

Verejné obstarávanie stavebných prác: význam, výzvy a vplyv zmien DPH na efektívnosť obstarávania

Public procurement of construction works: Significance, challenges, and the impact of VAT changes on procurement efficiency

JUDr. Simona Šťastná ¹; Ing. Patrik Šťastný, PhD. ^{2*}

¹ Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Špitálska 4, 816 43 Bratislava, Slovensko

² Slovenská technická univerzita v Bratislave, Stavebná fakulta, Radlinského 11, 810 05 Bratislava, Slovensko

* korespondenční autor: patrik.stastny@stuba.sk

ODBORNÝ PŘÍSPĚK

PROFESSIONAL / PRACTICAL ARTICLE

ABSTRAKT

Verejné obstarávanie zohráva kľúčovú úlohu vo fungovaní vládnych organizácií a organizácií verejného sektora, pričom uľahčuje získavanie tovarov, služieb a stavebných prác nevyhnutných na poskytovanie verejných služieb a rozvoj infraštruktúry. V kontexte výstavby zabezpečuje verejné obstarávanie plánovanie, financovanie a realizáciu kritických projektov, ako sú cesty, mosty, školy a nemocnice, čím prispieva k hospodárskemu rastu a blahobytu spoločnosti. Zložitosť procesov verejného obstarávania však často vedie k závažným problémom, ktoré môžu brániť efektívnosti a účinnosti. Tieto výzvy sú obzvlášť výrazné pri obstarávaní stavebných prác, kde často vznikajú problémy, ako je prekročenie nákladov, oneskorenia a kontrola kvality v dôsledku rozsahu a zložitosti projektov. Vplyv zvýšenia dane z pridanej hodnoty (DPH) na verejné obstarávanie je mnohostranný problém, ktorý si v ekonomickom výskume získal veľkú pozornosť. V prípade stavebných projektov môžu zmeny DPH podstatne ovplyvniť rozpočty projektov, ceny dodávateľov a celkové fiškálne plánovanie. Odlišné pochopenie tejto dynamiky je nevyhnutné pre rozvoj stratégií obstarávania, ktoré sa dokážu prispôsobiť výzvam, ktoré predstavujú meniace sa daňové politiky, a zabezpečiť, aby sa kritické stavebné projekty realizovali efektívne a v rámci rozpočtu.

Klíčová slova: Verejné obstarávanie; stavebné práce; zmena DPH.

ABSTRACT

Public procurement plays a pivotal role in the functioning of government and public sector organizations, facilitating the acquisition of goods, services, and construction works essential for delivering public services and infrastructure development. In the context of construction, public procurement ensures the planning, funding, and execution of critical projects such as roads, bridges, schools, and hospitals, contributing to economic growth and societal well-being. However, the complexities inherent in public procurement processes often lead to significant challenges that can hinder efficiency and effectiveness. These challenges are particularly pronounced in the procurement of construction works, where issues such as cost overruns, delays, and quality control frequently arise due to the scale and complexity of projects. The impact of Value Added Tax (VAT) increases on public procurement is a multifaceted issue that has garnered significant attention in economic research. For

[10.51704/cjce.2024.vol10.iss1.pp49-54](https://doi.org/10.51704/cjce.2024.vol10.iss1.pp49-54)

ISSN (online) 2336-7148

www.cjce.cz

construction projects, VAT changes can substantially affect project budgets, contractor pricing, and overall fiscal planning. A nuanced understanding of these dynamics is essential for developing procurement strategies that can adapt to the challenges posed by changing tax policies, ensuring that critical construction projects are delivered efficiently and within budget.

Key words: *Public procurement; construction works; VAT change.*

1 ÚVOD

Verejné obstarávanie zohráva kľúčovú úlohu vo fungovaní vládnych a verejných organizácií, pričom zabezpečuje obstaranie tovarov a služieb nevyhnutných na poskytovanie verejných služieb. Mnohé publikácie zdôrazňujú, že verejné obstarávanie nie je výlučne európskou záležitosťou [1], [2], ale využíva sa globálne [3], [4], [5]. Napriek tomu komplexnosť procesov verejného obstarávania často vedie k významným výzvam, ktoré môžu brániť efektívnosti a účinnosti. Manu a kol. poukazujú na to, že politické zasahovanie a konflikty záujmov patria medzi hlavné výzvy v oblasti verejného obstarávania, najmä v rozvojových krajinách [6]. Tieto zistenia sú v súlade s prácou Yeboaha, ktorý zdôrazňuje, že nedostatok zodpovednosti a transparentnosti ešte viac komplikuje prostredie verejného obstarávania, čo vedie k neefektívnosti a nedôvere verejnosti [7].

Okrem toho potrebu transparentnosti vo verejnom obstarávaní podčiarkujú Moe a Päivärinta, ktorí tvrdia, že zabezpečenie spravodlivej súťaže medzi dodávateľmi predstavuje unikátnu výzvu vo verejnom sektore, na rozdiel od pragmatickejších prístupov, ktoré sú častejšie v súkromnom sektore [8]. Táto transparentnosť je kľúčová nielen pre podporu konkurencie, ale aj na zvýšenie zodpovednosti a dôvery verejnosti vo vládne operácie. Autori volajú po zameraní sa na riešenie týchto výziev s cieľom zlepšiť prax verejného obstarávania.

Okrem problémov s korupciou a transparentnosťou sa v posledných rokoch zvýšil dôraz na integráciu udržateľnosti do verejného obstarávania. Keulemans a Walle sa venujú rastúcemu dôrazu na udržateľné obstarávanie, ktoré má za cieľ začleniť sociálne a environmentálne kritériá do rozhodnutí o obstarávaní [9]. Tento posun odráža širšie uznanie úlohy verejného obstarávania pri dosahovaní spoločenských cieľov, ako je podpora malých a stredných podnikov (MSP) a riešenie environmentálnych otázok. Koncept udržateľného verejného obstarávania skúma aj Zitha, ktorý poznamenáva, že napriek reformám pretrvávajú výzvy pri efektívnom zavádzaní udržateľných praktík v rámci juhoafrického obstarávacieho systému [10].

Ďalej, nástup digitálnych technológií predstavuje príležitosti aj výzvy pre verejné obstarávanie. Implementácia elektronických obstarávacích systémov bola identifikovaná ako prostriedok na zvýšenie efektívnosti a transparentnosti. Avšak, Mohungoo a kol. poukazujú na to, že výzvy spojené so zavádzaním e-obstarávania zostávajú významné, čo naznačuje, že na úspešné prijatie je potrebné komplexné pochopenie týchto výziev [11]. Pravidelné školenia a zavedenie robustnej IKT infraštruktúry sú odporúčané na uľahčenie prechodu na systémy e-obstarávania, ako zdôrazňujú Salifu a kol. [12].

Na záver, verejné obstarávanie je viacrozmerná oblasť charakterizovaná výzvami spojenými s korupciou, transparentnosťou, udržateľnosťou a technologickou integráciou. Riešenie týchto výziev si vyžaduje koordinované úsilie tvorcov politík, odborníkov na obstarávanie a zainteresovaných strán s cieľom vypracovať rámce podporujúce integritu, efektívnosť a zodpovednosť v procesoch verejného obstarávania.

Dopad zvýšenia dane z pridanej hodnoty (DPH) na verejné obstarávanie je viacrozmerná otázka, ktorá si získala významnú pozornosť v ekonomickom výskume. DPH, ako daň z pridanej hodnoty [10.51704/cjce.2024.vol10.iss1.pp49-54](https://doi.org/10.51704/cjce.2024.vol10.iss1.pp49-54)

uplatňovaná na tovary a služby, môže mať hlboké dôsledky na procesy verejného obstarávania, ovplyvňujúc náklady verejných subjektov aj celkovú efektívnosť verejných výdavkov. Zvýšenie sadzby DPH má okamžitý efekt v podobe rastu nákladov na tovary a služby obstarávané verejnými subjektmi, čo môže viesť k rozpočtovým obmedzeniam a vyžadovať úpravy v obstarávacích stratégiách.

Výskum naznačuje, že zvýšenie DPH môže viesť k zníženiu efektívnosti verejného obstarávania. Štúdia Afonso a kol. zdôrazňuje, že zvýšenie daňových sadzieb, vrátane DPH, súvisí s klesajúcou efektívnosťou verejného sektora, najmä pokiaľ ide o výdavky na vstupy [13]. Tento pokles efektívnosti môže vyplývať zo zvýšeného finančného zaťaženia verejných subjektov, ktoré môžu znížiť objem obstarávaných tovarov alebo prejsť na nižšiu kvalitu tovarov a služieb, aby zvládli náklady. Štúdia tiež naznačuje, že negatívny dopad daňových zvýšení na efektívnosť je významný, čo naznačuje, že tvorcovia politik musia dôkladne zvážiť dôsledky úprav DPH na praktiky verejného obstarávania.

Širšie ekonomické dôsledky zvýšenia DPH sú takisto pozoruhodné. Roos a kol. uskutočnili analýzu všeobecnej rovnováhy, ktorá skúmala národné a regionálne dopady zvýšenia DPH v Južnej Afrike. Táto analýza odhalila, že takéto daňové úpravy môžu viesť k významným zmenám v spotrebných vzorcoch a ekonomickom správaní [14]. Tieto zmeny môžu nepriamo ovplyvniť verejné obstarávanie tým, že menia trhovou dynamiku, z ktorej verejné subjekty obstarávajú svoje tovary a služby. Napríklad zvýšená DPH môže viesť k vyšším cenám, čo môže znížiť dopyt po určitých tovaroch a službách, a tým ovplyvniť dostupnosť a ceny položiek obstarávaných verejnými subjektmi.

Okrem toho dôsledky zvýšenia DPH zasahujú aj do oblasti zhody a administratívnych záťaží v systémoch verejného obstarávania. Alshira'h rozoberá výzvy spojené so zhodou v oblasti DPH a poukazuje na to, že zvýšené sadzby DPH môžu viesť k zvýšeným nákladom na zhodu pre podniky, čo môže následne ovplyvniť ich ochotu zapojiť sa do verejných obstarávacích kontraktov [15]. To môže vytvoriť bariéry pre menšie firmy, najmä tie v nízkopříjmových sektoroch, čím sa zníži konkurencia a potenciálne zvýšia náklady pre verejné subjekty.

Na záver, dopad zvýšenia DPH na verejné obstarávanie je významný a viacrozmerný, ovplyvňuje efektívnosť, trhovou dynamiku, socioekonomickú rovnosť a záťaž v oblasti zhody. Tieto faktory je potrebné zohľadniť pri zvažovaní úprav DPH, aby sa zabezpečilo, že verejné obstarávanie zostane efektívne a spravodlivé. Pre vypracovanie obstarávacích stratégií schopných prispôsobiť sa výzvam vyplývajúcim zo zmien daňových politik je nevyhnutné hlboké porozumenie týchto dynamík.

2 ZVÝŠENIE DPH A PROBLÉMY S TÝM SÚVISIACE

Zvýšenie DPH so sebou okrem väčšej miery finančného zaťaženia pre jednotlivé hospodárske subjekty prináša aj veľa iných komplikácií, ktorých konkrétny rozsah aktuálne nie je možné určiť. Očakáva sa že toto konsolidačné opatrenie má do štátneho rozpočtu priniesť 0,7 miliardy €. Otázne ale je, či problémy a nejasnosti súvisiace so zvýšením DPH bude okamžite možné efektívne riešiť.

Zákonom č. 278/2024 Z. z. z 3. októbra 2024, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti s ďalším zlepšovaním stavu verejných financií bol novelizovaný § 27 ods. 1 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, kde sa s účinnosťou od 1.1.2025 základná sadzba dane na tovary a služby mení z doterajších 20 % na 23 %.

Aktuálne je teda potrebné vo väčšine verejných obstarávaní požadovať predkladanie ponúk so zvýšenou 23 % DPH.

V takejto situácii vystáva veľa nejasností ohľadom sadzby dane jako takej. V tomto roku sa okrem iného rôznorodosť DPH ešte viac rozšíri, čo môže pôsobiť pri niektorých tovaroch a službách zmätočne.

[10.51704/cjce.2024.vol10.iss1.pp49-54](https://doi.org/10.51704/cjce.2024.vol10.iss1.pp49-54)

ISSN (online) 2336-7148

www.cjce.cz

3 NÁVRH MOŽNÝCH OPATRENÍ

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na § 27 ods. 5 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, v ktorom je uvedené, že pri zmene sadzby dane sa použije pri každom vzniku daňovej povinnosti sadzba dane platná v deň vzniku daňovej povinnosti.

Percentuálne zvýšenie dane z pridanej hodnoty predstavuje vo vzťahu k už uzavretým zmluvám, ktoré sú výsledkom verejného obstarávania s presahom plnenia do roku 2025 (ak zmluvné strany nemajú dojednané jasné, presné pravidlá zmeny zmluvy v zmysle ust. § 18 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní) nepodstatnú zmenu zmluvy podľa § 18 ods. 1 písm. e) zákona o verejnom obstarávaní. V danom prípade ide o legislatívnu zmenu rovnako zaťažujúcu všetky hospodárske subjekty, ktoré sú platcami dane z pridanej hodnoty a teda nedochádza k naplneniu žiadneho z predpokladov uvedených v ustanovení § 18 ods. 2 písm. a) až d) zákona o verejnom obstarávaní, pri naplnení ktorých sa zmena zmluvy považuje za podstatnú.

Zmenu zmluvy je nutné v zmysle ust. § 18 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní uskutočniť písomnou formou. Taktiež je nevyhnutné uviesť všetky dôvody zmeny zmluvy. Zmena sadzby DPH predstavuje zmenu zmluvy v zmysle § 18 ods. 1 písm. e) zákona o verejnom obstarávaní, t. j. nedochádza k podstatnej zmene pôvodnej zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy bez ohľadu na hodnotu tejto zmeny.

V súvislosti so zmenou zmluvy je nevyhnutné poukázať na povinnosť podľa § 64 ods. 1 písm. c) cit. zákona zverejniť každú zmenu zmluvy, rámcovej dohody v profile do siedmich pracovných dní odo dňa jej uzavretia (v prípade podlimitných zákaziek sa táto povinnosť týka od 15.1.2025 iba zákaziek zadávaných bežným postupom podľa § 110 zákona o verejnom obstarávaní).

Ak lehota na predkladanie ponúk k procesu verejného obstarávania začatého v roku 2024 bude plynúť aj v roku 2025, je potrebné doplniť zmenu DPH do súťažných podkladov a primerane predĺžiť lehotu na predkladanie ponúk. V takomto prípade nepôjde o podstatnú zmenu súťažných podkladov, kedy je verejný obstarávateľ povinný predĺžiť lehotu na predkladanie ponúk o celú jej pôvodnú dĺžku, takže bude postačovať len jej primerané predĺženie s ohľadom na vykonanú zmenu súťažných podkladov súvisiacu s úpravou zvýšenej sadzby DPH.

V situácii, keď ponuky boli predložené v roku 2024 s DPH 20% (resp. 10%) ale ich vyhodnotenie, resp. plnenie zmluvy prebehne až v roku 2025, keď sú už účinné nové sadzby DPH (zvýšenie na 23%, prípadne zníženie na 19% pri niektorých tovaroch a službách alebo zníženie na 5% pri registrovaných sociálnych podnikoch) Úrad pre Verejné obstarávanie odporúča postup, pri ktorom verejný obstarávateľ sám prepočíta ceny uvedené v ponukách uchádzačov v súlade s DPH účinnou od 1.1.2025. Následne zašle prostredníctvom prostriedku, v ktorom prebieha proces verejného obstarávania takýto prepočet jednotlivým uchádzačom s lehotou na jeho verifikáciu spolu s upozornením, že ak nebude uchádzač v tejto lehote reagovať má sa za to, že voči prepočtu nenamieta. Verejný obstarávateľ potom vyhodnocuje takto upravené cenové ponuky v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, t. j. podľa nastavených kritérií.

4 ZÁVER

Zvýšenie DPH prináša výrazné zmeny nielen pre hospodárske subjekty, ale aj pre procesy verejného obstarávania, pričom jeho dopady sú komplexné a vyžadujú si dôkladné riešenia. Novelizácia zákona o DPH a jej implementácia od 1.1.2025 si vyžaduje promptnú adaptáciu zo strany verejných obstarávateľov a účastníkov verejného obstarávania. Kľúčovým krokom je správne nastavenie a úprava

súťažných podkladov, aby zohľadňovali zmeny v sadzbách DPH, pričom je nevyhnutné zaistiť transparentnosť a presnosť pri ich aplikácii.

Zmeny v DPH zároveň zdôrazňujú potrebu písomných zmien zmlúv a ich následného zverejnenia, čím sa podporuje súlad so zákonom o verejnom obstarávaní. Verejní obstarávatelia sú povinní zabezpečiť prepočet cien na základe aktuálnej sadzby DPH a poskytnúť uchádzačom primeraný čas na verifikáciu. Tento proces pomáha eliminovať potenciálne nezrovnalosti a zabezpečuje spravodlivé vyhodnotenie ponúk.

Z legislatívneho hľadiska zmena DPH predstavuje nepodstatnú zmenu zmluvy, čo znamená, že jej realizácia nesmie ovplyvniť základné parametre pôvodne dohodnutých podmienok. Tieto pravidlá sú základom pre zachovanie rovnováhy medzi transparentnosťou a flexibilitou verejného obstarávania.

Efektívne zvládnutie týchto zmien bude zásadné pre udržanie plynulosti verejného obstarávania a minimalizovanie možných rizík. Súčasná situácia ukazuje na nevyhnutnosť jasnej komunikácie, precízneho plánovania a dôsledného dodržiavania metodických usmernení, ktoré majú verejným obstarávateľom pomôcť úspešne implementovať zmeny v DPH.

Použitá literatúra

- [1] OCHRANA, František & STEHLIK, Petr. (2015). Overpricing of Public Procurement for Construction Works in the Czech Republic. *Ekonomický časopis*. roč. 63. s. 227–238. ISSN 0013-3035.
- [2] CARANTA, Roberto & GOMES, Pedro Cerqueira. (2021). Public procurement and innovation. Online. *ERA Forum*. roč. 22. č. 3. s. 371-385. ISSN 1612-3093. doi: <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00674-6>
- [3] RAI, Dev Rai. Progress Payments in Public Procurement of Construction Works in Nepal. (2020). *International Journal of Research and Analytical Reviews*. roč. 7. č. 1. s. 122–126. ISSN 2348-1269.
- [4] DITA, A O F; ROHMAN, M A & NURCAHYO, C B. (2020). Risks of Public Procurement for Construction Works. Online. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. roč. 930. č. 1. ISSN 1757-8981. doi: <https://doi.org/10.1088/1757-899X/930/1/012002>
- [5] JONES, David S. Public procurement in southeast asia: Challenge and reform. (2007). *Journal of Public Procurement*. roč. 7. č. 1. s. 3-33. ISSN 1535-0118. doi: <https://doi.org/10.1108/JOPP-07-01-2007-B001>
- [6] MANU, Patrick; MAHAMADU, Abdul-Majeed; BOOTH, Colin; OLOMOLAIYE, Paul; IBRAHIM, Ahmed Doko et al. (2018). Assessment of procurement capacity challenges inhibiting public infrastructure procurement. Online. *Built Environment Project and Asset Management*. roč. 8. č. 4. s. 386-402. ISSN 2044-124X. doi: <https://doi.org/10.1108/BEPAM-02-2018-0038>
- [7] YEBOAH, Dora; AGYEMANG OPOKU, Oscar; ELORM KUDEKE, Belinda a BREW PAINSTIL, Ernest. (2023). Examining The Effect Of Challenges Associated With Public Procurement Processes On The Efficient Operation Of Abura Asebu Kwamankese District Assembly. Online. *Journal Transnational Universal Studies*. roč. 1. č. 6. s. 266-277. ISSN 2984-7435. doi: <https://doi.org/10.58631/jtus.v1i6.40>
- [8] MOE, Carl Erik & PÄIVÄRINTA, Tero. (2011). Challenges in Information Systems Procurement in the Norwegian Public Sector. Online. In: JANSSEN, Marijn; SCHOLL, Hans J.; WIMMER, Maria A. a TAN, Yao-hua (ed.). *Electronic Government*. Lecture Notes in

- Computer Science. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. s. 404-417. ISBN 978-3-642-22877-3. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-642-22878-0_34
- [9] KEULEMANS, Shelena & VAN DE WALLE, Steven. (2017). Cost-effectiveness, domestic favouritism and sustainability in public procurement. Online. *International Journal of Public Sector Management*. roč. 30. č. 4. s. 328-341. ISSN 0951-3558. doi: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0169>
- [10] ZITHA, H.E. & MATHEBULA, N.E. (2023). Conflict of Interest: An Epidemic Dilemma Within the South African Public Procurement System. Online. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*. roč. 10. č. 12. s. 261-270. ISSN 2364-5369. doi: <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v10i12.5258>
- [11] MOHUNGOO, Idah; BROWN, Irwin & KABANDA, Salah. (2020). A Systematic Review of Implementation Challenges in Public E-Procurement. In: HATTINGH, Marié; MATTHEE, Machdel; SMUTS, Hanlie; PAPPAS, Ilias; DWIVEDI, Yogesh K. et al. (ed.). *Responsible Design, Implementation and Use of Information and Communication Technology*. Lecture Notes in Computer Science. Cham: Springer International Publishing. s. 46-58. ISBN 978-3-030-45001-4. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45002-1_5
- [12] SALIFU, Zaruk Narsam; NANGPIIRE, Clement; DAWDI, Abdul-Aziz & YUSSIF, Fatawu. (2023). Assessing the Extent of Electronic Procurement Adoption Challenges in the Public Sector of Ghana. Online. *International Journal of Economics and Financial Issues*. roč. 13. č. 2. s. 72-78. ISSN 2146-4138. doi: <https://doi.org/10.32479/ijefi.14131>
- [13] AFONSO, Antonio; JALLES, João Tovar & VENÂNCIO, Ana. (2020). Structural Tax Reforms and Public Spending Efficiency. Online. *SSRN Electronic Journal*. ISSN 1556-5068. doi: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3734164>
- [14] ROOS, Elizabeth Lousia; HERRIDGE, J. Mark; VAN HEERDEN, Jan H.; ADAMS, Philip D.; BOHLMANN, Heinrich R. et al. (2020). National and Regional Impacts of an Increase in Value-Added Tax: A CGE Analysis for South Africa. *South African Journal of Economics*. roč. 88. č. 1. s. 90-120. ISSN 0038-2280. doi: <https://doi.org/10.1111/saje.12240>
- [15] ALSHIRAH, Ahmad. (2023). How can value added tax compliance be incentivized? An experimental examination of trust in government and tax compliance costs. Online. *Journal of Money Laundering Control*. roč. 27. č. 1. s. 191-208. ISSN 1368-5201. doi: <https://doi.org/10.1108/JMLC-01-2023-0009>