

Elektronizace v praxi z pohledu centrálního zadavatele

Téměř rok uplynul od zavedení povinnosti elektronicky komunikovat při zadávání podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek. V Plzeňském kraji má centralizované zadávání a administraci většiny veřejných zakázek pro 117 organizací na starosti příspěvková organizace Centrální nákup. Z pohledu jednoho subjektu vám následující článek ukáže, jak se zadavatelé a dodavatelé vypořádali s procesem elektronizace v posledních letech.



Mgr. et Bc. Jana Dubcová

Ředitelka Centrálního nákupu
Plzeňského kraje

Mgr. Richard Volín

Vedoucí právního oddělení
Centrálního nákupu Plzeňského kraje

Podle ust. § 211 ZZVZ probíhá komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem v zadávacím řízení písemně. V odst. 3 se doplňuje, že komunikace až na výjmenované výjimky bude probíhat elektronicky. Předchozí ustanovení bylo od 18. 4. 2017 účinné pro centrální zadavatele, organizační složky státu a Českou národní banku. Pro ostatní veřejné zadavatele začala účinnost 18. 10. 2018.

Centrální nákup Plzeňského kraje

Plzeňský kraj a organizace jím založené nebo zřízené zadávají ročně stovky veřejných zakázek různé hodnoty. Patří sem vedle krajského úřadu také školy, nemocnice, záchranná služba, domovy seniorů, muzea nebo Správa a údržba silnic. Organizace Centrální nákup (CN) byla zřízena před 10 lety za účelem centralizovaného zadávání a bezplatné administrace všech druhů zakázek pro krajské organizace. Všechny podlimitní a nadlimitní zakázky povinně administruje CN, není-li dohodnuta výjimka, ostatní

zakázky malého rozsahu si zadávají organizace samostatně. CN nicméně realizuje administraci i takových zakázek, požádá-li o to příslušný zadavatel. Proces elektronizace se týká většiny veřejných zakázek, přičemž denně se s ním setkávají CN, kraj, dílčí zadavatelé i dodavatelé.

Elektronizace se netýká jen veřejných zakázek, nýbrž řady oblastí veřejné správy. Přes 10 let investují jednotlivá ministerstva a úřady značné částky do elektronizace svých agend. Záměrem je zrychlit a zefektivnit procesy při výkonu působnosti dané organizace. Elektronická komunikace je rychlejší a levnější než obíhání listinných dokumentů.

Odbouráním zastaralých postupů se sníží byrokracie, šetří čas, finanční prostředky a lidské zdroje. Takový by měl být ideální stav, ale jaká je skutečnost po zavedení povinné elektronické komunikace ve veřejných zakázkách?

Elektronizace veřejných zakázek

Elektronizace veřejných zakázek není záležitostí posledních let od přijetí aktuálního ZZVZ. Určité instituty byly obsaženy ve zrušeném zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ). Zadavatelé elektronicky zasílali formuláře do Věstníku veřejných zakázek, používali elektronický nástroj nebo přijímali elektronické nabídky. Za účinnosti ZVZ byla elektronická komunikace postavena naroveň komunikaci v listinné formě. Aktuálně platný zákon však upřednostňuje elektronickou komunikaci před listinnou. Elektronická komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem v zadávacím řízení se stala povinnou.

Pomineme-li možnosti v předchozí právní úpravě, zavádění elektronických postupů v Plzeňském kraji se pojí se zavedením elektronického nástroje E-ZAK v roce 2011. Do té doby byla obvyklá listinná komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem. Žádosti, vysvětlení, nabídky a oznámení se zasílaly v obálkách poštou. Elektronicky, například e-mailem nebo datovou

schránkou, se zajišťovala část úkonů, ovšem nepovinně. Okamžikem zavedení jednoho elektronického nástroje pro všechny krajské organizace vzrostl význam elektronické komunikace. Každý zadavatel si zřídil profil, na němž byl umístěn seznam probíhajících veřejných zakázek. K dispozici byla také databáze dodavatelů. V detailu konkrétní zakázky se odehrávala komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem, přestože přípustná byla listinná forma či e-mail. Zadavatelé i dodavatelé si zvykali, že elektronický způsob komunikace je rovnocenný s listinným.

Za platnosti ZVZ si zadavatel mohl zvolit, zda v jednom zadávacím řízení připustí listinné nebo elektronické nabídky, případně obojí. Výhodou elektronických nabídek byl jednodušší příjem. Doručením v elektronickém nástroji jsou nabídky evidovány a chráněny před předčasným otevřením a manipulací. Při jejich otevírání se kontroluje, zda jsou autentické a zda nebyly před otevřením upravovány. Listinnou nabídku musel dodavatel doručit na podatelnu, kde byla ručně evidována. Po zavedení povinné elektronizace odpadla, až na výjimky (VZMR), agenda přijímání listinných nabídek. Dodavatelé nemusejí být zváni

na otevírání elektronických nabídek ani není povinné vyhotovit protokol.

Při schvalování nového ZZVZ, jenž nabyl účinnosti 1. 10. 2016, se zákonodárce snažil zadávací řízení zjednodušit. Klíčový nástroj zjednodušení administrace tvořilo posílení elektronické komunikace, která se postupně stala v zadávacích řízeních obligatorní. Dalšími kroky vedoucími k plynulejšímu zadávání bylo zrušení jmenování hodnotící komise (s výjimkou v § 42 odst. 2 ZZVZ), možnost kontroly nabídky první v pořadí po předchozím hodnocení a vyhotovení jedné zprávy místo několika protokolů. Nekoná-li se jednání komise, odpadne řada formálních úkonů ve prospěch důležitých činností.

Otevření elektronické nabídky zajistí dvě osoby, u zakázky malého rozsahu na to stačí jeden pracovník. Místo komise může nabídku zkontrolovat na dálku jedna nebo více pověřených osob. Administrátoři netráví tolik času kontrolou všech nabídek a zpracováním několika protokolů. Zadavatelům a dodavatelům od té doby ubylo formálních zatěžujících povinností. Ušetřená energie tak může směřovat k podstatným věcem, jako je zpracování zadávací dokumentace nebo tvorba kvalitní nabídky.

Na první pohled jsou výhody elektronické komunikace zřejmé. Omezí-li se nebo vypustí listinná agenda, nevytvářejí se listinné spisy a minimalizuje se tisk dokumentů. Pověření pracovníci zadavatele nevěnují zbytečně čas formálním úkonům. V praxi má však elektronická komunikace určité limity.

Přijetí elektronizace

Napříč obory a generacemi zaměstnanců se setkáváme s různou akceptací elektronizace, od širokého přijetí po odmítání. Problém nebývá u mladé generace pracovníků, ať na straně zadavatelů, nebo dodavatelů. Tato skupina je zvyklá používat digitální techniku a přirozeně číst informace na dotykových mobilech, tabletech nebo na monitorech počítačů. Přejichod z listinné formy komunikace na elektronickou je u této skupiny bezproblémový.

Potíže se objevují u části střední generace a hlavně u starších pracovníků, kteří byli celý život zvyklí na papírové dokumenty. Zde trvá zaškolení a přizpůsobení novým systémům delší dobu. Někteří pracovníci si i nadále elektronické dokumenty či nabídky tisknou, protože nejsou zvyklí číst složitější text na monitoru počítače. To se týká jak zadavatelů, tak dodavatelů. Řešením je trpělivé průběžné zaškolení. V období několika let i konzervativní zaměstnanec elektronické komunikaci přivykne.

Způsob přijetí elektronické komunikace se také liší napříč obory veřejných zakázek. Nejsnáze se elektronizaci přizpůsobili dodavatelé z oblasti ICT a jiných technických oborů. Jsou totiž už z minulosti zvyklí na elektronické postupy, když se účastnili elektronických aukcí, centralizovaných zakázek nebo podávali nabídky v dynamickém nákupním systému. Vlažnější přijetí



Slavnostní otevření nové haly SOU stavebního pro výuku odborného výcviku v Plzni – umožňuje soustředit výuku žáků oborů truhlář, instalatér, malíř a lakýrník z nevyhovujících prostor do zcela nových dílen

elektronické formy komunikace se odehrálo ze strany některých stavebních firem či menších dodavatelů, kteří se větších soutěží téměř neúčastní. Je-li zadavatel důsledný, po více dokončených řízeních si dodavatelé na elektronickou komunikaci zvyknou. Elektronizaci někdy nevítají menší zadavatelé, kteří vyhláší jen několik zakázek za rok.

Výhody komunikace elektronickým nástrojem

Elektronický styk obvykle probíhá prostřednictvím e-mailu, přes elektronický nástroj nebo doručováním do datové schránky. Je na zadavateli, jakou formu zvolí. V praxi se vyskytuje kombinace těchto způsobů. Výhodou komunikace prostřednictvím elektronického nástroje je zabezpečení a skutečnost, že dokumenty nemusejí být podepsány. V této souvislosti se řeší, jakým okamžikem je písemnost doručena. Komunikace v elektronickém certifikovaném nástroji se nám osvědčila také tím, že v něm přehledně nalezneme veškerou komunikaci, na rozdíl od e-mailu, kde ji najde a vyzná se v ní pouze majitel účtu na základě přístupových údajů, jež vlastní jen on. V případě elektronického systému je vše přehledně v něm.

Komunikace v el. nástroji se osvědčí hlavně v okamžiku, kdy již zaměstnanec u zaměstnavatele nepracuje nebo je nemocný, zkrátka nemá přístup k e-mailu. Konkrétně v systému E-ZAK stačí přidat dalšího kolegu a může se bez problémů pokračovat v práci.

V listinné komunikaci zadavatel odesílal důležité dokumenty na doručenkou, doručení adresátovi



Nová hala SOU stavebního. Zleva: Dana Kocová – vedoucí stavebního oddělení CN, Jana Dubcová – ředitelka CN, Renata Janoušková – referentka CN, oddělení na dodávky a služby

bylo zřejmé, i když někdy zdlouhavé. Pokud adresát u e-mailu nebo v elektronickém nástroji potvrdí přijetí, je písemnost doručena. Pro případ, že adresát přijetí nepotvrdí, je vhodné si v zadávací dokumentaci upravit domněnku okamžiku doručení elektronického dokumentu. Při komunikaci prostřednictvím datové schránky je dokument doručení do datové schránky adresáta (§ 211 odst. 6 ZZVZ).

Ust. § 211 odst. 3 ZZVZ nařizuje povinnou elektronickou komunikaci ve vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem. Ve styku mezi pracovníky zadavatele, administrátora nebo členy komisí jsou u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek přípustné listinné dokumenty. Jelikož se u těchto zakázek zpravidla vede elektronický spis, trvá zadavatel spíše na tom, aby zástupci zadavatele, administrátora, členové komise, odborníci a přizvané osoby komunikovali také elektronicky.

Problém nastává u podepisování prohlášení a zpráv, kdy někteří z nich nedisponují elektronickým podpisem. Netrváme-li na tom, aby si tyto podpisy zajistili, podepí-

šou dokument na papíře a do elektronického spisu se založí sken. Případně se vytvoří tzv. hybridní spis, zčásti elektronický a zčásti s listinnými dokumenty. U ostatních písemností a vyjádření postačuje prostý e-mail pověřené osoby, například pro stvrzení správnosti zkontrolované nabídky.

Podepisování v elektronické komunikaci

Záležitost podepisování v elektronické komunikaci se stává předmětem dotazů zadavatelů. Dříve například člen hodnotící komise vlastnoručně podepisoval řadu dokumentů jako prohlášení, kontrolní tabulku nebo protokoly. Forma podpisu se neřešila, stačil vlastnoruční podpis, případně razítko. Se zavedením elektronické komunikace zadavatelé, dodavatelé i jiné subjekty řeší, jakým způsobem dokumenty podepisovat.

Odehrává-li se komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem prostřednictvím elektronického nástroje nebo datové schránky, problém odpadá. Dokumenty tam vložené nemusejí být podepsány.

Platí to pro zadávací dokumentaci, nabídku, prohlášení i jiné doklady. Zvolen může být naskenovaný nebo elektronicky podepsaný dokument. Netrvá-li zadavatel na podpisu, zajistí, aby dokumenty byly obsahově správné a odsouhlasené odpovědnými osobami. K tomu stačí interně nastavený systém, například e-mail nebo záznam ve spisu.

Probíhá-li komunikace prostřednictvím e-mailu, zpráva ani dokumenty k ní přiložené nemusejí být obvykle podepsány. Výjimku stanoví § 211 odst. 5 ZZVZ. Jde-li o výzvu určenou účastníkům zadávacího řízení, oznámení o výběru dodavatele, rozhodnutí o nejvhodnějším návrhu nebo o vyloučení účastníka, musí být datová zpráva opatřena platným uznávaným elektronickým podpisem.

Podle ZZVZ nemusí návrh smlouvy tvořit součást nabídky. Pokud je v nabídce požadován, podpis netvoří povinnou náležitost. Smluvní strany opatřují podpisem až elektronicky uzavřenou smlouvu, zástupce zadavatele vedle toho též elektronicky podepisuje rozhodnutí o výběru, o vyloučení dodavatele, o námitkách nebo o zrušení zadávacího řízení. Není nutné, aby zadavatel podepisoval jiné dokumenty.

Je-li veřejná zakázka administrována jiným subjektem na základě smluvního zastoupení dle § 43 ZZVZ, může administrátor podepisovat zadávací dokumentaci, jmenování komise, pověření ke kontrole nabídek nebo oznámení o výběru. Dodrží-li zadavatel povinnost opatřovat podpisem vyhrazené úkony, stanoví si další

záležitosti podepisování interně s tím, že v elektronickém nástroji nebo v datové schránce nemusejí nutné být podepsané dokumenty.

Podoba elektronického nástroje

Značný vliv na pozitivní přijetí elektronizace má podoba elektronického nástroje. V České republice zadavatelé využívají několik systémů (NEN, EZAK, Tender Arena a jiné). Státní organizace zadávají v systému NEN, ale například Plzeňský kraj realizuje veřejné zakázky v systému E-ZAK. Elektronický nástroj je hlavním prostředkem pro elektronické zadávání. Jeho podoba ovlivňuje proces elektronické komunikace.

Vedle Věstníku veřejných zakázek, Úředního věstníku EU a registru smluv se na profilu zadavatele v elektronickém nástroji koncentruje většina informací o veřejné zakázce. Na profilu zadavatele je uveřejněna zadávací dokumentace s přílohami, vysvětlení, změna a doplnění zadávací dokumentace, lhůta pro podání nabídek, oznámení o výběru, vyloučení či zrušení,

písemná zpráva zadavatele a jiné dokumenty a informace.

Zadavatelé i dodavatelé pozitivně vnímají, pokud je elektronický nástroj jednoduchý, přehledný a uživatelsky přívětivý. Vyhledávání informací o zakázkách by mělo být intuitivní. Negativně uživatelé vnímají, je-li systém nepřehledný a komplikovaný. Odrazuje například pomalé nahrávání a načítání souborů. Správce systému by měl nástroj neustále vylepšovat, odstraňovat nedostatky a vidět fungování také ze strany ostatních uživatelů. Občas se při zadávání vyskytnou nestandardní situace. Je vhodné o těchto případech správce systému informovat s návrhem na nápravu či vylepšení.

Výjimky v elektronické komunikaci

Jak již bylo uvedeno, v elektronické komunikaci jsou umožněny výjimky. Elektronizace striktně neplatí u zakázek malého rozsahu, v komunikaci mezi zadavatelem a administrátorem, u speciálních formátů souborů nebo při předkládání vzorků či modelů (§ 211 odst. 3 ZZVZ). Výjimka je

Příklady, které známe z praxe:

- » **Zadavatel nedisponuje el. podpisem:** V Plzeňském kraji řešeno v interní Směrnici Rady PK o zadávání veřejných zakázek, Centrální nákup má také zakotveno v příkazní smlouvě o zastoupení v zadávacím řízení – například nastoupí nový radní, vedoucí odboru, ředitel školy, apod., řešením je zplnomocnění.
- » **Na straně dodavatele chybí el. podpis:** Dodavatel má podepsat smlouvu, vzniká tlak, ať si podpis zajistí, zadavatel výjimečně připustí listinné uzavření smlouvy nebo stanoví lhůtu s termínem, dokdy si el. podpis pořídí, nebo zadavatel uzavře smlouvu s druhým v pořadí. Doporučujeme, aby bylo přímo v zadávacích podmínkách, že má statutární zástupce dodavatele disponovat el. podpisem.
- » **Zástupce zadavatele ani dodavatele není přítomen:** V letním, zimním období – počkat, stanovit lhůtu.
- » **Zastaralé programové vybavení u dodavatelů:** Nelze vložit elektronický podpis, přehlednost systému, technické problémy, u malých živnostníků – nejlépe stanovit přiměřenou lhůtu, pokud nedodrží, vyloučit.

Je vhodné upozornovat statutární zástupce zadavatelů a dodavatelů, kteří se účastní zadávacích řízení, aby si elektronické podpisy zajistili.

Jestliže systém umožňuje jednoduché a efektivní zadávání, ušetří se mnoho času. Dodavatelé potom věnují více energie přípravě nabídky a zadavatelé výběru nejlepšího účastníka, namísto řešení formalit a technických potíží.

Uzavřené smlouvy by tam měly být vkládány ve strojově čitelném formátu, a to včetně příloh. Smluvní strany si dohodnou, zda smlouvu zašle k uveřejnění zadavatel, nebo dodavatel. Tato povinnost stojí spíše na straně zadavatele, který má k dispozici veškerou dokumentaci o zakázce. Častou chybou bývá, že zadavatelé neuveřejňují smlouvy ve strojově čitelném formátu nebo zapomenou připojit přílohy. Smlouvy uveřejňované v registru smluv nemusejí být podepsány. Zadavatel nemá povinnost zveřejnit uzavřenou smlouvu na profilu zadavatele, jak byl povinen před účinností zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv. Obsah uveřejněné smlouvy by měl být stejný jako originál oboustranně uzavřené smlouvy.

Otázkou zůstává, zda v zadávacím řízení uzavírat smlouvu vždy elektronicky, případně umožnit uzavření v listinné podobě. Smlouvu uzavírá zadavatel s dodavatelem, přičemž jejím oboustranným podpisem je ukončeno zadávací řízení. S přihlédnutím k výkladu ZZVZ, zadávacích směrnic a předpisů EU by se měly realizační smlouvy uzavírat v elektronické podobě. Dojde-li však na konci zadávacího



Prohlídka laboratoří SZŠ a VOŠZ Plzeň – pozorující – Blanka Wohlmuthová – asistentka ředitelky CN

řízení k listinnému podpisu, smlouva je platně uzavřena.

V praxi zadavatelů Plzeňského kraje se objevilo několik případů, že smlouva byla v zadávacím řízení uzavřena v listinné podobě. Příslušný zadavatel tento způsob výjimečně připustil, neboť statutární zástupce dodavatele nedisponoval elektronickým podpisem. Pokud by zadavatel trval na elektronickém podepsání, hrozilo by oddálení, nebo dokonce neuzavření smlouvy s vybraným dodavatelem. Vhodné je v zadávacích podmínkách upozornit dodavatele na povinnost opatřit si elektronický podpis. Totéž by si měl zadavatel ohlídat u svých statutárních zástupců, kteří podepisují důležité dokumenty jako rozhodnutí a smlouvy. ▲

SHRNUTÍ

- **Proces elektronizace veřejné správy v ČR probíhá již přes 10 let. S účinností zákona č. 134/2016 Sb. došlo k upřednostnění el. komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem před listinnou.**
- **Povinná elektronizace se týká zadávacích řízení v podlimitních a nadlimitních VZ. Povinnost elektronicky zadávat a komunikovat nastala postupně, a to v roce 2017 pro centrální zadavatele, organizační složky státu a ČNB, v roce 2018 pro ostatní veřejné zadavatele.**
- **Elektronizace VZ je pozitivním krokem, který zrychlil a zefektivnil průběh zadávacích řízení. Dochází tím k úspoře jak veřejných prostředků, tak času zástupců zadavatele a dodavatelů.**
- **Prosazování elektronizace neprobíhá jednoduše, vyskytla se různá úskalí. Záleží na postoji a zkušenostech uživatelů ve spojení s funkcí el. nástroje.**
- **Trvalým prosazováním elektronizace a proškolením se proces zadávání VZ urychlí, čímž bude dosaženo základního cíle – efektivního a hospodárneho veřejného zadávání.**

též přípustná v případě narušení zabezpečení systému. Povinnost elektronické komunikace se nevztahuje na nabídková řízení v dopravě podle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících. Elektronická komunikace je povinná během zadávacího řízení od vyhlášení po ukončení, proto není povinné postupovat elektronicky při předběžných tržních konzultacích nebo při podpisu dodatku ke smlouvě. Tyto úkony jsou prováděny mimo zadávací řízení.

Co se týká veřejných zakázek malého rozsahu, záleží na zadavateli, jakou formu komunikace zvolí. U VZMR vyšší hodnoty nebo se složitějším předmětem plnění lze doporučit povinnou elektronickou komunikaci. V ostatních případech se přihlédne k okruhu dodavatelů a typu veřejné zakázky. Netrvá-li zadavatel na elektronické komunikaci, může v jedné VZMR připustit elektronickou i listinnou formu, případně jen formu listinnou. Organizace Plzeňského kraje preferují výhradně elektronickou formu u všech centralizovaných zakázek malého rozsahu, dále u VZMR nad 1 mil. Kč, které se povinně soutěží v systému E-ZAK. Ve VZMR s hodnotou nižší než 1 mil. Kč se zadavatelé rozhodují samostatně, zda budou komunikovat prostřednictvím e-mailu, nebo listinnou formou.

Uveřejňování v registru smluv

Součástí procesu elektronizace je také uveřejňování v registru smluv.