

Zákon o veřejných zakázkách – vyhlášky ke stavebním zakázkám

Před více než rokem, konkrétně ve vydání časopisu Stavebnictví 01/11, jsem se zaměřil na problematiku zadávací dokumentace pro veřejné zakázky na stavební práce. Některé z tehdy popísaných námětů se staly součástí připravené novely zákona. Z tohoto pohledu se tímto článkem pokusím na tuto problematiku volně navázat.

V celém průběhu přípravy, připomínkování a projednávání novely zákona o veřejných zakázkách (ZVZ) byla zveřejněna řada komentářů, které se většinou věnovaly návrhům změn označovaných jako protikorupční. Některé věcné změny, zejména při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, však nebyly dosud zmiňovány, přestože se domnívám, že jejich dopad může být pro zadavatele i pro dodavatele poměrně významný. Tyto změny jsou v novele zdánlivě nenápadné, zřejmě proto, že se skrývají pod odkazy na prováděcí právní předpisy. Jedná se zejména o vyhlášku stanovující rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb včetně elektronické podoby a vyhlášku ke stanovení obchodních podmínek.

Po dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (MMR ČR) vzala na sebe přípravu návrhu textů těchto prováděcích právních předpisů SIA. Projednávání a příprava probíhaly v několika úrovních pracovních skupin, a to nejprve v rámci jednotlivých profesních a podnikatelských sdružení a následně v pracovní skupině SIA.

V současné době, kdy je novela zákona podepsána prezidentem republiky a nabude účinnosti dne 1. dubna 2012, se návrhy vyhlášek projednávají na MMR ČR.

Definitivní texty prováděcích právních předpisů tedy zatím nejsou známy. Přesto se pokusím o stručný komentář k těmto dokumentům, a to v tom stavu, jak jsou mi známy v době přípravy tohoto článku.

Obecně k návrhům vyhlášek

Záměrem při přípravě návrhu textů předpisů nebylo vytvářet nové požadavky, ale naopak potvrzovat standardní postupy při přípravě a realizaci staveb. Jsou také do značné míry reakcí na nestandardní postupy, případně nepřiměřené požadavky zadavatelů, jež současná právní úprava dostatečně neomezuje.

V případě předpisu k obchodním podmínkám se vyskytují v návrhu vyhlášky ustanovení, která omezují nepřiměřené požadavky a případně limitují požadovanou úroveň plnění. Takové podmínky nahrazují alespoň částečně jednání o smlouvě. Obchodní podmínky nadále stanoví zadavatel, vyhláškou bude mít stanovena jistá omezení.

Zadavatel je nadále odpovědný za správnost a úplnost zadávací dokumentace, tedy i za soulad příslušné dokumentace a soupisu stavebních prací. Pokud má tuto povinnost zadavatel splnit, musí na ni myslet už v zadávacích podmínkách pro zpracování projektové dokumentace. Zadávací dokumentace na stavební práce musí obsahovat také příslušnou dokumentaci a soupis prací. Prováděcí předpisy mají stanovit rozsah a obsah těchto dokumentů s ohledem na zajištění podmínek pro podání srovnatelných nabídek.

Související změny v novele

Z tohoto pohledu je potřeba si uvědomit, že prováděcí předpisy jsou sice definovány pro stavební práce, ale obsah příslušné dokumentace a rozsah soupisu prací by měly být součástí zadávacích pod-

mínek veřejné zakázky na zpracování projektu. Jinak by příprava zadávací dokumentace pro stavební práce vyžadovala úpravy pro zajištění podmínek daných prováděcími předpisy. V souvislosti s těmito dokumenty je vhodné upozornit na dvě změny v novele zákona o veřejných zakázkách.

■ První změna je v § 44 odst. 11 a znamená, že v případě stavebních prací lze připustit odkaz na obchodní názvy, pokud to nepovede k neodůvodněnému omezení hospodářské soutěže.

■ Druhá změna je v § 76 odst. 1 a ukládá povinnost hodnotící komise posoudit nabídky v podrobnostech soupisu stavebních prací, dodávek a služeb a výkazu výměr, pokud zadávací dokumentace obsahovala příslušnou dokumentaci a soupis prací. V praxi to bude znamenat posouzení předložených položkových rozpočtů v nabídce z hlediska jejich souladu s předloženým soupisem, včetně případných vyjasňování či vyřazování, pokud dojde k obsahovým odchylkám či zásahům do soupisu.

Příslušná dokumentace

Novela zákona v § 44 odst. 4 písm. a) stanoví, že v případě veřejné zakázky na stavební práce musí zadávací dokumentace obsahovat také příslušnou dokumentaci v rozsahu stanoveném prováděcími právními předpisy. Dokumentace má být zpracována do podrobností, které specifikují předmět veřejné zakázky v rozsahu nezbytném pro zpracování nabídky.

Pojem příslušná dokumentace je použit proto, že veřejnými zakázkami na stavební práce jsou stavby vyžadující povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu, ale také stavby a stavební práce povolení nebo ohlášení nevyžadující.

Požadavku na podrobnost příslušné dokumentace z hlediska definice předmětu a možnosti sestavení nabídky v současnosti odpovídá projektová dokumentace pro provádění stavby, jejíž rozsah je stanoven

v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu.

Stanovení podrobnosti dokumentace má zajistit, aby byl předmět konkrétně definován a aby soupis odpovídající takové dokumentaci bylo možno jednoznačně ocenit.

Projektová dokumentace pro stavební povolení tyto požadavky neplní a to je jistě jeden z důvodů pro stanovení podmínek, které takovému způsobu zadání zamezí. Má-li totiž být vypracován soupis stavebních prací, dodávek a služeb v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky a má-li zadavatel ručit za správnost, zejména úplnost zadávací dokumentace, není možné požadovaný soupis zpracovat jinak než na základě příslušné dokumentace, jejíž podrobnost odpovídá projektové dokumentaci pro provádění stavby.

Příprava návrhu vyhlášky v pracovních skupinách SIA probíhala současně s přípravou aktualizace obsahu všech fází projektové dokumentace tak, aby byly společné pro pozemní i dopravní stavby a aby byla sjednocena struktura dokumentů jednotlivých fází. Takto aktualizovaný obsah je připraven jako podklad k prováděcími právními předpisy ke stavebnímu zákonu.

Rozsah příslušné dokumentace je v návrhu této vyhlášky uveden odkazem na rozsah a obsah stanovený vyhláškou stavebního zákona nebo bude uveden v příloze této vyhlášky. O tom, která z těchto možností bude ve vyhlášce, rozhodne MMR ČR.

Rozhodující je, aby takto stanovený požadavek na rozsah a podrobnost příslušné dokumentace plnil podmínku definování předmětu veřejné zakázky, ale také podmínky pro zpracování nabídkové ceny, jejich posouzení a také možnost kontroly provádění prací.

Pro zadavatele bude tento prováděcí právní předpis určitou komplikací při zahájení zadávacího řízení, protože již

nyň by si měli pro budoucí veřejné zakázky objednávat a smluvně zabezpečovat projektovou dokumentaci. Doposud však neznají její povinný obsah a rozsah a ve chvíli, kdy jej znát budou, budou muset pečlivě kontrolovat, zda projektová dokumentace obsahuje vše, co obsahovat podle prováděcího právního předpisu má.

Soupis stavebních prací, dodávek a služeb

Novela zákona v ustanovení § 44 odst. 4 písm. b) stanoví, že v případě veřejné zakázky na stavební práce musí zadávací dokumentace obsahovat také soupis stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem, a to rovněž v elektronické podobě. V současnosti jsou soupisy sestavovány obvykle s využitím specializovaných softwarových produktů.

Návrh prováděcího právního předpisu si nekladl za cíl vnášet do této oblasti převratné změny proti stávajícímu stavu. V průběhu přípravy návrhu této vyhlášky jsem

se setkal s názorem, proč vydávat takový předpis, když všichni vědí, co je položkový rozpočet i co je slepý rozpočet. Myslím, že je to pravda.

V reálném zadávání to však tak nevypadá. Nebude to zřejmě proto, že by tyto pojmy odborná veřejnost neznala. Vždy se však najde dost důvodů pro to, že není nutné vše dodržet, pokud to zadavatel důsledně nevyžaduje nebo pokud k tomu neexistuje prováděcí právní předpis. Návrh předpisu stanoví základní podmínky pro obsah popisu položky soupisu tak, aby bylo zřejmé, že každá položka soupisu prací musí být popsána tak, aby obsahovala technické a cenové podmínky pro sestavení ceny dané položky.

Položka soupisu prací musí také obsahovat popis položky jednoznačně vymezující druh a kvalitu prací nebo dodávek, měrnou jednotku a počet měrných jednotek.

Celková hodnota množství dané položky soupisu je sestavena pomocí výkazu výměr. Ten je důležitý pro dokumentaci výpočtu a pro jednodušší kontrolu celkových objemů. Výkaz výměr je v návrhu předpisu

popsán v samostatném ustanovení. Je zdůrazněna skutečnost, že výkaz výměr je u položky soupisu a musí obsahovat podrobný postup výpočtu množství dané položky. Soupis stavebních prací (slepý položkový rozpočet) v současnosti obvykle obsahuje pouze základní popis položky. Návrh předpisu stanoví také podmínky pro uvedení technických a cenových podmínek (způsob měření, technologická manipulace, věcný obsah položky apod.), položky soupisu prací, dodávek a služeb, případně dává také možnost odkazu na použitou cenovou soustavu, kde jsou tyto podmínky uvedeny.

Návrh předpisu obecně popisuje možnosti využití cenových soustav, jež se v současnosti běžně používají. Stanoví podmínky pro možnost použití formou odkazu na cenovou soustavu, ale také stanoví případná omezení kombinací různých možností sestavení soupisu. Návrh právního předpisu řeší také otázku vedlejších a ostatních nákladů (mnoho veřejných zakázek obsahuje požadavky na povinnosti a součinnosti dodavatele, aniž by pro ně existoval jednoznačný způsob je-

jich ocenění). Návrh zamezuje započtení takových vedlejších a ostatních nákladů do cen stavebních prací. Je velmi pravděpodobné, že díky tomuto novému předpisu zmizí ze zadávacích řízení používání určitých kompletů nebo souborů. Na druhou stranu zcela jistě stoupne význam tohoto dokumentu a zvýší se tlak na jeho správnost a úplnost. Zadavatelé budou muset pečlivěji sjednávat smlouvy se zpracovateli tohoto dokumentu a smluvně si ošetřovat jeho případné chyby či nedostatky.

Požadavky na nabídku

Návrh prováděcího právního předpisu se zabývá pouze popisem soupisu a jeho povinným obsahem. Postupy při změnách soupisu vyplývající z dodatečných informací k zadávací dokumentaci musí stanovit zadavatel v zadávacích podmínkách, včetně případného prodloužení lhůty pro podání nabídek.

Výrazně tedy vzroste význam povinnosti zadavatele definovat podmínky pro zpracování nabídkové ceny. Podmínky pro zpracování nabídkové ceny, tzn. povinnost ocenit všechny

inzerce

SOUPIS PRACÍ A DODÁVEK

specializovaný produkt pro sestavení soupisu prací, dodávek a služeb podle požadavku zákona o veřejných zakázkách

Popisy prací i materiálů formou technických parametrů

Technické podmínky provádění konstrukcí a prací

Elektronická komunikace dokumentů

Cenová analýza nabídek

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

položky soupisu, neměnit jejich obsah, dodržet strukturu předaného soupisu a elektronickou podobu stanoví zadavatel v rámci zadávací dokumentace.

Podmínky musí také obsahovat způsob doplnění cenových údajů do soupisu, případně doplněnou informaci o konkrétním materiálu s určitými technickými vlastnostmi, který bude použit na stavbě.

Elektronická podoba soupisu

Návrh prováděcího právního předpisu, který stanoví rozsah soupisu prací, stanoví také elektronickou podobu soupisu. Dosavadní znění zákona neukládalo žádná omezení. Myslím, že ani definice elektronické podoby jako digitálního záznamu nebyla jednoznačná. Stanovisko MMR ČR doporučovalo upřednostnit formáty, které je možné zpracovávat softwarovými prostředky.

Problémem není pouze elektronická podoba, ale také to, že v zadávací dokumentaci jedné veřejné zakázky se vyskytují soupisy sestavené po částech, objektech, řemeslech apod. Tyto dílčí soupisy jsou pak v různých elektronických formátech. Návrh prováděcího předpisu tedy stanoví na jedné straně elektronickou podobu soupisu, ale na druhé straně také strukturu soupisu celé zakázky tak, aby zpracování nabídek nebylo zbytečně komplikováno. Stanovení elektronické podoby zamezí používání formátů, jež neumožňují softwarové zpracování. Prováděcí předpis má upřednostnit běžně používané formáty, jako jsou formáty xml, případně xls.

Návrh předpisu stanovuje zadavateli povinnost uvést v zadávací dokumentaci elektronickou podobu, tedy označit formát a popsat strukturu soupisu. V požadovaném formátu musí být vyhotoveny soupisy všech objektů nebo provozních souborů včetně vedlejších a ostatních nákladů pro danou veřejnou zakázku na stavební práce.

Už několik let existuje z iniciativy SPS v ČR standard xml formátu. Jeho využívání je dosud limitováno tím, že si tuto elektronickou podobu musí vyhradit zadavatel v zadání zakázky na projekt se soupisem. Prováděcí právní předpis tedy bude znamenat, že stejně jako v případě rozsahu příslušné dokumentace

a rozsahu soupisu je z praktického hlediska nezbytné, aby zadavatel požadavky na elektronickou podobu soupisu zahrnul do zadávací dokumentace veřejné zakázky na zpracování projektu se soupisem prací.

Požadavky na nabídku

S podmínkami pro elektronickou podobu soupisu souvisí také požadavky na způsob zpracování nabídkové ceny. Takové požadavky nejsou předmětem prováděcího právního předpisu, ale zadavatel je musí stanovit v rámci zadávací dokumentace. Stanovení podmínek pro soupis znamená zvýšené nároky na zadavatele, ale výrazné zlepšení podmínek pro uchazeče při ocenění soupisu. Zdá se tedy logické, aby zadavatel v zadávacích podmínkách stanovil také formát a obsah oceněného soupisu prací v nabídce.

Zadavatel stanoví v zadávací dokumentaci podmínky týkající se doplnění cenových údajů, případně jiných údajů stanovených v podmínkách zadání a má povinnost do předaného soupisu nezasahovat.

Požadavek zadavatele, aby soupis v nabídce odpovídal formátu, v jakém byl soupis v zadávací dokumentaci, je logický a oprávněný a dá se očekávat. Vzhledem k výslovné povinnosti zadavatele kontrolovat nabídky v podrobnostech soupisu (§ 76 odst. 1), tedy položkově, se ukazuje takový požadavek jako nezbytný.

Obchodní podmínky

Novela zákona v ustanovení § 46d ukládá zadavateli povinnost u veřejné zakázky na stavební práce stanovit obchodní podmínky v souladu s prováděcím právním předpisem. Zákon o veřejných zakázkách dosud dává zadavateli povinnost stanovit zadávací podmínky, tedy i obchodní podmínky pro danou veřejnou zakázku. Takový stav byl dlouhodobě připomínkovan, zejména proto, že neodpovídá zásadám běžného obchodního styku, kdy smlouva má být výsledkem jednání dvou stran a má být vyvážená z pohledu práv a povinností pro obě smluvní strany. Vždy však budou nastávat situace, kdy stavební dodavatelé budou pokládat předložené obchodní podmínky pro danou veřejnou zakázku za nepřiměřené.

Současný stav v zadávacím procesu zadavatele nijak neomezoval, dokonce umožňoval použít obchodní podmínky jako hodnotící kritérium. Proto bylo možné narazit na nabídky s neúměrnou délkou záruční lhůty nebo s neúměrnými smluvními pokutami. Prováděcí předpis má tedy omezit prostor pro nepřiměřené požadavky na dodavatele stavebních prací stanovením způsobu použití všeobecných obchodních podmínek, případně jiných obchodních podmínek ve smyslu § 273 obchodního zákoníku a zejména stanovením povinných náležitostí obchodních podmínek.

Zásady sestavení

Návrh prováděcího právního předpisu obsahuje ustanovení o způsobu použití všeobecných, zvláštních a jiných obchodních podmínek, včetně povinnosti jejich přiložení do zadávací dokumentace, případně povinnosti zajištění neomezeného vzdáleného přístupu. Návrh předpisu obsahuje také ustanovení o způsobu zpracování obchodních podmínek formou návrhu smlouvy o dílo.

Náležitosti obchodních podmínek

Návrh prováděcího právního předpisu dále obsahuje ustanovení o povinných náležitostech obchodních podmínek. Uvedené povinné náležitosti musí zadavatel dodržet při stanovení obchodních podmínek u dané veřejné zakázky na stavební práce. Povinné náležitosti obsahují ustanovení, která je zadavatel povinen v obchodních podmínkách uvést. Taková ustanovení obsahují i vymezení požadované úrovně. Dále obsahují také ustanovení, u nichž zadavatel nemá sice povinnost jejich uvedení v obchodních podmínkách, ale pokud takové ustanovení zařadí, pak je povinen dodržet stanovené vymezení požadované úrovně.

Mezi povinnými náležitostmi se objevují v návrhu prováděcího právního předpisu např. ustanovení týkající se omezení délky záruční lhůty na stavební práce hodnotou 60 měsíců, požadavků na zajištění závazků včetně podmínek bankovních záruk do 10 % z hodnoty díla, omezení výše smluvní pokuty v případě prodloužení s dokončením díla na 0,1 % ze sjednané ceny za den prodloužení apod. Mezi povinnými náležitostmi obsahuje návrh také ustanovení omezující

požadavky zadavatele. Týkají se oblasti přezkoumávání a kontroly projektové dokumentace ze strany dodavatele, odpovědnosti dodavatele za úplnost smluvní ceny bez vazby na položkový rozpočet apod.

Vymezením určitých zásad a povinností při sestavení obchodních podmínek dojde společně se souvisejícími ustanoveními zákona (např. zákaz smluvních pokut jako hodnotícího kritéria) ke zprůhlednění budoucího smluvního vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem a k vytvoření smluvního vztahu lépe odpovídajícího zásadám poctivého obchodního styku.

Je zřejmé, že mnohým zadavatelům tento prováděcí právní předpis zabráni v definici příliš jednostranně výhodných podmínek, ale právě to bylo cílem tohoto prováděcího předpisu.

Závěr

Znovu připomínám, že požadavky stanovené uvedenými předpisy se týkají pouze veřejných zakázek na stavební práce. Příslušnou dokumentaci a soupis prací s elektronickou podobou však musí zadavatel připravit, objednat, změnit, a to tak, aby mohl být zařazen do zadávací dokumentace veřejné zakázky na stavební práce. Z tohoto pohledu se dá očekávat, že zadavatelé budou v zadávacích podmínkách na zpracování projektové dokumentace se soupisem dávat důraz nejen na jejich správnost a úplnost, ale budou zřejmě více řešit i situace, kdy k nesouladu dojde a kdy nebude možné přenášet důsledky na zhotovitele stavby.

Zákon ukládá zadavateli stanovit zadávací podmínky, včetně podmínek obchodních, které jsou rozhodující nejen pro proces výběru dodavatele, ale na základě návrhu smlouvy se těmito postupy řídí také celý proces provádění stavební zakázky.

Myslím si, že na rozdíl od řady jiných změn v této novele mohou tyto prováděcí právní předpisy výrazně přispět k lepšímu průběhu veřejné zakázky, a to nejen v procesu výběru dodavatele, ale i v průběhu realizace stavebních prací. ■

Autor:

Ing. Jiří Košulič,

předseda expertní skupiny SPS v ČR pro ceny a veřejnou zakázku