

PARKOVACÍ DŮM V PŘÍBRAMI: ARGUMENTY PROTI INFLAČNÍMU DODATKU

*Mgr. Tomáš Mosler
Příbram 26. září 2023*

Vážení zastupitelé,

v tomto dokumentu shrnuji hlavní argumenty proti inflačnímu dodatku ke smlouvě na stavbu parkovacího domu u autobusového nádraží v Příbrami.

Většinu těchto argumentů jsem předložil vedení města na schůzce dne 19. 9. 2023, o kterou jsem p. starostu požádal a na které byl jako občan přítomen také JUDr. Marek Dvořák.

Schůzky se účastnil značný počet zastupitelů, ale vzhledem k povaze záležitosti považuji za vhodné o argumentech informovat zastupitele všechny.

Argumenty jsou doplněny o reakci ohledně ustanovení § 2620 občanského zákoníku, na které právní zástupce města na schůzce poukázal, a o komentář k ustanovení § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, které je mj. zmíněno v tiskové zprávě města Příbram ze dne 25. 9. 2023.

Stručně lze argumenty proti inflačnímu dodatku shrnout takto:

- Město má silnou právní pozici.
- Vývoj cen v čase ani porovnání s jinými zakázkami nehovoří ve prospěch požadavku Metrostavu.
- Metrostav uvádí zmatečné a polopravdivé informace.

Silná pozice města

Ve smlouvě o dílo¹ se uvádí (článek IV): „Cena díla je stanovena jako cena pevná a jejím podkladem není položkový rozpočet.“ (Vysoutěžená cena činila 85 789 120 Kč bez DPH.)

A dále: „Sjednanou cenu mohou strany svou dohodou změnit v případě, že dojde na základě dohody stran ke změně předmětu díla tak, jak je popsáno v bodě 2.4 této smlouvy.“
(zvýrazněno autorem)

Příčemž bod 2.4 smlouvy pojednává primárně o vícepracích (méněpracích), k nimž uvádí zejména následující:

„Za vícepráce (či méněpráce) mohou být považovány jen takové činnosti zhotovitele, které budou souviset s případnou změnou prostorových, funkčních nebo technických požadavků

¹ https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/25945803/Smlouva_o_dilo-Parkovaci_dum-final.pdf

objednatele oproti zadávacím podmínkám a této smlouvě, případně se změnami platné právní úpravy po podání nabídky zhotovitele, které znemožní provedení díla v souladu s obsahem nabídky zhotovitele.“ (zvýrazněno autorem)

O jiných důvodech ke změně ceny, než jsou vícepráce (méněpráce), smlouva o dílo nehovoří.

Ve smlouvě není obsažena inflační doložka, klauzule o vyšší moci ani klauzule o podstatné změně okolností.

Z pohledu smluvních podmínek se tedy pozice Metrostavu (zhotovitel stavby) nejeví být příliš příznivá.

Co se týká zákonných podmínek, ustanovení § 1765 odst. 1 občanského zákoníku uvádí:

„Dojde-li ke změně okolností tak podstatné, že změna založí v právech a povinnostech stran zvlášť hrubý nepoměr znevýhodněním jedné z nich buď neúměrným zvýšením nákladů plnění, anebo neúměrným snížením hodnoty předmětu plnění, má dotčená strana právo domáhat se vůči druhé straně obnovení jednání o smlouvě, prokáže-li, že změnu nemohla rozumně předpokládat ani ovlivnit a že skutečnost nastala až po uzavření smlouvy, anebo se dotčené straně stala až po uzavření smlouvy známou. Uplatnění tohoto práva neopravňuje dotčenou stranu, aby odložila plnění.“ (zvýrazněno autorem)

Poznamenejme, že Metrostav se domáhal právě postupu dle § 1765 občanského zákoníku.

Zde se nabízí možná zásadní otázka:

Jaká nepředvídatelná okolnost nastala po 17. červnu 2022? (Tehdy byla smlouva podepsána.) Toto vlastně nebylo nijak vysvětleno.

V této souvislosti lze též doplnit, že v důvodové zprávě pro zastupitele bylo odkazováno na vlivy, které se vyskytly „*v průběhu stavby*“ (staveniště bylo předáno v únoru 2023).

V krátkosti se vyjádřím k ustanovení § 2620 odst. 2 občanského zákoníku, o němž byla na schůzce dne 19. 9. 2023 také řeč.

(Z důvodové zprávy nevyplývá, že by se postupu dle tohoto ustanovení domáhal samotný Metrostav. Níže uvedené zmiňuji jako další argument na podporu pozice města.)

Příslušné ustanovení uvádí: „Nastane-li však zcela mimořádná nepředvídatelná okolnost, která dokončení díla podstatně ztěžuje, může soud podle svého uvážení rozhodnout o spravedlivém zvýšení ceny za dno, anebo o zrušení smlouvy a o tom, jak se strany vypořádají. To neplatí, převzala-li některá ze stran nebezpečí změny okolností, nebo jedná-li se o okolnost, o níž některá ze stran předem prohlásila, že nenastane.“ (zvýrazněno autorem)

Pokud by *zcela mimořádná nepředvídatelná okolnost* nastala v době mezi podpisem smlouvy a zahájením stavby, lze předpokládat, že Metrostav by bez případného dalšího jednání s městem stavbu vůbec nezahajoval.

Na druhou stranu pokud by taková okolnost nastala v době od února 2023 (zahájení stavby) do září 2023 (dokončena hrubá stavba), bylo by na Metrostavu, aby předložil důkazy o této okolnosti, která by případně ztěžovala dokončení stavby.

Zvlášť hrubý nepoměr

Ještě zpět k podmínkám uvedeným v ust. § 1765 odst. 1. Pokud pomineme samotnou skutečnost, že údajné nepředvídané okolnosti (inlace, válka na Ukrajině) byly známy již před podpisem smlouvy, což prakticky vylučuje aplikaci § 1765, lze obdobně poukázat na skutečnost, že nebyla splněna ani podmínka „*zvlášť hrubého nepoměru*“.

Pro *zvlášť hrubý nepoměr* v rámci obchodního vztahu s veřejným zadavatelem asi neexistuje žádný soudobý judikát českých soudů. V rámci českého právního systému se ovšem lze opřít o rozsudek Nejvyššího soudu ohledně „*hrubého nepoměru*“ (což zjevně je slabší nepoměr než „*zvlášť hrubý*“).

Právní věta rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2022, č. j. 33 Cdo 42/2021-443, zní: „*V poměrech současné právní úpravy (§ 1793 o. z.), která nestanoví žádnou konkrétní hranici představující neúměrné zkrácení (laesio enormis), lze za výchozí pravidlo považovat zákaz zkrácení přes polovic. Jinak řečeno, hrubým nepoměrem vzájemných plnění bude hranice přibližně do poloviny vzájemných plnění (rozpětí 45 až 55 %), od níž se soud odchýlí jen tehdy, budou-li pro to zvláštní důvody.*“

Pokud je hranice „jen“ hrubého nepoměru někde na polovině hodnoty (rozdíl zhruba 50 procent), u *zvlášť hrubého nepoměru* by to logicky mělo být ještě více než 50 procent.

Doplňme, že původně požadovaných 11,9 mil. Kč je přibližně 13 procent z aktuální hodnoty zakázky, pozdějších 6,9 mil. Kč pak přibližně 7 procent.

V souvislosti se *zvlášť hrubým nepoměrem* lze orientačně vycházet také např. z prvorepublikové judikatury, která připouští změnu, pokud „*dotčená strana dostala za věc sotva třetinu*“, nebo z rakouského či francouzského modelu, dle kterého musí zkrácení být minimálně „*přes polovinu*“, resp. být větší než sedm dvanáctin hodnoty.

Obdobně se lze opřít o dřívější rozhodovací praxi v režimu zásad *UNIDROIT* (Mezinárodní ústav pro sjednocení práva soukromého), kdy nárůst nákladů, který nečiní ani 50 % původní hodnoty, nebyl dle dohledaných informací zpravidla považován za vážné narušení parity.

K ustanovení § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek

Důvodová zpráva pro zastupitele i tisková zpráva města ze dne 25. 9. 2023 zmiňují, že předmětný dodatek je v souladu s ustanovením § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Podstatou polemiky o inflačním dodatku ovšem není otázka, zda je dodatek v souladu s uvedeným zákonem. (Ostatně formálně by v souladu s tímto zákonem byl i dodatek v původně navržené dvojnásobné výši.)

Důležitá je otázka, zda je dodatek nezbytný.

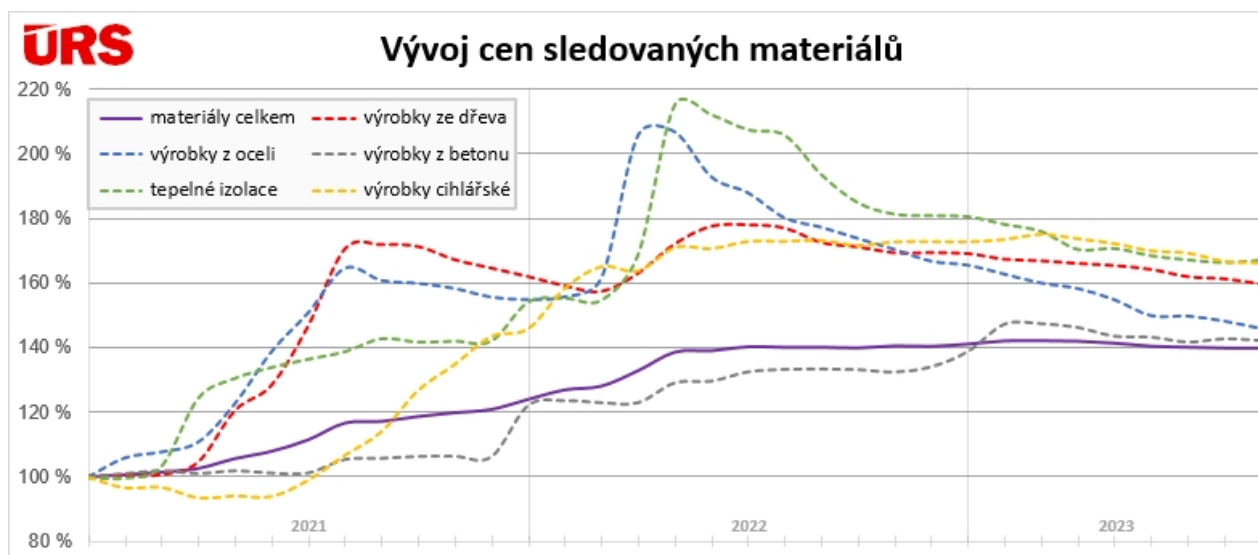
Jak výstižně uvádí stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které je zmíněno v důvodové zprávě:

„Není povinností zadavatelů navyšovat sjednané ceny.“

Vývoj cen a jejich porovnání

Ceny stavebních materiálů byly v 1. pololetí 2023 v řadě případů srovnatelné s cenami v lednu 2022. Nemluvě o významném poklesu ceny různých materiálů oproti jaru 2022.

Pro ilustraci uvádím vývoj cen stavebních materiálů dle cenové soustavy ÚRS (na tuto cenovou soustavu odkazuje sám Metrostav) v období od ledna 2021 do srpna 2023.



Obdobně existuje možnost srovnání cen konkrétních položek (stavebních materiálů) dle „inflačního rozpočtu“ Metrostavu s aktuálními cenami společnosti Metrostav DIZ (dceřiná společnost Metrostavu; ten se nyní veřejných zakázek účastnit nesmí) u jiných zakázek.

Například za výztuž nosných zdí betonářskou ocelí účtuje Metrostav v případě parkovacího domu v Příbrami dle rozpočtu k inflačnímu dodatku částku 64 000 Kč za 1 tunu. Obdobná cena platí i pro výztuže stropů.

Porovnejme to pro názornost s cenami u dvou jiných zakázek Metrostavu DIZ. Smlouvy na tyto zakázky byly uzavřeny v květnu 2023. (Připomeňme, že inflační rozpočet k parkovacímu domu pochází z března 2023.)

Rekonstrukce kulturního domu v Č. Budějovicích², cena za 1 tunu výztuže 43 950 Kč
Sportovní areál v Brně³, cena za 1 tunu výztuže 34 000 Kč

Takto v řádu desítitisíců korun může rozdíl oproti Příbrami vypadat zanedbatelně. Je ale nutno si uvědomit, že výztuže zdí a stropů je u parkovacího domu zapotřebí téměř 140 tun – a rázem jsme u tohoto materiálu na celkové částce bezmála 9 mil. Kč bez DPH.

Změny smluv a cen v důsledku inflace apod. samozřejmě mohou být oprávněné. Pokud se podíváme přímo na zakázky Metrostavu, došlo k takovým změnám např. u zakázky na výstavbu Galerie města Pardubic nebo v případě rekonstrukce pavilonů Thomayerovy nemocnice v Praze.

Jenže tyto zakázky se oproti příbramskému parkovacímu domu v jedné důležité věci liší. Příslušné smlouvy totiž byly uzavřeny před válkou na Ukrajině a před růstem inflace. V těchto případech tak byla podmínka nepředvídatelných okolností (ke kterým došlo až po uzavření smlouvy) splněna.

Ještě krátká poznámka k položkovému rozpočtu. Položkový rozpočet zhotovitel potřebuje dle zadávací dokumentace kvůli fakturaci, ale navenek mohlo být městu lhostejné (nepožadovalo tuto informaci v rámci zadávacího řízení), jak se zhotovitel k původní ceně 85 789 120 Kč (bez DPH) dopracoval.

Pokud už ale sám Metrostav argumentuje kvůli inflačnímu dodatku položkovým rozpočtem, jak je potom možné, že inflační dodatek – u kterého lze předpokládat precizní kalkulaci na úrovni jednotlivých položek – dospěje k ceně rovných 11 900 000 Kč (bez DPH)?

Metrostav se mohl lépe „pojistit“ vůči riziku

Při zasedání příbramského zastupitelstva v září 2023 mj. zaznělo, že Metrostav s městem o cenové situaci jednal již před podpisem smlouvy.

Tato jednání město k ničemu (kromě budoucího jednání, které v roce 2023 proběhlo) nezavazovala. Jak vyplynulo z uvedeného zasedání, starosta při tehdejších jednáních deklaroval svou pozici jednoho člena Rady města, resp. jednoho člena Zastupitelstva města.

Pokud chtěl mít Metrostav co největší jistotu, mohl už na jaře 2022 požádat o to, aby byla záležitost předložena ještě před podpisem smlouvy k předběžnému vyjádření zastupitelstvu.

²

https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/30410115/SOD_c_2023000783_rekonstrukce_KD_Slavieanonymizovano.pdf

³ https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/30286503/Anthropos_smlouva_p.pdf

Proč to Metrostav neudělal? Možná proto, že si nemohl dovolit čekat, potřeboval smlouvu podepsat brzy.

Dne 21. 6. 2022 totiž Vrchní soud ČR pravomocně rozhodl o tříletém zákazu účasti Metrostavu ve veřejných zadávacích řízeních. Smlouva byla podepsána 17. 6. 2022 (až tímto okamžikem bylo ukončeno příslušné zadávací řízení).

Metrostavu také nic nebránilo, aby ve lhůtě pro podání nabídek (prosinec 2021) předložil připomínku v tom smyslu, že chce do smlouvy doplnit inflační doložku. V rámci tehdy probíhajícího zadávacího řízení⁴ vznášeli účastníci různé dotazy a návrhy, které v některých případech vedly k úpravě návrhu smlouvy.

(Například na trhu s energiemi – o čemž byla na schůzce rovněž řeč – docházelo k výraznému kolísání cen již v létě 2021.)

Menší stavba oproti zadávací dokumentaci

V souvislosti s inflačním dodatkem také lze okrajově poukázat na jiný rozsah prací, které Metrostav realizuje.

Jako minimální funkční a technický požadavek stanovilo město v zadávací dokumentaci mj. následující: „*Nová stavba bude splňovat parametry (výška, zastavěná plocha, atd...) odpovídající podmínkám rozhodnutí o umístění stavby č.j. MeUPB 70598/2017 ze dne 03.08.2017 [...].*“

Dle původní projektové dokumentace k tomuto rozhodnutí byly obecné parametry stavby následující:

Zastavěná plocha: 1 267 m² Obestavěný prostor: 16 396 m³ Užitná plocha: 5 872 m²

Dle nové (upravené) projektové dokumentace, připravené v režimu „*design and build*“ na základě přidělené zakázky (tedy až poté, co byla uzavřena smlouva a potvrzena nabídková cena) projektanty spolupracujícími s Metrostavem, jsou parametry tyto:

Zastavěná plocha: 1 201 m² Obestavěný prostor: 14 433 m³ Užitná plocha: 5 190 m²

Je zřejmé, že hodnoty se v obou případech liší. Obdobně je na první pohled patrný „vykousnutý“ roh (oproti původnímu obdélníkovému návrhu) u již stojící budovy.

Taktéž z porovnání obou rozpočtů (2017 a 2023) vyplývá výrazný rozdíl u některých stavebních materiálů (menší množství v případě rozpočtu 2023).

S tím se pojí dvě otázky:

⁴ <https://nen.nipez.cz/profil-y-zadavateleu-platne/p:pzp:query=m%C4%9Bsto%20p%C5%99%C3%ADbram/detail-profilu/MeUPB/uzavrene-zakazky/p:puvz:query=parkov/detail-zakazky/N006-21-V00011341/vysvetleni-dokumentace>

- Staví skutečně Metrostav parkovací dům plně v souladu s městem stanovenými *minimálními požadavky* dle zadávací dokumentace?
- Pokud se ve výsledku opravdu zmenšila hmota stavby, resp. množství spotřebovaného stavebního materiálu – přičemž tato skutečnost se projevila až po podpisu smlouvy – nemělo by město nárokovat méněpráce? (Obdobně jako Metrostav nárokoval kvůli dílčím změnám stavby vícepráce.)

Metrostav a férovost

Je v pořádku, pokud chce město Příbram být pro jednotlivé dodavatele férovým partnerem. Nedomnívám se ovšem, že by se tato férovost měla projevovat dodatečným finančním plněním bez odpovídajícího zdůvodnění ze strany dodavatelů.

Zároveň nelze přehlédnout, že Metrostav mohl některými svými kroky a vyjádřeními nepříznivě ovlivnit svou důvěryhodnost.

(Nemám nyní na mysli skutečnost, že Metrostav má tříletý zákaz účasti na veřejných zakázkách a byla mu udělena pokuta 10 milionů korun – byť je zřejmé, že takovýmto opatřením by asi zcela férová firma nečelila.)

V obecné rovině lze vzpomenout na nabídky Metrostavu v rámci dvou nedávných zadávacích řízení na dříve plánovanou variantu rekonstrukce aquaparku. Ačkoli Metrostav věděl, že je pevně dán limit 350 mil. Kč, přesto předložil dvě nabídky, které tento limit výrazně překračovaly. Tak mohl vzbudit určitou falešnou naději, že původní rekonstrukce by mohla proběhnout, a nepřímo přispěl k tomu, že tento původní záměr byl opuštěn až s prodlevou. (Srovnejme se situací, kdy by ani v jednom kole nebyly předloženy žádné nabídky.)

Mimochodem, když už je řeč o aquaparku a kolísajících cenách, lze poznamenat, že pozdější cenová nabídka Metrostavu (leden 2023) byla zhruba o 2 miliony korun *nižší* než nabídka dřívější (září 2022).

Ale zpět k parkovacímu domu: Zástupce Metrostavu při zasedání zastupitelstva opakovaně uvedl zavádějící až nepravdivé informace.

Poukazoval například na to, že Metrostav nemohl fakturovat, protože v souladu se smlouvou vytvářel správný rozpočet k fakturaci provedených výkonů.

Pokud Metrostav údajně nemohl zhruba čtyři měsíce fakturovat (do června 2023), protože neměl hotov stavební rozpočet, jak je možné, že rozpočet ke stavbě nese datum 15. 3. 2023 a rozpočet, který byl podkladem pro návrh na inflační dodatek, je datován k 31. 3. 2023?

Jinak řečeno, jestliže Metrostav opravdu spočítal náklady stavby až v červnu 2023 (až v této době předložil první fakturu), na základě jakých relevantních údajů potom vypočítal již v březnu 2023 inflační rozpočet?

Nebo naopak, pokud Metrostav měl výchozí (neinflační) stavební rozpočet k dispozici už v březnu 2023, jaký smysl měla poznámka zástupce Metrostavu, že kvůli chybějícímu rozpočtu nemohli déledobě fakturovat?

Zástupce Metrostavu rovněž uvedl, že (původní) požadavek na 11,9 mil. Kč bez DPH „*se plnohodnotně opírá o ÚRS*“. Toto tvrzení je značně zavádějící, neboť zhruba polovina nákladů stavby (a tedy i od toho odvozená přírážka) byla kalkulována mimo soustavu ÚRS – viz vyjádření znalce, které bylo součástí materiálů pro zastupitele.

Ze strany Metrostavu též zaznělo, že existují veřejné instituce, se kterými Metrostav řeší podobné situace, a dohodli se. Ovšem zástupce Metrostavu již neuvedl, které instituce to jsou a za jakých okolností (datum uzavření smlouvy apod.) bylo dohody dosaženo. Jak již bylo zmíněno, z dokumentů dohledaných v Registru smluv vyplývá, že se jedná o smlouvy uzavřené před březnem 2022.

Zástupce Metrostavu také zmínil (v souvislosti se zákazem zakázek): „*My zákaz nemáme, my jsme Metrostav DIZ.*“ Tato informace je zcela nepravdivá. Smlouva byla uzavřena s Metrostavem a. s., Metrostav a. s. také městu fakturuje. (V souvislosti s tímto výrokem lze poukázat na aktuální článek⁵ na webu Seznam Zprávy ze dne 25. 9. 2023, který popisuje „*prolínání*“ jednotlivých organizací v rámci Metrostavu.)

Závěr

Metrostav šel za daných okolností do podnikatelského rizika. Jsem přesvědčen o tom, že pokud Metrostav vznáší příslušné nároky, s odvoláním na údajné nepředvídatelné okolnosti, měl by doložit jednak vznik těchto okolností mezi červnem 2022 (podpis smlouvy) a jarem 2023 (začátek výstavby), jednak vývoj cen v tomto období.

Dle mého názoru není úlohou města hájit zájmy soukromých firem, ale hájit zájmy obyvatel Příbrami. Ano, vznáší se otazník nad možným soudním sporem s Metrostavem – ale osobně budu jako občan hrdý na město, které se jen tak nezalekne, když ho stavební kolos upozorní na riziko soudu.

(Nejde jen o otázku mého osobního dojmu, ale především o to, že napříště by pak stavební firmy věděly, že v Příbrami stačí v obdobných situacích pohrozit soudem, a město ustoupí.)

Na úplný závěr ocituji z nabídky Metrostavu⁶, předložené v rámci zadávacího řízení: „*Jsmo přesvědčeni, že technické znalosti, zkušenosti a pracovní nasazení techniků a dělníků společně s materiálním a technickým zázemím a.s. Metrostav Vám poskytnou nezpochybnitelné záruky dokončení díla ve sjednané kvalitě, ceně a v dohodnutém termínu.*“

Nyní sám Metrostav své vlastní „*nezpochybnitelné*“ záruky zpochybňuje.

⁵ <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-skryta-hra-metrostavu-jak-jeho-manazeri-orchestrovat-zakazku-za-30-miliard-237125>

⁶ https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/25945799/Priloha_c_2_-_Nabidka_zhotovitele.pdf