
**DOPAD NOVELY ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH
NA STAVEBNÍ ZAKÁZKY**

Zdeněk Krejza⁹⁰

ABSTRAKT:

Příspěvek pojednává o praktických dopadech novely zákona o veřejných zakázkách č. 55/2012 Sb., shrnuje hlavní důvody, které iniciovaly vydání novely zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., a upozorňuje na reálné dopady v oblasti zadávání veřejných zakázek a míru vlivu na cenu stavebních prací.

ABSTRACT:

The article deals with a practical influence of the amendment of law no. 55/2012 on public orders. It summarizes the main motives for the amendment of law no. 137/2006 regarding public orders, also makes notes about effects on the execution of public orders and its influence on the price of the building sector.

KLÍČOVÁ SLOVA:

Zákon, zadávání veřejných zakázek, stavební zakázka, důvody, dopady a cena.

KEYWORDS:

Law, placing of public orders, construction work, motives, effects and price.

1 ÚVOD

Dne 1. dubna 2012 nabyla účinnosti novela zákona č. 137/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění, tj. zákon č. 55/2012 Sb., (dále jen „novela zákona“). Tato novela zákona byla netrpělivě očekávána zadavateli, uchazeči, dodavateli i odbornou veřejností, jelikož si kladla poměrně velké cíle v celém procesu zadávání veřejných zakázek.

Již v době přípravy byla novela zákona označována mnohými přívlastky, jako např. transparentní, protikorupční, nediskriminační, evropská apod. Z toho lze poměrně snadno odvodit i důvody, resp. cíle autorů novely zákona. Na přípravě novely zákona se podíleli odborníci z řad Ministerstva pro místní rozvoj České republiky (dále jen „MMR“), svými podněty přispěla i Národní ekonomická rada vlády (dále jen „NERV“) a další organizace zabývající se problematikou transparentnosti a korupcí v procesu zadávání veřejných zakázek v ČR.

Vzhledem k výši objemu finančních prostředků plynoucích do oblasti stavebních investic, resp. stavebních zakázek, které jsou z větší části financovány z veřejných zdrojů, je zákon o zadávání veřejných zakázek jedním z nejdůležitějších právních nástrojů státní správy při kontrole hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky.

Z oficiální statistiky Informačního systému o veřejných zakázkách v ČR (dále jen „ISVZ“) lze získat informace o finančních prostředcích plynoucích z veřejných zdrojů v roce 2010 realizovaných prostřednictvím 8 922 veřejných zakázek v absolutní výši cca 268 mld. Kč.

⁹⁰⁾ Krejza, Zdeněk, Ing. – 1. autor, Ústav stavební ekonomiky a řízení, Fakulta stavební, Vysoké učení technické v Brně, Veveří 331/95, 602 00 Brno, +420 54114 8636, krejza.z@fce.vutbr.cz

Z toho bylo vynaloženo v oblasti stavebních prací 138 mld. Kč (tj. přes 51 %). V oblasti stavebních prací realizovali veřejní zadavatelé zakázky ve finančním objemu 108 mld. Kč (tj. přes 78 %) a zbytek 30 mld. Kč (tj. téměř 22 %) byl realizován prostřednictvím sektorových zadavatelů. Členění na veřejné a sektorové zadavatele je zde uvedeno záměrně, jelikož novela zákona se na veřejné zakázky realizované sektorovými zadavateli nevztahuje. V konečném důsledku to znamená nižší stupeň kontroly hospodaření a transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky ve výši cca 30 mld. Kč.

Přestože doba účinnosti novely zákona není příliš dlouhá, je možné provést konfrontaci záměrů novely zákona a analýzu jejích dopadů v oblasti zadávání veřejných zakázek (dále jen „VZ“), přičemž předmětem zjišťování bude především oblast zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

2 DŮVODY NOVELIZACE ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

2.1 Obecné důvody k novele zákona

Mezi obecné důvody, které vedly k novelizaci zákona o VZ patří:

- zvýšení transparentnosti v oblasti zadávání VZ,
- zjednodušení zadávacích podmínek pro uchazeče,
- úprava procesu výběru nejvhodnějšího uchazeče pro snazší aplikaci zákona,
- zefektivnění vynakládání veřejných prostředků a posílení možnosti kontroly,
- zabezpečení objektivního a rovného přístupu pro všechny uchazeče,
- jednodušší kontrolu dodržování principů hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

Mezi výše citovanými důvody však není uvedena implementace práva Evropské unie do národního zákonného rámce. Přestože se čas od času v tisku objevuje informace, že je nutné implementovat právo Evropské unie, tato povinnost nebyla důvodem přijetí této novely zákona, Novela zákona reaguje především na programové prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010 a rovněž navazující dokument Strategie vlády v boji s korupcí. Tento dokument byl schválen usnesením vlády č. 1 ze dne 5. ledna 2011, a to pro oblast zadávání veřejných zakázek.

K tomu, aby bylo možné dosáhnout vytyčených cílů, bylo nutné uvést do praxe celou řadu konkrétních opatření, které zavádí samotná novela zákona, ale to samo o sobě není dostačující. Je nutné vydat nové či aktualizovat další zákonné normy, které reálně zvýší pozitivní efekt novely zákona. Patří sem např. prováděcí vyhláška k novele zákona, obchodní zákoník a zákon o cenných papírech. Bez těchto souvisejících dokumentů není možné naplnit reálně a efektivně programové prohlášení vlády.

2.2 Hlavní důvody k novele zákona

Hlavním důvody k novelizaci zákona o VZ lze shrnout v následujícím „Hlavním důvodem k novelizaci zákona o VZ je změnit systém zadávání VZ tak, aby se minimalizovala veškerá korupční rizika, a to především zvýšením transparentnosti celého procesu zadávání VZ, veřejné kontroly nad hospodařením s veřejnými prostředky a zvýšení objektivnosti a rovného přístupu ke všem potenciálním uchazečům o VZ“.

3 NÁSTROJE NOVELY ZÁKONA

3.1 Nástroje ke zjednodušení zadávacích podmínek a zabezpečení objektivního a rovného přístupu pro uchazeče

Novela zákona přináší určitá zjednodušení procesu zadávacího řízení, a to především pro uchazeče o VZ. Definuje například zahájení zadávacího řízení již odesláním oznámení či výzvy, umožňuje prokázání kvalifikace uchazeče pouze prostřednictvím prostých kopií, apod. Jednou z hlavních a velmi diskutovaných změn je prokazování ekonomické a technické kvalifikace uchazeče výlučně čestným prohlášením, že uchazeč je schopen VZ splnit. Dále se jedná o zamezení možnosti požadovat v zadávací dokumentaci předložení osvědčení o řízení jakosti (certifikáty ISO 9000 resp. ISO 14000). Tento požadavek byl rovněž vnímán jako prostor pro korupci, jelikož výrazně omezuje počet uchazečů. Zadavatel nemá žádnou zákonnou možnost zkoumat technický, ekonomický a kvalitativní potenciál uchazeče pro splnění zakázky, toto ve finále může vést k problémům při realizaci díla. Došlo rovněž k významnému omezení používání dalších hodnotících kritérií.

3.2 Nástroje ke zvýšení transparentnosti v oblasti zadávání VZ a ke zefektivnění vynakládání veřejných prostředků a posílení možnosti kontroly

Jednou ze základních změn vedoucí ke zefektivnění vynakládání veřejných prostředků je výrazné snížení limitů pro zadávání všech VZ. Důvodem, který vedl zákonodárce k této změně, bylo především časté účelové dělení předmětu VZ samotnými zadavateli a využívání jednoduššího způsobu zadávání s kratšími lhůtami. Z tohoto důvodu byly limity pro VZ malého rozsahu na stavební práce sníženy z 6 mil. Kč na 3 mil. Kč a od 1. 4. 2014 dojde k dalšímu snížení na 1 mil. Kč. Limity pro podlimitní VZ na stavební práce klesly z 20 mil. Kč na 10 mil. Kč. Obecně se dá říci, že limity v jakékoliv výši vedou zadavatele k výše popsanému chování a proto lze i očekávat opačný efekt, že snížené limity povedou zadavatele ještě k větší snaze rozdělit zakázku pomocí ještě užšího vymezení předmětu díla a již dopředu budou počítat s využitím 20 % limitu navýšení objemu zakázky formou víceprací. Zadavatel má poměrně dostatek možností, jak tento postup obhájit a to především v době finanční krize, kdy je finančních prostředků nedostatek a zadavatel sám rozhoduje o jejich rozdělení pro daná účetní období. Jiná situace je u veřejných zadavatelů, kteří hospodaří s veřejnými prostředky ze strukturálních fondů. Pravidla některých poskytovatelů veřejných prostředků, jako je například Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“), ve svých pravidlech pro výběr dodavatele omezují výrazným způsobem vícepráci, že zadavatel s možností účelového navýšení finančního objemu VZ prostřednictvím víceprací nemůže prakticky počítat.

K transparentnosti VZ rovněž přispívá povinnost zadavatele zveřejňovat předběžné oznámení o chystané VZ a to min. 1 měsíc předem v ISVZ, a to u podlimitních a nadlimitních VZ. Tímto krokem může dojít ke zvýšení transparentnosti VZ a rozšíření okruhu potenciálních uchazečů ale pouze u těchto druhů VZ. Toto zadavateli přináší bezesporu další administrativní zátěž a náklady na tuto administrativu. Systém tak, jak je nastaven, bohužel uchazeči neposkytuje dostatek informací o předmětu chystané VZ. Novela zákona bohužel zároveň nedefinuje, do kdy musí zadavatel VZ skutečně vyhlásit. Může nastat situace, že od předběžného oznámení uplyne rok nebo více a pak se takové oznámení mine prakticky účinkem. Novela zákona „bohužel“ zrušila výhradní postavení České pošty a.s., která vedla jako jediná databázi informací o zveřejněných VZ, a otevřela tuto oblast konkurenci. Výsledný efekt jde přímo proti smyslu novely zákona resp. zajištění transparentnosti VZ.

Novela zákona rovněž definuje pojem „profil zadavatele“ a zavádí povinnost zadavateli zveřejňovat na tomto profilu celou řadu informací, jako např. textovou část zadávací dokumentace, smlouvu a její dodatky, výsledky hodnocení VZ atd. Novela zákona „bohužel“ otevřela možnost zveřejňovat tyto informace na jakémkoliv profilu zadavatele. Velké množství profilů zadavatele vnáší spíše chaos než řád. Situaci by výrazně zlepšilo, kdyby existoval jeden centrální a přehledný profil zadavatele. Za současné nepřehledné situace je nově zavedená povinnost zadavatele zveřejňovat informace na profilu zadavatele pouze předpokladem, ale nikoliv reálným nástrojem ke zvýšení transparentnosti VZ.

Obecně kladně vnímanou povinností zadavatele, kterou zavedla novela zákona je zveřejňování nabídkové ceny resp. číselných údajů přijatých nabídek, a to u všech uchazečů, již při otevírání obálek.

3.3 Nástroje upravující proces výběru nejvhodnějšího uchazeče a jednodušší kontrolu dodržování principu hospodárnosti, účelnosti a efektivity

Novela zákona zavádí nutnost výběru nejvýhodnější nabídky minimálně mezi dvěma hodnocenými nabídkami. Pokud existuje pouze jedna reálná nabídka, nelze takovou nabídku a je nutné VZ zrušit a opakovat proces vyhlášení VZ opakovaně s rizikem stejného výsledku.

Nejen v oblasti VZ na stavební práce novela zákona zavádí institut „významné zakázky“, ale vzhledem k absenci prováděcích předpisů je účinnost odložena až k 1. 4. 2014. Jedná se o VZ financované z prostředků ministerstev ve finančním objemu zakázky od 300 mil. Kč, které bude schvalovat vláda a dále VZ samosprávných územních ve finančním objemu od 20 mil. Kč, které bude schvalovat zastupitelstvo. V souvislosti s významnou zakázkou novel zákona upravuje např. složení hodnotící komise, jejíž členy musí být kvalifikované osoby zapsané v Seznamu hodnotitelů na Ministerstvu pro místní rozvoj (dále jen „MMR“). Po nabytí účinnosti prováděcích předpisů bude muset zadavatel požádat MMR o navržení dvou členů a dvou náhradníků do hodnotící komise. Z dosavadní díkce zákona však vyplývá, že se tyto členy hodnotící komise ve finále ani nemusí stát. Zadavatel totiž z navržených osob vylosuje členy a náhradníky a tyto poté ustanoví vláda. Záměr zákonodárce byl zřejmě jiný a dá se předpokládat novela tohoto ustanovení. V současné době lze rovněž pochybovat o tom, zda MMR bude disponovat dostatečným počtem kvalifikovaných pracovníků, kteří budou schopni související povinnosti kvalitně zabezpečit, a to zejména při precizním hodnocení nabídek uchazečů, jejichž počet je vysoký a rozsah nabídek (zejména pokud jde o zpracované výkazy výměr u VZ na stavební práce) velmi rozsáhlý. Rovněž průběh hodnocení je časově značně náročný. Toto ustanovení ve svém důsledku může vést zadavatele zejména k postupu, kterým by se vyhnul uvedeným administrativním a časovým nárokům, které s sebou významná zakázka přináší. Domnívám se, že na počet VZ na stavební práce toto ustanovení obecně nemá zásadní vliv, ale bude zcela jistě přinášet časové průtahy a administrativní náročnost pro zadavatele.

4 VLIV NA CENU STAVEBNÍCH ZAKÁZEK

4.1 Definice vnějších vlivů na ceny stavebních zakázek

Je nutné si uvědomit, že novela zákona není zaváděna do prostředí bez dalších vlivů na cenu stavebních zakázek. Jedním z hlavních vlivů, které může mít ovlivnit na výši ceny stavebních zakázek je samotná nabídka a poptávka, dále konkurence a v současné době i ekonomická krize.

V současné době je poměrně složité vyhodnotit, jaký vliv má zavedení novely zákona na cenu stavebních zakázek, resp. VZ na stavební práce. Je to především z důvodu krátké doby od uvedení do praxe, některé ustanovení novely zákona mají odloženou působnost na pozdější dobu a neexistují statistická data, která by tento vliv zaznamenala. Nacházíme se v době vlivu ekonomické krize, která ceny stavebních děl výrazně tlačí dolů pod úroveň smluvních cen, které dlouhá léta byly na úrovni cen tržních. V současné době lze vysledovat skutečnost, že ceny VZ na stavební práce se běžně pohybují v cenové úrovni o 30 – 40 % pod směrnými cenami. Bohužel se setkáváme i cenami VZ na stavební práce pod úrovní 50 % směrných cen, v těchto případech existuje důvodná pochybnost, zda je uchazeč resp. dodavatel (zhotovitel) vůbec schopen splnit předmět VZ v požadované kvalitě. V konečném důsledku na tom prodělá zadavatel, jelikož ten bude muset řešit nízkou kvalitu, zpoždění, záměnu materiálů.

4.2 Vliv novely zákona na cenu VZ na stavební práce

Jak bylo uvedeno v předcházející kapitole, zhodnotit samotný vliv novely je velice obtížné. Pokud ale budeme vycházet obecných pravidel, ekonomických zákonů a zkušeností, větší konkurenční prostředí s sebou přináší i větší tlak na snižování cen.

Mezi hlavní cíle novely zákona patří zjednodušení zadávacích podmínek pro uchazeče a zabezpečit rovný přístup pro všechny uchazeče. Navržená opatření zcela jistě otevře prostor pro další uchazeče, kteří nemají s VZ velkou či žádnou zkušenost. Dojde ke zvýšení konkurence v dané oblasti a v konečném důsledku se dá předpokládat i snižování cen. Ve snaze firem získat zakázku „za každou cenu“, se bude stále častěji objevovat skutečnost, že soutěžená cena bude hluboko pod úrovní směrných cen, tak jak jsem tomu svědky v některých případech již nyní.

5 ZÁVĚR

Novela zákona v oblasti transparentnosti zcela jistě zavádí nástroje, které mohou přispět ke zlepšení situace v dané oblasti. Bohužel bez existence dalších souvisejících dokumentů jsou opatření značně omezená. Na jedné straně novela zákona zavádí povinnost zveřejňovat celou řadu informací, na straně druhé zavádí zcela neprůhledný systém zveřejňování těchto informací. V konečném důsledku se toto opatření mine účinkem.

Novela zákona v oblasti zjednodušení zadávacích podmínek pro uchazeče a zabezpečení objektivního a rovného přístupu pro všechny uchazeče výrazně snižuje požadavky na prokázání technické a ekonomické způsobilosti, což ale v konečném důsledku povede k nárůstu počtu uchazečů, ale rovněž k problémům při realizaci díla.

Novela zákona v oblasti procesu výběru nejvhodnějšího uchazeče, zavádí jasnou povinnost soutěže o cenu a to tím, že zakazuje vybrat uchazeče, který podal nabídku sám, případně když ostatní uchazeči byli vyloučeni. V konečném důsledku to může vést zadavatele do situace, že bude opakovat VZ do nekonečna.

Novela zákona v oblasti zefektivnění vynakládání veřejných prostředků a posílení možnosti kontroly snižuje výrazně limity a zavádí pojem významná zakázka, ve svém důsledku to však povede k ještě větší snaze zakázku účelově rozdělit a vyhnout se přísnějším pravidlům, vyšší administrativní zátěži a delším časovým lhůtám.

Hlavní pozitiva, které novela zákona přináší, spatřuji v:

- pozitivním vliv na podnikatelské prostředí v ČR,
- zabránění účelovému zneužívání kvalifikace k diskriminaci uchazečů schopných realizovat VZ,
- větší transparentnost.

Hlavní negativa, které novela zákona přináší, spatřuji v:

- eliminaci dalších hodnotících kritérií na minimum a zaměření zadavatelů pouze na cenu VZ,
- radikální omezení požadavků na prokázání kvalifikace,
- nepřímý tlak na snižování cen až na dumpingovou hranici a v důsledku toho zhoršení kvality realizovaného díla,
- zadavatel je nucen vybrat jako nejvhodnější i takovou nabídku, o jejichž kvalitách existují velké pochybnosti.

6 LITERATURA

[1] Zákon č. 137/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších novel

[2] Zákon č 55/2012 Sb., o zadávání veřejných zakázek