

Otázka navýšení limitů pro VZMR o 50 procent: Smysl a úskalí

Mgr. Jiří Šimon

Ředitel Odboru strategií, práva a elektronizace VZ, MMR

JUDr. Jindřich Vítek, Ph.D.

Mgr. Kateřina Dračková

Advokátní kancelář
ÜRLICH VÍTEK & PARTNERS

Mgr. Milan Šebesta, LL.M.

Advokátní kancelář
MT Legal

Pro příští novelizaci se vážně diskutuje o navýšení limitů pro VZMR o 50 %, tj. u veřejných zakázek na dodávky a služby na 3 mil. Kč. Původní limit ve výši 2 mil. Kč platil s krátkou přestávkou asi 20 let. Pro státní zadavatele podle § 4 odst. 1 písm. a)–c) to bude znamenat zúžení podlimitního spektra do rozpětí pouze 3–3,5 mil. Kč. Je podle vás navýšení limitů o 50 % dostatečné, s ohledem na hospodářskou situaci a růst cen za dvě dekády? Je smysluplné, aby měli státní zadavatelé podlimitní hladinu vymezenou rozpětím zhruba jen 0,5 mil. Kč? A vidíte z vaší zkušenosti nějaké jiné úskalí plánované změny?



Mgr. Jiří Šimon

Jsem přesvědčen, že zvažované navýšení limitů o 50 %, tj. na 3 a 9 mil. Kč, je správné a systémové. Původně nastavené limity byly v porovnání s okolními zeměmi relativně vysoké, i proto došlo k jejich dočasnému krátkému snížení na polovinu. Od jejich opětovného zvýšení jsme zažívali dlouhou dobu cenové stability. Dobré je zmínit, že evropské limity pro dodávky a služby s novou směrnicí účinnou od roku 2014 klesly téměř o polovinu oproti předchozímu stavu. Cenový vývoj od roku 2020 však úvahy o zvýšení limitů plně odůvodňuje. Přestože cenový nárůst zatím nedosáhl 50 % oproti stavu přijetí původního zákona č. 137/2006 Sb., dá se předpokládat, že nynější cenová nestabilita ještě nějakou dobu potrvá, a proto je vhodné nastavit limity v dobře počitatelných částkách opět na delší dobu. Aktuálně diskutovaný návrh proto podporuji, pro vyšší hodnoty však nevidím opodstatnění.

Podlimitní režim využívají u dodávek a služeb i nyní více ostatní zadavatelé než ti státní. Úzký interval vede k pragmatickému rozhodování spíše pro nadlimitní režim, zvláště u zakázek s hůře odhadnutelnou předpokládanou hodnotou nebo u rámcových dohod. Navýšení podlimitu na evropskou úroveň by zname-



nalo zvýšení objemu zakázek, které by se nesoutěžily v režimu zákona. Navíc by pak bylo praktičtější limity zcela vyjmout ze zákona a pravidelně je aktualizovat vládním nařízením tak, jako se pravidelně aktualizují limity evropské.

Plánovaná změna se dotkne nejen úpravy vnitřních předpisů. Ministerstvo pro místní rozvoj již nyní diskutuje možnosti úpravy limitů v Metodickém pokynu pro oblast zadávání zakázek – pro zakázky hrazené z unijních fondů. Pro MMR znamená vyšší využívání veřejných zakázek malého rozsahu větší důraz na metodickou podporu v dané oblasti.

JUDr. Jindřich Vítek, Ph.D., Mgr. Kateřina Dračková

Veřejné zakázky malého rozsahu mají v České republice dlouholetou tradici. Jejich smyslem je zejména snížit administrativní zátěž zadavatelů, jakož i umožnit rychlé zadání veřejných zakázek za dodržení základních zásad uvedených ZZVZ. Co se týče limitů pro VZMR, nelze přehlédnout, že se dlouhodobě nezvyšovaly a setrvávají na stejné úrovni již několik let, a to i přes značnou inflaci, které jsme byli v posledních letech svědky. Pro VZMR na dodávky a služby činí tento limit 2 mil. Kč bez DPH a na stavební práce 6 mil. Kč. Navýšení uvedených limitů o 50 % mírně dořovná stav způsobený inflací, avšak nezpůsobí navýšení počtu veřejných zakázek zadávaných mimo zadávací řízení.

Domnívám se, že ani zvýšení daných limitů o 50 % není dostatečné. Podle mého názoru by bylo adekvátní navýšení o 100 %, tj. u VZMR na dodávky a služby na limit 4 mil. Kč a u stavebních prací 12 mil. Kč. Současně si ovšem uvědomuji, že by takové zvýšení nekorespondovalo s nařízením Evropské komise, které stanovuje jednotné finanční limity pro všechny členské státy. Současné nastavení limitů považuji za neúnosně nízké, kladoucí nepřiměřené požadavky na administrativu u malých zadavatelů, jako například malých obcí, které se potýkají s kapacitním nedostatkem pro zadávání veřejných zakázek podle ZZVZ.

S ohledem na navýšení finančního limitu pro režim VZMR vzniká logická úvaha, že by mělo dojít i k navýšení limitu pro podlimitní veřejné zakázky. Nicméně nelze opomenout, že jejich horní limit je stanoven na základě nařízení Komise určujícího jednotné limity pro všechny členské státy: Zpravidla je měněn jednou za dva roky, přičemž k poslední změně došlo k 1. 1. 2024. Následně jsou dané částky přežaty a uvedeny ve vládním nařízení č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek (dále jen „nařízení“). Horní limit pro podlimitní režim tak závisí na uvážení Evropské komise a je do značné míry diskutabilní, zda EU přistoupí k jeho navýšení, když v průměru v rámci Unie nerostla inflace tak razantně jako v ČR.

Cenové rozpětí ve výši zhruba 0,5 mil. Kč pro aplikaci podlimitního režimu u veřejných zakázek na služby a dodávky nevidím jako nesmyslné. Nicméně si uvědomuji, že může vést k tlaku zadavatelů na to, aby se veřejné zakázky podle ust. § 2 odst. 1 písm. a) a podle § 3 odst. 1 písm. a) nařízení vešly do limitu VZMR, takže se podlimitní režim bude v jejich případě používat minimálně.

Jako určité úskalí plánované změny vnímá veřejnost fakt, že zadávání veřejných zakázek mimo zadávací řízení vede k nevhodnému nakládání s veřejnými prostředky a ponechává prostor pro korupční jednání. I při postupu mimo zadávací řízení však zadavatelé musejí v souladu s ust. § 31 ZZVZ dodržovat zákonná ustanovení, a to zejména zásady podle ust. § 6. Jsou přitom povinni se při zadávání takových zakázek držet intencí samotného ZZVZ a dodržovat základní účel v něm obsa-

žený právní úpravy, tj. zachování hospodárneho, efektivního a účelného vynakládání veřejných prostředků. Většina zadavatelů navíc zadávání veřejných zakázek mimo zadávací řízení upravuje v interních směrnících, které podrobně určují jeho pravidla, a způsob zadání VZMR se obvykle odvíjí od finančních limitů stanovených zadavatelem: Nejnížší jsou určeny pro přímé zadání a nejvyšší pro otevřené výzvy. I v rámci směrnic se tak zohledňuje, aby větší veřejné zakázky nemohly být dodavatelům zadávány napřímo.

Subsidiárně se také aplikuje ust. § 1731 a násl. OZ, pokud se jedná o uzavřenou výzvu či přímé oslovení dodavatelů, nebo ust. § 1772 a násl. v případě otevřené výzvy. Kromě toho je zadavatel u VZMR hrazených z dotací povinen dodržovat nad rámec zákona i podmínky pro poskytnutí dotace stanovené jejím poskytovatelem, jež většinou obsahují přísnější podmínky, než stanoví zákon pro VZMR. A navíc za podmínky, že se na smlouvy uzavřené na základě VZMR nevztahuje výjimka podle zákona o registru smluv, jsou veškeré smlouvy s hodnotou předmětu vyšší než 50 tis. Kč uveřejněny v registru smluv. Tudiž je plně zachována i transparentnost ohledně shora uvedených veřejných zakázek.

I v rámci směrnic se zohledňuje, aby větší veřejné zakázky nemohly být dodavatelům zadávány napřímo

Mgr. Milan Šebesta, LL.M.

Diskuse nad výší finančních limitů pro VZMR probíhá prakticky od okamžiku přijímání prvního, v té době ještě s Evropskou unií neharmonizovaného zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který definoval hranici 2 mil. Kč bez DPH. Dlužno podotknout, že dle jeho ust. § 49b mohl zadavatel u VZMR rozhodnout o jejím přímém zadání za cenu obvyklou, kdežto aktuální zákon takto výslovně uvedené neumožňuje, a naopak i zadávání malých zakázek do určité míry reguluje prostřednictvím požadavku na dodržení zákonných zásad (§ 31). Danou optikou lze konstatovat, že se s ohledem na vývoj hodnoty peněz finanční hranice pro malé zakázky v průběhu času fakticky poměrně razantně snížila, a naopak se částečně zpřísnily požadavky na jejich zadávání.

Pro diskusi nad výší limitů je třeba zásadně zvážit, že uvedená hladina může představovat pro různé kategorie zadavatelů různě odlišný objem peněz. Například pro ministerstva, krajské úřady či magistráty budou finanční limity pro VZMR ve vztahu k jimi zadávaným veřejným zakázkám zpravidla nízké a procento objemu jejich nákupů v režimu zadávacího řízení a mimo něj bude zřejmě výrazně vychýleno ve prospěch zadávání v zadávacím řízení. Na druhou stranu pro tisíce obcí napříč ČR půjde o poměrně vysoké hodnoty, kdy se nad ně dostanou zpravidla jen několikrát do roka, a to ještě u významnějších, často dotovaných akcí. Od toho se může odvíjet diskuse, zda případně zohledňovat finanční limity i podle velikosti příslušného zadavatele. Další bod diskuse může cílit na to, jestli výši limitů pro VZMR nezohledňovat podle

jednotlivých kategorií zadavatelů. Daný pohled by se do jisté míry blížil unijnímu přístupu, který pro jednotlivé kategorie zadavatelů definuje různé výše finančních limitů pro povinnost zadávat veřejné zakázky v nadlimitním režimu. Uvedený trend by sledoval důležitost dílčích kategorií zadavatelů a vyšší zájem – či přesněji přísnost – na nižší finanční hranici pro některé kategorie zadavatelů, jako jsou například ústřední orgány státní správy.

Ve světle uvedeného vnímám i zvažované navýšení limitů. Pro malé zadavatele může jít o poměrně velký skok, zatímco pro větší zadavatele bude sice menší, nicméně současně se v absolutním počtu může jednat o relativně významné množství zakázek, které by se „přehouply“ do volnějšího režimu zadávání. Nejsem si jistý, zda lze změny zmíněných limitů obhajovat ryze skrz inflaci: Je totiž zřejmé, že unijní limity pro nadlimitní veřejné zakázky, jež se odvíjejí od hodnoty tzv. zvláštních práv čerpání užívaných Mezinárodním měnovým fondem, vycházejí z průměrné hodnoty měn nejvýznamnějších ekonomik světa – nikoliv například jen EU – a zohledňují řadu ekonomických faktorů, včetně národního důchodu, účasti „zapojené“ měny na mezinárodním obchodu atp. Nelze přitom říct, že by uvedená hodnota trvale stoupala; naopak ve dvouletém cyklu, v němž se dané limity mění, přibližně pravidelně stoupá a klesá.

Pokud by se měla stejná logika zachovat i při nastavení dalších finančních limitů v ZZVZ – což přirozeně nemusí, jelikož to je v gesci národních států – pak by navýšení dokonce nemělo být až tak dramatické. Koneckonců jde o důvod, proč by se u státních zadavatelů limity pro malé zakázky velmi přiblížily limitům pro zakázky nadlimitní. Takové sblížení však nevnímám nijak negativně, jen jako prostý fakt. Naopak, má-li docházet k podpoře ekonomických cílů státu i skrze zadávání veřejných zakázek, pak zvýšení limitů pro malé zakázky nepopíratelně přinese jejich rychlejší zadávání, mnohdy s využitím lokálních dodavatelů, což slouží k podpoře SME. Efektivitu pak bude držet v rukou každý jednotlivý zadavatel podle své schopnosti efektivně nakupovat.

**Zvýšení limitů
pro malé zakázky
nepopíratelně přinese
jejich rychlejší
zadávání...**

