

Komentář k věcnému záměru nového ZVZ

V tomto období probíhají jednání různých pracovních skupin k představám nového zákona o veřejných zakázkách. Některá témata Ministerstvo pro místní rozvoj ČR vybralo do dokumentu s názvem věcný záměr, aby zjistilo názory na jejich řešení.

Vzhledem k tomu, že v oblasti zakázek na stavební práce se vyskytuje také řada dalších problémů, které by bylo vhodné v novém zákonu změnit, pokusil jsem se v tomto textu o celkový přehled z pohledu zakázek na stavební práce.

Zásady implementace evropské směrnice do nového zákona

Obecná shoda pro implementaci Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU z 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (evropská směrnice – dále jen ES) do právního řádu byla už od prvních jednání na několika zásadách:

- implementace směrnice bude formou nového zákona;
- národní podmínky nebudou přísnější než ES;
- zákon bude celkově jednodušší;
- podlimitní režim bude řešen národním řízením, které bude výrazně jednodušší;
- pro zakázky malého rozsahu bude zvýšen limit;
- nový zákon bude řešit pouze proces zadání veřejné zakázky.

Další zásady, o kterých bych rád prohlásil, že na nich panuje obecná shoda, protože je považuji za důležité, uvedu heslovitě: Obecná pravidla postupu uvedená v ES, článek 15, tedy že postup zadavatele musí být transparentní a přiměřený, chápu jako požadavek na cel-

kové vyznění zákona, to však neznamená, že každé ustanovení zákona bude definovat přiměřenost.

Ze všech stran kritizovaný stav v počtu novelizací zákona v posledním období by měl být významným důvodem pro „nadčasové“ znění zákona. „Nadčasovost“ právní úpravy je důležitá pro stabilitu právního prostředí v této oblasti.

Ustanovení nového zákona mají být implementací ES 2014. Bylo by tedy vhodné v těchto požadavcích nedělat výjimky, a to zejména z důvodu nadčasovosti předpisu.

Je potřeba se vyvarovat reakcí na aktuální situace či právní, společenské, ekonomické a jiné podmínky, které se mohou měnit, a proto nemají být důvodem pro „vylepšování“ zákona.

Podmínkami pro zahraniční uchazeče nebudeme diskriminovat místní, např. prodlužováním lhůt z důvodu získání osvědčení o autorizaci.

Aplikace jednotlivých ustanovení zákona se bude korigovat rozhodnutími a stanovisky ÚOHS, MMR ČR, MPO ČR, ale také respektováním standardních postupů při přípravě a realizaci staveb, které vycházejí ze správné praxe.

Postupy podle nového zákona nebudou v kolizi se standardními postupy daného oboru.

Tzv. soutěžní právo bude respektovat standardy daného oboru – zákon tak nebude vytvářet důvody pro papírové „ohýbá-

ní“ postupů, protože to věcně nejde.

Nový zákon je příležitostí dát větší důvěru zadavatelům, ale také názorům odborné veřejnosti při zpracování zadávací dokumentace zadavatelem, při tvorbě zákonů i v činnosti dohledového orgánu. Důvěra se bude vytvářet postupně, ale musí se začít.

První část: vybrané body věcného záměru

Limity

Pro prahové hodnoty veřejných zakázek malého rozsahu navrhuje MMR ČR zachování současného stavu v ZVZ, tedy 2 mil. Kč pro dodávky a služby, 6 mil. Kč pro stavební práce.

Pro použitelnost zjednodušeného podlimitního řízení navrhuje MMR ČR zvýšit limit na 50 mil. Kč.

ES stanoví pravidla pro nadlimitní zakázky a stanoví také finanční limit. Pro zakázky pod tímto limitem platí národní pravidla. V rámci podlimitního režimu je stanoven limit pro zakázky malého rozsahu, pro které platí obecné zásady, ale který nepodléhá pravidlům podle zákona. Po posledních zkušenostech se snižováním limitu pro stavební zakázky malého rozsahu považují v současnosti za přiměřený limit 10 mil. Kč. Limitem pro zjednodušené podlimitní řízení je podle mého názoru hranice stanovená ES pro nadlimitní zakázky. Pokud má nový zákon být jednodušší, bude proces řízení jednodušší i pro nadlimitní zakázky. Nevidím proto důvod ani prostor pro stanovení dalších dvou úrovní zjednodušení v oblasti podlimitních zakázek (veřejné zakázky malého rozsahu a zjednodušené podlimitní řízení).

Podlimitní řízení by mělo být zjednodušené v procesu, ne pouze v názvu. Preferoval bych jedno národní podlimitní řízení pro stavební práce, stanovení dalšího „národního“ limitu, např. 50 mil. Kč, považuji za nadbytečné.

Podlimitní režim

MMR ČR navrhuje zjednodušit všechna řízení a umožnit zadání podlimitní veřejné zakázky v jednacím řízení s uveřejněním, a to bez nutnosti naplnit předchozí podmínky.

Předpokládám, že žádné nadlimitní řízení v návrhu nového zákona nebude přísnější než ustanovení nové ES. Zjednodušení postupů bychom tedy měli najít u všech nadlimitních řízení, pak možná bude zřejmé, že další zjednodušení budeme hledat pouze v kratších lhůtách nebo v omezení povinností v podrobnosti dokumentace.

V této fázi přípravy zákona nevidím důvod pro vytváření podlimitních variant nadlimitních řízení. Zadavatelé mohou pro podlimitní zakázky použít jakékoliv vhodné nadlimitní řízení, ale za podmínek stanovených zákonem pro nadlimitní zakázky. Pro podlimitní řízení souhlasíme s návrhem MMR ČR, aby bylo možné použít jednacím řízení s uveřejněním, a to bez „dalších podmínek“. V takovém případě bude nutné posoudit smysl podmínky ZVZ § 30/4: *zadavatel není oprávněn v průběhu jednání měnit zadávací podmínky*. Pokud by se tato podmínka nezměnila, není u stavebních zakázek podle projektové dokumentace a soupisu prací o čem jednat.

Omezování počtu zájemců

MMR ČR navrhuje v užším řízení nepovolovat omezování a v jednacím řízení s uveřejněním omezování povolit, avšak předkladatel doporučuje povolit omezování pouze na základě vyšší kvalifikace. Jedná se tedy o návrh, který zpřísňuje ustanovení článku 64 ES. Ten nechává na zadavateli možnost omezení počtu zájemců pouze s podmínkou použití nediskriminačních

kritérií. Omezování podle kvalifikačních kritérií, podle „vyšší“ kvalifikace, by mohlo být diskriminací menších firem. Může být také otázkou, co je „vyšší“ – kvalifikace, vyšší obrat, více referencí? Je to dobře?

Pokud zůstane v novém zákoně neomezená možnost prokazování kvalifikace subdodavatelem, pak se věcný smysl těžko hledá a možná je lepší se obejít bez omezování počtu zájemců.

Preferuji ponechat možnost podle ES, tj. nevymezovat kritéria pro omezování počtu uchazečů zákonem. Můj názor vychází z toho, že zákon má mít dlouhodobější platnost, problém výkladu jednotlivých ustanovení zákona nastane vždy, jak se již mnohokrát ukázalo.

Bylo by dobře, aby tento nový zákon byl zpracován v tomto smyslu jako celek, jedno ustanovení nepomůže.

Ekonomická kvalifikace

MMR ČR navrhuje požadavky na ekonomickou kvalifikaci umožnit

prostřednictvím uzavřeného výčtu možností. ES v článku 56/3 umožňuje zadavatelům stanovit požadavky na prokázání ekonomické a finanční způsobilosti dodavatele.

Je s podivem, že směrnice, která zavádí další novou zásadu „přiměřenosti“, stanoví takovou konkrétní podmínku, jakou je „dvojnásobek“. Neumím si vysvětlit, proč byl zvolen dvojnásobek a z jakého důvodu se má považovat za „přiměřený“ pro všechny zakázky.

Další komplikací je formulace *kromě řádně odůvodněných případů*. Jak odůvodňovat řádně, když neznáme ani důvod pro dvojnásobek? Kdo bude toto kritérium posuzovat? Proč zavádět ustanovení, které má už na začátku sporný výklad?

Požadovat odpovídající úroveň pojištění odpovědnosti za kvalifikační předpoklad dlouhodobě považuji za možnou obchodní podmínku, ale určitě ne kvalifikační.

Stanovení požadavku a výše plnění obvykle vede k účelovým

změnám pojistných smluv, takže se jedná pouze o zakázku pro pojišťovnu a zbytečný náklad pro uchazeče. Kvalifikačním požadavkem by jistě mohla být existence takového pojištění, ale ve výši odpovídající obratu dodavatele.

Souhlasím s návrhem MMR ČR vrátit do zákona požadavky na finanční a ekonomickou kvalifikaci, ale stanovení omezeného výčtu možností představuje další zpřísnění ustanovení ES.

Neomezovat výčetem je v souladu s ustanovením ES, ale hlavně je to předpoklad pro „nadčasovost“ právní úpravy, bude-li dodržena tato podmínka u všech ustanovení, čímž by se dalo začít.

Omezení požadavků výčetem je žádáno zejména z obavy, že zadavatelé by dostali přílišnou volnost, která by mohla vést k účelovému stanovení požadavků.

Pokud by měl výčet být součástí zákona, nevím, kdo by jej zpracoval – jednalo by se o jeden seznam pro všechny druhy zakázek? Neskončili bychom pouze

u seznamu, kde bude pouze obrat a pojištění odpovědnosti? Platila by možnost prokazování subdodavatelem, pokud ano, bylo by to k něčemu? Vedlo by to opět k zakládání tzv. kvalifikačních firem?

Neomezením požadavků výčetem v zákoně by se naopak mohl vytvořit prostor pro podnikatelské a profesní spolky, které by měly zpracovat a zveřejnit svůj odborný názor na smysl podmínek pro jednotlivé druhy a objemy staveb. Nevidím reálně možnost taková „doporučení“ nebo „návody“ vydávat pod hlavičkou MMR ČR jako metodiku, není možné v rozsahu všech druhů veřejných zakázek zpracovat a zejména je udržovat z jednoho místa.

Máme uvažovat o možnosti prokazování formou prohlášení banky o příslibu poskytnutí úvěru jako např. v SR? Má privátní subjekt – finanční instituce – ověřovat schopnost dodavatele plnit veřejnou zakázku? Nejsem pro toto řešení.

inzerce



Více informací naleznete na www.suso.cz.

Finále jak se patří

SUSO

Vzrůstající náročnost zadání, vyšší nároky na manuální zručnost, odbornější teoretické znalosti. To jsou hlavní body charakterizující obor zedník při finále Soutěžní přehlídky stavebních řemesel SUSO, které proběhne ve dnech 16. až 19. 9. 2014 při 25. mezinárodním stavebním veletrhu FOR ARCH v PVA EXPO PRAHA v Letňanech.

Trendem posledních let u soutěže SUSO je vzrůstající náročnost. Krátí se čas na zpracování úkolu, klade se důraz na znalosti nových trendů, zpřísnují se kritéria hodnocení, vkládají se nové disciplíny. Na první pohled se zdá, že se soutěž SUSO pro studenty oboru zedník stává téměř nezvladatelnou a fyzicky velmi náročnou. „Praxe až zase tak krutá není“, přibližuje manažer soutěže David Surmaj z pořádající společnosti ABF, a.s. „Finálové zadání se může zdát velmi náročné, ale je nutné dodat, že studenty do zadání zasvěčují špičkoví odborníci a používají nejnovější technologie. Zdí z cihel POROTHERM T Profi plněných minerální vatou metodou suchého zdění na pěnu Dryfix Extra, staví tříšložkový komin Schiedel systémem UNI ADVANCED, nanáší šlechtěné omítky LB Cemix. To jsou příklady, při kterých finalisté šetří čas a nám umožní hledat další podněty.“

Objevily se i nové disciplíny, jako třeba s LB Cemix, kde soutěžící nanáší šlechtěné omítky. „Vzpomínám, jak při finále před dvěma roky učitelé hlasitě lamentovali, že šlechtěné omítky studenti nezvládnou neb se je učí jen teoreticky. My jsme na tuto variantu byli připraveni, nejdříve jsme vše názorně předvedli a pak jsme je pustili k práci. Výsledky byly překvapením zejména pro pedagogy,“ říká s úsměvem Ing. Martin Bureš ze společnosti LB Cemix.

Novinkou posledních dvou ročníků je lepení lícových pásků Terca s partnerem Wienerberger cihlářský průmysl, při níž se mladí zedníci seznámí se správným provedením technologie na obvodové zdivo POROTHERM. „Lícové zdivo je oblíbeným materiálem posledních let pro svou vysokou pevnost, mechanickou odolnost a zejména elegancí a krásu přírodního materiálu. Cílem je studenty připravit a zasvětit do nových trendů“, dodává Ing. Petr Tham ze společnosti Wienerberger.

Porotci lpí na tradiční zručnosti budoucích zedníků. Proto se trvá na standardním zakládání staveb bez použití moderních zakládacích souprav, což bývá největším kamenem úrazu pro většinu soutěžících. „Tady se dělá zmo od plev, když to řeknu takto natvrdo. Když kluci neumí dobře založit, tak se stavbou se už nedá skoro nic dělat a porotcům značně ulehčí hodnocení“ hodnotí kvalitu práce z postupových kol hlavní porotce Libor Malý.

Závěrem je nutno dodat, že ti nejlepší si odnesou zajímavé ceny nejen od společnosti Carhartt profesionální oblečení, ale i sportovní vybavení nebo nářadí dalších značek, které v budoucnu jistě využijí. Takové ceny za náročnost už stojí. ■

**PROFESÍ
S BUDOUCNOSTÍ**

Mimořádně nízká nabídková cena

MMR ČR navrhuje ponechat možnost individuálního posouzení mimořádně nízké nabídkové ceny. Názory na nutnost stanovit „vzorec“ pro označení nabídkové ceny za mimořádně nízkou vychází ze současných zkušeností.

Mám pochopení pro to, že „vzorec“ v zákoně by v řadě případů pomohl při rozhodování zadavatele o zkoumání nabídkové ceny, ale z hlediska principu „nadčasovosti“ předpisu souhlasím s návrhem MMR ČR ponechat možnost na zadavateli. Myslím si, že i toto je prostor pro podnikatelské a profesní spolky, aby zpracovaly metodiku, doporučení tak, aby zadavatel měl oporu pro svá rozhodnutí.

Položkové posouzení nabídek není možné bez toho, aby zadavatel dostal nabídky v elektronickém formátu, a to ve stejném, který předal v rámci zadávací dokumentace. Zadavatel v současnosti není reálně schopen nabídky v podrobnosti položkového soupisu posoudit. Přitom se tento rozpočet stává po podpisu smlouvy závazným dokladem k provádění a fakturaci prací.

Navrhujeme doplnit do zákona možnost stanovit podmínky pro formát nabídky tak, aby byly v souladu s podmínkami, které musí dodržet zadavatel při zpracování soupisu prací.

Metodický pokyn by mohl a měl obsahovat postup pro posouzení nabídek v podrobnosti soupisu, přístup k posouzení odchylek a podmínky pro rozhodování o vyloučení. Návrh připravený k projednávání zpracoval SPS v ČR.

Dodatečné stavební práce, dodávky a služby

ES v článku 72 stanoví podmínky pro změny smluv v době trvání bez potřeby nového zadávacího řízení. Z tohoto článku jsem vybral dvě možnosti pro změnu smlouvy pro ilustraci možného přístupu v novém zákoně.

Podmínky pro změnu uvedené pod bodem 1 písmeno c) jsou: *Potřeba změny byla vyvolána okolnostmi, které veřejný zadavatel jednající s náležitou*

péčí nemohl předvídat, změna nemění povahu VZ a cenový nárůst nepřekročí 50 % hodnoty původní veřejné zakázky. Toto omezení se použije pro hodnotu každé změny.

MMR ČR navrhuje u dodatečných stavebních prací a služeb zavést limit 50 % bez možnosti opakování se zachováním důvodů pouze ze směrnice. Návrh MMR ČR s formulací *bez možnosti opakování* je dalším zpřísněním podmínky ES.

Neznám příklad pro ani proti *možnosti opakování*, proto preferuji ponechat možnost podle ES, tzn.: *omezení se použije pro každou změnu.*

Změna smlouvy je možná také bez dalších podmínek, pokud je hodnota změny nižší než 15 % hodnoty původní veřejné zakázky na stavební práce a změna nesmí měnit celkovou povahu zakázky. MMR ČR navrhuje u změn smluv, kdy se nezkoumá důvod pro změnu, připustit limit ze směrnice (10 % a 15 %), popřípadě stanovit katalog změn přípustných u stavebních prací, který by odpovídal přípustným změnám podle konkrétních standardů.

Důvody pro změnu a procesní postup změny ceny mají být předmětem obchodních podmínek. Navrhujeme použít jako standard postupu pro změnu ceny všeobecné obchodní podmínky vydané SIA pro zhotovení stavby. Druhou možností je vrátit se k nepodařené Vyhlášce č. 231/2012 Sb., kterou se stanoví obchodní podmínky pro veřejné zakázky na stavební práce, a novelizovat ji tak, aby byly stanoveny postupy pro změny ceny v době provádění.

V souladu s ES posuzovaný cenový nárůst musí být výsledkem vyčíslení změny formou položkového rozpočtu dané změny, tedy víceprací a méněprací.

Druhá část: další náměty nad rámec věcného záměru

Další připomínky vychází z aplikační praxe a považují za důležité

té, aby se pro nový zákon našlo lepší řešení, než je stávající praxe.

Kvalifikační požadavky u zákazek na stavební práce

Zákon v současnosti dává možnost prokazovat kvalifikaci stavebních dodavatelů na základě certifikátu vydaného akreditovanou osobou podle pravidel správce systému odsouhlasených MMR ČR.

Stávající znění zákona, v jehož ustanovení je formulace *nahrazuje v rozsahu v něm uvedených údajů*, je potřeba změnit. Certifikát by měl prokazovat kvalifikaci stavebního dodavatele pro obor a objem stavby uvedený na certifikátu. Jednotlivé doklady musí být součástí vydání certifikátu akreditovanou osobou.

Taková úprava povede k omezení „tvořivosti“ zadavatele při sestavování kvalifikačních požadavků na každou zakázku znovu, bude podporovat stále, kvalitní dodavatele, omezí vstup nekvalifikovaných dodavatelů. Návrh změn ustanovení, týkajících se systému certifikace, pro nový zákon i zásady pravidel systému certifikace může připravit SPS v ČR.

Prokazování kvalifikace subdodavatelem

Neomezené prokazování kvalifikace subdodavatelem umožňuje vstup do soutěže firmám bez kvalifikace, bez zkušeností. Posuzování plnění podílu subdodavatelů podle smluvních podmínek je v době provádění nereálné. Pokud by mělo být prováděno, jedná se o další neproduktivní náklady a možná i další korupční riziko. Považuji za důležité omezit možnost prokazování kvalifikace subdodavatelem.

Podmínky pro subdodavatele

Podmínky pro subdodavatele mají být předmětem obchodních podmínek, doporučujeme standardní podmínky podle všeobecných obchodních podmínek vydaných SIA ČR pro zhotovení stavby. Omezování

formou procentního podílu nebo věcného plnění mělo a má v praxi pouze formální smysl, takže postrádá význam. Je vhodné pouze ke kontrolám dotačních programů a stanovení korekcí.

Všeobecné obchodní podmínky pro zhotovení stavby

Podmínky zpracované profesní organizací definují standardní podmínky pro provádění stavebních prací. Mimo jiné stanoví podmínky pro změnu ceny v průběhu provádění, povinnosti zhotovitele při provádění, zajištění bezpečnosti na stavěništi, sankční podmínky atd. Navrhujeme zařadit všeobecné obchodní podmínky SIA ČR jako standard obchodních podmínek pro veřejné zakázky na stavební práce.

Závěr

Kromě uvedeného považuji za nezbytné shodnout se na stanoviscích k:

- definici předmětu veřejné zakázky (je změna v soupisu změnou předmětu?);
- podmínkám pro možnost použití obchodních názvů;
- pravidlům pro sestavení předpokládané hodnoty;
- zákazu použití elektronické aukce u stavebních zakázek.

Dalších připomínek a názorů k obsahu nového zákona bude jistě v rámci jednání pracovních skupin ještě dost a budou mnohdy protichůdné. Proto jsem se v textu snažil klást důraz na to, aby celý nový zákon měl jeden „rukopis“.

Prostor pro odpovědnost zadavatelů, pro názory podnikatelských spolků, profesních komor dává impuls k tomu, aby standardy daného oboru platily, i když nejsou právním předpisem. Jinak bude stránek zákona stále přibývat. ■

Autor:

Ing. Jiří Košulič, předseda představenstva RTS, a.s., a viceprezident SPS v ČR