

ELEKTRONIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

ANDREA SCHELLEOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstract in original language

Článek se zabývá problematikou elektronizace veřejné správy s důrazem na elektronické zadávání veřejných zakázek. V rámci mého příspěvku se budu snažit nastínit problematiku tzv. eGovernmentu nebo-li elektronických nástrojů, které mají být ve veřejné správě využívány. Dále se budu věnovat zejména problematice elektronického zadávání veřejných zakázek jak z hlediska současné právní úpravy, tak i z hlediska požadavků *de lege ferenda* a to i zejména v souvislosti s přijatým Národním plánem zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek.

Key words in original language

Veřejná zakázka; veřejná správa; eGovernment; elektronizace; nástroje; zadavatel.

Abstract

The article deals with current questions concerning the electronization of public administrating with the aspects requirements for conducting public procurement using electronic means. Part of my contribution will deal with the problematics of eGovernment which absorbs the electronics tools used in public administration. Futher I'll try to focus on the topic of electronic tools within public procurement awarding procedures. This topic will be described from the nowadays legal regulations as well as the requirement *de lege ferenda* which are mostly connected with the National plan for estabilishment of electronic awarding procedures for public procurement.

Key words

Public contract; public administration; eGovernment; electronization; tools; contratcting authority.

Úvod

Elektronizace veřejné správy (tzv. eGovernment) je v současné době z hlediska zavádění celosvětových nových trendů ve veřejné správě velice aktuálním tématem, neboť 21. století se již neobejde bez informačních a komunikačních technologií a zejména veřejná správa se snaží absorbovat tyto technologie pro usnadnění svých procesů. Tato oblast se dotýká celé veřejné správy, přičemž jednou z oblastí veřejné správy, která je v současné době velice diskutována je elektronizace zadávání veřejných zakázek. Právě toto téma bude předmětem mého příspěvku, přičemž mé závěry budou vycházet jednak z praktických poznatků a dále z absolvování několika konferencí, které se tímto tématem zabíraly. Pro veřejnost je bohužel ve

většině zemí spjat pojem eGovernment snad jen s elektronickým podpisem, možností podat daňové přiznání, případně vyřídit důležité záležitosti se státní správou e-mailem. Vzhledem k tomu, že elektronizace v sobě zahrnuje řadu dalších aspektů, je v současné době celosvětová snaha snažit o zakomponování stále více elektronických prostředků do činnosti veřejné správy, které by usnadnily procesy spojené s komunikací veřejné správy a ostatních občanů (v současné době probíhá nejen u nás řada školení a interaktivních výukových modulů). Pronikání nových informačních technologií (IT) do našeho každodenního života je stále více intenzivnější, přičemž stále častěji jsou brány v úvahu praktické dopady jejich aplikace v každodenním životě. V 90. letech minulého století si vlády začaly uvědomovat nejen vliv IT, ale i možnosti jejich využití ve veřejné správě. Vznikl tedy program nazvaný eGovernment (tzv. elektronická vláda), který má za cíl zpřístupnit moderní informační technologie, a zejména Internet, co nejširšímu okruhu občanů každé země. Současně eGovernment vytváří projekty, které řeší aplikaci IT ve veřejné správě s cílem usnadnit a zjednodušit styk občana s veřejnou správou, nahradit pobíhání od úřadu k úřadu vyřizováním požadavků a potřeb občanů elektronickou formou. Služby celosvětové počítačové sítě Internet umožňují levně a efektivně komunikovat a spolupracovat stále většímu množství jedinců a institucí na celém světě a to i mezi jednotlivými státy. Od devadesátých let 20. století se každý rok počet počítačů připojených k internetu téměř zdvojnásobuje, přičemž tento celosvětový trend se nevyhýbá ani oblasti státní správy. Šíření internetu jako komunikační infrastruktury i jako největšího dynamického zdroje informací je tak rychlé a masivní, že se vytváří celosvětové klima založené na principech elektronizace. V takovémto světě tedy není možné nebrat na vědomí prostor eGovernmentu, jakožto prostor nových možností a finančních úspor, který je ve spoustě zemí světa již běžnou součástí fungování veřejné správy a s ní spojených činností.

K problematice elektronizace v rámci zadávání veřejných zakázek

Současné znění zákona o veřejných zakázkách (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) v sobě absorbuje mnohem větší důraz na zadávání prostřednictvím elektronických prostředků, než jak tomu bylo v rámci předchozích právních úprav. Elektronické zadávání by mělo být v budoucnosti stejně běžné a aplikované jako v současnosti používaná listinná forma zadávání veřejných zakázek. K tomu, aby mohlo elektronické zadávání začít plně fungovat, přijala vláda usnesení č. 500 ze dne 10. května 2006 o Národním plánu zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 – 2010. Právní rámec pro elektronické zadávání veřejných zakázek je součástí Směrnic Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a č. 2004/17/ES, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Tyto směrnice poskytují komplexní rámec pro elektronické zadávání zakázek otevřeným,

transparentním a nediskriminačním způsobem, stanovují pravidla pro elektronické nabídkové řízení a určují podmínky pro moderní nákupní metody založené na elektronických komunikačních prostředcích. Uvedené směrnice byly transponovány do zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), včetně komplexního rámce elektronického zadávání veřejných zakázek. Pro implementaci nového právního rámce elektronického zadávání veřejných zakázek vydala Evropská komise sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů č. SEK (2004) 1639 "Akční plán provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek", z něhož vyplývá požadavek na členské státy EU zpracovat národní plány zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek.

V rámci naší legislativy jsou bližší požadavky týkající se elektronického zadávání veřejných zakázek jsou upraveny prováděcím právním předpisem k novému zákonu a to vyhláškou č. 329/2006 Sb., kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek. Kromě uvedené vyhlášky je dalším legislativním pramenem pro elektronické zadávání veřejných zakázek vyhláška č. 326/2006 Sb., o podrobnostech atestačních řízení pro elektronické nástroje, náležitostech žádosti o atest a o výši poplatku za podání žádosti o atest a taktéž zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Elektronizace veřejných zakázek na národní úrovni

V České republice se elektronizace veřejných zakázek začala rozvíjet na základě zákona č. 137/2006 Sb. a shora uvedeného Usnesení vlády č. 500, na jehož základě byl přijat tzv. Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006-2010. Vláda ČR reagovala schválením Národního plánu na trvalý tlak Evropské komise směrem k členským státům na zavádění elektronických obchodních praktik do procesu veřejného investování. Ke zpracování národních plánů Evropská komise přímo vyzvala členské státy ve svém tzv. Akčním plánu. Národní plán je rovněž důležitým nástrojem k podpoře implementace strukturálních fondů EU. Elektronické zadávání se vztahuje i na veřejné zakázky financované či spolufinancované ze strukturálních fondů EU a i při zadávání těchto veřejných zakázek lze dosahovat finančních i nefinančních přínosů uvedených v Národním plánu. Realizace Národního plánu je uskutečňována řadou opatření a úkolů, na kterých se podílí Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra,

Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zemědělství, Správa státních hmotných rezerv a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.¹

Tento národní plán vychází z potřeby České republiky systémově řešit oblast zavádění moderních informačních a komunikačních technologií do procesu zadávání veřejných zakázek a procesu veřejného investování. Je výrazem snahy vlády České republiky realizovat co možná největší podíl veřejných nákupů „online“ a povzbudit zadavatele a dodavatele k přijetí odpovídajících elektronických obchodních praktik. V rámci tohoto plánu se možnost elektronického zadávání nevztahuje pouze na veřejné zakázky, ale současně i na koncesní smlouvy. Tento národní plán je výrazem vůle veřejného sektoru zavádět elektronické nástroje do nákupních procesů a rozšiřovat možnosti využití elektronického obchodu prostřednictvím elektronického zadávání veřejných zakázek. Z postu vlády České republiky je tento plán výřem uvědomění si významu elektronického zadávání veřejných zakázek pro rozvoj elektronického obchodu v ČR, neboť veřejné nákupy představují vysoké procento transakcí v kontextu národního hospodářství. Zapojení moderních informačních a komunikačních technologií do procesu zadávání veřejných zakázek by na základě tohoto plánu mělo vést ke zvýšení transparentnosti zadávacího procesu, snížení transakčních nákladů a cen předmětů veřejných zakázek a řady dalších přínosů, které z toho plánu vycházejí. Současně je, ale nutné dodat, že elektronický zadávací proces s sebou na druhou stranu ponese nová rizika, která mohou ohrozit důvěryhodnost zadávacího řízení či bezpečnostní rizika související se skutečností, že elektronické nástroje pro zadávání veřejných zakázek jsou napojeny na veřejné sítě. Z toho důvodu jsou součástí schváleného plánu i opatření směřující k eliminaci či snížení rizik, která budou muset být implementována ještě před uvedením systémů elektronického zadávání do procesu.

Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek počítá i se skutečností, že některé kroky zadávacího řízení budou činěny jak ve formě elektronické, tak i v listinné, přičemž cílem do budoucna je postupná integrace elektronického zadávání do všech forem zadávání a propojení jednotlivých systémů. V Národním plánu jsou z toho důvodu vymezeny i další cíle, které na proces elektronizace veřejných zakázek navazují. Mezi tyto cíle patří např. širší využívání elektronických objednávkových systémů či elektronických zúčtovacích a platebních systémů.

Základním cílem Národní plánu je usnadnit a zrychlit zavádění elektronických nástrojů do procesu elektronického zadávání veřejných zakázek a podpořit informačními a komunikačními technologiemi všechny činnosti procesu zadávání veřejných zakázek.

¹ www.portal-vz.cz

Vybrané instituty elektronického zadávání obsažené v současné úpravě

Nový zákon o veřejných zakázkách (zákon č. 137/2006 Sb.) má jak veřejnoprávní rysy, tak i soukromoprávní rysy. Mezi veřejnoprávní rysy patří správní řízení v souvislosti se seznamem kvalifikovaných dodavatelů, a systémem certifikovaných dodavatelů, dohledová činnost nad zákonem a atestační řízení, přičemž mezi soukromoprávní rysy pak patří všechna ostatní ustanovení zákona. Při samotných elektronických úkonech mezi zadavatelem a dodavatelem se celý vztah řídí soukromoprávní úpravou. Dle současné úpravy může zadavatel používat elektronické nástroje pouze, pokud použití těchto elektronických nástrojů neporušuje zákaz diskriminace, pokud jsou tyto nástroje s ohledem na předmět veřejné zakázky obecně dostupné a slučitelné s běžně užívanými informačními a komunikačními technologiemi. Pro zajištění splnění těchto požadavků mohou být elektronické nástroje v zadávacím řízení použity pouze tehdy, jsou-li atestovány v atestačním řízení prováděném Ministerstvem informatiky. V rámci atestačního řízení jsou zkoumány požadavky shody elektronického nástroje s požadavky, které jsou staveny zákonem č. 137/2006 Sb. a prováděcími předpisy k tomuto zákonu. Po absolvování atestačního řízení je Ministerstvem informatiky vydán atest, který osvědčuje shodu elektronického nástroje s požadavky kladenými na tento nástroj. Podrobnosti atestačního řízení jsou upraveny ve vyhlášce č. 326/2006 Sb.

V rámci každého zadávacího řízení je povinností zadavatele určit osoby, které jsou za něj oprávněny činit v předmětném zadávacím řízení jednotlivé elektronické úkony. Mezi tyto úkony pak patří zejména poskytování zadávací dokumentace, výzvy k účasti a podávání nabídek, poskytování dodatečných informací nebo potvrzování doručení nabídek, jejich otevírání a pozvání k jednáním. Pokud pak zadavatel činí v zadávacím řízení jakýkoliv elektronický úkon vůči uchazeči (dodavateli), je nutné, aby byl tento úkon opatření platným zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu oprávněné osoby zadavatele nebo platnou elektronickou značkou založenou na kvalifikovaném systémovém certifikátu zadavatele.

V souvislosti s elektronickým zadávacím řízením vyvolává u zadavatelů obavy problematika znatelnosti elektronických podpisů požívaných zahraničními dodavateli. Vzhledem k soukromoprávní povaze zadávání veřejných zakázek je však elektronické podepisování při přeshraničním styku legislativně vyřešeno a obavy zadavatelů pramení zejména z nízkého povědomí o mezinárodních aspektech elektronického podpisu. Určité problémy v rámci přeshraničního styku lze spatřovat v tom, že není možné získat důvěryhodnou informaci o tom, zda jde skutečně o kvalifikovaný certifikát, tak jak je upraven zákonem. Dalším problémem, který v řadě případů nastává je jazyková rozdílnost, kdy jsou údaje v certifikátech, kterými se mají jednotlivé strany řídit, zpravidla v národních jazycích. Právní úprava elektronického podepisování v rámci přeshraničního styku je

obsažena zejména v zákonu č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu. Základem této úpravy je požadavek směrnice evropského parlamentu a rady 1999/93/ES, aby kvalifikované certifikáty vydané podle právní úpravy, která je v souladu s touto směrnicí, byla uznávány, jako kvalifikované ve všech členských státech EU. V praxi to pak znamená, že elektronický podpis, který je založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném podle práva jiného členského státu, má z pohledu požadavku na elektronický podpis stejný účinek jako podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném podle českého zákona o elektronickém podpisu. Vzhledem k tomu, že navrhování nebo uzavírání obchodních smluv či konání jiných právních úkonů v zadávacím řízení je upraveno soukromoprávními normami a nejedná se o úkony v oblasti orgánů veřejné moci, český právní řád neklade další požadavky na elektronický podpis a je tedy možné, aby ke stejným úkonům byly bez dalšího používány i zahraniční kvalifikované certifikáty.

Pro podávání nabídek a jejich doplňování a také pro podávání předběžných nabídek zadavatel uveřejňuje ve vyhlášení, případně výzvě, elektronickou adresu pro podávání nabídek, žádostí o účast a prodávání aukčních hodnot. Dodavatel pak chrání obsah své podané nabídky před neoprávněným čtením formou šifrování jejich obsahu. U podávání nabídek, příp. žádostí o účast v zadávacím řízení je určitým problémem prokazování kvalifikace. K prokazování splnění kvalifikace doklady v elektronické podobě v rámci zadávacího řízení lze za stávající právní úpravy využít elektronický výpis ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů nebo certifikát ze systému certifikovaných dodavatelů v elektronické podobě. Nový zákon o veřejných zakázkách dále umožňuje, aby dodavatel předložil zadavateli údaje nezbytné pro hodnocení nabídky ve formě elektronického katalogu. V současné je jejich využívání spíše vyjimečné, avšak v okamžiku, kdy začnou být plně využívány, mělo by dojít k přínosu značných procesních úspor spojených se zpracováním a hodnocením nabídek, jak na straně dodavatelů, tak i zadavatelů. Současný zákon nestanoví žádné obsahové požadavky a ani nejsou vytvořeny jednotné standardy pro obsah elektronických katalogů, což může tvořit určité překážky pro jejich širší využívání. Vývoj rámcových norem pro elektronické katalogy je jejich ze standardizačních projektů zastřešených Evropskou komisí.

V souvislosti s podáváním nabídek jsou zákonem upraveny další povinnosti zadavatele z hlediska elektronických úkonů. Stanoví-li zadavatel v souladu s ustanovením § 39 an. ZVZ lhůtu pro podávání nabídky, zajistí, aby nabídka podaná na elektronickou adresu pro podávání nabídek byla před uplynutím stanovené lhůty dále zpracována v souladu s vyhláškou č. 329/2006 Sb. a uložena v nezměněné podobě do doby jejího otevření. Zadavatel zároveň odešle dodavateli na jeho elektronickou adresu oznámení o doručení nabídky. Zadavatel označí nabídku doručenu po uplynutí stanovené lhůty pro podávání nabídky jako nepřijatelnou. V takovém případě odešle zadavatel dodavateli na jeho elektronickou adresu oznámení

o této skutečnosti (§ 6 odst. 5 vyhl.329). Po podání nabídky zadavatel ověří platnost zaručeného elektronického podpisu dodavatele a výsledek ověření zaznamená k doručené nabídce. Se záznamem o ověření platnosti zaručeného elektronického podpisu se dále zachází obdobně jako s identifikátorem elektronické podatelny podle již uvedené vyhlášky č. 496/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zadavatel nebo osoby oprávněné k otevírání nabídek zajistí odtajnění obsahu nabídek s využitím soukromého klíče. Soukromý klíč určený odtajnění nabídek musí zadavatel zajistit proti ztrátě a neoprávněnému přístupu po celou dobu platnosti odpovídajícího certifikátu veřejného klíče, a dále aby nebylo možné za vynaložení přiměřených prostředků soukromý klíč padělat. Zadavatel zajistí, aby odtajnění nabídek s využitím soukromého klíče prováděly oprávněné osoby tak, aby odtajnění nabídek mohly provést vždy dvě nebo více oprávněných osob z jejich celkového počtu a nebylo možné použít soukromý klíč k odtajnění nabídek jiným způsobem než součinností oprávněných osob a dále zadavatel zajistí, aby elektronický nástroj neumožnil odtajnění nabídky před lhůtou stanovenou k jejímu otevření. Elektronická nabídka po jejím otevření, přečtení, posouzení nebo hodnocení musí zůstat uložena u zadavatele jen v její zašifrované podobě.

Aplikační problémy spojené s elektronickým zadáváním

Zásadními problémy z hlediska aplikace elektronického zadávání je a i do budoucna zůstane otázka bezpečnosti. Bezpečné používání elektronických prostředků souvisí s dostatečným zabezpečením technické podpory a elektronických nástrojů, stejně jako kontrolních mechanismů pro ověřování shody funkčnosti elektronických nástrojů s legislativními požadavky. Všechny tyto problematiky jsou součástí Národního plánu, přičemž Vláda České republiky má právě z důvodu řešení těchto skutečností zájem na tom, aby se experti na zadávání veřejných zakázek z věcně příslušných resortů ČR aktivně účastnili činnosti Public Procurement Network, jejímž základním účelem je posílit aplikaci zadávacích postupů stanovených právním rámcem Evropského společenství a to sdílením a vzájemnou výměnou zkušeností a benchmarkingem. V současné době je Česká republika zapojena do řady aktivit zastřešených Evropskou komisí, přičemž účast na jednotlivých iniciativách je v současné době zajišťována jednotlivými věcně příslušnými resorty. Co se týká samotné problematiky bezpečnosti používání elektronických nástrojů, tak ta je v současné době řešena vyhláškou č. 326/2006 Sb. Tato vyhláška obsahuje řadu povinností vztahujících se k zajištění bezpečnosti při zadávání veřejných zakázek, avšak všechny tyto povinnosti jsou řešeny spíše na obecné úrovni. Určitou novou úpravu v oblasti bezpečnosti informačního systému zavedla novela zákona č. 365/2000 Sb., která klade větší důraz na zajištění důvěryhodnosti, integrity a dostupnosti informací zpracovávaných v Informačním systému veřejné správy (IS VS).

Závěr

Elektronizace veřejné správy je v současné době v období značného rozvoje a spolu s tím se rozvíjí i oblast elektronického zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že elektronizace je pojmem technickým, je v rámci legislativního ošetření nutné dbát na dostatečné bezpečnostní opatření a specifické určení všech jednotlivých nástrojů. V současné době je zájem státu na elektronizaci veřejných zakázek zřejmý z hlediska vytvoření Národního plánu, který by se měl v nejbližší době začít plnit. Zájem na prosazení elektronizace v oblasti veřejných zakázek je značný jak ze strany zadavatelů, kterým se tímto procesem sníží administrativní náročnost při hodnocení a průběhu zadávacího řízení, ale stejně tak je zájem i ze strany dodavatelů, kteří se díky tomuto procesu budou moci účastnit více zadávacích řízení a tím zvyšovat konkurenceschopnost v rámci všech zadávacích řízení.

Literature:

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
- Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách – Komentář, Praha: C.H.Beck, 2006, 80-7179479-1
- Krč, R., Marek, K., Petr, M.: Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon – Komentář, Praha: Linde, 2008, 97-8807201711-9
- Šebesta, M., Olík, M., Machurek, T., Podešva, V.: Zákon o veřejných zakázkách s komentářem, Praha: ASPI, 2006, 80-7357-213-3

Contact – email

andrea.schelleova@seznam.cz