porovnateľný predmet zákazky
- prieskum trhu s požadovaným plnením
- prípravná trhová konzultácia
- na základe údajov získaných iným vhodným spôsobom (napr. výber informácií z katalógov, elektronických katalógov).

Jednotlivé spôsoby rozobral v rámci svojej časti NKÚ SR (6.1.1.4), preto sa im ďalej v tejto časti nebudeme venovať, pričom však **zdôrazňujeme**, že je potrebné určení PHZ venovať adekvátnu pozornosť, a taktiež **zdôrazňujeme**, že náročnosť určení PHZ závisí aj do samotného predmetu zákazky a je neporovnateľná pri jednoduchých zákazkách a pri strategických projektoch, ako uvádza NKÚ SR v časti 6.1.1.

Zároveň vo vzťahu k určení PHZ upriamujeme pozornosť verejných obstarávateľov, obstarávateľov a osôb podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní na to, aby v prípade, ak využijú prípravné trhové konzultácie, tieto vykonali v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní a s dodržaním všetkých zásad. Prípravné trhové konzultácie vedia byť veľmi nápomocné a sú relevantným nástrojom aj pre určenie predpokladanej hodnoty pri strategických

projektoch alebo náročnejších zákazkách, ale musia byť pri nich dodržané podmienky § 25 zákona o verejnom obstarávaní, t. j. verejný obstarávateľ musí prijať primerané opatrenia, ak mu záujemca, uchádzač alebo hospodársky subjekt so vzťahom k záujemcovi alebo uchádzačovi poskytol radu vrátane konzultácie podľa odseku 1 alebo ak sa iným spôsobom podieľal na príprave postupu verejného obstarávania, tak aby sa účasťou daného záujemcu alebo uchádzača nenarušila hospodárska súťaž.

V zmysle zákona o verejnom obstarávaní, PHZ je platná v čase odoslania oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania alebo oznámenia použitého ako výzva na súťaž na uverejnenie, ak sa uverejnenie takého oznámenia nevyžaduje, PHZ je platná v čase začatia postupu zadávania zákazky.

Od PHZ je potrebné rozlišovať aj maximálnu výšku zdrojov, resp. finančné prostriedky v rozpočte, ktoré má verejný obstarávateľ k dispozícii na realizáciu predmetu zákazky. Nedostatok finančných prostriedkov v rozpočte verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa (napr. v prípade neuzavretia zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, alebo neschválenia procesu verejného obstarávania poskytovateľom nenávratného finančného príspevku) **môže predstavovať legitímny dôvod zrušenia verejného obstarávania podľa § 57 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní za predpokladu, že nedostatok finančných prostriedkov v rozpočte vychádza z objektívnych skutočností brániacich riadnemu dokončeniu verejného obstarávania.**

V prípade, ak má verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní k dispozícii obmedzené finančné prostriedky v rozpočte, ÚVO odporúča, aby informáciu o možnom nedostatku finančných prostriedkov a stanovení (odkladacej alebo rozvázovacej) podmienky, ktorá zabezpečí, že verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nie je zviazaný z tejto zmluvy plniť, uviedli v súlade s princípom transparentnosti podľa § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní už v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania (alebo vo výzve na predkladanie ponúk), ktorým sa začína proces verejného obstarávania, príp. v súťažných podkladoch.

Zákon stanovuje v súvislosti so stanovením PHZ zákaz rozdeliť zákazku, koncesiu alebo súťaž návrhov, teda stanoviť jej predpokladanú hodnotu tak, aby sa vôbec neaplikoval zákon, resp. pravidlá a postupy ním ustanovené, alebo aby sa použili nižšie finančné limity a menej prísne postupy zadávania zákazky (napr. pre nadlimitné zákazky a koncesie sa vyžaduje zverejnenie zadávania zákazky alebo koncesie aj v európskom vestníku a pri podlimitnej zákazke je dostačujúce jej zverejnenie len vo vestníku). Účelové rozdelenie zákazky, koncesie alebo súťaže návrhov predstavuje jedno z najzávažnejších porušení zákona, keďže pri nižšej PHZ je predpoklad, že sa o publikácii zákazky dozvie užší okruh hospodárskych subjektov, čo môže v konečnom dôsledku nepriaznivo pôsobiť na hospodársku súťaž. Tým zároveň môže dôjsť k porušeniu základných princípov verejného obstarávania, ktorých primárny cieľ je, aby sa verejné obstarávanie otváralo hospodárskej súťaži, aby túto rozvíjalo a chránilo. Tieto zásady majú zabezpečiť voľnú a efektívnu súťaž dodávateľov o zákazky, ktoré sú financované z verejných zdrojov.

O nedovolené rozdelenie zákazky môže ísť v situácii, keď verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní rozdelí rovnaké či obdobné plnenie predmetu zákazky do viacerých zákaziek a pre každú z nich uskutoční samostatné verejné obstarávanie, pričom ide o také predmety plnenia zákaziek, ktoré z hľadiska funkčného, časového, miestneho, technických špecifikácií, typu zmluvy a pod. spolu súvisia, a zároveň zadanie takýchto dodávok v rámci jedného verejného obstarávania by malo za následok použitie prísnejšieho postupu v zmysle zákona (napr. verejný obstarávateľ rozdelí rovnaký či obdobný predmet plnenia do viacerých samostatných zákaziek s nízkymi hodnotami, pričom nepoužije podlimitný postup zadávania zákazky).

Samotné posúdenie, či ide o nedovolené rozdelenie zákazky, je potrebné odvodzovať od konkrétnych okolností daného prípadu. Pri posúdení predmetov zadávania jednotlivých zákaziek je potrebné zohľadniť najmä časovú, miestnu a vecnú (funkčnú) súvislosť jednotlivých zákaziek. Časová súvislosť znamená najmä rovnaké, prípadne časovo blízke obdobie vyhlásenia postupov zadávania zákaziek a uzavretia zmlúv, či rovnakú alebo podobnú lehotu plnenia zákazky. Miestna súvislosť znamená najmä miesto plnenia zákazky. Vecná či funkčná súvislosť spočíva predovšetkým v posúdení skutočností, či predmetom zákaziek je plnenie rovnakého či podobného charakteru, ktoré je charakteristické pre zadávanie jednej zákazky ako celku, v ktorej podľa konkrétnych možností trhu a so zachovaním princípov zadávania zákaziek sa môže verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ rozhodnúť obstarávať podobné tovary v jednej zákazke rozdelenej na samostatné časti, pričom umožní predkladať ponuky na jednu alebo viacero z týchto častí.

O účelové zníženie PHZ pod finančné limity podľa zákona pôjde **najmä** vtedy, ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ zvolil spôsob určenia PHZ tak, že postupoval:

- podlimitným postupom zadávania zákazky na stavebné práce (celková PHZ pozostávajúca z PHZ stavebných prác a tovarov/služieb by z hľadiska finančných limitov bola podlimitnou zákazkou), napriek tomu, že v prípade samostatného zadávania zákazky na tovary/služby, ktoré nie sú nevyhnutné pre samotné plnenie zmluvy, by podľa PHZ išlo o nadlimitnú zákazku, alebo
- postupom zadávania zákazky na stavebné práce podľa § 117 zákona (celková PHZ pozostávajúca z PHZ stavebných prác a tovarov/služieb by z hľadiska finančných limitov bola zákazkou s nízkou hodnotou), napriek tomu, že v prípade samostatného zadávania zákazky na tovary/služby, ktoré nie sú nevyhnutné pre samotné plnenie zmluvy, by podľa PHZ išlo o podlimitnú zákazku.

Pokiaľ je zákazka na stavebné práce alebo služby rozdelená na viacero častí v rámci zadávania jednej zákazky, z ktorých každá bude predmetom samostatnej zmluvy, PHZ sa musí určiť ako súčet predpokladaných hodnôt všetkých častí zákazky, aby sa zabránilo obchádzaniu postupov upravených zákonom. Ak celková PHZ nie je nižšia ako finančný limit platný pre nadlimitné zákazky, použije sa postup zadávania nadlimitných zákaziek. Postup zadávania podlimitných zákaziek možno použiť vtedy, ak ide o tú časť stavebných prác, ktorej predpokladaná hodnota je nižšia ako 1 000 000 eur, alebo o tú časť služby, ktorej predpokladaná hodnota je nižšia ako 80 000 eur, a ak hodnota týchto častí nepresiahne 20 % celkovej predpokladanej hodnoty všetkých častí zákazky.

6.1.2.7 Stanovenie postupu verejného obstarávania

Zákon o verejnom obstarávaní taxatívne určuje postupy výberu zmluvného partnera v procese verejného obstarávania. Rozhodnutie o použití konkrétneho postupu, ktorý sa použije, predstavuje strategické rozhodnutie ovplyvňujúce celý priebeh procesu verejného obstarávania.

Zákomom stanovené postupy verejného obstarávania sú pritom najlepším nástrojom na zabezpečenie hospodárneho a efektívneho správania v procese verejného obstarávania, pričom sú odzrkadlením zabezpečenia dodržiavania aj ostatných princípov stanovených v § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, ktorých využívanie núti verejného obstarávateľa, obstarávateľa a osobu podľa § 8 dodržiavať výhody trhového mechanizmu a uplatňovať hlavne protikorupčné správanie. Trhový mechanizmus pôsobí prostredníctvom súťaže, a preto je použitie jednotlivých súťažných postupov rozhodujúcim faktorom, ktorý zabezpečí hospodárne a efektívne nakladanie s verejnými financiami.

Pri stanovení vhodného postupu verejného obstarávania sa vychádza predovšetkým z primeranosti k PHZ, pričom verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní je povinný konať tak, aby nedošlo k vylúčeniu zákazky spod aplikácie zákona o verejnom obstarávaní alebo k aplikácii menej prísneho postupu zadávania zákazky. Jednotlivé postupy verejného obstarávania pre jednotlivé finančné limity sa odlišujú práve mierou, ktorou formalizujú proces, ale zároveň mierou jeho transparentnosti a kontrolovateľnosti, čo znamená, že pri zákazkách nadlimitných je postup po formálnej, ale aj časovej stránke omnoho náročnejší ako je to pri zákazkách nízkej hodnoty. Uvedená vyššia náročnosť a formálnosť procesu má však zabezpečiť, aby nedochádzalo v rámci procesu k ohrozeniu aj princípov hospodárnosti a efektívnosti.

Pri určovaní postupu verejného obstarávania je nutné vychádzať z finančných limitov upravených v § 5 zákona o verejnom obstarávaní a z vyhlášky ÚVO č. 118/2018 Z. z., ktorou sa ustanovuje finančný limit pre nadlimitnú zákazku, finančný limit pre nadlimitnú koncesiu a finančný limit pri súťaži návrhov.

V prípade použitia postupu, na použitie ktorého zákon o verejnom obstarávaní stanovuje podmienky, ktoré majú byť splnené (napr. rokovacie konanie so zverejnením, súťažný dialóg, priame rokovacie konanie, inovatívne partnerstvo), je nevyhnutné, aby verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní pristúpili k ich použitiu len v prípade objektívneho splnenia podmienok na ich použitie, ktoré vedia aj dostatočným spôsobom preukázať. V opačnom prípade nesprávne použitie postupu môže mať za následok práve obmedzenie hospodárskej súťaže, a teda aj porušenie princípov hospodárnosti a efektívnosti verejného obstarávania.

Zákon o verejnom obstarávaní umožňuje aj tzv. exempcie (výnimky) z jeho aplikácie, upravené v § 1 ods. 2 až ods. 14 zákona o verejnom obstarávaní. Výnimky tak predstavujú objektívny predpoklad na uzavretie určitých zmlúv bez použitia zákona. **Je však zakázané**, aby výnimky boli použité účelovo s cieľom vyhnúť sa transparentným a súťažným postupom zadávania zákazky bez objektívnych dôvodov.

Zákon v tejto súvislosti v § 1 ods. 16 uvádza **generálny zákaz** použitia výnimiek ustanovených v § 1 s cieľom vyhnúť sa použitiu postupov a pravidiel vo verejnom obstarávaní, a taktiež v § 10 ods. 3, okrem iného, uvádza, že príprava a zadávanie zákaziek, koncesí a súťaže návrhov vrátane ich klasifikácie podľa § 5 ods. 1 sa nesmú realizovať so zámerom nedovoleného uplatnenia výnimky zo zákona.

Neoprávnené použitie výnimky zo strany verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní vedie k obmedzeniu čestnej hospodárskej súťaže, a taktiež môže viesť aj k porušeniu princípu hospodárnosti a efektívnosti. Zneužitie výnimiek, resp. vyhnutie sa použitiu zákona v prípadoch, keď mal byť použitý, je správnym deliktom podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona, za ktorý sa ukladá pokuta vo výške 5 % zmluvnej ceny. K používaniu výnimiek je preto potrebné pristupovať reštriktívne (zuzujúco), pričom dôkazné bremeno odôvodnenia použitia výnimky spočíva na verejnom obstarávateľovi, obstarávateľovi alebo osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, ktorá sa jej uplatnenia dovoľáva. Znamená to, že verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, ktorá z dôvodu použitia výnimky nepostupovala podľa zákona, je povinná preukázať oprávnenosť použitia výnimky.

Výnimky zo zákona možno rozdeliť do niekoľkých skupín:

1) všeobecné výnimky, nezávislé od výšky finančného limitu

- výnimky pre civilné zákazky a súťaže návrhov
- výnimky pre obstarávateľov
- výnimky v oblasti obrany a bezpečnosti
- výnimky pre koncesie;

2) výnimky pre zadávanie podlimitných zákaziek, zákaziek s nízkou hodnotou a zákaziek, ktorých predpokladaná hodnota je nižšia ako 5 000 eur;

3) výnimka pre spoluprácu v rámci verejného sektora (in-house).

Podľa konštantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ – každá výnimka z pravidiel verejného obstarávania sa musí vykladať reštriktívne a ten, kto ju chce použiť, má dôkazné bremeno, pokiaľ ide o skutočnú existenciu výnimočných okolností, ktoré použitie výnimky odôvodňujú; pozri napr. [Rozsudok Súdneho dvora EÚ C-340/02](#) Komisia Európskych spoločenstiev proti Francúzskej republike.

V nadväznosti na uvedené je potrebné, aby verejný obstarávateľ a obstarávateľ dôkladne zvážil aplikáciu akejkoľvek výnimky z procesu verejného obstarávania vo väzbe na konkrétne skutkové okolnosti.

6.1.2.8 Príprava oznámení a súťažných podkladov

Základnými dokumentmi, podľa ktorých sa záujemca / uchádzač pri spracovaní ponuky riadi, sú oznámenie o verejnom obstarávaní, výzva na predkladanie ponúk alebo oznámenie použité ako výzva na súťaž a súťažné podklady, ktoré sú komplexným dokumentom obsahujúcim všetky požiadavky verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, týkajúce sa predmetu zákazky a náležitostí ponuky.

Verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní v súťažných podkladoch špecifikuje všetky požiadavky, údaje a okolnosti, ktoré sú dôležité pre záujemcov, resp. uchádzačov pri tvorbe ich ponuky, ako aj pre plnenie zmluvy, ktorá bude výsledkom procesu verejného obstarávania. Tvorba súťažných podkladov a ich súlad s oznámením o vyhlásení verejného obstarávania, s výzvou na predkladanie ponúk, resp. s oznámením použitým ako výzva na súťaž je jeden z najdôležitejších procesov v prípravnej fáze verejného obstarávania a má zásadný vplyv na vypracovanie ponuky a na samotné plnenie zmluvy. Vypracovaniu súťažných podkladov by mala byť preto venovaná dostatočná pozornosť, keďže verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba

podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nesú plnú zodpovednosť za správnosť a úplnosť údajov v nich uvedených.

Zákon o verejnom obstarávaní ustanovuje verejnému obstarávateľovi, obstarávateľovi a osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní v § 42 opísať predmet zákazky jednoznačne, úplne a nestranne, pričom technické požiadavky musia byť určené tak, aby bol zabezpečený rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov / záujemcov a bola zabezpečená čestná hospodárska súťaž.

Podľa § 42 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní sa technické požiadavky nesmú odvolávať na konkrétneho výrobcu, výrobný postup, obchodné označenie, patent, typ, oblasť alebo miesto pôvodu alebo výroby, ak by tým dochádzalo k znevýhodneniu alebo k vylúčeniu určitých záujemcov alebo tovarov, ak si to nevyžaduje predmet zákazky. Takýto odkaz možno použiť len vtedy, ak nemožno opísať predmet zákazky podľa odseku 2 dostatočne presne a zrozumiteľne a takýto odkaz musí byť doplnený slovami „alebo ekvivalentný“.

Znamená to, že pokiaľ si to predmet zákazky vzhľadom na svoj osobitý charakter nevyžaduje, technické špecifikácie sa nesmú odvolávať na konkrétnu značku alebo zdroj, alebo na určitý postup alebo na ochranné známky, patenty, druhy alebo určitý pôvod alebo výrobu s úmyslom uprednostniť alebo vylúčiť určité hospodárske subjekty alebo určité výrobky (produkty). Takýto odkaz sa môže použiť len výnimočne, ak nie je možné z objektívnych dôvodov vymedziť predmet zákazky dostatočne presne a zrozumiteľne, pričom sa takýto odkaz doplní slovami „alebo ekvivalentný“ (rovnocenný).

Stanovené podmienky zadávania zákazky, vrátane požiadaviek vymedzujúcich predmet zákazky teda majú vytvárať predpoklady na to, aby bolo verejné obstarávanie otvorené hospodárskej súťaži – tzn. majú, okrem iného, umožňovať rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov alebo záujemcov schopných ponúknuť verejnému obstarávateľovi / obstarávateľovi / osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní plnenie vyplývajúce z vymedzeného predmetu zákazky, a teda nemajú mať za následok vytváranie neopodstatnených prekážok pre otvorenie verejného obstarávania hospodárskej súťaži.

6.1.2.9 Stanovenie podmienok účasti

Ak majú podmienky účasti, ako základné kvalifikačné predpoklady hospodárskych subjektov do verejného obstarávania napĺňať svoj účel, musia byť stanovené primeraným spôsobom. Znamená to, že majú mať vo vzťahu ku konkrétnemu verejnému obstarávaniu určitú výpovednú hodnotu, a zároveň nesmú umelo zužovať hospodársku súťaž, t. z., že nesmú slúžiť na účelovú elimináciu konkurencie. Podmienky účasti musia byť zároveň stanovené v súlade so základnými princípmi verejného obstarávania. Na to, aby nešlo len o požiadavky čisto formálneho charakteru, ich splnenie musí byť zároveň preukázateľné a overiteľné. Primeranosť podmienok účasti je potrebné posudzovať vo vzťahu ku charakteru, náročnosti, významu a účelu predmetu zákazky.

Podmienky účasti:

- osobné postavenie:
 - pri nadlimitnej zákazke je taxatívny výpočet podmienok, ktoré musia byť splnené
 - pri podlimitnej zákazke sa obligatórne preukazuje len oprávnenie dodávať tovar, uskutočňovať stavebné práce alebo poskytovať služby
 - pri zákazke s nízkou hodnotou nie je povinnosť preukazovať osobné postavenie, okrem potreby preukázania oprávnenia dodávať tovar, uskutočňovať stavebné práce alebo poskytovať služby;
- finančné a ekonomické postavenie a odborná a technická spôsobilosť:
 - rozsah požiadaviek, ktoré určí verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8, musia byť primerané a musia súvisieť s predmetom zákazky.

V prípade stanovenia podmienok účasti, ktoré nezodpovedajú predmetu zákazky, s predmetom zákazky nijako nesúvisia alebo sú stanovené neprimerane, neproporčne, diskriminačne, zmätočne a pod., tak takéto podmienky účasti sú spôsobilé od účasti vo verejnom obstarávaní odradiť potenciálnych záujemcov, uchádzačov, účastníkov,

čo má priamy vplyv na výsledok verejného obstarávania. Bez primeraných podmienok účasti, ktoré sú zároveň súladné so základnými princípmi verejného obstarávania, nemožno hovoriť ani o riadnej a čestnej hospodárskej súťaži.

6.1.2.10 Stanovenie kritérií na vyhodnotenie ponúk

Je na rozhodnutí verejného obstarávateľa, obstarávateľa a osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, na základe akých kritérií bude vyhodnocovať ponuky; kritéria však musia súvisieť s predmetom zákazky a zároveň musia byť koncipované v súlade so zásadami transparentnosti, nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania, čím sa má zabezpečiť vyhodnocovanie ponúk v podmienkach efektívnej a čestnej hospodárskej súťaže. Základným cieľom takto stanovených kritérií na vyhodnotenie ponúk je výber najvýhodnejšej ponuky.

Aj v tomto prípade platí, že kritériá na vyhodnotenie ponúk musia vychádzať zo samotného opisu predmetu zákazky, ako aj z objektívnych potrieb verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní. Kritériá na vyhodnotenie ponúk musia byť určené jednoznačne a jednoznačne musí byť uvedený aj obsah určeného kritéria, aby bolo zabezpečené, že v rámci predložených ponúk budú tieto kritériá porovnateľné, a teda aj vyhodnotiteľné. Kritériá na vyhodnotenie ponúk a pravidlá ich uplatnenia musia taktiež podporovať čestnú hospodársku súťaž. Zároveň platí, že na vyhodnotenie ponúk nesmú byť použité kritériá, ktoré sú zakázané (dĺžka záruky, podiel subdodávok, inštitúty zabezpečujúce zmluvné plnenie), ako ani kritériá, ktoré nezabezpečujú objektívne hodnotenie ponúk a ktoré nesmerujú k výberu najvýhodnejšej ponuky.

ÚVO (ako aj NKÚ SR) odporúča verejným obstarávateľom, obstarávateľom a osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, aby pred samotným vyhlásením verejného obstarávania simulovali rôznorodé situácie, ktoré môžu v procese verejného obstarávania nastať v súvislosti s predkladaním návrhov na plnenie kritérií na vyhodnotenie ponúk. Uvedené pomôže verejným obstarávateľom, obstarávateľom a osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní overiť, či nimi stanovené kritériá na vyhodnotenie ponúk a pravidlá ich uplatnenia neumožňujú predkladanie špekulatívnych návrhov zo strany uchádzačov a sledujú výber najvýhodnejšej ponuky.

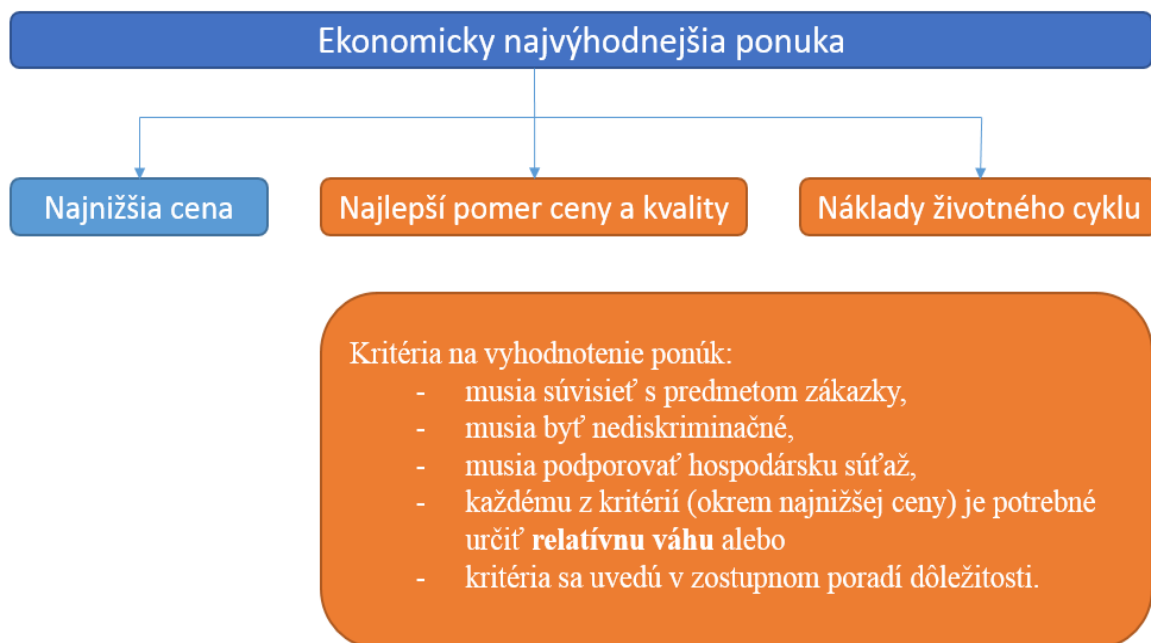
Kritériá na vyhodnotenie ponúk, ktoré nesúvisia s predmetom zákazky, nie sú objektívne, umožňujú predkladanie špekulatívnych návrhov, sú diskriminačné alebo neumožňujú výber ponuky, ktorá je najvýhodnejšia, teda nevytvárajú ani prostredie pre čestnú hospodársku súťaž, a teda odporujú aj základným princípom verejného obstarávania, vrátane princípu hospodárnosti a efektívnosti.

Niektoré z využitých postupov verejného obstarávania môžu priamo limitovať výber kritérií, na základe ktorých budú ponuky vyhodnocované.

Kritériá, na základe ktorých sa vyhodnocujú ponuky:

- najlepší pomer ceny a kvality
- výška nákladov použitím prístupu nákladovej efektívnosti, najmä nákladov počas životného cyklu
- najnižšia cena.

Ak sa rozhodne verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní vyhodnocovať ponuky inak, ako na základe najnižšej ceny, musia ním vybrané kritéria spĺňať nasledovné vlastnosti:



Tieto vlastnosti je potrebné si osvojiť, pretože sú neodmysliteľnou súčasťou pri zadávaní zákaziek, kde je využívané iné kritérium ako kritérium najnižšia cena. Vo všeobecnosti nie je možné presne vymedziť jednotlivé prijateľné a všeobecne aplikovateľné kritériá, resp. či konkrétne kritérium je alebo nie je napr. diskriminačné, pretože **každá zákazka je vo svojej podstate jedinečná a pozerá na danú skutočnosť z iného pohľadu.**

Vo všeobecnosti však môžeme povedať, že kritériá spĺňajúce vyššie uvedené vlastnosti môžu byť rôzne, avšak nie o všetky je možné „súťažiť“.

Problematiku ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, resp. aplikovania tzv. MEAT kritérií, možno rozdeliť do troch navzájom súvisiacich oblastí:

➤ **Stanovenie kritérií, ktoré spĺňajú vlastnosti podľa zákona o verejnom obstarávaní**

Podľa zákona o verejnom obstarávaní by mali kritéria zahŕňať:

- kvalitatívne (technický prínos, estetické a funkčné vlastnosti, prístupnosť, kvalifikácia a skúsenosti zamestnancov)
- environmentálne alebo
- sociálne hľadiská súvisiace s predmetom zákazky.

➤ **Stanovenie relatívnej váhy**

Stanovovanie relatívnej váhy jednotlivým kritériám má vplyv na výsledok verejného obstarávania, resp. na výsledné poradie uchádzačov.

V teoretickej rovine poznáme niekoľko spôsobov stanovovania relatívnej váhy:

- metóda poradia
- bodovacia metóda
- metóda alokácie 100 bodov
- metóda párového porovnávania
- Saatyho metóda a
- „simulácie rôznych hodnôt“.

➤ **Stanovenie vzorca na výpočet bodového hodnotenia.**

Vo verejnom obstarávaní sa používa viacero vzorcov, pomocou ktorých možno vypočítať bodové hodnotenie uchádzačov, avšak najpoužívanejší je tzv. „**pomerový vzorec**“, ktorý vyzerá nasledovne:

$$B = \sum_{x=1}^{\infty} C_x P_x$$

Vzorec č. 1.1

kde

B = bodové hodnotenie,

x = je poradové číslo kritéria,

c_x = je váha kritéria x v rozmedzí od 0 do 100,

P_x = je tzv. pomerná hodnota kritéria x, ktorá je daná pomerom medzi ponúkanou hodnotou príslušného kritéria a najlepšou hodnotou príslušného kritéria. Táto pomerná hodnota je v intervale od 0 do 1. Hodnota 1 znamená, že ide o najlepšiu ponuku za dané kritérium.

V prípade kritéria, pre ktoré platí, že **nižšia** ponúknutá **hodnota** daného kritéria **je lepšia** ako doteraz najlepšia ponúknutá hodnota tohto kritéria (napr. cena), potom možno použiť nasledujúci algoritmus na výpočet pomernej hodnoty P_x kritéria x:

$$P_x = \frac{H_{\min(x)}}{H_x}$$

Vzorec č. 1.2

kde

H_x = ponúknutá hodnota pre kritérium x, ktorá je porovnávaná voči najlepšej ponuke,

$H_{\min(x)}$ = je najlepšia (najnižšia) doteraz ponúknutá hodnota kritéria x.

V prípade kritéria, pre ktoré platí, že **vyššia** ponúknutá **hodnota** daného kritéria **je lepšia** ako doteraz najlepšia ponúknutá hodnota tohto kritéria, potom možno použiť nasledujúci algoritmus na výpočet pomernej hodnoty P_x kritéria x:

$$P_x = \frac{H_x}{H_{\max(x)}}$$

Vzorec č. 1.3

kde

H_x = ponúknutá hodnota pre kritérium x, ktorá je porovnávaná voči najlepšej ponuke,

$H_{\max(x)}$ = je najlepšia doteraz ponúknutá hodnota kritéria x.

6.1.2.11 Zapojenie sekundárnych politík

V súvislosti s kritériami na vyhodnotenie ponúk, ako aj so stanovením podmienok účasti, možno zapojiť do verejného obstarávania aj tzv. sekundárne politiky. Týmto sú environmentálne, sociálne hľadisko, alebo využitie inovácií.

Zákon o verejnom obstarávaní ku dňu spracovania tejto metodiky (právny stav platný a účinný k 31. 10. 2019) obsahuje **definíciu sociálneho hľadiska**, ktorým je taký aspekt súvisiaci s predmetom zákazky, ktorý môže viesť k pozitívnemu sociálnemu vplyvu plnenia predmetu zákazky, najmä k vytvoreniu alebo podpore tvorby pracovných príležitostí, dôstojným, spravodlivým a uspokojivým pracovným podmienkam nad rámec zákonom vyžadovanej povinnosti ich zabezpečenia, začleneniu znevýhodnených, ohrozených alebo vylúčených osôb a skupín osôb do spoločenských vzťahov a zjednodušeniu ich prístupu na trh práce, zvýšeniu dostupnosti a použiteľnosti tovarov, služieb a stavebných prác pre zdravotne postihnuté osoby, etickému a spravodlivému obchodovaniu, zabezpečeniu rastu ekonomiky založenej na vedomostiach a inováciách, udržateľnosti zdrojov a sociálnej a územnej súdržnosti,

k zvyšovaniu zodpovednosti dodávateľov vo vzťahu k záujmom spoločnosti, najmä integrovaním sociálne prospešných aktivít do činnosti dodávateľa a spoluprácou s jeho činnosťou dotknutými subjektmi alebo zmierňovaní dôsledkov ekonomického a sociálneho zaostávania najmenej rozvinutých okresov.

Verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môžu vyhradiť právo účasti vo verejnom obstarávaní len pre registrované integračné sociálne podniky, chránené dielne, fyzické osoby so zdravotným postihnutím, ktoré prevádzkujú alebo vykonávajú samostatnú zárobkovú činnosť na chránenom pracovisku, alebo môžu vyhradiť realizáciu zákazky v rámci programov chránených pracovných miest za predpokladu, že aspoň 30 % zamestnancov registrovaných integračných sociálnych podnikov, zamestnancov vykonávajúcich prácu v chránených dielňach alebo zamestnancov programov chránených pracovných miest tvoria osoby so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodnené osoby.

Ak ide o obstaranie tovaru, stavebných prác alebo služieb s osobitnými environmentálnymi, sociálnymi alebo inými hľadiskami, verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môžu v opise predmetu zákazky, v kritériách na vyhodnotenie ponúk alebo v zmluvných podmienkach vyžadovať konkrétnu značku ako dôkaz, že tovar, stavebné práce alebo služby zodpovedajú týmto osobitným hľadiskám, ak

- a) podmienky na udelenie značky sa vzťahujú len na kritériá, ktoré súvisia s predmetom zákazky a ktoré sú vhodné na opis predmetu zákazky,
- b) podmienky na udelenie značky sú založené na objektívne overiteľných a nediskriminačných kritériách,
- c) značka je výsledkom otvoreného, transparentného procesu, na ktorom sa môžu zúčastniť všetky zainteresované strany vrátane orgánov štátnej správy, spotrebiteľov, sociálnych partnerov, výrobcov, distribútorov a mimovládnych organizácií,
- d) udelenie značky je dostupné všetkým subjektom, ktoré o jej udelenie majú záujem a
- e) podmienky na udelenie značky určila osoba, nad ktorou hospodársky subjekt, ktorý žiada o udelenie značky, nemá rozhodujúci vplyv.

Verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môžu určiť osobitné podmienky plnenia zmluvy, ak ich uvedú v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, oznámení použitom ako výzva na súťaž alebo v súťažných podkladoch. Osobitné podmienky plnenia zmluvy môžu zahŕňať ekonomické, sociálne, environmentálne hľadiská, hľadiská súvisiace s inováciou alebo zamestnanosťou.

Uplatňovanie sekundárnych politík je možné aj prostredníctvom kritérií na vyhodnotenie ponúk.

Najlepší pomer ceny a kvality sa posúdi na základe ceny alebo nákladov a ďalších kritérií, ktoré zahŕňajú kvalitatívne, environmentálne alebo sociálne hľadiská súvisiace s predmetom zákazky a ktorými sú najmä kvalita vrátane technického prínosu, estetické a funkčné vlastnosti, prístupnosť, riešenia vhodné pre všetkých používateľov, sociálne, environmentálne a inovačné charakteristické znaky, obchodovanie a jeho podmienky, organizácia, kvalifikácia a skúsenosti zamestnancov určených na plnenie zmluvy alebo koncesnej zmluvy, ak kvalita týchto zamestnancov môže mať významný vplyv na úroveň plnenia, záručný servis, pozáručný servis, technická pomoc, dodacie podmienky, ako je dátum dodania, spôsob dodania, lehota dodania alebo termín ukončenia, ak ide o zákazku v oblasti obrany a bezpečnosti aj bezpečnosť dodávky, interoperabilita a prevádzkové charakteristiky.

Okrem definície sociálneho hľadiska zákon o verejnom obstarávaní obsahuje aj **definíciu inovácie**, ktorou je zavedenie nového alebo významne zlepšeného výrobku, služby alebo procesu, ktorý môže zahŕňať aj výrobný, stavebný alebo konštrukčný proces, novú marketingovú metódu alebo novú organizačnú metódu do podnikateľskej praxe, organizáciu pracovného prostredia alebo vonkajších vzťahov.

Zákon o verejnom obstarávaní zároveň umožňuje využiť samostatný postup, ktorým je inovatívne partnerstvo.

➤ **Inovatívne partnerstvo**

Verejný obstarávateľ využije tento postup, ak potrebu vyvinúť inovačný výrobok alebo službu alebo inovačné práce a potrebu následnej kúpy výsledného tovaru, služieb alebo stavebných prác nemožno uspokojiť na základe riešení, ktoré už sú dostupné na trhu.

Tento osobitný postup by mal verejným obstarávateľom umožniť vytvárať dlhodobé inovatívne partnerstvá zamerané na vývoj a následný nákup nových, inovačných výrobkov, služieb alebo stavebných prác pod podmienkou, že takéto inovačné výrobky, služby alebo stavebné práce môžu byť dodané na dohodnutej úrovni výkonu a pri dohodnutých nákladoch, a to bez toho, aby bol na tento nákup potrebný samostatný postup obstarávania. Zákazky sa zadávajú výlučne na základe najlepšieho pomeru kvality a ceny, keďže toto kritérium je najvhodnejšie na porovnanie ponúk inovačných riešení.

Bez ohľadu na to, či ide o veľmi veľké projekty alebo menšie inovačné projekty, inovatívne partnerstvo by malo byť štruktúrované takým spôsobom, aby sa dosiahol potrebný účinok na trh, pričom by sa mala vytvárať motivácia na vývoj inovačných riešení bez vylúčenia trhu. Verejní obstarávatelia nesmú využívať inovatívne partnerstvá spôsobom, ktorý by bránil hospodárskej súťaži, obmedzoval ju alebo ju narúšal. Z uvedeného vyplýva, že motívom verejného obstarávateľa by malo byť uspokojenie svojich potrieb s cieľom obstarat' inovačný výrobok, službu alebo stavebné práce.

Môže ísť o požiadavku na vyvinutie nových materiálov, technológií alebo stavebných postupov a pod. Verejný obstarávateľ súťažným obstarávaním prostredníctvom inovatívneho partnerstva vyberie partnerov, ktorí najlepšie spĺňajú kvalifikačné predpoklady (zamerané najmä na kapacity záujemcov v oblasti výskumu a vývoja a vypracovania a zavádzania inovatívnych riešení) a následne pokračuje v partnerstve podľa vopred stanovených pravidiel (napr. znižuje počet partnerov v závislosti od dosiahnutého pokroku v predmete výskumu).

Stanovenie PHZ inovatívneho partnerstva preto vyžaduje, aby verejný obstarávateľ odhadol hodnotu výskumu a vývoja, ako aj samotnú hodnotu plánovaných plnení, ktoré budú dodané počas inovatívneho partnerstva.

Inovatívne partnerstvo sa vyhlasuje pre neobmedzený počet hospodárskych subjektov, ktoré môžu predložiť doklady vyžadované na preukázanie splnenia podmienok účasti. Verejný obstarávateľ môže na základe objektívnych a nediskriminačných pravidiel obmedziť počet záujemcov, ktorých vyzve na účasť, a to najmenej na troch tak, aby umožnil hospodársku súťaž. Výzvu na predkladanie základných ponúk, ktoré sú východiskom pre následné rokovania, verejný obstarávateľ súčasne pošle len vybraným záujemcom, ktorí spĺňajú podmienky účasti. Verejný obstarávateľ môže vyzvať na predkladanie základných ponúk aj nižší počet záujemcov, ktorí spĺňajú podmienky účasti a minimálnu úroveň spôsobilosti, ak sa nedosiahol určený minimálny počet. V rámci toho istého postupu verejný obstarávateľ nesmie vyzvať na predloženie základnej ponuky toho, kto nepožiadal o účasť. Základnú ponuku môže predložiť len záujemca, ktorého verejný obstarávateľ vyzval na jej predloženie.

Verejný obstarávateľ rokuje s uchádzačmi o základných ponukách a všetkých následne predložených ponukách, okrem konečných ponúk s cieľom zlepšiť ich obsah. Predmetom rokovania nesmú byť určené minimálne požiadavky, ktoré musia spĺňať všetky ponuky, ani kritériá na vyhodnotenie ponúk, uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania.

Cieľom inovatívneho partnerstva je vývoj a následný nákup tovaru, služieb alebo stavebných prác, ktoré sú výsledkom vývoja, za predpokladu, že zodpovedajú požiadavkám, dohodnutej úrovni výkonu a maximálnym nákladom zmluvne dohodnutým medzi verejným obstarávateľom a partnerom alebo partnermi. Inovatívne partnerstvo sa uskutočňuje a je štruktúrované vo viacerých po sebe nasledujúcich fázach, ktoré zodpovedajú postupnosti krokov v procese výskumu, vývoja a inovačného procesu. V rámci inovatívneho partnerstva sa určia priebežné ciele, ktoré má partner alebo partneri dosiahnuť, a určí sa aj odplata v primeraných splátkach.

Verejný obstarávateľ môže na základe určených cieľov po každej fáze rozhodnúť o ukončení inovatívneho partnerstva alebo o znížení počtu partnerov ukončením individuálnych zmlúv, ak ide o inovatívne partnerstvo s viacerými partnermi, ak v súťažných podkladoch uviedol možnosti a podmienky ich použitia.

Verejný obstarávateľ zabezpečí, aby štruktúra partnerstva, najmä trvanie a hodnota jeho jednotlivých fáz, odrážala úroveň inovácie navrhovaného riešenia a postupnosť výskumných a inovačných činností potrebných na vývoj inovačného riešenia, ktoré ešte nie je dostupné na trhu. Predpokladaná hodnota tovaru, stavebných prác alebo služieb musí byť primeraná investíciám potrebným na ich vývoj.

Pre úspešný rozvoj využívania inovácií, ako aj samotného postupu inovatívneho partnerstva, ktorý môže mať významný vplyv na hospodárnosť a efektívnosť vo verejnom obstarávaní, je potrebná:

- podpora rozvoja inovácií
- zapojenie rozhodujúcich subjektov do procesu aplikácie
- zavedenie efektívneho a jednoduchého spôsobu obstarávania
- neustále monitorovanie a reflektovanie na dosiahnutý pokrok.

Kroky smerujúce k podpore inovatívneho verejného obstarávania:

- nadviazanie spolupráce so zahraničnými subjektmi v oblasti aplikácie inovácií v rámci procesu verejného obstarávania
- posilnenie spolupráce na národnej úrovni
- príprava metodiky k inováciám.

Cieľom uplatnenia sekundárnych politík je prostredníctvom vynaloženia finančných prostriedkov na nákup zo strany štátu, prispieť aj k zlepšeniu sociálnych pomerov, životného prostredia a k rozvoju inovácií.

Uvedené má zabezpečovať uvedomelé vynakladanie finančných prostriedkov a ich vynaloženie nielen na úhradu samotnej kupovanej komodity, ale aj na podporu ďalšieho rozvoja.

6.2 Realizácia verejného obstarávania

6.2.1 Kontrola NKÚ SR

Pri posudzovaní hospodárnosti vynaložených prostriedkov by bolo vo všeobecnosti možné verejné obstarávanie považovať za hospodárne v prípade, ak najmä:

- PHZ bola stanovená správne
- proces verejného obstarávania bol zrealizovaný v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní
- bola zabezpečená hospodárska súťaž a zároveň
- nešlo o ponuku, ktorej cena bola vyššia, ako rozpočet určený a zdokumentovaný verejným obstarávateľom pred vyhlásením verejného obstarávania.

NKÚ SR pri výkone kontroly súladu (či je príslušný predmet kontroly v súlade s platnými ustanoveniami všeobecne záväzných právnych predpisov alebo s inými kritériami) kontroluje realizáciu verejného obstarávania obdobne ako ÚVO (podrobnejšie je uvedené v časti 6.2.2. tejto Metodiky) s osobitným dôrazom na hospodárnosť a efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov.

Pri iných typoch kontroly postupuje tak, ako je to uvedené v časti 2.1 tejto Metodiky.

6.2.2 Kontrola ÚVO

Verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa 8 zákona sú povinné pri zadávaní zákaziek uplatňovať základné princípy práva EÚ, zakotvené v zákone o verejnom obstarávaní, a to počas celého priebehu realizácie verejného obstarávania.

Podľa § 2 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní – verejné obstarávanie sú pravidlá a postupy podľa tohto zákona, ktorými sa zadávajú zákazky, koncesie a súťaže návrhov.

Realizáciu verejného obstarávania z hľadiska časového možno vymedziť ako obdobie od momentu začatia, resp. odoslania oznámenia vo verejnom obstarávaní, resp. výzvy na predkladanie ponúk alebo oznámenia použitého ako výzva na súťaž, až do momentu uzavretia zmluvy v konkrétnom verejnom obstarávaní.

Ako už bolo spomínané, vo všetkých fázach je dôležité sledovanie princípov verejného obstarávania a ich dodržiavania.

Princípy verejného obstarávania sú navzájom úzko prepojené a previazané, pričom ich nemožno aplikovať separátne, ale vo vzájomných súvislostiach.

Z uvedeného vyplýva, že porušenie princípu rovnakého zaobchádzania, princípu nediskriminácie hospodárskych subjektov, princípu transparentnosti, princípu proporcionality počas realizácie verejného obstarávania môže mať za následok aj nehospodárnosť a neefektívnosť verejného obstarávania. Taktiež môže počas realizácie verejného obstarávania dôjsť k situácii, kde primárne dôjde k porušeniu hospodárnosti a efektívnosti (napr. stanovenie neobjektívnych kritérií na vyhodnotenie ponúk, nedostatočné preskúmanie mimoriadne nízkej ponuky), pričom ostatné princípy uvedené v § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní sú z hľadiska intenzity porušenia zákona porušené len v minimálnej miere. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že porušenie základných princípov verejného obstarávania vedie k narušeniu čestnej hospodárskej súťaže, pričom to má vplyv na počet predložených ponúk v konkrétnom verejnom obstarávaní.

To znamená, že princípy definované v § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní by mali zabezpečiť hospodárne, efektívne a transparentné nakladanie s verejnými finančnými prostriedkami, keďže **hlavným cieľom verejného obstarávania je efektívnosť vynakladania týchto prostriedkov a ich priama či nepriama úspora, ako aj zabezpečenie účinnej konkurencie.**

Princíp hospodárnosti a efektívnosti nie je v § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní bližšie definovaný, pričom verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa § 8 je povinný ich aplikovať v spojení s ďalšími konkrétnymi ustanoveniami zákona, ktoré upravujú pomerne široké spektrum inštitútov, ktoré musí, resp. môže samotný verejný obstarávateľ, obstarávateľ počas samotnej realizácie verejného obstarávania využiť pri konkrétnom postupe vo verejnom obstarávaní.

V tejto súvislosti je ďalej potrebné taktiež poukázať na skutočnosť, že k reálnemu naplneniu princípov počas realizácie verejného obstarávania dôjde len za predpokladu, že verejný obstarávateľ a obstarávateľ postupuje v súlade so všeobecným pravidlom, a to zákazom uvedeným v § 10 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní. Podľa § 10 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní príprava a zadávanie zákaziek, koncesií a súťaže návrhov vrátane ich klasifikácie podľa § 5 ods. 1, sa nesmú realizovať so zámerom nedovoleného uplatnenia výnimky z tohto zákona alebo narušenia hospodárskej súťaže bezdôvodným zvýhodnením alebo znevýhodnením určitých hospodárskych subjektov.

Účelom princípu hospodárnosti a efektívnosti je zabezpečiť dosiahnutie výberu takého uchádzača, ktorý za vynaložené prostriedky poskytne najlepšie plnenie, pričom hospodárne a efektívne je také verejné obstarávanie, ktoré zabezpečí čo najvyšší počet predložených ponúk, a tým čo najširšiu hospodársku súťaž pri čo najmenšej finančnej a administratívnej náročnosti procesu verejného obstarávania za zachovania všetkých pravidiel zákona o verejnom obstarávaní.

Vo väzbe na správnu aplikáciu princípu hospodárnosti a efektívnosti počas realizácie verejného obstarávania sú verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní povinní najmä:

- zabezpečiť, aby došlo k dostatočnému predĺženiu lehoty na predkladanie ponúk v prípade, ak v dôsledku poskytnutého vysvetlenia alebo doplnenia dokumentácie zákazky dôjde k podstatnej úprave, resp. zmene podmienok účasti, požiadaviek na predmet zákazky, resp. ďalších podmienok vyžadovaných vo verejnom obstarávaní
- zabezpečiť dostatočne dlhú a primeranú lehotu na predkladanie ponuky vo väzbe na obstarávaný predmet zákazky
- zabezpečiť prijímanie ponúk počas celej lehoty na predkladanie ponúk
- zabezpečiť, aby predložené ponuky boli vyhodnotené na základe stanovených požiadaviek v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania/výzve na predkladanie ponúk/oznámení použitom ako výzva na súťaž, ako aj na základe objektívnych kritérií na vyhodnotenie ponúk, ktoré súvisia s predmetom zákazky, s cieľom určiť ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku
- zabezpečiť, aby v procese vyhodnocovania splnenia podmienok účasti, resp. vyhodnocovania ponúk, v situáciách, keď je opodstatnené využitie inštitútu vysvetlenia, nedochádzalo v rozpore s princípom

- hospodárnosti a efektívnosti k vylúčeniu ponúk uchádzačov z takých dôvodov, ktoré je možné jednoducho vysvetlením / doplnením odstrániť (t. j. neuprednostňovať formálnu stránku pred vecnou); pri zachovaní princípu hospodárnosti a efektívnosti totiž nemôže dôjsť k vylúčeniu podstatne ekonomicky výhodnejšej ponuky len z dôvodu formálnej chyby, ktorej sa dopustí niektorý zo záujemcov alebo uchádzačov
- zabezpečiť, aby v procese vyhodnocovania splnenia podmienok účasti, resp. vyhodnocovania ponúk, v situáciách, keď je opodstatnené využitie inštitútu vysvetlenia, bola stanovená dostatočne dlhá lehota na poskytnutie vysvetlenia, a to s prihliadnutím na rozsah a zložitosť požadovaného vysvetlenia
 - zabezpečiť, aby v procese vyhodnocovania ponúk, v situáciách ak sa ponuka javí ako mimoriadne nízka, resp. je v zmysle zákona mimoriadne nízkou ponukou, bol uchádzač požiadaný o vysvetlenie v súlade s § 53 ods. 2 zákona
 - zabezpečiť, aby elektronická aukcia prebehla v súlade so zákonom; t. j. aby bol naplnený účel elektronickej aukcie
 - zväziť inštitút fakultatívneho zrušenia verejného obstarávania v situácii, ak vo verejnom obstarávaní nebolo predložených viac ako dve ponuky alebo ak navrhované ceny v predložených ponukách sú vyššie ako PHZ
 - uzatvoriť zmluvu vo verejnom obstarávaní s úspešným uchádzačom len vtedy, ak je výsledkom verejného obstarávania výber ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, keďže len takéto verejné obstarávanie možno považovať za súladné s princípom hospodárnosti a efektívnosti.

Vo vzťahu k porušeniam zákona o verejnom obstarávaní, súvisiacim s princípom hospodárnosti a efektívnosti, ÚVO v rámci výkonu dohľadu identifikoval príkladmo nasledovné porušenia zákona o verejnom obstarávaní:

- nejednoznačný a neúplný opis predmetu zákazky má vplyv na spôsob tvorby cenových ponúk a zabezpečenie výberu ponuky odrážajúcej jeden zo základných princípov verejného obstarávania, a to princíp hospodárnosti, pričom takýto opis predmetu zákazky môže od účasti vo verejnom obstarávaní odradiť potenciálnych uchádzačov schopných dodať predmet zákazky, keďže na základe nejednoznačne a neúplne definovaného opisu predmetu zákazky záujemcovia nie sú schopní vypracovať objektívne a porovnateľné cenové ponuky na požadovaný predmet zákazky
- v rozpore s princípom hospodárnosti je aj predmet zákazky, ktorý nie je opísaný nestranne, keďže takto opísaný predmet zákazky zvýhodňuje konkrétny výrobok od konkrétneho výrobcu oproti iným výrobkom na relevantnom trhu, ktoré tiež spĺňajú ním požadovaný účel použitia, čím sa zároveň deformuje hospodárska súťaž
- porušenie princípu hospodárnosti je identifikované aj pri nesprávne aplikovanej výnimke zo zákona o verejnom obstarávaní, nepreukázanému použitiu postupu priameho rokovacieho konania, nesprávnom použití elektronickeho trhoviska pri stavebných prácach a tovaroch a službách, ktoré nie sú bežne dostupné na trhu, ako aj pri vynutí sa použitia postupov podľa zákona o verejnom obstarávaní, keďže takýmto postupom sa zákazka zadáva vopred vybranému dodávateľovi, čím nedôjde k zabezpečeniu riadnej hospodárskej súťaže
- stanovenie neprímeraných a v rozpore s princípmi stanovených podmienok účasti a požiadaviek na predmet zákazky, ktoré podstatným spôsobom ovplyvňujú počet predložených ponúk vo verejnom obstarávaní môže mať vplyv na okruh uchádzačov / záujemcov vo verejnom obstarávaní, a teda aj na počet predložených ponúk a v neposlednom rade aj na prijatie ponuky, ktorá nemusí byť aj vzhľadom na neprímerane a v rozpore s princípmi stanovené podmienky účasti a požiadavky na predmet zákazky ekonomicky najvýhodnejšia, a teda aj najhospodárnejšia
- nedodržanie minimálnej, zákonom o verejnom obstarávaní stanovenej lehoty na predkladanie ponúk
- neprístupnenie súťažných podkladov, ako aj vysvetlení v profile kontrolovaného v plnom rozsahu počas celého procesu verejného obstarávania
- neoprávnené vylúčenie uchádzača, ktorý predložil najnižšiu cenovú ponuku z dôvodov, ktoré možno vysvetlením / doplnením odstrániť v procese verejného obstarávania
- neoprávnené vylúčenie uchádzača, ktorý sa v dôsledku takéhoto postupu kontrolovaného nemohol zúčastniť elektronickej aukcie a potenciálne sa stať úspešným uchádzačom vo verejnom obstarávaní
- nerozdelenie predmetu zákazky na samostatné časti (napr. kontrolovaný spojil do jedného verejného obstarávania tovary a rôzne druhy služieb s rozdielnym priamo nesúvisiacim zameraním, obstarávanie služieb z rôznych oblastí, ktoré nie sú na sebe funkčne závislé a sú navzájom oddeliteľné)
- nastavenie pravidiel elektronickej aukcie spočívajúcej v požiadavke na max. zníženie ceny za predmet zákazky takým spôsobom, ktorý znemožňuje uchádzačovi znížiť svoju ponuku tak, aby sa stal úspešným uchádzačom

- určenie kritérií na vyhodnotenie ponúk, ktoré nezohľadňujú celkovú cenu za dodanie predmetu zákazky, keďže kontrolovaný pri vyhodnocovaní ponúk na základe stanovených kritérií nebral do úvahy celý predpokladaný rozsah zákazky, teda množstvá všetkých jednotlivých položiek, ktoré zamýšľa uvedeným postupom obstaráť.

6.3 Plnenie zmluvy, prípadných dodatkov k zmluvám / rámcovým dohodám

6.3.1 Kontrola NKÚ SR

NKÚ SR pri kontrole plnenia zmlúv / koncesných zmlúv / rámcových dohôd ako aj pri kontrole dodatkov k nim postupuje obdobne ako ÚVO (postup je popísaný v časti 6.3.2), avšak predmetom kontroly NKÚ SR je aj plnenie zmlúv / koncesných zmlúv / rámcových dohôd. V prípade, ak verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní podpísala dodatok k zmluve / rámcovej dohode, NKÚ SR kontroluje aj plnenie na základe uzatvoreného dodatku. Zároveň overuje relevantnosť – potrebu uzatvorenia dodatku.

To znamená, že NKÚ SR overuje najmä:

- právnu a ekonomickú výhodnosť zmlúv / rámcových dohôd, najmä overuje:
 - opodstatnenosť zmluvných vzťahov vo vybraných oblastiach tovarov / služieb / stavebných prác
 - či zmluva / rámcová dohoda obsahovala všetky náležitosti podstatné pre vypracovanie ponuky a pre neskoršie riadne plnenie zmluvy a dodanie predmetu zákazky
 - či zmluva / rámcová dohoda neobsahovala neprímerané obchodné podmienky, ktoré mohli spôsobiť, resp. spôsobili nerovnováhu práv a povinností zmluvných strán a mohli odradiť potenciálnych záujemcov alebo uchádzačov od účasti v súťaži (napr. neprímeraná zmluvná pokuta, nesprávne stanovenie a rozdelenie rizika a pod.)
 - súlad s pôvodnými podmienkami zadávania zákazky uvedenými v súťažných podkladoch a s ponukou úspešného uchádzača alebo uchádzačov predloženou na základe takýchto podmienok zadávania zákazky
- splnenie povinností zápisu do registra partnerov verejného sektora
- zverejnenie zmluvy / rámcovej dohody
- súlad reálneho plnenia zmluvy s výsledkom verejného obstarávania (reálnosť dodania tovaru / poskytnutia služby / uskutočnenia stavebných prác a kvality dodaného / poskytnutého / uskutočneného predmetu zmluvy, dodržiavanie zmluvných podmienok)
- uskutočnenie zmeny zmluvy, rámcovej dohody a koncesnej zmluvy, zákonnosť a opodstatnenosť takejto zmeny, zverejnenie dodatku k zmluve / rámcovej dohode / koncesnej zmluve
- oprávnenosť osôb podpísať zmluvu / rámcovú dohodu / objednávku, resp. dodatok k zmluve / rámcovej dohode / koncesnej zmluve.

NKÚ SR upozorňuje sa skutočnosť, že napriek skutočnosti, že finančné sankcie, pokuty sú zmluvne zakotvené, verejní obstarávatelia / obstarávatelia / osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní si ich u dodávateľov v prípade nedodržiavania zmluvných podmienok, resp. neplnenia zmlúv neuplatňujú (dôvodom je spochybňovanie dostatočnej súčinnosti pri plnení zmluvy zo strany objednávateľa).

V tejto časti považujeme za potrebné tiež **upozorniť** verejných obstarávateľov (ktorí sú orgánom verejnej moci) na dodržiavanie článku 4 Transakcie medzi podnikmi a orgánmi verejnej moci Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EÚ zo 16. februára 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách. Cieľom Smernice je chrániť podniky, predovšetkým malé a stredné podniky, pred oneskorenými platbami v obchodných transakciách tým, že sa zabezpečí, aby sa faktúry platili načas. Vymedzujú sa v nej časové lehoty, v rámci ktorých je nutné vyrovnať faktúry a stanovujú sa v nej peňažné pokuty za ich nedodržanie.

V zmysle predmetného článku sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby v obchodných transakciách, kde je dlžník orgánom verejnej moci, mal veriteľ po uplynutí lehoty stanovenej v odsekoch 3, 4 alebo 6 tohto článku nárok na zákonný úrok z omeškania bez potreby upozornenia, ak sú splnené v tomto článku stanovené podmienky.

6.3.2 Kontrola ÚVO

Žiadaným výsledkom vo verejnom obstarávaní je uzavretie zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy, ktorá upravuje pomery medzi verejným obstarávateľom, obstarávateľom, osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní a úspešným uchádzačom, resp. uchádzačmi. Verejné obstarávanie sa považuje za ukončené podpisom zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody medzi verejným obstarávateľom, obstarávateľom, osobou podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní a úspešným uchádzačom, resp. uchádzačmi.

ÚVO je oprávnené vykonávať dohľad nad procesom verejného obstarávania, nekontroluje následné plnenie zmlúv a nezasahuje do zmluvných vzťahov medzi verejnými obstarávateľmi, obstarávateľmi, osobami podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní a ich už zmluvnými partnermi. Uvedené neplatí vo vybraných prípadoch, najmä v prípadoch, ak dôjde k podpisu zmluvy s osobou, ktorá ku dňu podpisu nespĺňala podmienky určené zákonom o verejnom obstarávaní alebo ak uzavretá zmluva nezodpovedá verejnému obstarávaniu, príp. ak reálne plnenie je v rozpore s podmienkami verejného obstarávania alebo jeho výsledkami.

Uzavretie zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody s uchádzačom alebo uchádzačmi, ktorí majú povinnosť zapisovať sa do registra partnerov verejného sektora

V zmysle zákona o verejnom obstarávaní je pri podpise zmluvy verejný obstarávateľ, obstarávateľ, osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní povinný skúmať, či subjekt, ktorý bol v procese verejného obstarávania identifikovaný ako úspešný uchádzač, je v čase uzatvárania zmluvy zapísaný v registri partnerov verejného sektora v prípade, ak spĺňa podmienky pre daný zápis.

V prípade, ak dôjde k uzavretiu zmluvy aj napriek nesplneniu tejto povinnosti na strane dodávateľa, dôjde zo strany ÚVO k sankcionovaniu verejného obstarávateľa pokutou vo výške 5 % zo zmluvnej ceny predmetnej zmluvy, pričom zodpovednosť za tento správny delikt je postavená na objektívnom princípe, t. j. nie je pre vyvodenie zodpovednosti potrebné zisťovať zavinenie verejného obstarávateľa, obstarávateľa alebo osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní.

Povinnosť vstupovať do zmluvných vzťahov len s overenými a registrovanými partnermi je povinnosťou, ktorá taktiež prispieva k hospodárnosti a efektívnosti verejného obstarávania, keďže do vzťahov so štátom vstupujú po povinnom zápise v registri partnerov verejného sektora len známe subjekty s overenou vlastníckou štruktúrou, čo môže pre nich znamenať istý typ spoločenského tlaku na riadne a kvalitné plnenie zmluvy financovanej z verejných zdrojov.

Súlad uzavretej zmluvy so súťažnými podkladmi a s ponukou úspešného uchádzača

Zmluva musí byť súladná s priebehom a podmienkami verejného obstarávania, ktoré jej predchádzalo.

Zákon vyžaduje, aby zmluva, rámcová dohoda alebo koncesná zmluva uzavretá ako výsledok predchádzajúceho procesu verejného obstarávania, nebola v rozpore so súťažnými podkladmi alebo koncesnou dokumentáciou, a zároveň s ponukou predloženou úspešným uchádzačom alebo uchádzačmi (v závislosti od toho, s koľkými subjektmi sa zmluva uzatvára). Účelom uvedeného je zabezpečiť, aby výsledkom verejného obstarávania bolo uzavretie takej zmluvy, ktorá nebude v rozpore s pôvodnými podmienkami zadávania zákazky, uvedenými v súťažných podkladoch, a s ponukou úspešného uchádzača alebo uchádzačov, predloženou na základe takýchto podmienok zadávania zákazky.

Uvedeným postupom sa zároveň zabezpečuje uplatňovanie princípov verejného obstarávania v rámci použitého postupu zadávania zákazky, keďže je zaručené, že zmluva bude uzavretá so subjektom vybraným za určitých jasne stanovených podmienok, ktoré sa nezmenia. Úprava takýchto podmienok pred uzatvorením zmluvy by totiž mohla mať za následok, že v procese verejného obstarávania za takýchto zmenených, resp. upravených podmienok mohol byť vybraný iný úspešný uchádzač.

Pri uzatváraní zmluvy by teda verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní mali zapracovať do zmluvy všetko to, čo bolo predmetom zadávania zákazky, ako aj to, čo bolo výsledkom daného

verejného obstarávania v reakcii na zverejnené podmienky zadávania zákazky. V opačnom prípade hrozí porušenie pravidiel verejného obstarávania, ktoré by v kontexte naplnenia princípov verejného obstarávania mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania tak, ako je to uvedené v predchádzajúcom odseku.

ÚVO sa v prípade preskúmania úkonov kontrolovaného verejného obstarávania po uzavretí zmluvy zaoberá aj tým, či uzavretá zmluva spĺňa vyššie uvedené podmienky, a ak nie, toto vyhodnocuje ako porušenie zákona o verejnom obstarávaní, ktorého závažnosť následne záleží od toho, v čom spočíva zistená rozdielnosť. Nie je taktiež vylúčené, že takéto zistenie môže preukázať aj porušenie princípu hospodárnosti a efektívnosti, najmä ak je zmluva uzavretá so zmluvnou cenou výrazne vyššou ako bola výsledkom verejného obstarávania, príp. ak predmetom dodávky je menší rozsah ako bol výsledkom verejného obstarávania, príp. má dôjsť k úplne inému plneniu, ktoré vôbec nezodpovedá vykonanému procesu verejného obstarávania.

Súlady reálneho plnenia zmluvy s výsledkom verejného obstarávania

Rovnako ako v predchádzajúcom bode aj tu možno prijať záver, že reálne plnenie zmluvy musí zodpovedať výsledku verejného obstarávania a nie je prípustné, aby sa reálne plnenie odlišovalo od výsledku verejného obstarávania a to v akomkoľvek aspekte.

Uvedená požiadavka je opodstatnená práve existenciou samotného zákona o verejnom obstarávaní a povinnosťou jednotlivých subjektov verejné obstarávanie vykonávať. Je následne logické, aby plnenie zmluvy zodpovedalo výsledku procesu, ktorý mal zabezpečiť, okrem iného, aj hospodárnosť a efektívnosť plnenia.

Zmena reálneho plnenia, príp. plnenia za inú cenu alebo inou osobou alebo objektívne odlišné plnenie znamená vytvorenie iného vzťahu, ako bol overený v procese verejného obstarávania a znamená to de facto obídanie povinnosti vykonať verejného obstarávanie a aplikovať zákon o verejnom obstarávaní.

V prípade, keby bol proces verejného obstarávania vykonaný na reálne plnenie, mohlo dôjsť k vysúťaženiu iného subjektu a za úplne iných podmienok, pričom nie je vylúčené, že aj za nižšiu cenu. **Vzhľadom na uvedené je absolútne nežiaduce, aby dochádzalo k takýmto javom a aby dodávané plnenie nezodpovedalo výsledku verejného obstarávania a uzavretej zmluve.**

Dodatky k zmluvám, rámcovým dohodám

Z pohľadu zákona o verejnom obstarávaní v zásade platí, že zmluvu uzavretú ako výsledok verejného obstarávania nemožno meniť. Zákon, samozrejme, reaguje na vybrané špeciálne prípady, v ktorých zmena možná je, ide však o taxatívny výpočet.

Okrem toho, v prípade, ak nie je možná zmena zmluvy, verejný obstarávateľ, obstarávateľ, osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní má iné možnosti, ako napr. zmluvu ukončiť a v novom verejnom obstarávaní obstaráť plnenie znova, už s ohľadom na zmenené podmienky. V novom verejnom obstarávaní totiž dostanú všetky subjekty šancu nanovo súťažiť o zákazku aj s ohľadom na zmenené podmienky, pričom v dobre zorganizovanej súťaži je najvyššia šanca, že uchádzači vygenerujú cenu najvýhodnejšiu pre verejného obstarávateľa. V prípade, ak sa verejný obstarávateľ, obstarávateľ, osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní rozhodne pre zmenu zmluvy podľa zákona o verejnom obstarávaní, vyberá si ten riskantnejší spôsob reakcie, než by bolo ukončenie platného zmluvného vzťahu a vykonanie nového procesu verejného obstarávania. Uvedené, samozrejme, nemusí platiť vždy, a závisí to od posúdenia konkrétneho znenia zmluvy a konkrétnej situácie.

Zmluvu, rámcovú dohodu alebo koncesnú zmluvu možno zmeniť počas jej trvania bez nového verejného obstarávania, ak

- **pôvodná zmluva, rámcová dohoda alebo koncesná zmluva obsahuje jasné, presné a jednoznačné podmienky jej úpravy, vrátane úpravy ceny alebo opcie, rozsah, povahu možných úprav a opcií a podmienky ich uplatnenia; nemožno určiť takú podmienku, ktorou by sa menil charakter zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy.**

Z uvedeného vyplýva, že na to, aby bolo možné meniť zmluvu počas jej trvania, je nevyhnutné, aby bol spôsob jej zmeny jednoznačne upravený už v samotnej zmluve. Preto možno odporučiť, aby už v čase koncipovania zmluvy do pripravovaného verejného obstarávania bola zohľadnená skutočnosť, že v budúcnosti môžu nastať okolnosti opodstatňujúce jej zmenu. Tieto okolnosti je potrebné presne zadefinovať do zmluvy a súčasne jednoznačným spôsobom určiť, aké dôsledky sa s definovanými okolnosťami spájajú. V praxi je však pomerne náročné predvídať zmenu podmienok už v čase, ktorý predchádza uzavretiu zmluvy často aj o niekoľko mesiacov. Uvedené je náročnejšie o to viac, že podmienky úpravy zmluvy musia byť v zmluve vymedzené jasne, presne a jednoznačne, tzn. spôsobom, ktorý nevyvolá pochybnosti u žiadnej zo zmluvných strán, a ani u kontrolných orgánov, ktoré by potenciálne mohli zmenu zmluvy posudzovať.

V neposlednom rade je potrebné pamätať na to, že v zmluve si ako dôvod úpravy nemožno stanoviť takú podmienku, ktorej splnením by mohlo dôjsť k zmene charakteru zmluvy.

- **Ide o doplňujúce tovary, stavebné práce alebo služby, ktoré sú nevyhnutné, nie sú zahrnuté do pôvodnej zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy, poskytuje ich pôvodný dodávateľ alebo koncesionár a zmena dodávateľa alebo koncesionára nie je možná z ekonomických dôvodov alebo technických dôvodov, pričom ide najmä o požiadavku vzájomnej zameniteľnosti alebo interoperability s existujúcim zariadením, službami alebo inštaláciami podľa pôvodnej zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy, a spôsobí verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi významné ťažkosti alebo podstatnú duplicitu nákladov.**

Je potrebné mať na zreteli, že splnené musia byť všetky vyššie uvedené podmienky súčasne a ich splnenie je posudzované prísne. Predovšetkým je potrebné preukázať, že doplňujúce tovary, stavebné práce alebo služby sú naozaj nevyhnutné. Nestačí teda, že budú vhodné alebo prospešné, musia mať takú vlastnosť, že bez ich doplnenia by bola ohrozená funkčnosť predmetu zákazky ako takého.

Ďalšou nevyhnutnou podmienkou je preukázanie, že doplňujúce tovary, služby alebo stavebné práce nemôže dodať iný dodávateľ, a to či už z ekonomických alebo technických dôvodov. Je na verejnom obstarávateľovi, resp. obstarávateľovi alebo osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, aby splnenie danej podmienky preukázal, avšak **je potrebné upozorniť** na skutočnosť, že ekonomické alebo technické dôvody, ktoré by znemožňovali zmenu dodávateľa, nie sú v zákone žiadnym spôsobom vymedzené. Pri posudzovaní splnenia danej podmienky je potrebné všimnúť si aj to, že zmena dodávateľa má byť nemožná, čiže nestačí, že bude nežiaduca, prípadne mierne nevýhodná.

Technickým dôvodom by mohla byť napríklad situácia, ak by v dôsledku zmeny dodávateľa musel verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nadobudnúť tovar, stavebné práce alebo služby s odlišnými technickými charakteristikami, čo by malo za následok nezlučiteľnosť alebo neprímerané technické ťažkosti pri prevádzke a údržbe predmetu zákazky. Čo sa ekonomických dôvodov týka, tam nám určitú odpoveď poskytuje posledná podmienka, podľa ktorej zmeniť zmluvu by bolo možné, ak by zmena dodávateľa mohla stáť objednávateľa duplicitu pôvodných nákladov (a za súčasného splnenia ostatných podmienok). Pokiaľ by teda náklady na zmenu dodávateľa neboli preukázateľne aspoň duplicitné (pri zachovaní a preukázaní reálnosti tejto duplicity), verejný obstarávateľ, obstarávateľ, osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní by neboli oprávnení zmeniť zmluvu počas jej trvania a museli by doplňujúce tovary, práce alebo služby riadne obstaráť.

Podľa poslednej z podmienok je taktiež možné zmeniť zmluvu, iba ak by zmena dodávateľa a s tým spojené nové verejné obstarávanie spôsobila verejnému obstarávateľovi, obstarávateľovi alebo osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní významné ťažkosti. Opäť platí, že zákon nedefinuje, čo sú to významné ťažkosti, a preto je potrebné pristupovať k výkladu tohto pojmu obzvlášť obozretne. Splnenie tejto podmienky sa bude musieť posudzovať od prípadu k prípadu a verejný obstarávateľ, obstarávateľ, osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní sa vystavujú riziku, že situáciu, ktorú posúdia ako významné ťažkosti, ÚVO alebo NKÚ SR pri prípadnej kontrole posúdi opačne.

Pre zmeny zmlúv v prípade potreby obstarania doplňujúcich tovarov, stavebných prác alebo služieb platí pre verejného obstarávateľa obmedzenie, že hodnota všetkých zmien nesmie presiahnuť 50 % hodnoty pôvodnej

zmluvy. Z uvedeného vyplýva, že zmeny zmlúv na základe tohto dôvodu možno vykonať aj opakovane, ale hodnota všetkých týchto zmien spolu nesmie presiahnuť vyššie uvedený limit.

- **Potreba zmeny vyplynula z okolností, ktoré verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ nemohol pri vynaložení náležitej starostlivosti predvídať a zmenou sa nemení charakter zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy**

Na základe predvídateľných okolností možno zmluvu meniť len v prípade, ak sú tieto okolnosti v zmluve jednoznačne stanovené a zároveň je vyčíslený aj ich finančný dopad na zmluvu. Zmluvu možno meniť aj v prípade, ak nastanú okolnosti, ktoré verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní ani pri vynaložení náležitej starostlivosti nemohol predvídať, ale iba vtedy, ak sa nezmení charakter zmluvy.

Z hľadiska uplatnenia je potrebné, aby nepredvídateľné okolnosti vznikli až po uzavretí zmluvy, pretože ak by vznikli ešte v priebehu verejného obstarávania, verejní obstarávatelia, obstarávatelia a osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní by mohli pristúpiť k iným spôsobom riešenia vzniknutej situácie.

Na druhej strane, v zákone o verejnom obstarávaní je uvedené, že touto zmenou zmluvy sa nesmie zmeniť jej charakter. Kedy sa mení charakter zmluvy, to nie je v zákone definované, a práve z toho dôvodu je potrebné byť obzvlášť opatrný pri jej aplikácii. Posúdenie zmeny charakteru zmluvy bude teda závisieť od prípadu k prípadu, a aj preto bude potrebné všetky zmeny zmlúv na základe tohto ustanovenia dôkladne odôvodniť.

Aj v prípade zmien zmluvy z dôvodu nepredvídateľných okolností platí pre verejného obstarávateľa rovnaké obmedzenie ako pri zmenách zmluvy z dôvodu doplňujúcich tovarov, stavebných prác alebo služieb. To znamená, že hodnota všetkých zmien nesmie presiahnuť 50 % hodnoty pôvodnej zmluvy.

- **Ide o nahradenie pôvodného dodávateľa novým dodávateľom alebo pôvodného koncesionára novým koncesionárom**

Vo verejnom obstarávaní je v zásade neprípustné, aby došlo k zmene subjektu, ktorý sa stal úspešným uchádzačom a s ktorým bola podpísaná zmluva.

Napriek tomu existujú konkrétne vymedzené prípady, kedy zákon o verejnom obstarávaní pripúšťa zmenu subjektu na strane dodávateľa, a to vtedy, ak

- a) pôvodná zmluva obsahuje jasné, presné a jednoznačné podmienky zmeny dodávateľa a zmenou dodávateľa sa nezmení charakter zmluvy, alebo ak
- b) iný hospodársky subjekt, ktorý spĺňa pôvodne určené podmienky účasti, je právny nástupcom pôvodného dodávateľa v dôsledku jeho reorganizácie, vrátane zlúčenia a splynutia alebo úpadku, za predpokladu, že pôvodná zmluva sa podstatne nemení a cieľom zmeny nie je vyhnúť sa použitiu postupov a pravidiel podľa zákona – tu je potrebné zdôrazniť, že zmeny v subjekte dodávateľa musia byť výhradne vnútorného charakteru, ako napríklad vnútorné reorganizácie, prevzatia, zlúčenia a splynutia alebo platobná neschopnosť; za takúto zmenu nemožno považovať napríklad odpredanie časti spoločnosti inej spoločnosti, alebo ak
- c) verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ plní povinnosti hlavného dodávateľa vo vzťahu k jeho subdodávateľom podľa § 41 zákona o verejnom obstarávaní – pod týmto treba rozumieť situáciu, ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ na základe zmluvy uhrádza platby za tovar, stavebné práce alebo služby priamo subdodávateľovi.

Uvedený výpočet dôvodov zmeny dodávateľa je taxatívny a žiaden iný dôvod preto neprichádza do úvahy.

- **Nedochádza k podstatnej zmene pôvodnej zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy bez ohľadu na hodnotu tejto zmeny**

Podstatnou zmenou pôvodnej zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy sa rozumie taká zmena, ktorou sa najmä

- a) mení povaha alebo rozširuje rozsah pôvodnej zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy,

- b) dopĺňajú alebo menia podstatným spôsobom podmienky, ktoré by v pôvodnom postupe zadávania zákazky alebo koncesie umožnili účasť iných hospodárskych subjektov, alebo ktoré by umožnili prijať inú ponuku ako pôvodne prijatú ponuku,
- c) mení ekonomická rovnováha v prospech dodávateľa spôsobom, ktorý pôvodná zmluva, rámcová dohoda alebo koncesná zmluva neupravovala, alebo
- d) nahrádza pôvodný dodávateľ novým dodávateľom alebo pôvodný koncesionár novým koncesionárom inak, ako povoleným spôsobom.

➤ Zmena zmluvy v malom rozsahu

Zmluvu, rámcovú dohodu alebo koncesnú zmluvu možno zmeniť počas jej trvania bez nového verejného obstarávania aj vtedy, ak hodnota všetkých zmien je nižšia ako finančný limit podľa § 5 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, ak ide o zmluvu a rámcovú dohodu, alebo podľa § 5 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní, ak ide o koncesnú zmluvu a zároveň je nižšia ako

- a) 15 % hodnoty pôvodnej zmluvy alebo rámcovej dohody, ak ide o zákazku na uskutočnenie stavebných prác,
- b) 10 % hodnoty pôvodnej zmluvy alebo rámcovej dohody, ak ide o zákazku na dodanie tovaru alebo na poskytnutie služby, alebo
- c) 10 % hodnoty pôvodnej koncesnej zmluvy, ak ide o koncesiu.

Touto zmenou sa nesmie meniť charakter zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy.

Tu je potrebné podotknúť, že túto zmenu zmluvy možno uskutočniť aj bez naplnenia niektorého z uvedených dôvodov. V prípade, ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ neprekročí zákonom stanovené hranice, môže zmeniť zmluvu na základe akéhokoľvek relevantného dôvodu a nie je viazaný dôvodmi na zmenu zmluvy. Taktiež je potrebné zdôrazniť, že navýšenie hodnoty plnenia nemôže byť bezdôvodné. Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ v prípade uskutočnenia takejto zmeny zmluvy musí disponovať relevantnými a objektívnymi dôvodmi, ktorých existenciu dokáže preukázať.

Zmena zmluvy, rámcovej dohody a koncesnej zmluvy musí byť vo všetkých vyššie uvedených prípadoch písomná, t. j. pôjde väčšinou o zmenu vykonanú písomným dodatkom. ÚVO môže vykonať kontrolu takto uzavretého dodatku, či bol uzavretý v súlade s uvedenými pravidlami a či takáto zmena nie je zároveň obídením povinnosti vykonať verejné obstarávanie pri dodržaní všetkých jeho pravidiel a princípov.

6.4 Monitoring výstupov

6.4.1 Kontrola NKÚ SR

Vzhľadom na nezrovnalosti vo výdavkoch vynaložených prostredníctvom verejného obstarávania, **NKÚ SR odporúča** zvýšenie transparentnosti a účinnejšie monitorovanie výdavkov.

Z dôvodu bezproblémového a riadneho plnenia zmluvy / rámcovej dohody NKÚ SR **odporúča** uskutočňovať pravidelné stretnutia (v závislosti od hodnoty zákazky) so zmluvným partnerom a vykonávanie monitoringu. Je potrebné, aby verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní priebežne hodnotil plnenie cieľov, sledoval riziká a overoval, či je zákazka realizovaná v súlade so zrealizovaným verejným obstarávaním – **či dostáva skutočne to, čo požadoval a potreboval.**

V rámci cieľa, ktorým je zlepšenie kvality verejných financií, boli v SR zavedené nové nástroje na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu, ako aj na zvýšenie hodnoty za peniaze. Jedným z nich je hodnotenie efektívnosti verejných výdavkov.

MF SR v rámci riadenia procesu vypracovalo metodiku Rámec na hodnotenie verejných investičných projektov v SR. Ide o rámec na hodnotenie investícií v kontexte dosahovania najvyššej hodnoty za peniaze. Metodika hodnotí nielen výnosnosť projektu, ale aj jeho prínosy pre dané územie. Minimalizuje kreatívny prístup k určovaniu

hodnoty jednotlivých položiek v štúdiách uskutočniteľnosti. Zároveň určuje, ako majú byť tieto štúdie vypracované, aby bolo možné projekty analyzovať a vzájomne porovnávať.

Dokument vychádza z metodických postupov, ktoré definuje príručka EK na hodnotenie investičných projektov (2014) a Zelená kniha na hodnotenie investícií v Spojenom kráľovstve (2015), a uvádza spresňujúce hodnoty vstupných údajov na základe výpočtov a zistení MF SR.

Proces prípravy strategických projektov zahŕňa analýzu nákladov a prínosov, ktorého súčasťou je širší proces prípravy investičného projektu. Prípravy investície sa zúčastňuje viacero strán, medzi nimi najmä investor, ÚPPVII a MF SR. Nasledujúca tabuľka opisuje hlavné fázy prípravy investície, zodpovednosti a povinne zapojené strany. Rezortné metodiky tento proces rozpracujú podľa špecifik daných rezortov.

ÚVO je do procesu zahrnutý vo fáze prípravy verejného obstarávania a **NKÚ SR** je do procesu zahrnutý vo fáze implementácie a následnej kontroly projektu.

Tab.: Fázy prípravy **strategického** projektu

Fáza prípravy	Opis fázy	Zodpovednosť
Rezortná stratégia	Zodpovedný rezort pripravuje strategický materiál, ktorý stanovuje strategické ciele spolu s opatreniami, prostredníctvom ktorých sa tieto ciele majú dosiahnuť. Vláda SR schvaľuje strategický materiál. Rezort posielá návrh na zaradenie investícií do NIP. Rezort a ÚPPVII zverejňuje strategický materiál.	Rezort Vláda SR ÚPPVII
Výber alternatív	Prvý krok prípravy štúdie uskutočniteľnosti a ekonomického hodnotenia je výber relevantných alternatív. Rezort (po konzultácii s ÚPPVII a MF SR) schvaľuje alternatívy, ktoré budú posúdené v štúdií.	rezort ÚPPVII MF SR
Štúdia uskutočniteľnosti a CBA	Rezort zabezpečuje vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti investície, ktorej súčasťou je definícia cieľa, analýza alternatív, ekonomické hodnotenie, analýza rizík a výber preferovanej alternatívy. MF SR (v prípade, že náklady prevyšujú prahové hodnoty) vydáva vlastné hodnotenie štúdie a CBA so stanoviskom ÚPPVII a zverejňuje štúdiu spolu s hodnotením.	rezort ÚPPVII MF SR
Rozhodnutie o spôsobe financovania	Na základe štúdie a hodnotenia gestorov rozhoduje rezort o spôsobe financovania – štátny rozpočet, EŠIF, PPP. V prípade PPP posudzuje projekt MF SR podľa platnej metodiky. V prípade EŠIF RO schvaľuje projekt na základe aktuálnej stratégie financovania, systému finančného riadenia a definovaného spôsobu fungovania, uvedeného v relevantnom programe SR.	rezort MF SR RO OP
Príprava VO	Po schválení štúdie a financovania pripravuje rezort investíciu na verejné obstarávanie. Pri niektorých projektoch musí prejsť projekt posúdením vplyvov na životné prostredie (EIA). Pri stavebných projektoch potrebuje územné rozhodnutie a stavebné povolenie. Detaily definujú rezortné metodiky.	rezort ÚVO
Implementácia a následná kontrola	Rezort kontroluje realizáciu investície a priebežne vyhodnocuje stanovené merateľné ukazovatele, ktorých hodnotenie zverejňuje. NKÚ hodnotí projekt ex-post, čiže posudzuje účelnosť a efektívnosť vynaloženia verejných prostriedkov.	rezort NKÚ

Zdroj: MF SR – Rámec na hodnotenie verejných investičných projektov v SR

Monitoring investičných projektov

MF SR v záujme zabezpečenia jednotného postupu pri príprave investícií a projektov investičného charakteru na základe úlohy C.3. Uznesenia vlády SR č. 471 z 11. októbra 2017 k návrhu rozpočtu verejnej správy za roky 2018 až 2020 vydalo metodické usmernenie o postupe pri príprave investícií a projektov investičného charakteru, podliehajúcich ekonomickému hodnoteniu MF SR. Na základe tohto, postup pri príprave investícií a projektov investičného charakteru podlieha ekonomickému hodnoteniu MF SR, pričom

- investor nezačne bez predchádzajúceho zverejnenia hodnotiacej správy MF SR investície alebo projekty investičného charakteru s celkovými predpokladanými nákladmi vyššími ako 10 mil. eur v informatizácii alebo 40 mil. eur v iných oblastiach verejnej správy
- neprijme bez predchádzajúceho zverejnenia hodnotiacej správy MF SR rozhodnutia vytvárajúce záväzok vyšší ako 10 mil. eur v informatizácii a 40 mil. eur v iných oblastiach.

Za MF SR hodnotiace správy pripravuje ÚHP a zverejňuje ich na svojej webovej stránke.

Pri schvaľovaní projektu je potrebné zaviesť záväzok vykonať pravidelný odpočet plnenia cieľov na verejne dostupnej stránke investora. NKÚ SR dohliada na plnenie záväzku. Dosiachnuté výsledky zložitého projektu nemusia byť presne také, ako plán, je však potrebné porovnať, či dôvody na lepší alebo horší výsledok vznikli vplyvom vonkajších okolností, alebo činnosťou predkladateľa, ktorý bol zodpovedný za realizáciu projektu. Ak je to možné, mali by sa porovnávať výsledky projektu s kontrolnou vzorkou, na ktorú realizácia projektu nemala dopad (napríklad porovnanie obce s realizáciou cestnej stavby a podobnej obce bez novej cesty).

NKÚ SR prostredníctvom odboru stratégie a analýz monitoruje vývoj investičných projektov na kvartálnej báze. Prístupuje k hodnoteniu projektu ex-post. Hodnotenie (ex-post evaluácia) je podobné predbežnému oceňovaniu, hodnotí však projekt spätne používa skutočnosť alebo odhady, a porovnáva ich s očakávaniami, ktoré boli vytýčené vopred. Na hodnotenie sa využíva rovnaký proces CBA ako pri príprave projektu, ale ako vstupy sa zadávajú poznatky zo skutočného vývoja namiesto predpokladov budúcnosti. Vyhodnocuje sa, či sa postupovalo v zmysle odporúčaní hodnotenia projektu, dosiahnutie skutočnej ceny, a porovnáva ich s podmienkami, ktoré boli nastavené v rámci hodnotenia a skutočnými podmienkami v čase realizácie investičného projektu. Hodnotí, či dôvody na lepší alebo horší výsledok vznikli vplyvom vonkajších okolností alebo činnosťou subjektu zodpovedného za realizáciu projektu.

NKÚ SR tiež monitoruje:

- proces zverejňovania hodnotení investičných projektov a vyhodnocuje, či rezorty postupujú v zmysle prijatej metodiky
- či sú zverejnené pravidelné odpočty plnenia cieľov na verejne dostupných stránkach investorov
- plnenie rozpočtových a iných ukazovateľov podľa významných programov.

V monitoringu sa NKÚ SR zameriava na jednotlivé fázy, v ktorých sa projekt po vyhodnení ÚHP nachádza:

- zverejnenie analýzy ÚHP
- termín uzatvorenia zmluvy o NFP
- finančný objem schváleného NFP
- finančný objem poskytnutý prijímateľovi NFP
- termín vyhlásenia VO
- termín podpisu zmluvy
- čerpanie.

Čerpanie vyhodnocuje aj z pohľadu zdroja financovania (či ide o prostriedky štátneho rozpočtu, prostriedky poskytnuté z európskych fondov, resp. finančné prostriedky poskytnuté z iných zdrojov).

Ďalším rozmerom je monitoring oblasti, kam smerujú investície, či už je to doprava, informatizácia, obrana, atď. Po uskutočnení projektu / uzatvorení zmluvy pristupuje k výberu projektov z pohľadu poskytnutých objemov, možných rizík a pod., ktoré podrobí spätnej analýze.

Analýza sa „uberá“ dvoma smermi:

1. vyhodnotenie skutočných cien, za ktorých bol projekt realizovaný, vyhodnotenie CBA, alebo porovnania cien, ktoré analyzoval ÚHP, pričom používa skutočné ceny, za ktoré sa projekt realizoval a reálne ceny v danom období,
2. vyhodnotenie odporúčaní ÚHP, akým spôsobom najefektívnejšie postupovať, pričom porovná, či bol odporúčaný postup v skutočnosti dodržaný.

NKÚ SR na základe spolupráce s ÚVO monitoruje zverejňovanie verejných obstarávaní podľa PHZ. V prípade, že projekt spĺňa kritéria a podlieha ekonomickému hodnoteniu MF SR, analyzuje, či bol, resp. mal byť predmetom ekonomického hodnotenia ÚHP.

6.5 Vyhodnotenie výsledkov

NKÚ SR v rámci hodnotenia výsledkov projektu / programu kontroluje **najmä**:

- akým spôsobom bolo naložené s finančnými prostriedkami
- či a aké boli úspory projektu / programu
- či boli naplnené ciele projektu / programu
- významnosť projektu / programu
- efektívnosť projektu / programu
- účinnosť projektu / programu
- využitie projektu / programu do budúcnosti
- udržateľnosť projektu / programu.

Kľúčový je prospech pre občana.

NKÚ SR zároveň kontroluje, akým spôsobom (a či vôbec) kontrolovaný subjekt realizuje priebežné a záverečné vyhodnotenie výsledkov.

6.5.1 Úspory

Finančné zdroje vo verejnej správe sú vzácne a obmedzené. Nedodržiavaním hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri využívaní finančných zdrojov dochádza k ich plytvaniu / predražovaniu / preplácaniu.

Úspory možno dosiahnuť:

- transparentnosťou
- centrálnym stanovením cenových hladín na komodity
- elektronickým verejným obstarávaním
- používaním dynamického nákupného systému
- centrálnym verejným obstarávaním
- spoločným verejným obstarávaním
- elektronickou aukciou.

6.5.1.1 Transparentnosť

NKÚ SR považuje za osobitne dôležité sa v tejto časti venovať aj transparentnosti vo verejnom obstarávaní, ako jednému z princípov verejného obstarávania.

Prístup k spoľahlivým údajom a umožnenie oznamovania korupcie zriadením účinných mechanizmov oznamovania a zabezpečením ochrany oznamovateľov pred odvetnými opatreniami (napríklad posilnením ustanovení o konflikte

záujmov) môže prispieť k zlepšeniu transparentnosti v oblasti verejného obstarávania a k úsporám verejných prostriedkov.

V zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ, **princíp transparentnosti** znamená predvídateľnosť konania subjektu uskutočňujúceho verejné obstarávanie zo strany uchádzačov / záujemcov, ale aj preskúmateľnosť, t. j. aj kontrolu nestrannosti úkonov subjektov uskutočňujúcich verejné obstarávanie zo strany kontrolných orgánov. Práve priehľadnosťou, čitateľnosťou konania verejných obstarávateľov / obstarávateľov a osôb podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní môže prísť k úsporám finančných prostriedkov a k dosiahnutiu primeranej úrovne kvality obstaraných tovarov / stavebných prác / služieb. Hospodárske subjekty majú pozitívny postoj k danej realizovanej zákazke (neobávajú sa manipulácie verejného obstarávania), čím sa zvyšuje pravdepodobnosť predloženia vyššieho počtu ponúk / návrhov, a teda je zabezpečené dostatočné súťažné prostredie – skutočná hospodárska súťaž.

Súvisiacim zákonom z hľadiska dodržiavania transparentnosti je najmä zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (**protischránkový zákon**), a to z dôvodu jeho vplyvu na zvýšenie transparentnosti podnikateľského prostredia (zverejnenie kto a prečo obchoduje so štátom), ako aj zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

6.5.1.2 Centrálné stanovenie cenových hladín na komodity

NKÚ SR **odporúča** vybraným subjektom štátnej správy vykonanie analýzy nákupov v štáte a stanovenie cenových hladín pre komodity, ako sú napríklad plastové okná (ak nie sú špecifické), stoličky, počítače, licencovaný software, kancelársky papier, kancelárske potreby, čistiace potreby a pod. Cenové hladiny týchto komodít by boli týmto subjektom verejnej správy v pravidelných intervaloch prehodnocované (napr. raz za pol roka) a zverejňované. V prípade komodít, u ktorých sa často mení cena, bude potrebné, aby bolo vykonávané prehodnocovanie cenových hladín častejšie (podľa zmeny cien).

Stanovenie cenových hladín by prinieslo finančné, ako aj časové úspory a výrazne by zefektívnilo kontrolu.

Z hľadiska fungovania štátu NKÚ SR považuje stanovenie cenových hladín na nákup najčastejšie a v najväčšom rozsahu nakupovaných komodít za vysoko prínosné.

6.5.1.3 Elektronické verejné obstarávanie

S účinnosťou od 19. 10. 2018 sa komunikácia a výmena informácií vo verejnom obstarávaní uskutočňuje elektronicky, prostredníctvom elektronických prostriedkov (ďalej len ako „Elektronické verejné obstarávanie“). Elektronické verejné obstarávanie znižuje administratívnu, finančnú a časovú záťaž pre všetky zainteresované subjekty a zároveň zvyšuje hospodársku súťaž.

Podľa zákona o verejnom obstarávaní je elektronické verejné obstarávanie povinné pri zadávaní nadlimitných a podlimitných zákaziek. V prípade zákaziek s nízkou hodnotou je využitie elektronického verejného obstarávania na zväznení verejného obstarávateľa / obstarávateľa / osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní.

ÚVO v súlade s § 147 písm. k) zákona o verejnom obstarávaní prevádzkuje informačný systém IS EVO, ktorý zabezpečuje elektronickú komunikáciu vo verejnom obstarávaní. Informácie o možnosti použitia IS EVO sú dostupné na webovom sídle ÚVO. Informačný systém IS EVO je bezplatným systémom a spĺňa všetky požiadavky zákona o verejnom obstarávaní, kladené na informačný systém, prostredníctvom ktorého sa verejné obstarávanie realizuje. Z uvedeného dôvodu ÚVO a NKÚ SR **odporúčajú** verejným obstarávateľom, obstarávateľom a osobám podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, aby používali tento bezplatný informačný systém, ktorého prevádzkovateľom je ÚVO. Pri použití informačného systému, ktorý nespĺňa § 20 zákona o verejnom obstarávaní, sa verejní obstarávatelia, obstarávatelia a osoby podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní dopúšťajú porušenia

zákona o verejnom obstarávaní, ktoré môže mať dopad aj na celý proces verejného obstarávania a jeho výsledok, keďže v takomto systéme nemuselo byť vytvorené ani prostredie hospodárskej súťaže, súladné s princípmi verejného obstarávania.

6.5.1.4 Dynamický nákupný systém

Dynamický nákupný systém je elektronický postup **zadávanía nadlimitnej zákazky** v rozsahu príslušnej skupiny na tovary, služby a stavebné práce, ktoré sú bežne dostupné na trhu.

ÚVO **odporúča** zvážiť – pri zákazkách, ktorých predmetom bude obstaranie viacerých druhov tovarov, služieb a stavebných prác – možnosť využitia dynamického nákupného systému.

Dynamický nákupný systém umožňuje verejnému obstarávateľovi, obstarávateľovi alebo osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní mať k dispozícii osobitne veľký rozsah ponúk, zabezpečujúci optimálne používanie verejných finančných prostriedkov prostredníctvom širokej súťaže v krátkom čase.

Dynamický nákupný systém podľa zákona o verejnom obstarávaní predstavuje pre verejného obstarávateľa, resp. obstarávateľa alebo osobu podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní nástroj, ktorý mu umožňuje zadávať čiastkové zákazky.

Má 3 fázy: prvá fáza – vytvorenie dynamického nákupného systému; druhá fáza – zaradenie záujemcov do dynamického nákupného systému; posledná fáza – zadanie konkrétnej zákazky prostredníctvom dynamického nákupného systému.

Dynamický nákupný systém je nutné odlišovať od rámcovej zmluvy, ktorá taktiež umožňuje verejnému obstarávateľovi, obstarávateľovi, osobe podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní zadávať čiastkové zmluvy. Základný rozdiel spočíva v tom, že pri dynamickom nákupnom systéme je v súťažných podkladoch uvádzaná len povaha predmetu zákazky a presná špecifikácia sa určuje až pri konkrétnej zákazke, v porovnaní s tým sa pri rámcovej dohode čiastkové zmluvy zadávajú na základe opisu predmetu špecifikovaného už v súťažných podkladoch.

ÚVO dáva do pozornosti, že v prípade dynamického nákupného systému môže verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní taktiež vyžadovať, aby sa ponuka predkladala vo forme elektronického katalógu.

6.5.1.5 Centrálné verejné obstarávanie

Centralizovaná činnosť vo verejnom obstarávaní na účely zákona o verejnom obstarávaní je nepretržite vykonávaná činnosť zameraná na

- a) nadobúdanie tovarov alebo služieb určených pre verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov alebo
- b) zadávanie zákaziek alebo uzatváranie rámcových dohôd určených pre verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov.

Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ môže

- a) nadobúdať tovary alebo služby od centrálnej obstarávacej organizácie,
- b) nadobúdať tovary, služby alebo stavebné práce na základe zákaziek zadaných centrálnou obstarávacou organizáciou,
- c) zadávať zákazky na základe dynamického nákupného systému prevádzkovaného centrálnou obstarávacou organizáciou alebo
- d) zadávať zákazky na základe rámcovej dohody uzavretej centrálnou obstarávacou organizáciou.

Vďaka centrálnemu obstarávaniu a kumulácii finančných prostriedkov možno dosahovať úspory (za predpokladu, ak je verejné obstarávanie zrealizované zákonne, hospodárne a efektívne).

NKÚ SR upozorňuje na potrebu pred uzatvorením realizačnej zmluvy zvážiť efektívnosť a výhodnosť takéhoto zmluvného vzťahu.

NKÚ SR v tejto súvislosti však poukazuje na nedostatočné stanovovanie PHZ kontrolovaným subjektami. Zároveň sa vyhodnocovanie úspor uskutočňuje výnimočne.

6.5.1.6 Spoločné verejné obstarávanie

Príležitostné spoločné obstarávanie predstavuje popri centrálnom obstarávaní ďalšiu formu verejného obstarávania, ktorá je v zásade založená na zjednotení dopytu.

Na rozdiel od centralizovanej činnosti vo verejnom obstarávaní, ktorá má charakter nepretržite vykonávanej činnosti centrálnou obstarávacou organizáciou, má spoločné obstarávanie príležitostný charakter, pričom v praxi môže mať využitie napríklad v situáciách, keď viacerých verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov spája spoločný záujem v rámci spoločne realizovaného projektu, resp. projektu, ktorý sa svojim rozsahom týka viacerých verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov.

Spoločné obstarávanie môže mať mnoho rôznych foriem, počnúc koordinovaným obstarávaním, cez prípravu spoločných technických špecifikácií pre zákazku na uskutočnenie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb, ktoré obstarávajú viacerí verejní obstarávatelia alebo obstarávateľia, z ktorých každý vykonáva samostatný postup obstarávania, až po situácie, keď dotknutí verejní obstarávatelia alebo obstarávateľia uskutočňujú spoločne jeden postup obstarávania tak, že konajú spoločne alebo poveria jedného verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa riadením postupu obstarávania v mene všetkých verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov.

Ak niekoľko verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov spoločne vykonáva postup obstarávania, títo sú spoločne zodpovední za plnenie svojich povinností podľa zákona. Ak však verejní obstarávatelia alebo obstarávateľia vykonávajú spoločne len časti postupu obstarávania, spoločná zodpovednosť sa uplatňuje len na tie časti postupu, ktoré sa vykonali spoločne. Každý verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ je výlučne zodpovedný za postupy alebo ich časti, ktoré vykonal on sám.

6.5.1.7 Elektronická aukcia

V zmysle zákona o verejnom obstarávaní je elektronická aukcia opakujúci sa proces, ktorý využíva elektronické systémy (certifikované podľa § 151 zákona o verejnom obstarávaní) na predkladanie

- a) nových cien upravených smerom nadol,
- b) nových cien upravených smerom nadol a nových hodnôt, ktoré sa týkajú určitých prvkov ponúk, alebo
- c) nových hodnôt, ktoré sa týkajú určitých prvkov ponúk.

Je nevyhnutné, aby verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní použil elektronickú aukciu len v prípade, ak možno presne určiť technické požiadavky týkajúce sa predmetu zákazky.

Pri zadávaní zákaziek na uskutočnenie stavebných prác a poskytovanie služieb sa elektronická aukcia použije len vtedy, ak povaha predmetu zákazky umožňuje dodržať princípy verejného obstarávania – predovšetkým princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov, hospodárnosti a efektívnosti. Neprimeraným znižovaním ceny vzniká riziko:

- nesplnenia, prípadne neúplného splnenia predmetu zákazky
- zníženia ceny na úkor kvality.

Elektronická aukcia sa nepoužije, ak ide o zákazku na poskytnutie služby a zákazku na uskutočnenie stavebných prác, ktorých predmetom je intelektuálne plnenie a poradie ponúk nemožno zostaviť automatizovaným vyhodnotením.

NKÚ SR pri hodnotení úspor pri využití elektronickej aukcie hodnotí najmä rozdiel medzi cenou predloženou v ponuke a zmluvnou cenou (cenou vysúťaženou v elektronickej aukcii + prípadné dodatky), kvalitu poskytnutých tovarov / služieb, dodržiavanie zmluvných podmienok. Pri hodnotení úspor dôkladne overuje správnosť stanovenia PHZ z dôvodu, aby bolo možné určiť, či nejde len o fiktívne úspory.

6.5.1.8 Vykazovanie úspor

Úspory možno vyčíslavať napríklad

- voči benchmarkovej cene
- voči finančnému objemu nákupov v predchádzajúcich rokoch
- pri elektronickej aukcii voči pôvodnej ponukovej cene
- voči PHZ.

Nesprávne stanovenie PHZ patrí k jedným z najčastejších zisteniam NKÚ SR, a preto je vyčíslovanie dosiahnutých úspor voči PHZ mnohokrát čisto fiktívne.

Vykonávanie dôkladných analýz môže viesť k značným úsporám finančných prostriedkov.

6.5.2 Referencie

Referencia v zmysle zákona o verejnom obstarávaní je elektronický dokument obsahujúci potvrdenie o dodaní tovaru, uskutočnení stavebných prác alebo poskytnutí služby, a ktorý obsahuje údaje o verejnom obstarávateľovi alebo obstarávateľovi, dodávateľovi, identifikáciu zmluvy a výslednú hodnotiacu známku referencie. Referencie sa zverejňujú v rámci systému nazvanom evidencia referencií, čo je informačný systém verejnej správy, ktorého správcom je ÚVO. Ďalej sa referencie zverejňujú aj v rámci systému elektronickeho trhu.

NKÚ SR a ÚVO vykonávajú, okrem iného, aj kontrolu dodržiavania povinnosti vyhotoviť referencie v zmysle zákona o verejnom obstarávaní. NKÚ SR a ÚVO kontrolujú, či verejný obstarávateľ / obstarávateľ vyhotovil v zákonom stanovenom termíne referencie, a či obsahovali zákonom predpísané náležitosti. Nesplnenie povinnosti verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa vyhotoviť referenciu podľa § 12 ods. 3 zákona je zároveň zo strany ÚVO sankcionované pokutou vo výške 500 až 30 000 eur.

Povinnosti vystavenia referencie zodpovedajú aj následky vystavenia negatívnej referencie, pričom evidencia referencií je dôležitá práve pre možnosť odhalenia nespoľahlivých dodávateľov, keďže ÚVO má kompetenciu uložiť zákaz účasti takému dodávateľovi, príp. mu môže uložiť pokutu za porušenie jeho povinností. Takéto konania ÚVO začína práve ako reakciu na negatívnu referenciu, ktorú danému dodávateľovi vystaví verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ.

Referencia obsahuje identifikačné údaje verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, ktorý referenciu vyhotovuje. Ďalej obsahuje informácie o:

- dodávateľovi, a to v rozsahu meno a priezvisko, obchodné meno alebo názov, adresa pobytu, sídlo alebo miesto podnikania, identifikačné číslo dodávateľa alebo dátum narodenia, ak nebolo pridelené identifikačné číslo
- číslu zmluvy alebo koncesnej zmluvy
- stručnej identifikácii plnenia
- množstve, rozsahu alebo objeme plnenia
- mieste, cene a lehote plnenia zmluvy
- hodnotení plnenia, najmä hodnotení, či plnenie bolo dodané v rozsahu, kvalite a spôsobom podľa zmluvy alebo koncesnej zmluvy a či celkovo bolo uspokojivé alebo neuspokojivé

- či došlo k odstúpeniu od zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody zo strany verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa z dôvodu podstatného porušenia povinnosti dodávateľa
- ďalších skutočnostiach, ktoré považuje za dôležité
- dátume vyhotovenia referencie.

Povinnosť verejného obstarávateľa a obstarávateľa vyhotoviť referenciu v elektronickej podobe je daná priamo zákonom. Tejto povinnosti zároveň zodpovedá právo dodávateľa, aby mu referencia bola vyhotovená.

Zákon o verejnom obstarávaní v § 12 ods. 3 zároveň ustanovuje lehoty na splnenie povinnosti vyhotoviť referenciu, a to tak, že verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ je povinný vyhotoviť referenciu do:

- 30 dní odo dňa skončenia plnenia podľa zmluvy alebo koncesnej zmluvy alebo jej časti, ktorá spĺňa požiadavku funkčného celku,
- 10 dní odo dňa doručenia žiadosti dodávateľa o vyhotovenie referencie, ak
 - ide o zákazku s nízkou hodnotou
 - ide o zákazku, na ktorú sa nevzťahuje zákon o verejnom obstarávaní
 - ide o opakované plnenia a ak nebola vyhotovená referencia podľa písm. a).

Ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ nesplní povinnosť vyhotoviť referenciu vo vyššie uvedenej lehote, dodávateľ je oprávnený podať verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi písomnú žiadosť o vyhotovenie referencie. Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ vyhotoví referenciu do desiatich dní odo dňa doručenia žiadosti dodávateľa. Ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ nevyhotoví referenciu v lehote, dodávateľ je oprávnený do 30 dní odo dňa uplynutia tejto lehoty podať návrh na vyhotovenie referencie Rade ÚVO, ku ktorému priloží dôkazy o tom, že podmienky na vyhotovenie referencie boli splnené. Ak Rada ÚVO dospeje k záveru, že podmienky na vyhotovenie referencie boli splnené, vyhotoví referenciu namiesto verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, a to do 15 pracovných dní.

Ak počas záručnej doby k dodanému plneniu dôjde k zmene skutočností vo vzťahu k už zapísanej referencii, verejný obstarávateľ a obstarávateľ vykonajú zmenu v referencii.

Dodávateľ je oprávnený požiadať verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa o úpravu referencie, ak nezodpovedá skutočnému stavu, a to do troch mesiacov odo dňa zápisu referencie, verejný obstarávateľ a

obstarávateľ ju vykonajú do 30 dní odo dňa doručenia žiadosti. Ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ nevyhoví žiadosti dodávateľa, je dodávateľ oprávnený podať Rade ÚVO návrh na úpravu referencie, ku ktorému priloží dôkazy o dodaní tovaru, uskutočnení stavebných prác alebo poskytnutí služby, a to

- do 30 dní odo dňa zápisu opravenej referencie do údajov vedených v zozname hospodárskych subjektov, ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ nevyhoví žiadosti dodávateľa v plnom rozsahu, alebo
- do 30 dní odo dňa uplynutia lehoty na úpravu referencie verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom, ak verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ neupravil referenciu v lehote.

Ak Rada ÚVO dospeje k záveru, že sú dôvody na úpravu referencie, náležite upraví referenciu namiesto verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, a to do 15 pracovných dní.

7 Súčinnosť a koordinácia NKÚ SR a ÚVO

Ako už bolo v tejto Metodike uvedené, NKÚ SR a ÚVO rešpektujú práva a povinnosti, ktoré obom stranám vyplývajú z právnych predpisov, s cieľom zabezpečiť efektívnu a účinnú ochranu verejných zdrojov a uznávajú dôležitosť vytvorenia podmienok pre odbornú spoluprácu v medziach svojich kompetencií pri výmene informácií, skúseností a najlepšej praxe sa dňa 15. marca 2018 dohodli na vzájomnej spolupráci vo veciach spoločného verejného záujmu.

Dohoda zahŕňa najmä tieto oblasti:

- poskytnutie dokumentácie a výmenu informácií a poznatkov,
- odborné stretnutia, konzultácie a vypracovávanie stanovísk,
- podania podnetov a postúpenia vecí,

d) školiace aktivity.

V zmysle Dohody je ÚVO, okrem iného, na základe písomnej žiadosti NKÚ SR povinný bezodkladne poskytnúť NKÚ SR informácie a s nimi súvisiace podklady týkajúce sa daného verejného obstarávania, ktorými disponuje, ak má NKÚ SR za to, že by, z hľadiska svojej povahy, mohli byť nápomocné pri výkone kontrolných činností NKÚ SR, a ak neexistujú opodstatnené právne prekážky voči takejto výmene informácií.

NKÚ SR je v zmysle Dohody, okrem iného, na základe písomnej žiadosti ÚVO povinný bezodkladne poskytnúť ÚVO informácie a s nimi súvisiace podklady týkajúce sa daného verejného obstarávania, ktorými disponuje, ak má ÚVO za to, že by, z hľadiska svojej povahy, mohli byť nápomocné pri výkone dohľadu nad procesom verejného obstarávania vykonávanom ÚVO, a ak neexistujú opodstatnené právne námietky voči takejto výmene informácií.

V zmysle predmetnej dohody NKÚ SR odstupuje ÚVO kontrolné zistenia, ktoré mali alebo mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a následne ÚVO začína správne konanie.

ÚVO na základe výsledkov svojej činnosti odstupuje NKÚ SR zákazky, u ktorých mu vzniká dôvodná pochybnosť, že mohlo ísť k nehospodárnemu a neefektívnemu vynaloženiu finančných prostriedkov.

8 Inštitucionálne zabezpečenie

NKÚ SR a ÚVO pri vypracovaní Metodiky spolupracovali s Útvárom hodnoty za peniaze MF SR.

9 Zdroje

- Oznámenie Komisie Európskeho parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov, Za fungujúce a prínosné verejné obstarávanie v Európe
- Kritériá zeleného verejného obstarávania pre infraštruktúru odpadových vôd, Európska komisia – GR pre regionálnu a mestskú politiku, Spoločnosť COWI A/S
- Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení; doc. Ing. Mgr. Jana Soukopová, Ph.D
- Nákladové výstupové metody hodnocení veřejných projektů; Jana Soukopová, Michal Struk
- Prof. František Ochraňa: Manažérske metódy ve veřejném sektoru
- Hodnocení politik – ekonomická evaluace; doc. Ing. Mgr. Jana Soukopová, Ph.D.
- Metodický pokyn CKO č. 18 k overovaniu hospodárnosti výdavkov
- Metodika zadávania zákaziek, Úrad pre verejné obstarávanie
- Osobitná správa EDA, Verejno-súkromné partnerstvá v EÚ: rozsiahle nedostatky a obmedzené prínosy;
- file:///D:/Dočasné%20internetové%20súbory/IE/3NMJLFU8/vfM_CCB.pdf
- www.finace.gov/uhp
- www.solem.sk/farmaekonomika
- Ekonomické hodnotenie v systéme zdravotnej starostlivosti; Róbert Babela, Tomáš Tesař, Viliam Foltán, Adriana Ilavská
- Filko, M., Kišš, Š., Ódor, L.: (2016). Najlepší z možných svetov: Hodnota za peniaze v slovenskej verejnej politike
- Program stability 2016
- Program stability 2017
- MF SR, Rámec na hodnotenie verejných investičných projektov v SR
- Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice; Anthonny E. Bordman David H.Greenberg, Aidan R.Vining, David L.Weimer
- MF SR – Metodický pokyn k spracovaniu štúdie uskutočniteľnosti, finančnej analýzy projektu, analýzy nákladov a prínosov projektu, finančnej analýzy žiadateľa o NFP a Celkových nákladov na vlastníctvo v programovom období 2014 – 2020
- MF SR – Metodické usmernenie č. MF/008782/2018-297 o postupe pri príprave investícií a projektov investičného charakteru podliehajúcich ekonomickému hodnoteniu Ministerstva financií SR

- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu 8 Afs 80/2007 – 105
- Rámec na hodnotenie verejných investičných projektov v SR
- Metodický pokyn k spracovaniu štúdie uskutočniteľnosti, finančnej analýzy projektu, analýzy nákladov a prínosov projektu, finančnej analýzy žiadateľa o NFP a celkových nákladov na vlastníctvo v programovom období 2014 – 2020
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012
- <http://www.issai.org/>

10 Záverečné ustanovenia

Akkoľvek zmeny a/alebo doplnenia tohto dokumentu sa môžu vykonať iba na základe vzájomnej dohody NKÚ SR a ÚVO.

Metodika je vyhotovená v dvoch origináloch.

V Bratislave

Ing. Karol Mitřík, predseda
Najvyššieho kontrolného úradu SR

JUDr. Miroslav Hlivák, PhD., LL.M., predseda
Úradu pre verejné obstarávanie

Legislatíva, ktorá „pracuje“ s pojmom cena

Hodnotová analýza obstarávateľa / kupujúceho / spotrebiteľa / by mala vychádzať:

- ✓ Z jeho schopnosti identifikácii hlavných parametrov hodnoty výrobku, tovaru, služieb, práce, ktoré by mali spĺňať,
- ✓ Z jeho schopností vyhodnotení dôležitosti jednotlivých parametrov výrobku, tovaru, služieb, práce,
- ✓ Z jeho schopnosti porovnania vybraných parametrov s jeho vnímaním jednotlivých výrobkov, tovarov, služieb, práce,
- ✓ V spotrebiteľskom vnímaní parametrov odlišnosti výrobku, tovaru, služieb, práce v porovnaní s konkurenciou,
- ✓ Zo sledovania vývoja hodnotových preferencií obstarávateľa/spotrebiteľa v časovom horizonte.

Čo je cena?

Cena je nositeľom informácie o hodnote výrobkov, tovarov, služieb, práce vyjadrená v peniazoch. Ide o peňažné vyjadrenie výmennej hodnoty konkrétnych výrobkov, tovarov, služieb, práce (objektov výmeny). Cena môže byť vyjadrená aj inou komoditou než sú peňažné prostriedky. Cena a hodnota nie je to isté. Hodnota je ovplyvňovaná individuálnym a selektívnym prístupom zúčastnených strán.

Cenotvorba je založená na hodnote, užitočnosti, vzácnosti, potrebnosti. Tvorba ceny môže vychádzať z:

- ✓ Ceny konkurentov
- ✓ Dopytu na trhu
- ✓ Nákladov vynaložených na výrobu výrobkov, tovarov a poskytovanie služieb, práce.

Cena vzniká na trhu a je vzájomným pôsobením dopytu a ponuky. Cena sa zvyšuje s poklesom dopytu a rastom ponuky, naopak, cena klesá s rastom dopytu a poklesom dopytu. Cena tovarov, výrobkov, služieb a práce je ovplyvňovaná:

- aktuálnou situáciu účastníkov trhu (napr. obstarávateľa/poskytovateľa, kupujúceho/predávajúceho)
- charakteristikou tovarov, výrobkov, služieb a práce (napr. bežné komodity a menej bežné komodity) na trhu.

Čo je výrobok, tovar, služba?

- ✓ **Výrobok, tovar** – ide o hmotu s technicko-ekonomickým určením, ktorej hodnota je vyčíslená nezávisle od ostatnej hmoty. Ide o veci, práva a iné majetkové hodnoty, ktoré sa využívajú pri zabezpečovaní činnosti subjektov a majú na ten účel slúžiť. Rozhodujú technické parametre, kvalita, dostupnosť, objem ponuky, zľavy, diskonty, lehoty dodania.
- ✓ **Hmotná zložka majetku** – pozemky, stavby, budovy, nedokončené a poškodené stavby, byty, nebytové priestory, strojové zariadenia, dráhové vozidlá, plavidlá, lietadlá, stroje, nástroje, prístroje, zariadenia, elektrotechnické zariadenie, cestné vozidlá, základný materiál, pomocný materiál, prevádzkový materiál, náhradné diely, obaly a iné zložky majetku.
- ✓ **Nehmotná zložka majetku** – ide o súčasť majetku, ktorá má výnosový potenciál a je oddeliteľná od ostatného majetku. Ide napríklad o softvér, goodwill, know-how, licencie, patenty, ochranné známky, logo, zákaznícke kmene.
- ✓ **Služba** – rozhoduje povaha, rozsah služieb. Zohľadňuje sa výška pridanej hodnoty, jej charakter, náročnosti jej vykonania (napr. právne, účtovnícke, daňové, auditorské služby, telekomunikačné služby).

Právna legislatíva na území Slovenska

V nasledujúcich odsekoch je uvedená právna legislatíva, ktorá pracuje s pojmom cena.

➤ Zákon č. 18/1995 Z. z. o cenách

- Cena je dohodnutá suma pri nákupe a predaji tovaru, služieb. Za cenu sa považuje aj tarifa.
- Cena sprostredkovateľného výkonu je rozdiel medzi cenou nakúpeného tuzemského alebo dovozeného tovaru, ktorý sa predáva v nezmenenom stave predáva ďalej.
- Dohoda o cene – je to dohoda o spôsobe, akým spôsobom sa cena tvorí, s podmienkou, že tento spôsob cenu dostatočne určuje. Dohoda o cene vznikne aj tým, že kupujúci zaplatí cenu tovaru vo výške požadovanej predávajúcim. Súčasťou ceny ak sa strany nedohodnú inak, môžu byť celkové alebo čiastkové náklady na obstaranie, spracovanie, obeh tovaru a zisk.
- Maximálna cena – je cena, ktorú nie je prípustné prekročiť.
- Minimálna cena – je cena, ktorú nie je prípustné zmeniť.
- viesť cenovú evidenciu pre určených podnikateľov. Za cenovú evidenciu sa považujú doklady obsahujúce vymedzenie predávaného tovaru, spôsob vytvorenia ceny a výšku ceny tohto tovaru.

Vyhláška č. 87/1996, ktorou sa vykonáva zákon NR SR č. 18/1995 Z. z. o cenách
Vyhláška č. 88/1996 o cenách špeciálnej techniky

➤ Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve

V § 25 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve uvádza proces oceňovania majetku a záväzkov charakterizované pripojením určitých cien avšak neurčuje cenotvorbu výrobku, tovaru, služieb, práce. V tejto legislatíve sa opisuje proces, v ktorom sa k zložkám majetku, záväzkov priradujú určité ceny v peňažnom vyjadrení. Peniaze sú jednotkami zúčtovania. Používajú sa pojmy ako napríklad: obstarávacia cena, cena zistená váženým aritmetickým priemerom.

Z časového hľadiska sa pri ocenení zložiek majetku, záväzkov vo vedení účtovníctva sústredia na:

- ✓ deň účtovného prípadu počas účtovného obdobia
- ✓ deň, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka
- ✓ iný deň v priebehu účtovného obdobia

Vlastne ide o vyjadrenie ocenenia majetku, záväzkov v minulosti, prítomnosti a budúcnosti. V nasledujúcom odseku sú uvedené ocenenia majetku, záväzkov z časového hľadiska a podľa účtovných zásad a metód:

Ku dňu uskutočnenia účtovného prípadu subjekt vo svojom účtovníctve oceňuje

- ✓ **Obstarávacou cenou** – hmotný, nehmotný majetok, zásoby, podiely na základnom imaní, pohľadávky pri odplatnom nadobudnutí, záväzky pri ich prevzatí,
- ✓ **Vlastnými nákladmi** – hmotný, nehmotný majetok, zásoby vytvorené vlastnou činnosťou, príchovky a prírastky zvierat,
- ✓ **Menovitou hodnotou** – peňažné prostriedky, ceniny, pohľadávky a záväzky pri vzniku,
- ✓ **Reálnou hodnotou** – majetok získaný bezodplatne, mimo peňažných prostriedkov, cenín, nehmotný a hmotný majetok novozistený pri inventarizácii, majetok obstaraný verejným obstarávateľom bezodplatne od koncesionára za plnenie vo forme koncesie na stavebné práce, majetok a záväzky nadobudnuté kúpou podniku alebo jeho časti, vkladom podniku alebo jeho časti, získané zámennou mimo subjekt účtujúci v jednoduchom účtovníctve,
- ✓ **Súčasnou hodnotou** – pohľadávky fondu obstarané ako investičné nástroje, mimo vkladov v bankách a záväzky fondu,
- ✓ **Cenou zistenou váženým aritmetickým priemerom** – zásoby, cenné papiere
- ✓ **Realizačnou hodnotou**

Minulosť – cena minulosti

Obstarávacia cena (cena minulosti – historická cena)¹

Je cenou za ktorú sa majetok obstaral vrátane nákladov súvisiacich s obstaraním a všetky zníženia tejto obstarávacej ceny. Obstarávacia cena **je vstupnou cenou hmotného majetku**, ak ide o majetok:

- ✓ nadobudnutý kúpou alebo prevodom,
- ✓ nadobudnutý od fyzickej osoby darom (ak ide o majetok, ktorý nebol u darcu zahrnutý v obchodnom majetku a v prípade jeho predaja uskutočneného v deň darovania by sa naň nevzťahovalo oslobodenie podľa § 9 zákona o dani z príjmov),
- ✓ nadobudnutý darom od právnickej osoby, ktorý bol vylúčený z odpisovania u darcu pri vyradení z dôvodov darovania,
- ✓ nadobudnutý od fyzickej osoby darom, ktorý bol u darcu zahrnutý v obchodnom majetku a vylúčený z odpisovania, pričom pri jeho predaji uskutočnenom v deň darovania by sa naň nevzťahovalo oslobodenie podľa § 9 zákona o dani z príjmov

Súčasťou obstarávacej ceny je aj DPH, a to:

- ✓ u daňovníka, ktorý nie je platiteľom DPH,
- ✓ u daňovníka, ktorý je platiteľom DPH a nemôže si ju odpočítať,
- ✓ u daňovníka, ktorý je platiteľom DPH a uplatňuje nárok na odpočet DPH koeficientom, a to časť neodpočítanej dane z pridanej hodnoty.

DPH nie je súčasťou obstarávacej ceny hmotného majetku u daňovníka, ktorý obstaráva hmotný majetok formou finančného prenájmu.

Súčasťou obstarávacej ceny **sú aj výdavky na technické zhodnotenie hmotného majetku, ktoré v úhrne za zdaňovacie obdobie prevyšujú sumu 1 700 eur**, alebo aj ak neprevyšujú túto sumu a daňovník sa rozhodne ich považovať za technické zhodnotenie.

Výdavky na technické zhodnotenie zvyšujú obstarávaciu cenu hmotného majetku:

- pri použití rovnomerného spôsobu odpisovania majetku,
- pri použití zrýchleného spôsobu odpisovania majetku, ak technické zhodnotenie bolo vykonané v prvom roku odpisovania.

Technické zhodnotenie hmotného majetku **zvyšuje obstarávaciu cenu** v tom zdaňovacom období, v ktorom bolo dokončené a zaradené do užívania. Technické zhodnotenie majetku **je súčasťou vstupnej ceny** majetku v tom zdaňovacom období, v ktorom bol dokončené a zaradené do užívania.

- ✓ Ak bolo technické zhodnotenie majetku vykonané **v prvom roku odpisovania**, technické zhodnotenie zvyšuje vstupnú cenu hmotného majetku a z takto zvýšenej vstupnej ceny sa počíta pomerná časť ročného odpisu bez ohľadu na mesiac vykonania technického zhodnotenia.
- ✓ Technické zhodnotenie vykonané **počnúc druhým rokom odpisovania zvyšuje vstupnú cenu**. Z takto zvýšenej vstupnej ceny sa počíta ročný odpis, pričom doba odpisovania sa na základe vykonaného technického zhodnotenia predlžuje o dobu vyplývajúcu zo spôsobu výpočtu rovnomerného odpisu.

Prítomnosť – ceny prítomnosti

Reálna hodnota – cena prítomnosti: bežná cena, denné ceny (realizačná cena, trhovú cenu, burzová cena, kurzová cena)

¹ (zdroj: <https://podpora.financnasprava.sk/920606-Obstaravacia-cena>)

Na účely zákona o účtovníctve, reálnou hodnotou sa rozumie

- a) trhová cena,
- b) hodnota zistená oceňovacím modelom, ktorý využíva prevažne informácie z operácií alebo z kotácií na aktívnom trhu, ak nie je cena podľa písmena a) známa,
- c) hodnota zistená oceňovacím modelom, ktorý využíva prevažne informácie z operácií alebo z kotácií na inom ako aktívnom trhu, ak nie sú na aktívnom trhu informácie, ktoré by bolo možnej pouzit v oceňovacom modeli podľa písmena b), alebo
- d) posudok znalca, ak pre oceňovanú položku majetku nie je možnej zistiť jej reálnu hodnotu podľa písmen a) až c), alebo pre oceňovanú položku majetku nie je dostupný oceňovací model odhadujci s postačujúcou spoľahlivosťou cenu majetku, za ktorú by sa v danom čase predal, alebo jeho pouztie by vyžadovalo odtovnej jednotky vynaloženie neprimeranhoslia alebo nákladov v pomere s prínosom jeho pouztia pre kvalitu zobrazenia finančnej pozicietovnej jednotky vtovnej závierke.

Reálnou hodnotou sa oceňuje	Od 1.1.2016 reálnou hodnotou sa oceňuje aj
(1) majetok a záväzky nadobudnuté kúpou podniku alebo jeho časti, (2) majetok a záväzky nadobudnuté vkladom podniku alebo jeho časti alebo nadobudnuté zámenou, (3) cenné papieri, deriváty a podiely na základnom imaní, a to: - cenné papieri určené na obchodovanie, ✓ cenné papieri v majetku fondu, ak osobitný predpis neustanovuje inak, ✓ cenné papieri určené na predaj u obchodníka s cennými papiermi, v platobnej inštitúcii, v inštitúcii elektronických peňazí, ktorí nepostupujú podľa § 17a ods. 3 zákona o dani z príjmov (kúpa / predaj podniku), a v pobočke zahraničnej finančnej inštitúcie okrem pobočky zahraničnej správcovskej spoločnosti, ✓ deriváty v majetku fondu, ✓ deriváty u obchodníka s cennými papiermi, v platobnej inštitúcii a v inštitúcii elektronických peňazí, ktorí nepostupujú podľa § 17a ods. 3 zákona o dani z príjmu (predaj / kúpa podniku), a v pobočke zahraničnej finančnej inštitúcie okrem pobočky zahraničnej správcovskej spoločnosti, ✓ podiely na základnom imaní obchodných spoločnosti, ktoré nemajú podobu cenných papierov a sú v majetku fondu, (4) komodity, s ktorými sa obchoduje na verejnom trhu, (5) drahé kovy v majetku fondu.	(1) majetok bezodplatne nadobudnutý (dar), (2) majetok preradený z osobného vlastníctva do podnikania, (3) nehmotný majetok a hmotný majetok novozistený pri inventarizácii a vtovnictve doteraz nezachytený (inventarizačný prebytok), (4) majetok obstaraný verejným obstarávateľom bezodplatne od koncesionára za plnenie vo forme koncesie na stavebné práce podľa osobitného predpisu.

Budúcnosť – cena budúcnosti

Ide o situáciu ktor nastane v budúcnosti.

Hodnota je ocenená vtovnictve ako:

- ✓ budúca hodnota majetku – plánovaná, rozpočtovaná (trhová cena, výrobná cena, vlastné náklady, budúce peňažné toky)
- ✓ budúca hodnota majetku ako výsledok výnosovej metódy, ktorá je nositeľom informácie o sucasnej hodnote budúcich peňažných príjmov.
- ✓ budúca hodnota záväzku – plánovaná (vysporiadacia hodnota, budúce peňažné výdavky)
- ✓ budúca sucasna hodnota budúcich peňažných výdavkov pri záväzkoch.

➤ Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov

Zákon o dani z príjmov pracuje s pojmom – vstupná cena hmotného majetku a nehmotného majetku

- ✓ Vstupnou cenou je hmotného majetku a nehmotného majetku je obstarávacia cena.
- ✓ Obstarávacou cenou majetku nadobudnutého od fyzickej osoby darom, je obstarávacia cena zistená u darcu, len ak ide o majetok, ktorý u darcu nebol zahrnutý do obchodného majetku, pričom pri jeho predaji uskutočnenom v deň darovania by sa naň nevzťahovalo oslobodenia od dane z príjmov.
- ✓ Vstupnou cenou je suma vo výške vlastných nákladov.

Vstupná cena

- **Vstupnou cenou hmotného a nehmotného majetku nadobudnutého po 31. decembri 2015 dedením alebo darovaním je**
 - ✓ **všeobecná cena** zistená v dedičskom konaní podľa § 175o Občianskeho súdneho poriadku účinného do 30. 6. 2016 a od 1. 7. 2016 podľa § 200 Civilného mimosporového poriadku, **ak bol majetok nadobudnutý dedením** (t. j. cena uvedená v osvedčení o dedičstve alebo v uznesení o dedičstve)
 - ✓ **cena stanovená súdnym znalcom** podľa zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch v znení neskorších predpisov, **ak bol majetok nadobudnutý darovaním.**
- **Vstupnou cenou hmotného a nehmotného majetku nadobudnutého do 31.12.2015 dedením alebo darovaním je reprodukčná obstarávacia cena (ROC).** Je to cena, za ktorú by sa majetok obstaral v čase, keď sa o ňom účtuje alebo eviduje, ak ide o
 - ✓ majetok nadobudnutý od fyzickej osoby darom (bez ohľadu na to, či darca mal tento majetok zahrnutý v obchodnom majetku alebo nebol u darcu zahrnutý do obchodného majetku, pričom pri jeho predaji uskutočnenom v deň darovania by sa naň vzťahovalo oslobodenie od dane z príjmov),
 - ✓ majetok nadobudnutý dedením

Zostatková cena (ZC)

- je vstupnou cenou majetku, ak ide o majetok

- ✓ nadobudnutý od fyzickej osoby darom (ak ide o odpisovaný majetok, ktorý bol u darcu zahrnutý v obchodnom majetku a v prípade jeho predaja uskutočneného v deň darovania by sa naň nevzťahovalo oslobodenie podľa § 9 zákona o dani z príjmov),
- ✓ nadobudnutý darom od právnickej osoby, ak sa jedná o odpisovaný majetok.
- ✓ Zostatkovou cenou je rozdiel medzi vstupnou cenou hmotného majetku a celkovou výškou odpisov z tohto majetku zahrnutých do daňových výdavkov okrem zostatkovej ceny podľa § 28 ods. 2 písm. b) zákona o dani z príjmov, t. j. okrem zostatkovej ceny použitej pri výpočte zrýchlených odpisov v ďalších rokoch odpisovania majetku.

Transferové oceňovanie (§ 18 – Úprava základu dane závislých osôb)

Metódy transferové oceňovania:

- ✓ Tradičné transakčné metódy – vychádzajú z porovnávania ceny
 - a) Metóda nezávislej trhovej ceny
 - b) Metóda následného predaja
 - c) Metóda zvyšných nákladov
- ✓ Tradičné ziskové metódy – vychádzajú z porovnávania zisku
 - a) Metóda čistého obchodného rozpätia
 - b) Metóda delenia zisku

Tieto metódy sa majú používať z dôvodu zabezpečenia nezávislého vzťahu (t. j. súlad s trhovými podmienkami) medzi závislými osobami.

Na porovnateľnosť jednotlivých transakcií sa používa niektorá z metód vyššie uvedených alebo ich kombinácia. Daňovník vedie dokumentáciu o použitej metóde. Daňovník môže požiadať písomne správcu dane o vydanie rozhodnutia o odsúhlasení použitia konkrétnej metódy.

➤ **Zákon č. 563/2009 Z. z. o správa daní**

- ✓ § 119 Určenie ceny hnutelných vecí
- ✓ § 129 Daňová exekúcia predajom cenných papierov
- ✓ § 130, § 131 Daňová exekúcia predajom nehnuteľnosti, bytu alebo nebytového priestoru

➤ **Zákon č. 513/1991 Zb. obchodný zákonník**

Obvyklá cena

- ide o cenu, ktorá bola dosiahnutá pri predaji rovnakého, obdobného výrobku, tovaru, služby, práce v obvyklých obchodných prípadoch na tuzemskom území ku dňu uskutočnia obchodného prípadu,

Obvyklá cena alebo odplata § 734

Ak tento zákon ustanovuje, že pre výšku peňažného záväzku je obvyklá cena alebo odplata, prihliada sa na ceny a odplaty obvyklé na medzinárodnom trhu. Kupujúci je povinný zaplatiť dohodnutú kúpnu cenu. Ak cena nie je v zmluve dohodnutá a nie je určený ani spôsob jej určenia a ak je zmluva platná s prihliadnutím na § 409 ods. 2, môže predávajúci požadovať zaplatenie kúpnej ceny, za ktorú sa predával obvykle taký alebo porovnateľný tovar v čase uzavretia zmluvy za zmluvných podmienok obdobných obsahu tejto zmluvy.

Kúpna cena

- ide o dohodnutú cenu ústne alebo písomne ako čiastka peňazí, ktorú kupujúci zaplatí predávajúcemu. V zmluve musí byť **kúpna cena dohodnutá** alebo musí v nej byť aspoň **určený spôsob jej dodatočného určenia**, ibaže strany v zmluve **prejavia vôľu ju uzavrieť aj bez určenia kúpnej ceny**. V tomto prípade je kupujúci povinný zaplatiť kúpnu cenu ustanovenú podľa § 448.

Predpokladá sa, že kúpna cena je určená na základe údajov o súhrne vecí, práv a záväzkov uvedených v účtovnej evidencii predávaného podniku ku dňu uzavretia zmluvy a na základe ďalších hodnôt uvedených v zmluve, pokiaľ nie sú zahrnuté do účtovnej evidencie. Ak má zmluva nadobudnúť účinnosť k neskoršiemu dátumu, mení sa výška kúpnej ceny s prihliadnutím na zvýšenie alebo zníženie imania, ku ktorému došlo v medziobdobí.

Ak v dojednaní nie je určená kúpna cena rozhodná pri využití práva prenajatú vec kúpiť a ani spôsob jej určenia, je kupujúci povinný zaplatiť kúpnu cenu určenú podľa § 448 ods. 2.

Na určenie kúpnej ceny nemá vplyv poškodenie alebo väčšie opotrebenie veci, za ktoré je zodpovedný nájomca. Ak je kúpna cena určená podľa hmotnosti tovaru, je pri pochybnosti rozhodujúca jeho čistá hmotnosť.

Kúpna cena akcií

V zmysle § 768dc – Kúpna cena akcií musí byť primeraná vzťahu k hodnote výmenného pomeru akcií nástupníckej spoločnosti za akcie zanikajúcej spoločnosti a výške prípadného doplatku v peniazoch a musí byť určená v rovnakej výške za každú akciu. Určenie výšky kúpnej ceny je súčasťou zmluvy o splynutí alebo zmluvy o zlúčení spoločností.

Cenová doložka

V zmysle § 473 – Ak strany dohodnú pri určení ceny, že jej výška sa má dodatočne upraviť s prihliadnutím na výrobné náklady, a ak neurčia, ktoré zložky výrobných nákladov sú rozhodné, mení sa kúpna cena v pomere k cenovým zmenám hlavných surovín potrebných na výrobu predávaného tovaru.

V zmysle § 474 – Ak strany v zmluve neurčia, ktorý čas je rozhodujúci pre posudzovanie cenových zmien, prihliada sa na ceny v čase uzavretia zmluvy a v čase, keď mal predávajúci tovar dodať. Ak sa má dodanie tovaru uskutočniť v priebehu určitej lehoty, je rozhodný čas skutočného včasného plnenia, inak koniec tejto lehoty.

Cena za dielo

V zmysle § 546 ods. (1) – Objednávateľ je povinný zhotoviteľovi zaplatiť cenu dohodnutú v zmluve alebo určenú spôsobom určeným v zmluve. Ak nie je cena takto dohodnutá alebo určiteľná a zmluva je napriek tomu platná (§ 536 ods. 3), je objednávateľ povinný zaplatiť cenu, ktorá sa obvykle platí za porovnateľné dielo v čase uzavretia zmluvy za obdobných obchodných podmienok.

V zmysle § 547 – **Cena podľa rozpočtu** (1) Na výšku ceny nemá vplyv, že cena bola určená na základe rozpočtu, ktorý je súčasťou zmluvy alebo ho objednávateľovi oznámil zhotoviteľ do uzavretia zmluvy.

- ✓ Ak však bola cena určená na základe rozpočtu, ohľadne ktorého zo zmluvy vyplýva, že sa nezaručuje jeho úplnosť, môže sa zhotoviteľ domáhať primeraného zvýšenia ceny, ak sa pri vykonávaní diela objaví potreba činností nezahrnutých do rozpočtu, pokiaľ tieto činnosti neboli predvídateľné v čase uzavretia zmluvy.
- ✓ Ak cena bola určená na základe rozpočtu, ktorý sa podľa zmluvy považuje za nezáväzný, môže sa zhotoviteľ domáhať, aby sa určilo zvýšenie ceny o sumu, o ktorú nevyhnutne prevýši náklady účelne vynaložené zhotoviteľom, náklady zahrnuté do rozpočtu. Ak objednávateľ nesúhlasí so zvýšením ceny, určí jej zvýšenie súd na návrh zhotoviteľa.
- ✓ Ak sa strany po uzavretí zmluvy dohodnú na obmedzení rozsahu diela a ak nedojednávajú jeho dôsledky na výšku ceny, je objednávateľ povinný zaplatiť len cenu primerane zníženú; ak sa týmto spôsobom dohodnú na rozšírení diela, je objednávateľ povinný zaplatiť cenu primerane zvýšenú.
- ✓ Ak sa strany po uzavretí zmluvy dohodnú na zmene diela a ak nedojednávajú jej dôsledky na výšku ceny, je objednávateľ povinný zaplatiť cenu zvýšenú alebo zníženú s prihliadnutím na rozdiel v rozsahu potrebnej činnosti a v účelných nákladoch spojených so zmeneným vykonávaním diela.

(§ 737 2) – Pri použití § 470 je rozhodujúca bežná cena, ktorá sa dojednáva v mieste, kde má byť tovar dodaný, alebo ak tam nie je taká cena, bežná cena v porovnateľnom inom mieste, pričom sa vezme zreteľ na rozdiel v dopravných nákladoch.

Menová doložka

Ak zmluva určuje, že cena alebo iný peňažný záväzok sa rozumie pri určitom kurze meny, v ktorej sa má záväzok plniť (zabezpečovaná mena), vo vzťahu k určitej inej mene (zabezpečujúca mena), a ak dôjde po uzavretí zmluvy k zmene kurzového pomeru oboch mien, je dlžník povinný zaplatiť sumu zníženú alebo zvýšenú tak, aby suma v zabezpečujúcej mene zostala nezmenená.

- ✓ Ak nie je v zmluve určené, na ktoré menové kurzy sa prihliada, predpokladá sa, že sú rozhodné stredné devízové kurzy platné v štáte, v ktorom má dlžník sídlo alebo miesto podnikania, prípadne bydlisko, a to v čase uzavretia zmluvy a v čase, keď sa peňažný záväzok plní.
- ✓ Ak sa v doložke použije na zabezpečenie viac mien, je rozhodujúci priemer kurzov medzi zabezpečenou menou a zabezpečujúcimi menami, pokiaľ z doložky nevyplýva niečo iné.

Viacstranné výmenné obchody

V zmysle § 751 – Za viacstranné výmenné obchody na účely tohto zákona sa považujú obchody, pri ktorých uzaviera niekoľko osôb jednu zmluvu alebo niekoľko spolu súvisiacich zmlúv, podľa ktorých má dôjsť k vzájomnému dodaniu tovaru medzi účastníkmi majúcimi sídlo alebo miesto podnikania, prípadne bydlisko na území rôznych štátov, kúpna cena však má byť vyrovnaná iba medzi účastníkmi, ktorí majú sídlo alebo miesto podnikania, prípadne bydlisko na území toho istého štátu.

V zmysle § 758 – (1) Pri uzavieraní zmlúv, ktorých stranami sú len osoby majúce sídlo alebo miesto podnikania, prípadne bydlisko na území SR, uplatnia sa ustanovenia tohto zákona o určení ceny alebo odplaty

poskytovanej za plnenie, len pokiaľ toto určenie nie je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi o cenách. Inak vzniká povinnosť platiť cenu alebo odplatu vo výške najviac prípustnej podľa týchto predpisov.

➤ Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

Spotrebiteľská cena

- ✓ V zmysle § 618 – Veci, ktoré majú vady, ktoré nebránia, aby sa mohla vec užívať na určený účel, musia sa predávať len za nižšie ceny, než je obvyklá cena bezvadnej veci; kupujúceho treba upozorniť, že vec má vadu a o akú vadu ide, ak to nie je zrejmé už z povahy predaja
- ✓ V zmysle § 619 – (1) Predávajúci zodpovedá za vady, ktoré má predaná vec pri prevzatí kupujúcim. Pri použitých veciach nezodpovedá za vady vzniknuté ich použitím alebo opotrebením. Pri veciach predávaných za nižšiu cenu nezodpovedá za vadu, pre ktorú bola dojednaná nižšia cena.

Cena o dielo

Zmluvou o dielo zaväzuje sa objednávateľovi ten, komu bolo dielo zadané (zhotoviteľ diela), že ho za dojednanú cenu vykoná na svoje nebezpečenstvo.

- ✓ V zmysle § 632 – Ak nedôjde k zhotoveniu diela na počkanie, zhotoviteľ je povinný vydať objednávateľovi písomné potvrdenie o prevzatí objednávky. Potvrdenie musí obsahovať označenie predmetu diela a ďalej jeho rozsah, akosť, cenu za vykonanie diela a čas jeho zhotovenia.
- ✓ V zmysle § 634 – (1) Ak nie je výška ceny dojednaná zmluvou alebo ustanovená osobitnými predpismi, treba poskytnúť primeranú cenu. (2) Ak nie je dohodnuté inak, platí sa cena až po skončení diela. Ak sa však dielo vykonáva po častiach alebo ak vyžaduje vykonanie diela značné náklady, je ten, komu bolo zadané, oprávnený požadovať už počas vykonávania diela od objednávateľa primerané preddavky.
- ✓ V zmysle § 635 – (1) Ak sa cena dohodla podľa rozpočtu, nesmie sa bez súhlasu objednávateľa zvýšiť. Práce a náklady do rozpočtu nezahnuté možno účtovať iba vtedy, ak ich schválil objednávateľ písomne alebo ak práce dodatočne písomne objednal. (2) Ak v čase od uzavretia zmluvy do jej splnenia došlo k zmene cenového predpisu, podľa ktorého sa cena dohodla, je zhotoviteľ na to povinný objednávateľa bez meškania písomne upozorniť a oznámiť mu novú cenu. (3) Objednávateľ je oprávnený po oznámení novej ceny od zmluvy odstúpiť; ak bez zbytočného odkladu od zmluvy neodstúpi, je povinný zaplatiť zhotoviteľovi novú cenu, ibaže k zvýšeniu ceny došlo po prekročení dohodnutej doby vykonania diela. (4) Ak objednávateľ odstúpi od zmluvy, je povinný zaplatiť zhotoviteľovi sumu pripadajúcu na vykonanú prácu a vzniknuté náklady podľa pôvodne dohodnutej ceny, iba ak mal z čiastočného plnenia zmluvy majetkový prospech.
- ✓ V zmysle § 636 – (1) Ak cenu pri uzavretí zmluvy **nemožno dojednať pevnou sumou**, musí sa **určiť aspoň odhadom**. Ak zhotoviteľ dodatočne zistí, že **bude treba cenu určenú odhadom podstatne prekročiť**, je povinný na to objednávateľa **bez meškania písomne upozorniť a oznámiť mu novourčenú cenu**; *inak nemá právo za zaplatenie rozdielu v cene.* (2) Objednávateľ je oprávnený po oznámení novourčenej ceny od zmluvy odstúpiť; ak od zmluvy odstúpi, je povinný zaplatiť zhotoviteľovi sumu pripadajúcu na vykonanú prácu a vzniknuté náklady podľa pôvodne určenej ceny, len pokiaľ mal z čiastočného plnenia zmluvy majetkový prospech. Odstúpením od zmluvy nie je dotknuté právo objednávateľa na náhradu škody.
- ✓ Aj keď sa dielo nevykonalo, patrí zhotoviteľovi **dojednaná cena**, ak bol ochotný dielo vykonať a ak mu v tom zabránili okolnosti na strane objednávateľa. Je však povinný dať si započítať to, čo ušetril nevykonaním diela, čo zarobil inak alebo čo úmyselne zameškal zarobiť.

Cena za obstaranie veci – zmluva o obstaraní vecí

- ✓ V zmysle § 733 – Zmluvou o obstaraní vecí sa obstarávateľ zaväzuje objednávateľovi obstaráť určitú vec. Obstarávateľ má právo vec obstaráť aj prostredníctvom inej osoby. Objednávateľ je povinný obstarávateľovi za obstaranie vecí poskytnúť odmenu. § 734 O uzavretí zmluvy o obstaraní vecí musí obstarávateľ vydať

objednávateľovi písomné potvrdenie, v ktorom musí byť uvedený predmet obstarania, jeho cena a doba obstarania.

- ✓ V zmysle § 847 – Ak fyzická alebo právnická osoba (ďalej len „vyhlasovateľ súťaže“) vyhlási verejnú súťaž na určité dielo alebo výkon, musí vo vyhlásení uviesť presné vymedzenie predmetu a lehoty súťaže, výšku cien a ostatné súťažné podmienky; taktiež musí vyhlásiť, kto, v akej lehote a podľa akých kritérií posúdi splnenie podmienok súťaže a vykoná ocenenie.
- ✓ V zmysle § 848 – (1) Vyhlasovateľ súťaže je povinný poskytnúť ceny vyhlásené verejnou súťažou tým, ktorí podľa vykonaného ocenenia splnili podmienky súťaže určené pre udieľanie cien. Ak sa výsledok dosiahol činnosťou niekoľkých súťažiacich, rozdelí sa cena, ak sa nevyhlásil iný postup a ak nedôjde k dohode, podľa toho, v akom pomere sa každý na dosiahnutom výsledku podieľal.

Ďalšie pojmy ceny

- **Trhová cena**
Ide o cenu tvorenú pod vplyvom ponuky a dopytu ako výsledok konkurencie medzi výrobcami v príslušnom odbore.
- **Ponuková trhová cena**
Ide o cenu, pri ktorej sa vychádza z nákladovej kalkulácie výrobku, tovaru, služby, práce.
- **Odporúčaná cena**
Ide o cenu, ktorá sa využíva pri vertikálnej tvorbe ceny, keď predávajúci ponúka svoj výrobok, tovar odberateľovi za účelom jeho následného predaja, pričom uvedie odporúčanú konečnú cenu tohto výrobku, tovaru. Táto odporúčaná cena nemá záväzný charakter pre následný predaj.
- **Párna a nepárna cena**
Ide o cenu, ktorá vychádza z predpokladu, že cena zakončená na nepárnu číslicu zvyšuje záujem spotrebiteľa o vybraný výrobok, tovaru alebo službu, nakoľko vyvoláva dojem výhodnejšej kúpy. Naopak, cena ukončená párnou číslicou sa spája skôr s aspektom kvality a prestíže.
- **Referenčná cena**
Je to cena tvorená s ohľadom na psychické vnímanie hodnoty výrobkov, tovarov a služieb fyzickou osobou (spotrebiteľom, objednávateľom, kupujúcim). Dôraz sa kladie na predstavu fyzickej osoby o výške ceny výrobku, tovaru alebo služby. Referenčná alebo očakávaná cena vytvára pre fyzickú osobu pomyslenú kotvu, ktorá tvorí základ pre porovnávanie medzi pôvodnou cenou a novou cenou. Fyzická osoba týmto spôsobom reaguje na výšku zľavy z pôvodnej ceny, ktorú ponúka trh. Očakáva sa reakcia fyzickej osoby na zľavu, čím je zľava väčšia, tým výhodnejšia sa kúpa výrobkov, tovarov a služieb fyzickej osoby javí, pretože nadobúda dojem výhodnejšej ceny. Ide o cenu postavenú na základe preferovaných požiadaviek fyzickej osoby a ich očakávaní. Ide o sumu tovaru, služieb, výrobkov, ktorú je ochotný spotrebiteľ zaplatiť.
- **Prestížna cena**
Je to cena, ktoré vyvolávajú záujem o získanie niečoho výnimočného, čo má hodnotu pre fyzickú osobu a je ochotná zaplatiť oveľa vyššiu sumu ako je samotná hodnota výrobku, tovaru alebo služby.
- **Rovnovážna cena**
Rovnovážna cena vzniká rovnováhou ponuky a dopytu na trhu, vzniká iba za podmienok voľnej konkurencie na trhu.
- **Zmluvná cena**
Ide o cenu tvorenú na základe zmlúv.
- **Obstarávací cena**
Ide o cenu, za ktorú bol obstaraný výrobok, tovar, služba, práca vrátane s nákladmi, ktoré súviseli s jeho obstaraním.
- **Reprodukčná cena (nepoužíva sa)**
Účtovná cena, za ktorú bol tovar, výrobok, služba obstaraná v dobe, kedy sa o ňom účtovalo.

- **Administratívne stanovená cena**
Ide o cenu stanovenú štátom prostredníctvom regulátora, bez ohľadu na skutočne vynaložené náklady.
- **Spravodlivá cena**
Ide o etický dôraz na účastníkov trhu s tým, aby sa uzatvárali transakcie v duchu, že trhovú cenu je nositeľom správnej myšlienky určenej autoritou, ktorá definovala čo je správne a čo nie je.
- **Limitná cena – na burze** (napr. komodít)
Maximálna cena v prípade nákupu, minimálne cena v prípade predaja, za ktorú je investor ochotný kúpiť.
- **Všeobecná hodnota majetku**
Ide o hodnotu určenú znalcom, znaleckou organizáciou, znaleckým ústavom z príslušného odboru, odvetvia podľa Vyhlášky č. 492/2004 o stanovení všeobecnej hodnoty majetku.
Ide o objektivizovanú hodnotu majetku, ktorá je znaleckým odhadom najpravdepodobnejšej ceny hodnoteného majetku ku dňu ohodnotenia v danom mieste a v čase, ktorú by tento mal dosiahnuť na trhu v podmienkach voľnej súťaže, pri poctivom predaji, keď kupujúci aj predávajúci budú konať s patričnou informovanosťou i opatrnosťou a s predpokladom, že cena nie je ovplyvnená neprímeranou pohnutkou, obvykle vrátane dane z pridanej hodnoty.

Zdroje:

- Jana Kajanová: *Náklady a ceny*. 2005. Bratislava: Iris, ISBN 80-89018-92-0
- Iveta Kufelová: *Ceny a cenové rozhodovanie*. 2017. Bratislava: Wolters Kluwer, SR, ISBN 978-80-8168-696-2
- František Ochraňa – Milan Půček: *Dosahování úspor a omezování plytvání ve veřejném sektoru*. 2012. Praha: Wolters Kluwer, a.s. ISBN: 978-80-7357-909-8
- Renata Pakšiová: *Teória účtovníctva*. Vydavateľstvo Ekonóm, 2011, ISBN 978-80-225-3128-3
- Jana Petrželová: *Encyklopedie ekonomických a právných pojmů pro školy i veřejnost, 2007*. Praha: Linde Praha, a.s. ISBN 978-80-7201-643-3
- Jiří Strouhal a kol.: *Oceňování v účetnictví*. 2013, Praha: Wolters Kluwer, ČR a. s. ISBN:978-80-7478-366-1.
- Vyhláška č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku
<https://podpora.financnasprava.sk/920606-Obstaravacia-cena>