

Veřejné stavební zakázky – Cena a kvalita

Text se věnuje veřejným zakázkám na stavební práce zadávaným na základě příslušné dokumentace a soupisu prací.

Od poslední novely zákona o veřejných zakázkách z dubna 2012 se na různých fórech často mluví o kvalitě zakázek, zejména v souvislosti s hodnocením podle kritéria nejnižší nabídkové ceny. Snížení kvality stavební zakázky nemůže být důsledkem novely z dubna 2012, už jenom proto, že ustanovení týkající se hodnotících kritérií nebyla touto novelou nijak změněna.

Dá se asi předpokládat, že dodavatel nabízející nízkou cenu bude při realizaci stavby hledat možnosti, jak se do nabídnuté ceny vejít. Jistě nelze vyloučit, že některé z nich mohou vést ke snížení kvality prováděných prací. Předpokladem kvalitní stavby je kvalita celého procesu projektové přípravy a realizace stavební investice. V celém procesu mají významné postavení odborně způsobilé osoby na straně projektantů, zhotovitelů i technického dozoru investora.

V současnosti se poměrně často setkáváme s nedůvěrou, zpochybňováním stanovisek projektantů, zhotovitelů, technického i autorského dozoru, rozhodců, soudních znalců. Je možné, že v některých případech jsou pochybnosti oprávněné, ale nezdá se mi smysluplné postavit systém na tom, že všechno, tedy i vysloveně technické problémy, budou řešit soudy.

Zákon o veřejných zakázkách stanoví podmínky pro výběr nejvhodnějšího dodavatele, ale svými požadavky samozřejmě zasahuje do procesu přípravy a realizace stavby.

Nebudu komentovat problematiku hodnotících kritérií, ale připomenu některá jiná ustanovení zákona

o veřejných zakázkách, která mají nebo mohou mít vliv na kvalitu nebo nekvalitu stavební zakázky.

Investiční záměr

V této přípravné fázi stavební investice je rozhodování zadavatele ovlivněno snahou získat finanční prostředky z různých dotačních programů a ty plně vyčerpat. Zajištění financování je jistě podstatnou podmínkou investice, ale důsledkem pravidel dotačních programů je negativní vliv na rozhodování zadavatele.

Jde vždy o skutečnou potřebu zadavatele, nebo je hlavním cílem vejít se do podmínek dotačního programu?

Předpokládaná hodnota

Zadavatel je podle zákona povinen stanovit předpokládanou hodnotu odpovídající době vyhlášení veřejné zakázky. Nejedná se tedy pouze o stanovení hodnoty pro rozhodnutí, zda jde o nadlimitní, nebo podlimitní zakázku, ale má také vyjadřovat cenu v místě a čase obvyklou, dá-li se tento termín dá u stavebních prací použít.

Zadavatel má povinnost stanovit předpokládanou hodnotu, ale nemá povinnost ji zveřejnit v oznámení. Nevím, jaký pozitivní důsledek by nezveřejnění předpokládané hodnoty mohlo přinést, a nepatřím k těm, kteří by to chtěli doporučovat. Rozhodně je tato hodnota podstatnou informací pro dodavatele při rozhodování o účasti ve výběrovém řízení.

Předpokládaná hodnota není pouze výsledkem násobení množství a jednotkových cen zvolené cenové soustavy, ale cena má zohledňovat umístění stavby, termín provádění a všechny ostatní náklady vyplývající z obchodních podmínek zadavatele, jako např. finanční záruky, pojištění apod. Má tedy vyjadřovat nezbytné náklady na zhotovení stavby včetně nákladů vyplývajících z obchodních a jiných podmínek zadavatele.

Předpokládaná hodnota stavební zakázky může být chápána i jako „cena bezpečná“, pokud má být bezpečná pro zadavatele. Postupy, které by z předpokládané hodnoty, případně z nabídkových cen, jednoduše stanovily cenu bezpečnou, by mohly být berličkou pro označení nabídkové ceny jako mimořádně nízké, ale s pojmem bezpečná cena to nelze spojovat. Předpokládaná hodnota, zejména její skladba v podrobnosti položkového rozpočtu, dává zadavateli možnost posouzení i z hlediska mimořádně nízké nabídkové ceny.

Kvalifikace dodavatele

Kvalita provádění stavebních prací nutně předpokládá odpovídající kvalifikaci dodavatele. Snížení požadavků na kvalifikaci ve snaze otevřít soutěž co nejvíce dodavatelům vystavuje zadavatele zvýšenému nebezpečí nekvalitního provádění stavby, případně problémů s dokončením stavby.

Prokazování kvalifikace pomocí subdodavatele je podmínka, která má na kvalitu stavby spíše negativní vliv. Zadavatel nemůže prokazování nijak omezit, přestože věcný smysl se v řadě případů těžko hledá.

Podmínky nediskriminace a maximálního otevření soutěžního prostředí vypadají na první pohled bezchybně, ale musí platit pro dodavatele, kteří takovou zakázku umí realizovat, tj. už skutečně obdobnou zakázku někdy dělali.

Ekonomické a finanční požadavky

Požadavky na výši obrátu, pojištění odpovědnosti a údaje z rozvahy byly novelou z dubna 2012 nahrazeny čestným prohlášením dodavatele o způsobilosti splnit veřejnou zakázku.

Přítom roční obrat dodavatele je z hlediska jistoty zadavatele docela významný údaj – vždy se doporučovalo, aby daná veřejná zakázka byla přiměřená poměru k ročnímu obrátu, aby se nestalo, že by to byla jediná zakázka daného dodavatele. Roční obrat souvisí i s případnými dalšími kvalifikačními požadavky, jako je počet techniků, průměrný počet pracovníků, technické vybavení. Bez obrátu se takové požadavky nedají stanovit.

Zadavatel v současnosti hledá jiné podmínky, které mohou nepřímou vypovídat o ekonomické způsobilosti dodavatele. Proto se častěji než před novelou objevují požadavky na složení jistoty, případně požadavky na zajištění plnění smlouvy formou bankovní záruky předložené dodavatelem před podpisem smlouvy.

Takové požadavky však znamenají další náklady spojené s poskytnutím finančního zajištění, případně náklady spojené s poskytnutím bankovní záruky peněžním ústavem.

Náklady na poskytnutí bankovní záruky obvykle činí 0,3 % za zpracování žádosti, 0,6 % za uzavření smlouvy a cca 2 % je roční úrok. Na zajištění ve výši 5 mil. Kč na jeden rok to představuje cca 145 000 Kč.

Pokud zadavatel požadavek na zajištění uvede v zadávacích podmínkách, jedná se o položku ostatních nákladů, jež má být uvedena v soupisu prací, a tedy započtena do předpokládané hodnoty zakázky.

Systém certifikovaných dodavatelů

Zákon umožňuje vedení systému certifikovaných dodavatelů. Prokázání certifikátem je pouze v rozsahu v něm uvedených údajů. Pokud zadavatel stanoví požadavky na konkrétní zakázku, je celkem logické, že údaje v certifikátu nebudou odpovídat všem požadavkům zadání. Dodavatelé a následně i zadavatelé pak nezbývá, než požadavky kontrolovat jednotlivě a případně doplnit certifikát dalšími doklady.

Tento stav smysl certifikátu snižuje. Bylo by vhodné připravit návrh pravidel kvalifikace pro stavební zakázky a následně připravit těmto pravidlům odpovídající systém, který by nahradil stávající SCSD vedený Svazem podnikatelů ve stavebnictví v ČR.

Dodavatel by prokazoval kvalifikaci pro druhy a objemy stavebních prací uvedených na certifikátu. Fungování systému kvalifikovaných stavebních dodavatelů by

mělo výrazně zjednodušit a zpřehlednit nejen vlastní prokazování kvalifikace, ale také její posouzení.

Obchodní podmínky

Zadavatel stanoví obchodní podmínky v souladu s vyhláškou č. 231/2012 Sb., která je poměrně stručná. MMR ČR vydalo doporučení, které rozšiřuje požadavky na obchodní podmínky. V současnosti MMR ČR připravuje na základě připomínek zadavatelů i dodavatelů postup pro novelizaci této vyhlášky tak, aby stanovila základní požadavky na vyrovnaný obsah podmínek pro obě strany.

Obchodní podmínky stanovené zadavatelem mohou mít vliv na kvalitu stavby např. stanovením požadavků na zajištění řádného plnění, na dodržení termínu dokončení a na plnění záručních podmínek.

Podobně je důležité, aby zadavatel stanovil přiměřené podmínky pro pojištění odpovědnosti, pojištění

stavebně montážní a případné smluvní pokuty.

Obchodní podmínky pro provádění stavby mají zajistit vztahy objednatel a zhotovitele tak, aby v průběhu realizace byly připraveny postupy řešení všech situací, které mohou nastat, včetně podmínek pro kontrolu kvality prováděných prací, kvalifikaci pracovníků provádějících dané práce.

Za zadávací dokumentaci odpovídá zadavatel, tedy za projektovou dokumentaci a soupis prací. Nemůže počítat s bezchybností celé dokumentace, musí v obchodních podmínkách stanovit postup pro řešení změn vyvolaných nejen případným nedostatkem v dokumentaci, ale i možnou změnou z jiných důvodů objednatele.

MMR ČR podle posledních informací počítá s novelizací vyhlášky č. 231/2012 Sb. k obchodním podmínkám pro stavební práce a připravuje metodických pokynů pro stanovení obchodních podmínek v rámci pravidel poskytovatelů dotací.

Podmínky pro subdodavatele

Zákon dává zadavateli možnost věcně vymezit část zakázky, která nesmí být plněna subdodavatelem. V zadávací praxi, zejména u poskytovatelů dotací, se tato podmínka běžně používá.

Zhotovení stavby s využitím subdodavatelů je standardním postupem realizace. Omezení je tedy zásahem do postupu provádění a pro takové omezení by měl mít zadavatel důvod. Snaha pouze zabránit přeprodávání zakázek by takovým důvodem však být neměla.

Novela z dubna 2012 sice vyžaduje stanovení podílu nikoliv procentem z ceny, ale věcným vymezením. To však nic nemění na tom, že např. poskytovatelé dotací musí řešit definici subdodavatele. Dodržení podmínek v jejich pravidlech má dopad na uznatelnost nákladů nebo korekce. Vytváříme si tím nové problémy, které mohou vést k tomu, že pojem

inzerce

CENOVÁ SOUSTAVA RTS DATA

ucelený soubor podkladů, pravidel a metodických pokynů pro stanovení ceny stavebního díla

odpovídá prováděcí vyhlášce č. 230/2012 Sb. k zákonu o veřejných zakázkách

www.cenovasoustava.cz

Svět stavebnictví na dotek



RTS a. s., Lazaretní 13, Brno 615 00, www.rts.cz
e: rts@rts.cz, t: +420 545 120 211, f: +420 545 120 210

subdodavatele bude vykládán poskytovatelem dotace a možná pro každý program jinak.

Jak příklad si uvedme zateplení fasády včetně výměny oken. Je subdodavatelem firma, která okna dodá a namontuje, nebo firma, která dodá okna na stavbu? Bylo by potřeba, aby pojem subdodavatele v oblasti stavebnictví měl jeden výklad, pokud možno vycházející ze standardů procesu realizace staveb.

Obchodní názvy v zadávací dokumentaci

Podmínka zákona po novele z dubna 2012 připouští použití obchodních názvů ve výjimečných případech. Stavbaři vzali tuto podmínku na vědomí, i když z pohledu projektové přípravy a provádění stavby to nebylo obvyklé.

Důvody odkazující na možné omezení hospodářské soutěže jsou z mého pohledu sporné. Někdo se přece musí rozhodnout, jaký materiál nebo výrobek pro stavbu nakoupí. Pokud to nemůže být projektant, zůstane tato volba na zhotoviteli.

Projektant nevymyslí technické parametry teoreticky, vybírá podle parametrů konkrétních výrobků. Také cena pro předpokládanou hodnotu musí vycházet z ceny konkrétního výrobku, protože cenu technických parametrů nikdo nezjistí.

Stálo by za úvahu, zda odpovědnost a odbornost projektanta nemá přednost před ochranou hospodářské soutěže, případně ochranu řešit jinak než omezením povinností projektanta.

Bylo by asi správné sladit prováděcí vyhlášky k dokumentaci staveb, která definuje obsah jednotlivých fází projektové dokumentace a podmínky hospodářské soutěže. Nejedná se přece jen o veřejné zakázky.

V současné situaci se nabízí zadavateli možnost požadovat v nabídkovém rozpočtu uvedení konkrétních materiálů a výrobků, se kterými nabídka počítá. Při posouzení nabídek je nezbytné kontrolovat, zda uvedený materiál

odpovídá technickým parametrům v soupisu prací, ale pro průběh realizace stavby je takto doplněný položkový rozpočet připravený pro kontrolu provádění, fakturace a zejména jednání o případných změnách.

Příslušná dokumentace a soupis prací

Stanovení požadavků na příslušnou dokumentaci a soupis prací vyhláškou vede k tomu, že v této podobnosti je možné porovnávat nabídky až na úroveň položek soupisu prací a při provádění nastává lepší kontrola provedených prací. Požadavek na uvedení Klasifikace stavebních objektů dává možnost stanovit a posoudit referenční stavby ve vztahu k dané veřejné zakázce a také v podmínkách použití položek stavebních prací odpovídajících danému druhu objektu. MMR ČR připravuje stanovisko k vyhlášce č. 230/2012 Sb., které bude reagovat dotazy k některým ustanovením, protože v této době není pro novelizaci vyhlášky důvod.

Posouzení nabídek

Posouzení nabídkového rozpočtu v podobnosti soupisu prací je nezbytné zejména proto, že tento položkový rozpočet se stane součástí smlouvy o dílo a na jeho základě se obvykle sjednává i vykazování a fakturace provedených prací.

Podmínka zákona nedává možnost podrobně posoudit např. jen první tři nabídky. To u větších zakázek znamená, že k posouzení je nezbytné použít specializovaný softwarový produkt.

Na tuto podmínku musí zadavatel myslet a v zadávací dokumentaci stanovit podmínky pro ocenění soupisu prací, včetně požadavků na formát a elektronickou podobu nabídkového rozpočtu.

V takovém případě může posouzení zahrnovat jak formát elektronické podoby, tak také dodržení obsahu a struktury soupisu, uvedené ceny a nakonec i posouzení cen jednotlivých nabídek mezi sebou nebo proti zvolenému srovnávacímu

rozpočtu tak, aby zjištěné rozdíly poskytl zadavateli dostatečnou informaci pro hodnocení nabídek.

Mimořádně nízká nabídková cena

Použití ustanovení zákona v § 77 o mimořádně nízké nabídkové ceně může mít vliv na kvalitu stavby, a to v případě, že některé nabídky budou posouzeny jako mimořádně nízké a bude požadováno vysvětlení, stejně jako v případě, kdy bude vybrána nejnižší nabídková cena bez žádosti o vysvětlení. Pro oba postupy by měl zadavatel mít důvod. Pro posouzení nabídkové ceny jako mimořádně nízké k předmětu veřejné zakázky existuje mnoho možných postupů, vzorce zahrnující předpokládanou hodnotu, nabídky, průměr nabídek, cena srovnávacího rozpočtu apod. Pokud platí zákon v tom, že v případě mimořádně nízké nabídkové ceny musí zadavatel požádat o vysvětlení, pak způsob, kterým nabídkovou cenu označí za mimořádně nízkou, není důležitý. Mluví se také o tom, zda podmínky pro mimořádně nízkou nabídkovou cenu má zadavatel stanovit dopředu a zda mají být uvedeny v zadávací dokumentaci.

Podmínky dopředu zadavatel stanovit může, ale nemůže vědět, kolik a jakých nabídek dostane. Mohl by si vytvořit pravidlo, které nebude použitelné, a pokud bude zveřejněno, bude nucen zakázku zrušit. Posouzení nabídkové ceny musí být vypracováno tak podrobně, aby umožnilo sestavit požadavek na vysvětlení věcně tak, aby následně uchazečovo vysvětlení bylo možné posoudit. Obvykle se jedná o jednotkové ceny položek nabídkového rozpočtu.

Zadavatel posoudí vysvětlení a rozhodne o uznání, nebo neuznání. Poměrně jednoduché je to v případech, kdy dodavatel udělá ve vysvětlení věcnou chybu, např. ve vztahu ke stejným pracím v jiné budově. Takové vysvětlení zadavatel neuzná a nabídku vyloučí.

Složitější posouzení nastává v případech, kdy dodavatel uvádí jako důvod nízké režie, materiály má na skladě, může jít do ztráty,

chce zajistit zaměstnanost, nebo zakázku potřebuje jako referenční, aby získal jiné zakázky.

Rozhodnutí, jak má veřejný zadavatel posoudit taková vysvětlení, přísluší hodnotící komisi.

Bylo by asi potřeba, aby se vytvořila širší shoda na tom, jaké obchodně politické podmínky má veřejný zadavatel respektovat a jaké lze považovat za nekalosoutěžní jednání.

Vzhledem k tomu, že toto téma bylo otevřeno v rámci jednání expertní skupiny MMR ČR k zákonu, je zřejmý zájem MMR ČR, aby pro takové situace byla zpracována nějaká metodická pomůcka.

Nový zákon

Schválení nové ES se očekává přibližně koncem tohoto roku, poté bude zavedeno do národní legislativy pravděpodobně formou nového zákona.

Je možné, že v nové směrnici se objeví změny, které by mohly mít vliv na zvýšení důrazu na kvalitu např. formou upravených požadavků na kvalifikaci nebo použití dalších hodnotících kritérií. Rozhodující bude, jak se směrnice promítne do zákona v ČR.

Nový zákona by se měl omezit na proces výběru nejvhodnějšího dodavatele, neměl by svými ustanoveními být v rozporu se standardy v procesu přípravy a realizace staveb. Měl by preferovat vyvážené obchodní podmínky, příkládat větší váhu kvalifikaci dodavatelů, nesrovnávat všechny na stejnou úroveň pod heslem nediskriminace. Měli bychom se zaměřit na jednání o formách zadávání podlimitních zakázek, aby se skutečně jednalo o jednodušší řízení a aby se našla možnost, jak preferovat nebo chránit místní dodavatele.

Je těžko pochopitelné, proč má chodník v obci opravovat dodavatel z jiného regionu, když jeho nabídka je o pár korun nižší než nabídka stavební firmy sídlící v dané obci a zaměstnávající místní lidi. ■

Autor:

Ing. Jiří Košulič,

předseda představenstva RTS, a.s., a viceprezident SPS v ČR