

STAVEBNÍ PRÁCE a nabídková cena

Přístup, kdy je prakticky jediným kritériem úspěchu či neúspěchu ve výběrovém řízení cena, je krátkozraký. V dlouhodobém hledisku naopak může dojít k prodražení stavebního díla.

Oblast veřejných zakázek se stala v současnosti zajímavým politickým tématem a do procesu zadávání přinesla dva nové nebo staronové úkazy. Prvním z nich je zadávání veřejných zakázek na nejnížší nabídkovou cenu. Tento postup, společně s výrazným otevřením soutěžního prostředí vede zejména u veřejných zakázek na stavební práce k nabídkám, které dosahují cen pohybujících se na hranici reálnosti a mnohdy i pod ní.

Z vnějšího pohledu by se tedy mohlo zdát, že úkoly v oblasti veřejných zakázek jsou zákonodárci plněny, protože soutěží se účastní více firem, vybírá se z více nabídek a dosahuje se ve velké většině výrazně nižší ceny, než byl původně předpoklad. Tedy dochází k jevu, který by měl přinést úsporu veřejných prostředků. Z dlouhodobého hlediska je však důsledek tohoto stavu zcela opačný.

DŮSLEDKY NÍZKÝCH CEN

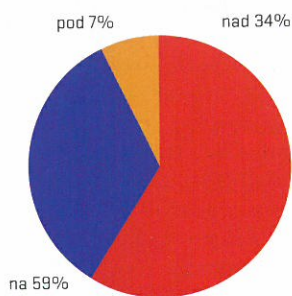
Dodavatelé, kteří „vyhrávají“ soutěže za minimální ceny nemohou postupovat jinak, než zčásti přenést tuto finanční zátěž na své subdodavatele a zčásti minimalizovat své vlastní náklady. Velmi nízká cena za zhotovení stavby neposkytuje dodavatelům zisk nezbytný pro rozšířenou reprodukci a mnohdy ani na prostou reprodukci a nemá žádné rezervy, ze kterých by bylo možné čerpat v případech, kdy se na stavbě objeví neočekávané události.

Důsledkem tohoto stavu je jednak minimalizace kvality na nejnížší únosnou míru s následným růstem provozních nákladů, což už ale stavební dodavatele netrápí a za druhé tlak na zvyšování původně nabízené ceny „hledáním“ chyb v projektu a následných víceprací. Ty pak vedou k zadávání veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění, a to vyvolává statistický nárůst případů, kdy je zakázka zadávána jednomu dodavateli a tato statistika vede k dalším zásahům do legislativy, aby se daný stav odstranil. Takže v celku začarovaný kruh, z něhož není úniku.

Přítom i když nejsem ekonom, mám za naprosto jednoznačné, že realizace zakázky na minimální cenu sice vypadá na první pohled jako úspěch, ale v konečném součtu působí jako ekonomické závaží. Minimální cena dodavatele vede k minimálním cenám pro subdodavatele, umožňuje všem zúčastněným poskytovat zaměstnancům pouze minimální mzdy a ovlivňuje následnou investiční politiku dodavatelů. Klesá tak kupní síla zaměstnanců, což má negativní dopad na celkový rozvoj ekonomiky.

Nereálně nízká cena vede rovněž k minimalizaci až k odstranění všech nákladů, které dodavatel má nebo by měl mít na zabezpečení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci či k realizaci ekologických opatření, což zvyšuje riziko následných nákladných neočekávaných událostí.

NA JAKÉ ÚROVNI VE VZTAHU K „HRANICI BEZPEČNÉ CENY“ AKTUÁLNĚ REALIZUJETE STAVBY?



Zdroj: studie CEEC

Základem podnikání je tvorba zisku. Bez přiměřeného zisku nebo dokonce se ztrátou lze stavět nahodile nebo jednorázově, ale nikoliv jako setrvalý stav, protože takový stav ničí podnikání a přispívá ke stagnaci ekonomiky. Existují sice dodavatelé, kteří si mohou díky svému ekonomickému zázemí vícekrát snížit cenu na hranici ekonomicky nutných nákladů, ale i pro ně je dlouhodobé extrémní snížení cen cestou k likvidaci.

Přítom u řady stavebních dodavatelů převládá názor, že je lepší získat práci

za jakoukoliv cenu, než tlumit své aktivity a nabízet ceny, za které nelze stavbu bez jejího „ošizení“ provést. Takový stav je dlouhodobě neudržitelný, protože vyvolává lavinový efekt, kdy dodavatelé po zjištění, jaké ceny nabízí jejich konkurence, provádějí revize svých nabídek a v následných zakázkách nabízí ještě méně, jen aby nějakou práci získali. Tlak na nabízenou cenu tak sílí a vyvolává ekonomicky neúnosný stav. Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že díky tomuto stavu jsou hospodářské výsledky stavebních dodavatelů velmi špatné, a to nejen ve výši dosaženého obrátu, ale i v dosaženém zisku, což zpětně vede k výraznému snížení jejich daňové povinnosti a státní rozpočet má snížený výběr daně ze zisku.

OBRANA ZADAVATELŮ PROTI PODSEKNUTÝM CENÁM

Ochrana zadavatelů proti mimořádně nízkým cenám je v zákoně řešena zcela vágně a současný názor celé společnosti a zejména kontrolních orgánů nedovolí žádnému zadavateli odmítnout nízkou nabídku jen proto, že obsahuje nereálnou cenu, protože v té chvíli se vydává všanc všem svým politickým odpůrcům a médiím. Přítom u stavebních zakázek nelze nijak ověřovat, zda za nabízenou cenu lze stavbu zhotovit či nikoliv.

Jediný možný postup je zákonné vymezení či upřesnění pojmu mimořádně nízká nabídková cena již na počátku každého zadávacího řízení a v případě jakýchkoliv pochybností o reálnosti nabízené ceny nabídku dodavatele odmítnout. To však chce u zadavatele odvahy a zejména v případech, kdy jsou k úhradě veřejné zakázky použity prostředky z Evropské unie, musí zadavatel počítat s tím, že bude při kontrole kárán a možná, že mu budou sníženy nebo odejmuty dotace. Do takového rizika se žádný zadavatel nepustí a raději vybere dodavatele s nejnížší cenou i s rizikem všech negativních důsledků při zhotovování stavby.

PŘEDRAŽENÉ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

V souvislosti s tlakem na počáteční cenu veřejné zakázky na stavební práce se v médiích nově objevuje pojem „předražená zakázka“, aniž by kdokoliv věděl, co tento pojem znamená. Postačí, když nějaký „odborník“ prohlásí, že zakázku bylo možné pořídit levněji, a v té chvíli je zadavatel pod palbou kritiky, co to vůbec na počátku učinil.

Přítom pro srovnání existují v České republice dvě základní cenové soustavy, kterými lze stanovit na počátku teoretickou cenu stavby a vymezit tak základní

STAVBAŘI SE POHYBUJÍ NA HRANĚ KVALITY

Již téměř 60 % stavebních firem realizuje stavby na hranici bezpečné ceny. Vyplývá to z výsledků Kvartální analýzy českého stavebnictví, kterou v plném znění zveřejnil CEEC Research v polovině listopadu.

Kvalita stavebních prací se stává aktuálně velmi významným tématem na českém i slovenském trhu. „Řada ředitelů stavebních firem potvrzuje, že současná krize na trhu, která se projevuje nedostatkem zakázek a s tím spojenou snahou investorů o dosažení co nejnižších cen, je v některých případech nutí i k snižování kvality stavebních prací,“ komentuje výsledky aktuálního výzkumu Jiří Vacek, ředitel CEEC Research, analytické společnosti specializující se primárně na segment stavebnictví ve středoevropském regionu. „Tento trend však z dlouhodobého hlediska může mít pro investora přesně opačný dopad, tedy větší množství oprav a tím pádem i výrazně vyšší náklady na údržbu staveb,“ dodává Jiří Vacek. Podle výsledků výzkumu, stavební firmy přistupují ke snižování kvality realizované práce v důsledku vysokého tlaku zadavatele na snižování ceny zakázky. V červenci tuto skutečnost deklarovalo 24 % stavebních firem a také 40 % projekčních společností [Kvartální analýza českého stavebnictví 3. Q 2012, Studie projekčních společností 2012]. Obdobný výzkum mezi stavebními firmami CEEC Research realizovala i na Slovensku, tam tento postup ve výběrových řízeních [s cílem zůstat cenově konkurenceschopná a zakázku vyhrát] potvrzuje až 42 % společností [Kvartální analýza slovenského stavebnictví 3. Q 2012, pozn. studie zmiňované v tomto odstavci jsou k dispozici na <http://www.ceec.eu/download.php>].

měřítka pro posuzování nabídkových cen. Takto stanovuje cenu zpracovatel projektové dokumentace v kontrolním položkovém rozpočtu. Přitom nikdo nebere na vědomí, že cenové soustavy jsou tvořeny zejména jako základ pro popis požadovaných stavebních prací a jejich cílem je obsahově a kvalitativně popsat položky stavebních prací tak, aby každý dodavatel vůbec tušil, co po něm zadavatel požaduje.

Teoretické ceny stavebních prací jsou již jen jakýmsi „bonusem“, kde je za běžných a obvyklých podmínek standardní ekonomiky vypočtena standardní jednotková cena. Jejich použití je hlavně při sestavování kontrolních propočtů nákladů stavby, aby zadavatel na počátku tušil, jak finančně náročná pro něj může stavba být. Přitom každá stavba je zcela individuální projekt, jehož podmínky se od teoretických podmínek mohou výrazně lišit, a to jak v celku, tak jen u některých stavebních prací.

Nemůže být tedy měřítkem předraženosti stav, kdy některá ze stavebních prací je dodatelem oceněna a ve smlouvě sjednána za vyšší cenu, než je její teoretická hodnota. Totéž se může stát i u celkové ceny. Vždy je třeba přezkoumat podmínky, za kterých je stavba zhotovována, a veškeré vlivy, které působí na cenu a teprve poté lze s určitou dávkou opatrnosti vyslovit závěr, že by stavba mohla být postavena levněji.

Opět neexistuje reálné měřítko. Nikdo nebude stavět další stejnou stavbu jen proto, aby ověřil, bylo-li ji možné postavit levněji. Proto se jakákoliv kri-

tika pohybuje pouze v teoretické rovině a v současné době slouží jako mediální nástroj kritiky a vděčného tématu domnělého všeobecného nepořádku ve veřejných zakázkách nebo jako nástroj kritiky nepohodlné osoby.

MOŽNÉ ŘEŠENÍ

Jedinou cestou, jak daný problém vyřešit, je výrazná změna v přípravě veřejných zakázek. O výsledku zadávacího řízení a o výši nabídkové ceny rozhoduje výhradně kvalita projektové dokumentace, kterou zadavatel předkládá dodavatelům ke zpracování nabídky, a rovněž kvalita soupisu stavebních prací, dodávek a služeb. Maximální podrobnost a přesnost těchto podkladů umožní zadavateli uzavřít smlouvu s velmi pravděpodobně konečnou cenou a s dostatkem podkladů pro kontrolu kvality provádění.

To znamená, že čím podrobnější a přesnější podklady má na počátku zadavatel k dispozici, tím lépe dokáže stavbu postavit v požadovaném čase, v požadované kvalitě a za sjednanou cenu. To však znamená, že zpracováním podkladů musí zadavatel pověřit odborně zdatné firmy nebo osoby a zaplatit za podrobnost a přesnost přiměřenou cenu. Jak toho má zadavatel dosáhnout, když i projektové práce musí soutěžit na nejnižší nabídkovou cenu, to už zákon neřeší.

U projektových prací či následně u technického dozoru se tlak na cenu na počátku, tedy v době zadávacího řízení na tyto služby, jeví jako kontraproduktivní ve vztahu k následně několi-

kanásobně vyšší ceně stavby. Nad tím skutečně stojí za to se zamyslet.

Argument, že zadavatel má zpracování projektové dokumentace kontrolovat a vyžadovat přesnost a podrobnost, je sice možný, ale zcela lichý. Málokterý zadavatel má takové znalosti, aby dokázal kontrolovat projekční práce a málokdo pak dokáže na hotové projektové dokumentaci poznat, zda má či nemá vady (to by musel sám projekt znovu zpracovat a poměřit s dodaným výsledkem).

Nezbývá, než se spolehnout na profesionalitu projektové organizace a zadat projektové práce jen tomu, jehož projekty nevykazovaly v minulosti vady či nedostatky. A to lze jen v případě, kdy bude zadavatel moci poměřovat reference dodavatelů projektových prací – za současné situace to možné není.

Znamená to, že za málo peněz se dělají minimalistické projekty s vadami, které „odhalí“ až vlastní stavba, a poté se nákladně realizuje náhradní řešení, nebo zhotovují projektem nepředpokládané stavební práce a najednou je zakázka předražená. Počátek tohoto stavu je však v nedokonalém systému přípravy stavebních investic, kdy snaha o politicky a společensky oblíbené řešení prostřednictvím nejnižší nabídkové ceny přináší následně zvýšení nákladů – to pak zase tlak na nejnižší cenu stavby – a jsme opět na počátku.

Obdobně u technického dozoru stavebníka se veřejné zakázky řeší podle nabídkové ceny. Přitom kvalita a odbornost technického dozoru je společně s odborností zhotovitele rozhodujícím prvkem pro celkovou kvalitu stavby.

CENA NESMÍ BÝT ROZHODUJÍCÍ

Při zadávání veřejných zakázek na zpracování projektové dokumentace ani na výkon funkce technického dozoru by neměla být cena rozhodujícím parametrem, protože technický dozor musí stát pevně a jednoznačně na straně objednavatele a tuto pozici musí objednavatel dostatečně zaplatit. Zdánlivá úspora na počátku může přinést několikanásobně vyšší výdaje v průběhu zhotovování nebo užívání stavby.

Na zadavatele nelze od počátku pohlízet jako na padoucha, jehož jediným zájmem je realizovat předražené zakázky nebo podvádět. Je třeba mu dát pravomoci, aby mohl provést výběr dodavatelů, jejichž činnost je postavena na odbornosti a profesionalitě a výrazně ovlivňuje kvalitu stavby a současně i výši její konečné ceny, podle svých zkušeností, referencí a důvěry v takového dodavatele, protože souhra celého týmu přinese v budoucnu výrazné úspory. ×

Ing Petr Vrbka