

INVESTIČNÍ AKCE – NEPŘEDVÍATELNÉ ZMĚNY CEN NA STAVEBNÍM TRHU

Ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj vypracoval Svaz podnikatelů ve stavebnictví další materiál, který by měl zejména veřejným zadavatelům poskytnout detailnější informace o tom, jaké jsou možnosti při zadání veřejné zakázky respektující změny cen stavebních materiálů a energií.

V období od počátku 2021 dochází v oblasti realizace veřejných zakázek, (nejmarkantněji se projevuje v sektoru stavebnictví) k podstatnému nárůstu cen vstupních materiálů a energií, k prodlužování dodacích lhůt a k poklesu dostupnosti těchto vstupních materiálů. Situace trvá již více než rok a nejsou signály, že by se v dohledné době měla situace stabilizovat či dokonce navrátit na úroveň původních cen.

Situace na trhu stavebních výrobků vede k obtížím při realizaci probíhajících veřejných zakázek a je třeba ji zohlednit také při zadávání nových veřejných zakázek, neboť lze předpokládat, že situace bude přetrvávat i v následujících měsících. Současně existují varianty, jak lze situaci řešit, a to i v již zadaných veřejných zakázkách. Je ovšem nutno upozornit, že není povinností zadavatelů navyšovat sjednané ceny a stejně tak je na zadavatelích a jejich finančních možnostech, jakým způsobem budou proměnlivou situaci s cenami stavebních materiálů zohledňovat v běžících veřejných zakázkách, spolu s přihlédnutím k povinnosti hospodárného vynakládání veřejných prostředků, se kterými disponují.

K výše uvedenému bylo Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstvem pro místní rozvoj uveřejněno **Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice nárůstu cen stavebních materiálů**, jehož platné znění naleznete Příloze 1. Na základě tohoto stanoviska vydalo MMR **Metodické doporučení (doplnění) týkající se růstu cen ve veřejných zakázkách**, jehož znění naleznete v příloze 2.

Z průzkumu situace a přístupu zadavatelů vyplývá, že řada zadavatelů možnosti zohlednit dopady současné situace nepředvídatelného růstu cen nevyužívá, a to i u nově zadávaných veřejných zakázek, přestože dodavatelé, potencionální účastníci zadávacích řízení, by ustanovení k řešení nepředvídatelné změny cen uvítali v zadávacích dokumentacích jako částečnou jistotu pro zpracování nabídek i predikovatelný průběh plnění veřejné zakázky. U rozsáhlejších investičních akcí tak může docházet absencí mechanismů průběžné regulace ceny v průběhu realizace veřejných zakázek k nejistotě na straně dodavatelů, která se může projevit případnou neúčastí v zadávacích řízeních nebo odstoupením ze zadávacích řízení.

Dále v tomto doporučení uvádíme další konkrétnější doporučení (z více možných), které jsou v souladu s postupy podle zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ).

I. REALIZOVANÉ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Pokud již byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku, lze u ní provádět pouze nepodstatné změny, tak jak jsou definovány v § 222 ZZVZ. Změny, které navyšují cenu veřejné zakázky (celkovou nebo jednotlivých dílčích položek), prodlužují termín realizace (či jiné závazné termíny), apod., zadavatel může provést, pouze tehdy, jestliže jsou naplněny podmínky pro jejich realizaci, v souladu s pravidly podle § 222 ZZVZ.

Možnost úpravy cen již uzavřených smluv regulují také § 1765 a § 2620 občanského zákoníku. Pokud by došlo k jednání o změně smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem na základě § 1765 OZ, je nutné upozornit na to, že výsledná dohoda o změně ceny musí současně splňovat podmínky § 222 ZZVZ, tj.

zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy bez provedení nového zadávacího řízení. Naopak změny umožněné v § 222 ZZVZ lze provést vždy, pokud jsou splněny podmínky posouzení změny jako nepodstatné uvedené v jednotlivých odstavcích § 222 ZZVZ, tj. i tehdy, pokud byla aplikace § 1765 OZ ve smlouvě na realizovanou veřejnou zakázku vyloučena. Vyloučení aplikace § 1765 OZ sice ruší nárok dodavatele na jednání podle § 1765 odst. 1 OZ, z hlediska občanského práva tím však není vyloučena dohoda stran o změně obsahu závazku. Ta však musí splňovat podmínky § 222 ZZVZ, který přípustnost a rozsah změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku pro zadavatele omezuje.

Zadavatel může především podle § 222 odst. 2 ZZVZ provést změny, které si vyhradil v zadávací dokumentaci a následně ve smlouvě na realizovanou veřejnou zakázku za splnění podmínek uvedených v § 100 odst. 1 ZZVZ. Může se jednat o inflační doložky či jiné indexy zohledňující nárůst a pokles cen, výhrady posunu termínů realizace z důvodu nedostupnosti vstupních materiálů apod. Je však vždy nutné, aby možnost takových změn byla předem jednoznačně vymezena v zadávací dokumentaci původního zadávacího řízení a neměnila celkovou povahu veřejné zakázky. Případná změna dodavatele postupem podle § 222 odst. 10 ZZVZ by byla možná pouze tehdy, pokud by taková možnost byla vyhrazena už v zadávací dokumentaci původního zadávacího řízení na základě § 100 odst. 2 ZZVZ, a to včetně podmínek nutných pro dokončení veřejné zakázky.

Mohou být provedeny také změny podle § 222 odst. 4 ZZVZ, u nichž zákon nereguluje důvod pro jejich použití, jsou však omezeny finančními limity. U veřejné zakázky na stavební práce, která není koncesí, musí být hodnota změny nižší než 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy a zároveň nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku (do 31. 12. 2021 - 137 366 000 Kč*). Pokud by došlo k pouhému navýšení cen jednotlivých položek, tj. bez toho, aniž by byly současně s navýšením ceny prováděny i nějaké další stavební práce či naopak některé práce by prováděny vůbec nebyly, lze mít za to, že je současně naplněna i další zákonná podmínka uvedená v § 222 odst. 4 ZZVZ a sice, že nedochází ke změně celkové povahy veřejné zakázky. Výše uvedené limity se přitom vztahují k celkové ceně veřejné zakázky, nikoli k ceně jednotlivých položek, u nichž může nárůst jejich ceny 15% hranici překročit. Je také potřeba upozornit na to, že pro účely počítání limitů rozhoduje součet hodnoty všech změn provedených podle § 222 odst. 4 ZZVZ. Podle § 222 odst. 4 ZZVZ však není možno provádět takové změny závazku ze smlouvy, které by spolu s pouhým navýšením ceny či samy o sobě spočívaly jen v prodloužení termínu dokončení stavby či změně jiných smluvně závazných termínů ve prospěch dodavatele.

Jestliže v plnění veřejné zakázky nelze pokračovat, aniž by byla porušena pravidla v § 222 ZZVZ, může zadavatel smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit podle § 223 odst. 1 ZZVZ. Zadavatel tedy může smlouvu na veřejnou zakázku vypovědět nebo od ní odstoupit v případě, kdy by k dosažení účelu veřejné zakázky nevedly ani změny závazku ze smlouvy, které jsou umožněny v § 222 ZZVZ a tyto pravidla by byla prováděním dalších změn porušena. Z tohoto důvodu se zadavatelům, kteří hodlají ukončit smluvní vztah doporučuje být maximálně transparentní. Není také vyloučeno, že smlouva bude ukončena ze strany dodavatele, který nebude schopen plnit závazky z původní smlouvy.

Komentář

*Finanční limit je od 1.1.2022 navýšen na 140 448 000 Kč.

S ohledem na výše uvedené a za dodržení uvedených podmínek lze zjednodušeně shrnout, že u stávajících smluv na veřejné zakázky je přípustné individuální jednání – se zhotovitelem je možné se dohodnout na změně ceny pouze za předpokladu prokázání jimi požadovaného, do výše uvedené dle §222 odst. 4 ZZVZ, tj. do 15% ceny díla.

Do tohoto limitu se započítávají také veškeré další změny, které byly nebo budou na projektu provedené dle tohoto ustanovení ZZVZ. Součet těchto změn podle odst. 4 se sčítá a nesmí dosáhnout 15 %, jinak jsou všechny změny v rozporu s § 222 odst. 4 ZZVZ.

II. PROBÍHAJÍCÍ ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

Dopady zvyšování cen stavebního materiálu mohou ovlivnit také probíhající zadávací řízení, neboť pokud riziko nárůstu cen nebylo předem ošetřeno v rámci zadávacích podmínek hrozí, že dodavatel nebude schopen zakázku plnit za cenu, kterou uvedl v nabídce, což může vést k odmítnutí uzavření smlouvy ze strany dodavatele, případně k následným problémům v průběhu plnění veřejné zakázky, pokud by smlouva i přes rizika s tím spojená byla uzavřena.

V případě, že dosud neuplynula lhůta pro podání nabídek, je zadavatel oprávněn změnit zadávací dokumentaci v souladu s § 99 ZZVZ tak, aby případné riziko změny cen zohledňovala. Současně bude zřejmě nezbytné prodloužit přiměřeně lhůtu pro podání nabídek, a to o celou původní délku zadávací lhůty, neboť lze předpokládat, že zmírnění rizik dodavatele v zadávací dokumentaci bude znamenat rozšíření okruhu možných dodavatelů.

Pokud již lhůta pro podání nabídek uplynula, není možné měnit zadávací podmínky a přichází tak v úvahu zrušení zadávacího řízení podle § 127 odst. 2 písm. d) ZZVZ. Bude však nutné prokázat naplnění všech podmínek uvedených v dotčeném ustanovení, včetně časového hlediska, neboť důvody hodné zvláštního zřetele se musí vyskytnout až v průběhu zadávacího řízení.

III. PŘIPRAVOVANÉ ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ NA VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Vzhledem k tomu, že pohyby cen stavebních materiálů lze předpokládat i v následujícím období (oběma směry), je nutné věnovat této otázce pozornost při přípravě zadávacích podmínek připravovaných veřejných zakázek. Zadavatel by se především měl snažit stanovit výhrady podle § 100 odst. 1 ZZVZ, které by mu v průběhu realizace veřejné zakázky umožňovaly pružně reagovat na změny na trhu stavebních materiálů. V úvahu připadají zejména inflační doložky nebo doložky umožňující změnu cen (nárůst i pokles) materiálů na základě objektivně zjistitelných informací, mezi ty mohou patřit údaje Českého statistického úřadu, indexy a kurzy používané na trzích jednotlivých komodit (např. Londýnská burza kovů), aktualizací údaje cenových soustav (např. RTS, URS).

Zadavatel by si současně měl uvědomit, že aplikace výhrad umožňujících zvyšování ceny veřejné zakázky může mít dopad na jeho rozpočet, měl by tedy zvážit, do jaké míry budou tyto změny nárokové ze strany dodavatele (lze stanovit například limitaci celkového nárůstu ceny či stanovení hranice, od které již nebude změna nároková, ale bude podléhat schválení zadavatele).

Hodnota vyhrazených změn se zahrnuje do předpokládané hodnoty na základě § 16 odst. 3 ZZVZ. Pokud tuto hodnotu nelze stanovit přesně (tj. pokud zadávací dokumentace neobsahuje celkový limit pro změny), stanoví se hodnota vyhrazené změny kvalifikovaným odhadem na základě skutečností uvedených v § 16 odst. 6 ZZVZ.

Komentář

Zadavatelé tak mají následující možnosti:

- a) **bude použit dosud používaný formát smlouvy (a tedy do smlouvy nebude zapracován žádný mechanismus pro možný pohyb cen)** a po podpisu smlouvy se po prokázání nepředvídatelné změny ceny dané položky, nebo položek jedná o výši této změny, viz čl. I. Jedná se tedy o změnu závazku

dle § 222 odst. 4 ZZVZ, případně dle § 222 odst. 6, kde je naplnění podmínek pro změnu složitější než dle § 222 odst. 4.

Tento model nemusí být dostatečně flexibilní ani pro zadavatele, ani pro zhotovitele), může být naopak velmi rizikový jak pro zhotovitele (např. objednatel/zadavatel nepřistoupí na aktuální nárůst cen a rozpracované dílo zhotovitel nedokončí, i za cenu sankcí ze strany objednatele) tak i pro zadavatele (např. neobdrží nabídky od žádného účastníka, vybraný dodavatel nepodepíše smlouvu, zhotovitel nedokončí dílo viz výše), zároveň podmínka nepředvídatelnosti pro použití § 222 odst. 6 již u nových smluv nemusí být naplněna, protože růst cen ve veřejných zakázkách je již ve všeobecném povědomí. U zcela nových aktuálně uzavíraných smluv je zákonná podmínka nepředvídatelnosti (nepředvídatelný růst cen – inflace) s ohledem na všeobecně známou skutečnost o existenci inflace v povědomí veřejnosti a zadavatelů obtížně splnitelná).

b) do nových smluv bude zapracován mechanismus umožňující vyhrazenou změnu závazku podle § 100 odst. 1 ZZVZ, jak je uvedeno v čl.III.

Jako vhodné preventivní řešení pro smlouvy na realizaci veřejných zakázek na stavební práce se jeví zavedení mechanismu regulace cen (jejich růst nebo pokles v průběhu realizace plnění veřejné zakázky) prostřednictvím tzv. indexace cen. Zároveň si zadavatel zavedením indexace cen jako výhrady změny závazku podle § 100 odst. 1 do zadávací dokumentace a budoucí smlouvy ponechává prostor pro možné další změny podle dalších odstavců § 222. Způsob stanovení takové ceny však musí být zcela jasně a přesně předem vymezen (tak jak je uvedeno v § 100 odst. 1), proto je důležité vyhodnotit tato kritéria:

Volba indexu

Lze využít např. použití protokolů RTS a ÚRS, které obsahují meziměsíční indexy změny cen druhů materiálů a změny cen skupin stavebních prací.

[Cenová soustava RTS DATA \(cenovasoustava.cz\)](http://cenovasoustava.cz)

<https://www.urs.cz/software-a-data/sledovani-vyvoje-cen-materialu>

Možnost použití těchto indexů pro dopočet nárůstu cen materiálů je uvedena ve Stanovisku MMR a UOHS.

Rozhodný okamžik pro výpočet indexu

Zadavatel musí v zadávací dokumentaci určit okamžiky rozhodné pro stanovení indexu, a to

- okamžik, od kterého může být index uplatněn je lhůta pro podání nabídky, nebo podepsání smlouvy;
- okamžik, rozhodný pro ocenění; zde se jeví jako nejpraktičtější okamžik fakturace konkrétních materiálů, nebo prací.

Identifikace položek, které mohou být indexovány

Všechny položky Soupisu provedených prací mohou být posouzeny z hlediska vývoje cen (pokud zadavatel deklaroval v zadávací dokumentaci a ve smlouvě možnost posuzování cen všech položek soupisu prací a neomezil jejich rozsah).

Meziměsíční indexy jsou sledovány na úrovni druhů materiálu a na úrovni skupin položek a vyjadřují vývoj cen v ČR, ne vývoj cen v Cenové soustavě.

To znamená, že rozhoduje zařazení položky soupisu prací do druhu materiálu nebo skupiny prací v Protokolech.

Pro zařazení do druhů materiálů nebo skupin prací rozhoduje technický popis materiálu nebo popis položky prací.

Není důležité, zda se jedná o položku Cenové soustavy nebo individuální.

Pokud je možné zařadit položku Soupisu prací do druhu materiálu nebo do skupiny prací podle Protokolů, pak je potřeba posoudit limit sdruženého indexu a vyčíslit hodnotu změny.

Limity pro uplatnění výhrady

Zadavatel může stanovit:

- Minimální limit pro aktivaci cenové výhrady
- Maximální limit pro navýšení ceny veřejné zakázky na základě indexace. Lze stanovit zejména limitaci celkového nárůstu ceny díla či stanovit hranici, od které již nebude změna nároková (automatická), ale bude podléhat jednání se zadavatelem.

Tato finanční rezerva zadavatele musí být zahrnuta do předpokládané hodnoty veřejné zakázky, doporučuje se uvést jako zvláštní jasně identifikovatelnou položku představující zadavatelovu deklaraci zajištění finančních prostředků na případné změny ceny.

Postup určení vyhrazené změny závazku

- Způsob výpočtu indexu

Pro posouzení limitu změny ceny platí součin měsíčních indexů za sjednané období, tj. např. od podpisu smlouvy nebo konce lhůty pro podání nabídek po soupis provedených prací za dané období, jedná se o tzv. sdružený index.

- Výpočet hodnoty změny

Pokud je sdružený index stejný nebo vyšší než smluvně sjednaný limit pro mimořádnou změnu ceny materiálu, pak se počítá hodnota změny.

Dokumentace změny a kontrola

- Změnový list a doklady
 - Dokladem každé změny z titulu mimořádné změny cen materiálů je Změnový list, viz Příloha 3.
 - Změnový list bude obsahovat seznam materiálů / výrobků, u nichž došlo v daném období ke změně nad/pod sjednaný limit, s uvedením hodnoty sdruženého indexu, odkazu na zařazení do druhu materiálů a hodnoty změny.

Změnový list bude obsahovat odkaz na Protokol o vývoji cen, který je volně dostupný na internetu, viz Příloha 3 ([Cenová soustava RTS DATA \(cenovasoustava.cz\)](http://www.urs.cz/software-a-data/cenovasoustava.cz)), a viz příloha 4

<https://www.urs.cz/software-a-data/sledovani-vyvoje-cen-materialu>

- Kontrola ZL zadavatelem

Zadavatel kontroluje Soupis provedených prací a Změnové listy včetně ZL dokladujících změnu ceny materiálů.

Odsouhlasený Soupis provedených prací včetně ZL vrací zadavatel zhotoviteli.

- Posouzení nároku zadavatele

Zadavatel může obdobně postupovat v případě mimořádného poklesu cen materiálů.

Posouzení a vyčíslení hodnoty změny, které je na straně zadavatele, obvykle zpracovává TDS.

- Fakturace

Platební podmínky pro úhradu hodnot ze Změnových listů z důvodu vývoje cen materiálů stanoví zadavatel ve smlouvě (např. splatnost 30 dní / 90 dní / na konci stavby / ...).

Přílohy

Příloha 1 Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice nárůstu cen stavebních materiálů

https://www.sps.cz/userfiles/stanovisko-mmr-uohs-ceny-material-2021-09-02_16306698785379.pdf;

Příloha 2 Metodické doporučení MMR (doplnění)

<https://portal-vz.cz/metodiky-stanoviska/metodiky-k-zakonu-c-134-2016-sb-o-zadavani-verejnych-zakazek/metodicka-stanoviska/>;

Příloha 3 Výpočet změn cen a Protokol o vývoji cen – RTS

<http://www.cenovasoustava.cz/default.asp?Bid=3&ID=3>;

Příloha 4 Sledování vývoje cen stavebních materiálů ÚRS

<https://www.urs.cz/software-a-data/sledovani-vyvoje-cen-materialu>

V Praze dne 15.9.2022