

Metodika

**PRO ZLEPŠENÍ DÍLA
(VALUE ENGINEERING)**



Metodika

PRO ZLEPŠENÍ DÍLA (VALUE ENGINEERING)

Zpracovatelé:

CCConsulting s.r.o.

Lukáš Klee, Tomáš Opelka, Anastázie Jegorová

Dále spolupracovali:

Nikola Holubcová, Martin Altmann

Řídící výbor ve složení:

za MD Tomáš Čoček

za SFDI Zbyněk Hořelica, Tomáš Blecha, Lucie Bartáková,
Milan Dont, Ondřej Papež, Olga Mertlová, Ivo Vykydal

za ŘSD Radek Mátl, Stanislav Krčil

za SŽDC Karel Švejda, Martin Maděra

za ŘVC Jan Bukovský



1. vydání, červen 2019 – schváleno Centrální komisí Ministerstva dopravy ČR dne 18. 6. 2019.

OBSAH

1	VÝKLAD POJMŮ A ZKRATEK	5
1.1	Seznam a výklad použitých pojmů	5
1.2	Seznam a výklad použitých zkratk	6
2	ÚVOD	7
2.1	Předmět a cíl metodiky	7
2.2	Filosofie metodiky	7
3	NÁVRH NA ZLEPŠENÍ PODLE SMLOUVY A PRÁVA	10
3.1	Zlepšení versus variace	10
3.2	Smluvní úprava zlepšení, role správce stavby a objednatele	12
3.2.1	Technické a socioekonomické znaky zlepšení (věcné náležitosti)	12
3.2.1.1	Urychlení dokončení díla (dokončení před uplynutím Doby pro dokončení)	13
3.2.1.2	Snížení nákladů objednatele na provedení, údržbu nebo provoz díla	13
3.2.1.3	Zvýšení výkonnosti nebo hodnoty díla	13
3.2.1.4	Jiný prospěch pro objednatele	14
3.2.2	Formální a procesní náležitosti	14
3.3	Odměna jako pozitivní motivace pro zhotovitele – pravidla ve vazbě na smluvní úpravu	16
3.4	Návrh na zlepšení z hlediska zásad a podmínek zadávání veřejných zakázek	17
3.4.3	Zásada transparentnosti	17
3.4.4	Podmínky pro změny závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku (§ 222 ZZVZ)	17
3.5	Návrh na zlepšení z hlediska zásad „3E“	21
3.5.5	Analýza nákladů životního cyklu	21
3.5.6	Využití expertního posudku	22
3.5.7	Obsah expertního posudku	23
3.6	Posouzení vlivu na životní prostředí	24
3.7	Vliv na stavební povolení	26

4	POSOUZENÍ NÁVRHU NA ZLEPŠENÍ – METODICKÝ NÁVOD	-----28
4.1	Splnění podmínek pod-čl. 13.2 Červené knihy FIDIC	-----28
4.2	Splnění podmínek ZZVZ, především § 222 odst. 4 nebo odst. 7 ZZVZ	-----29
4.3	Posouzení technického charakteru změny	-----30
4.4	Posouzení ekonomické výhodnosti změny (LCC analýza)	-----30
4.5	Posouzení vlivu na životní prostředí a na stavební povolení	-----31
4.6	Stanovení výše odměny zhotovitele	-----31
4.7	Související úpravy zvláštních podmínek a interních předpisů zadavatele	-----32
5	SEZNAM OBRÁZKŮ	-----34
6	ZDROJE A SOUVISEJÍCÍ LITERATURA	-----35
6.1	Použitá literatura a metodiky	-----35
6.2	Použité právní předpisy	-----35
6.3	Použitá judikatura	-----35

1 VÝKLAD POJMŮ A ZKRATEK

1.1 Seznam a výklad použitých pojmů

Červená kniha FIDIC Smluvní podmínky pro výstavbu pozemních a inženýrských staveb projektovaných objednatelem. Obecné podmínky. 1. vydání, 1999. Vydané v českém překladu Českou asociací konzultačních inženýrů (CACE) jako první vydání v roce 2015.

Doba pro dokončení Doba pro dokončení díla ve smyslu pod-čl. 1.1.3.3 Červené knihy FIDIC.

LCC analýza Metoda ekonomické analýzy, při níž se hodnotí při určité časové periodě všechny relevantní náklady celého životního cyklu stavby („Life Cycle Cost“), tedy od fáze předinvestiční, přes fázi realizace a provozu, fázi ukončení životnosti stavby, až po její likvidaci.

Metodika Odkazuje na tuto *Metodiku pro zlepšení díla (Value Engineering)*.

Návrh na zlepšení Písemný návrh zhotovitele na změnu díla splňující předpoklady stanovené v pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC.

Správce stavby Správce zakázky ve smyslu pod-čl. 1.1.2.4 Červené knihy FIDIC.

Variace Nutná změna díla nařízená nebo schválená Správcem stavby ve smyslu pod-čl. 1.1.6.9 a článku 13 Červené knihy FIDIC.

Zelená kniha FIDIC Smluvní podmínky pro stavby menšího rozsahu. Obecné podmínky. 1. vydání, 1999. Vydané v českém překladu Českou asociací konzultačních inženýrů (CACE) jako první vydání v roce 2015.

Zlepšení Změna díla, která není nutná pro jeho provedení. Zlepšení iniciuje Zhotovitel předložením Návrhu na zlepšení podle pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC, který musí obsahovat stejné údaje jako návrh Variace (pod-článek 13.3).

Žlutá kniha FIDIC Smluvní podmínky pro dodávku technologických zařízení a projektování – výstavbu elektro a strojně – technologického díla a pozemních a inženýrských staveb projektovaných dodavatelem. Obecné podmínky. 1. vydání, 1999. Vydané v českém překladu Českou asociací konzultačních inženýrů (CACE) jako první vydání v roce 2015.

Pozn. pojmy zadavatel – objednatel – investor se vztahují ke stejnému subjektu v závislosti na tom, zda je kontext výkladu spíše veřejnoprávní, soukromoprávní nebo ekonomický.

Pro větší přehlednost jsou slova definovaná v této podkapitole uvozována v následujícím textu velkým písmenem.

1.2 Seznam a výklad použitých zkratk

ČSN	Česká technická norma
FIDIC	Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils (Mezinárodní federace konzultačních inženýrů)
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
ZoFK	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
ZRS	Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

2 ÚVOD

2.1 Předmět a cíl metodiky

Předmětem této Metodiky jsou změny díla po uzavření smlouvy o dílo v rámci smluvního mechanismu tzv. Zlepšení (Value Engineering) u veřejných zakázek na stavební práce realizovaných podle vzorových smluvních podmínek FIDIC. Metodika analyzuje současnou smluvní a právní úpravu Zlepšení díla ve vztahu k úpravě veřejných zakázek a formuluje metodický návod pro Správce stavby, potažmo objednatele, jak postupovat při posouzení a administraci Návrhů na zlepšení. **Jejím cílem je tedy stanovit konkrétní pravidla a metodické rámce (viz kapitola 4 této Metodiky) pro změny, které nejsou v zásadě nutné pro dokončení díla, ale vedou k technickému, případně socioekonomickému zlepšení díla, a jsou tak prospěšné pro smluvní strany i konečné uživatele díla (veřejnost), a to tak, aby postup zadavatele veřejné zakázky v těchto situacích zároveň naplňoval zákonné parametry i kritéria účelnosti, efektivity, hospodárnosti, přiměřenosti a transparentnosti.**

Metodika vychází ze smluvní úpravy Zlepšení v Červené knize FIDIC, tam kde je to možné a vhodné je však analogicky použitelná i pro Žlutou a Zelenou knihu FIDIC, a je určena pro příjemce finančních prostředků z rozpočtu SFDI – Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správu železniční dopravní cesty a Ředitelství vodních cest ČR.

2.2 Filosofie metodiky

Pod-článek 13.2 Červené knihy FIDIC předpokládá, že zhotovitel díla může předkládat Návrhy na zlepšení. Tento smluvní mechanismus slouží k tomu, aby bylo umožněno optimalizovat dílo z technického nebo socioekonomického hlediska i v průběhu jeho realizace, tedy již po uzavření smlouvy o dílo. Toto ustanovení zároveň motivuje zhotovitele finančním podílem na úspoře, aby s takovými nápady přicházel.

Návrh na zlepšení má primárně dávat možnost zhotoviteli navrhovat úsporná řešení, která jsou pro investora výhodná. Takový návrh může vyžadovat spolupráci s projektantem zadávací dokumentace. Z pohledu projektanta se může zdát takový Návrh na zlepšení jako hledání chyb v jeho návrhu řešení, které (vzhledem ke smluvnímu vztahu k investorovi) může být prezentováno pro daný projekt jako optimální, a neměl by zde tedy být prostor pro jeho další zlepšování¹⁾. Zhotovitel však z pohledu svých zkušeností ze samotné realizace může vnést do dané problematiky své „know-how“, které projektant i přes všechno úsilí nemá šanci získat, nebo může pružně reagovat na technický vývoj v odvětví během realizace dlouhodobějšího projektu. Spoléhání pouze na projektanta je v případě Design–Bid–Build projektů limitující, protože nemusí dávat možnost dosáhnoutí maximalizace investiční hodnoty.

Klausule 13.2 Červené knihy FIDIC umožňuje tato omezení redukovat, záleží ovšem především na přístupu objednatele a Správce stavby. V současné době (2019) se vzhledem ke spoléhání na dostatečnost původního řešení a z důvodu odpovědnosti za změnu stává, že objednatelé Návrhy na zlepšení téměř automaticky odmítají. Z toho důvodu bylo nutné dát účastníkům výstavby k dispozici pomůcku v podobě této Metodiky, aby mohlo dojít k racionálnímu využití Návrhů na zlepšení.

¹⁾ Smluvní mechanismus umožňující Zlepšení neslouží k opravování chyb v projektové dokumentaci objednatele a nemůže tak být zpochybněno (ne)naplnění zásad 3E při zadání jejího zpracování zadavatelem. Chyba v projektové dokumentaci povede zpravidla k nutné změně díla, tedy Variaci.

Jelikož Návrh na zlepšení je předložen ve fázi realizace (po podpisu smlouvy o dílo), musí právě Správce stavby radit objednateli a spolupracovat se zhotovitelem na dopracování takového návrhu do akceptovatelné podoby. V případě větších změn je třeba brát v úvahu možnou potřebu externího posudku či dodatečných projekčních prací. Zhotovitel sice podle pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC musí vypracování návrhu a případné související projekční práce uhradit (jako motivace pro něj slouží případná odměna), ale Správce stavby (případně objednatel) musí disponovat týmem odborníků, který bude umět Návrh na zlepšení posoudit.

V případě prokázání výhodnosti takového návrhu dojde k jeho schválení a je dále administrován stejným způsobem jako Variace. V rámci tohoto změnového procesu je nutné počítat se zákonnou úpravou, konkrétně především s § 222 ZZVZ, který stanovuje pro změny smlouvy na veřejnou zakázku konkrétní podmínky a limity; v případě klasického Design–Bid–Build modelu je přitom současná úprava změn v ZZVZ, stejně jako její výklad, pro zlepšovací návrhy poměrně limitující.

Pro účely plnohodnotnějšího využití technicky a socioekonomicky nejlepších řešení, které trh v danou chvíli nabízí, by měl zadavatel zvolit jinou formu dodávky (např. Design-Build), případně využít odpovídající instituty již v rámci zadání veřejné zakázky (např. předběžná tržní konzultace, jednací řízení s uveřejněním včetně hodnocení na základě necenových kritérií²⁾ apod.). Při zachování Design–Bid–Build modelu musí zadavatel bezpodmínečně zajistit na původním projektantovi objednatele zcela nezávislou (nesmí jít ani o projektanta např. v rámci holdingu, tedy ovládanou nebo ovládající osobu), odbornou a kvalifikovanou supervizi, která upozorní na nedostatky původního řešení. Zároveň je nutné vytvářet tlak ze strany objednatele na projektanty k zvyšování kvality návrhů technických řešení. Objednatelé musí především vybírat kvalitní projektanty (například prostřednictvím hodnocení ekonomické výhodnosti), dozorovat jejich činnost a vhodně upravit smlouvy s projektanty, aby mohli jejich návrhy včas „reklamovat“ a vymáhat odpovědnost za chyby projektové dokumentace. Další možností je vytvářet znalostní střediska Value Engineeringu kompetentních zaměstnanců zadavatele.

Value Engineering tedy není jen o hledání úspor a zvýšení hodnoty realizovaného projektu z pohledu objednatele, ale i o použití inovací a nových technologií a technologických postupů, jejichž vývoj je rychlejší než samotná příprava projektu. V této oblasti se bezesporu více vyzná zhotovitel, který ve spojení se svým know-how může návrh vyhotovený projektantem objednatele zlepšit. Motivací zhotovitele pak obvykle není zvýšení hodnoty prováděného díla, ale vidina odměny, kterou pod-článek 13.2 Červené knihy FIDIC definuje jako polovinu z uspořené částky. V aktuálním prostředí je tato odměna někdy vnímána negativně (s absurdním argumentem, že jde o zaplacení finanční sumy zhotoviteli, aniž by za ní byly provedené nějaké práce), avšak jedná se o jednoduchý, férový a bezesporu účinný motivátor napříč všemi odvětvími. Výše odměny může být mezi smluvními stranami dohodnuta i nižší, než plyne ze smluvních podmínek FIDIC. **Nicméně při naplnění dále podrobněji popsaných podmínek a mezi vyplývajících ze smluvní a zákonné úpravy považuje SFDI tuto odměnu jako motivační platbu zhotoviteli za jeho projev iniciativy vedoucí k technickému či socioekonomickému zlepšení díla za oprávněnou a naplňující zásady 3E a financovatelnou z finančních zdrojů SFDI.**

²⁾ Např. metodu hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky, viz metodika SFDI s názvem „Metodika pro hodnocení nabídek podle ekonomické výhodnosti pro stavební práce a služby (Prozatímní verze 2018)“, schválená Ministerstvem dopravy ČR dne 29. 5. 2018, dostupné z <https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/metodiky/>.

Zlepšení je tak jednoznačným přínosem jak pro objednatele díla, kterému přináší vyšší hodnotu díla, vyšší kvalitu, bezpečnost nebo jiné výhody (dřívější dokončení apod., podrobněji viz podkapitola 3.2 této Metodiky), tak pro zhotovitele, který může lépe využít svou odbornost a know-how, a navíc za zrealizované Návrhy na zlepšení dostává od objednatele finanční odměnu (podrobněji podkapitola 3.3 této Metodiky). V případě veřejných zakázek je pak konečným beneficentem výhod plynoucích ze Zlepšení veřejnost.

3 NÁVRH NA ZLEPŠENÍ PODLE SMLOUVY A PRÁVA

3.1 Zlepšení versus variace

V první řadě je nutné rozlišit, kdy je změna díla v kontextu Červené knihy FIDIC Zlepšením, a kdy Variací.

Variace³⁾ je upravena pod-článkem 13.1 Červené knihy FIDIC, kdy pravomoc dávat pokyny k Variacím má pouze Správce stavby. Zhotovitel musí každou Variaci provést a je jí vázán, pokud nedá okamžitě Správci stavby oznámení (s uvedením podrobností na podporu), že věci určené pro dílo požadované pro Variaci jsou pro zhotovitele těžko dostupné. Po obdržení tohoto oznámení musí Správce stavby pokyn zrušit, potvrdit nebo pozměnit. Variace přitom mohou být Správcem stavby iniciovány kdykoli před vydáním potvrzení o převzetí díla, a to buď přímo pokynem k Variaci, nebo požadavkem, aby Zhotovitel předložil návrh Variace. Zhotovitel nesmí dílo nijak pozměnit nebo modifikovat, pokud a dokud Správce stavby nedá pokyn k Variaci nebo ji neschválí. Zhotovitel rovněž nesmí při čekání na odpověď žádnou práci zpožďovat.

Podle pod-článku 1.1.6.9 Červené knihy FIDIC je Variace „**jakákoli změna Díla** nařízená nebo schválená jako variace podle Článku 13 (Variace a úpravy)“. Pod-článek 3.1 dále stanoví, že „**Správce stavby nemá žádnou pravomoc měnit Smlouvu**“. Podle pod-článku 3.3 „**Správce stavby může Zhotoviteli (kdykoli) vydat pokyny a dodatečné nebo modifikované Výkresy nutné pro provedení Díla a odstranění všech vad**“.

Variace může představovat (zahrnovat)

- (a) změny v množství jakékoli položky práce obsažené ve smlouvě (takové změny však nejsou nutně Variací);
- (b) změny v kvalitě a jiných vlastnostech jakékoli položky prací;
- (c) změny ve výškách, rozmístění anebo rozměrech jakékoli části díla;
- (d) vypuštění jakékoli práce, pokud nemá být vykonána někým jiným;
- (e) jakoukoli dodatečnou práci, technologické zařízení, materiály nebo služby nezbytné pro stavbu včetně jakýchkoli s tím spojených přejímacích zkoušek, vrtů a jiných zkušebních a průzkumných prací nebo
- (f) změny v posloupnosti a načasování provádění díla.

Z výše uvedeného plyne, že **Variace představuje změnu díla nutnou pro jeho provedení**. Variace je smlouvou předvídaným mechanismem, který zaručuje možnost pružné reakce na události nebo okolnosti, které nebyly v době uzavření smlouvy známy, popř. předvídaný, a které vyžadují změnu (modifikaci, upřesnění) díla tak, aby mohlo být dílo provedeno. Variaci smí iniciovat pouze Správce stavby, a to buď přímo pokynem k Variaci, nebo požadavkem, aby zhotovitel předložil její návrh. V kontextu ZZVZ je Variace podle současného výkladu vnímána jako změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, musí

³⁾ Podrobněji viz „Metodika pro správu změn díla (variací) u stavebních zakázek financovaných z rozpočtu SFDI podle smluvních podmínek FIDIC (Červené knihy) ve vztahu k úpravě zadávání veřejných zakázek“, dostupné z: <https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/metodiky/>.

proto splňovat znaky změny nepodstatné ve smyslu § 222 ZZVZ.⁴⁾ Její administrace však neprobíhá uzavřením smluvního dodatku, ale vypracováním tzv. změnového listu (záznamu o změně závazku) v souladu s interními předpisy zadavatele, který je podle Metodiky pro správu změn díla (variací) deklaratorní dohodou, která se nezveřejňuje v registru smluv⁵⁾.

Zlepšení oproti tomu **představuje změnu díla, která není nutná pro jeho provedení**. Zlepšení iniciuje Zhotovitel předložením Návrhu na zlepšení podle pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC, který musí obsahovat stejné údaje jako návrh Variace (pod-článek 13.3). Zhotovitel nemá povinnost předkládat Návrhy na zlepšení, jedná se pouze o jeho právo (možnost). Správce stavby musí co nejdříve, jak je to možné potom, co obdrží takový návrh, odpovědět schválením, neschválením, nebo uvedením připomínek. Zhotovitel nesmí dílo nijak pozměnit nebo modifikovat, pokud a dokud Správce stavby Návrh na zlepšení neschválí. Zhotovitel nesmí při čekání na odpověď žádnou práci zpožďovat. V případě schválení Návrhu na zlepšení Správcem stavby vzniká Zhotoviteli při splnění stanovených předpokladů smluvní nárok na odměnu (podrobněji k odměně viz podkapitola 3.3 této Metodiky).

Schválení Návrhu na zlepšení Správcem stavby, potažmo objednatelem, tedy není nárokovatelné, a Správce stavby (nebo objednatel) se mohou v kterékoli fázi jeho posouzení rozhodnout, že Návrh na zlepšení neschválí. Důvodem může být jak identifikace Návrhu na zlepšení jako potenciální podstatné změny závazku (např. z důvodu překročení zákonných limitů), tak nejistota Správce stavby či objednatele ohledně technického nebo socioekonomického přínosu nového řešení oproti řešení původnímu (včetně nemožnosti finančního vyčíslení takového přínosu), nerealnost projednání Návrhu na zlepšení z pohledu problematiky životního prostředí či jiných podmínek stavebního povolení, dotčených orgánů či dalších subjektů, či nezáměr objednatele o navrhované Zlepšení obecně. Zhotovitel by však měl být o tomto nezáměru informován co nejdříve, jak je to prakticky možné.

Zároveň zhotovitel musí při předkládání Návrhu na zlepšení počítat s dostatečnou dobou pro jeho posouzení, poskytnout Správci stavby a objednateli veškerou pro toto posouzení potřebnou součinnost a sdělit jim včas požadované podrobnosti nebo poskytnout dodatečné podklady.

V kontextu ZZVZ je Zlepšení stejně jako Variace podle současného výkladu vnímáno jako změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, musí proto splňovat znaky změny nepodstatné ve smyslu § 222 ZZVZ.⁶⁾ Její administrace stejně jako u Variace neprobíhá uzavřením smluvního dodatku, ale vypracováním tzv. změnového listu (záznamu o změně závazku) v souladu s interními předpisy zadavatele. **Na rozdíl od Variace je Zlepšení podle Metodiky pro správu změn díla (variací) konstitutivní dohodou, kterou je nutné zveřejnit v registru smluv⁷⁾ (případně na profilu zadavatele, jestliže se na ni nevztahuje povinnost uveřejnění v registru smluv).**

⁴⁾ Je-li možné případnou Variaci předem jednoznačně vymezit a zároveň určit konkrétní mechanismus, jak bude daný závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku změněn, měl by se zadavatel snažit vyhradit si co nejvíce takových změn již v rámci zadávací dokumentace v souladu s § 100 ZZVZ.

⁵⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 41.

⁶⁾ Je-li možné případné Zlepšení předem jednoznačně vymezit a zároveň určit konkrétní mechanismus, jak bude daný závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku změněn, měl by se zadavatel snažit vyhradit si co nejvíce takových změn již v rámci zadávací dokumentace v souladu s § 100 ZZVZ.

⁷⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 41.

3.2 Smluvní úprava zlepšení, role správce stavby a objednatele

Smluvní úprava mechanismu Zlepšení je obsažena v pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC, který zní:

„Zhotovitel může kdykoli Správci stavby předložit písemný návrh, který (podle názoru Zhotovitele), když bude přijat, (i) urychlí dokončení, (ii) sníží náklady Objednatele na provedení, údržbu nebo provoz Díla, (iii) zvýší Objednateli výkonnost nebo hodnotu dokončeného Díla nebo (iv) bude Objednateli jinak prospěšný.

Návrh musí být připraven na náklady Zhotovitele a musí obsahovat položky uvedené v Pod-článku 13.3 [Postup při variaci].

Jestliže návrh, který je schválen Správcem stavby, obsahuje změnu v projektové dokumentaci části Stavby, pak pokud není oběma Stranami dohodnuto jinak:

- a) musí Zhotovitel tuto část vyprojektovat,*
- b) použijí se pod-odstavce (a) až (d) Pod-článku 4.1 [Obecné povinnosti zhotovitele] a*
- c) jestliže má tato změna za následek snížení smluvní hodnoty této části, musí Správce stavby postupovat v souladu s Pod-článkem 3.5 [Určení], aby dohodl nebo určil odměnu. Tato odměna se zahrne do Smluvní ceny. Tato odměna musí být polovinou (50 %) rozdílu mezi následujícími částkami:*
 - i. takovým snížením smluvní hodnoty, které je následkem změny mimo úprav podle Pod-článku 13.7 [Úpravy v důsledku změn legislativy] a Pod-článku 13.8 [Úpravy v důsledku změn nákladů] a*
 - ii. snížením (je-li takové) hodnoty pozměněných prací pro Objednatele s ohledem na jakékoli snížení kvality, předpokládané živostnosti a efektivity v provozu.*

Žádná odměna však nesmí být poskytnuta v případě, kdy je částka (i) menší než částka (ii).“

Pro **ocenění** samotného Návrhu na zlepšení platí obdobně jako při ocenění Variace pravidla stanovená v **pod-čl. 12.3 Červené knihy FIDIC**.

3.2.1 TECHNICKÉ A SOCIOEKONOMICKÉ ZNAKY ZLEPŠENÍ (VĚCNÉ NÁLEŽITOSTI)

Znaky Zlepšení podle Pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC naplňuje taková změna díla, která,

- 1. není nutná k dokončení díla** (je-li nutná, nejedná se již o Zlepšení, ale o Variaci – viz pod-kapitola 3.1 této Metodiky), a
- 2. přinese zároveň alespoň jeden z následujících výsledků:**
 - i. urychlí dokončení díla,
 - ii. sníží náklady objednatele na provedení, údržbu nebo provoz díla,
 - iii. zvýší výkonnost nebo hodnotu dokončeného díla
 - iv. nebo bude objednateli jinak prospěšná.

Skutečnost, zda je navrhovaná změna díla skutečně lepší oproti původnímu řešení, je nutné expertně posoudit jak po stránce technické, tak i po stránce socioekonomické. Pro účely komplexního porovnání původního řešení a navrhovaného Zlepšení je nutné provést analýzu nákladů životního cyklu („Life-cycle cost analysis“, dále jen „LCCA“ nebo „LCC analýza“). V případě Návrhů na zlepšení o menší finanční hodnotě postačí, když takové posouzení bude provedeno interně v rámci odborného týmu Správce stavby nebo objednatele, v případě komplexnějších změn pak může být vhodné vypracování expertního posudku; tato analýza by pak měla tvořit součást podkladů pro rozhodnutí Správce stavby o schválení nebo neschválení Návrhu na zlepšení a pro následnou administraci změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku ve smyslu interních předpisů zadavatele k ZZVZ. Podrobněji je problematika LCC analýzy a expertního posudku řešena v podkapitolách 3.5.1, 3.5.2 a 3.5.3 této Metodiky.

3.2.1.1 Urychlení dokončení díla (dokončení před uplynutím Doby pro dokončení)

Urychlením dokončení se rozumí akcelerace zhotovitele vedoucí ke zkrácení ujednané Doby pro dokončení (i takové, která už byla prodloužena v rámci Variace nebo claimu)⁸⁾. Správce stavby ani objednatel nemohou po zhotoviteli jednostranně požadovat urychlení dokončení ve smyslu zkrácení původní smluvně ujednané Doby pro dokončení, neboť by se jednalo o změnu smlouvy, k níž může dojít pouze na základě konsenzu obou smluvních stran (dodatku ke smlouvě). Zhotovitel nicméně může předložit Správci stavby Návrh na zlepšení, který povede (pouze nebo mimo jiné) ke zkrácení Doby pro dokončení. V případě schválení takového Návrhu na zlepšení a snížení smluvní hodnoty má zhotovitel nárok jak na úhradu nákladů akcelerace, tak i na zvláštní odměnu podle pod-čl. 13.2 písm. (c).

Zkrácení času je objektivní kritérium, tj. pouze ve vazbě na něj není potřeba provádět další extenzivní posouzení (např. expertní posudek, LCC analýzu). Je ale **nutné posoudit přiměřenost nákladů na akceleraci vůči socioekonomickému užítu**, který akcelerace přinese (např. je-li financování z evropských fondů limitované určitým datem a pro objednatele má tedy zásadní význam, aby stavba byla dokončena do tohoto data, nebo je datum dokončení pro objednatele zásadní z důvodu koordinace s jinými projekty apod.).

3.2.1.2 Snížení nákladů objednatele na provedení, údržbu nebo provoz díla

V případě Zlepšení, které spočívá ve snížení nákladů objednatele na provedení, údržbu nebo provoz díla, je nutné provést odborné technické posouzení i LCC analýzu. Co se týče výše odměny zhotovitele, v případě nákladů na provedení díla platí výpočet odměny podle pod-článku 13.2 (c) Červené knihy FIDIC; v případě pouhého snížení nákladů na údržbu nebo provoz díla však nárok na odměnu nevzniká, protože se tato skutečnost nijak neprojeví na smluvní hodnotě díla (a podmínky pod-článku 13.2 (c) tak nejsou naplněny).

3.2.1.3 Zvýšení výkonnosti nebo hodnoty díla

Zde je nutné odborné technické posouzení i LCC analýza. Co se týče výše odměny zhotovitele v případě Zlepšení spočívajícího ve zvýšení výkonnosti díla, je nutné posoudit, jestli se tato skutečnost nějak projeví i na smluvní hodnotě díla (jsou-li naplněny podmínky pod-článku 13.2 (c)).

⁸⁾ Podrobněji k tématu akcelerace viz metodika SFDI s názvem „Metodika pro časové řízení u stavebních zakázek podle smluvních podmínek FIDIC“, dostupné z: https://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/metodiky/2018_metodika_casove_zeneni_fidic.pdf.

3.2.1.4 Jiný prospěch pro objednatele

Zde je nutné odborné technické posouzení i LCC analýza. Co se týče výše odměny zhotovitele, je nutné posoudit, jestli se tato skutečnost nějak projeví i na smluvní hodnotě díla (jsou-li naplněny podmínky pod-článku 13.2 (c)).

3.2.2 FORMÁLNÍ A PROCESNÍ NÁLEŽITOSTI

Co se týče formálních a procesních pravidel, Návrh na zlepšení (na rozdíl od Variace podle Pod-čl. 13.1 Červené knihy FIDIC) **iniciuje zhotovitel**. Návrhy na zlepšení není zhotovitel povinen předkládat – jedná se pouze o jeho právo, které nemusí využít. Správce stavby tak není oprávněn vydávat pokyny, které by směřovaly k tomu, že by zhotovitele zavazovaly k předkládání takových návrhů. Neuplatní se zde pod-čl. 3.3 Červené knihy FIDIC, kde je stanoveno, že „*Správce stavby může Zhotoviteli (kdykoli) vydat pokyny a dodatečné nebo modifikované Výkresy nutné pro provedení Díla a odstranění všech vad.*“, jelikož Zlepšení není nutné pro provedení díla (v opačném případě by se jednalo o Variaci). Správce stavby nebo objednatel samozřejmě mohou zhotovitele o Návrh na zlepšení požádat.

Pro Návrh na zlepšení je stanovena **písemná forma podle pod-čl. 1.3 Červené knihy FIDIC**.

Návrh na zlepšení musí obsahovat údaje uvedené v pod-čl. 13.3 Červené knihy FIDIC. Stejně jako u Návrhu variace je tedy nutné, aby zhotovitel v Návrhu na zlepšení uvedl:

- a) popis navrhované práce, která má být vykonána a harmonogram jejího provedení,
- b) návrh zhotovitele na jakékoli potřebné modifikace harmonogramu v souladu s pod-článkem 8.3 [*Harmonogram*] a Doby pro dokončení a
- c) návrh zhotovitele na ocenění Zlepšení.

Pro **ocenění** samotného Návrhu na zlepšení platí obdobně jako při ocenění Variace pravidla stanovená **v pod-čl. 12.3 Červené knihy FIDIC**.

V případě, že bude zhotovitelův Návrh na zlepšení Správcem stavby schválen, vzniká zhotoviteli podle pod-článku 13.2 písm. c) nárok na zaplacení odměny ve výši 50 % z úspory, kterou Zlepšení přinese. Správce stavby je povinen při posouzení výše této odměny postupovat podle pod-článku 3.5 – výši odměny tedy neurčují zhotovitel ani objednatel, ale je výsledkem buď kvalifikované (na základě smlouvou předvídaných mechanismů docílené) dohody, která podléhá odbornému dohledu Správce stavby, nebo spravedlivého určení Správce stavby na základě zohlednění všech relevantních okolností, nedojde-li k dohodě. **Jedním z hlavních cílů této Metodiky je navrhnout takový postup pro určení výše odměny, který bude jednak spravedlivý z pohledu role Správce stavby, a jednak bude naplňovat veškeré veřejnoprávní požadavky vyplývající z úpravy hospodaření s veřejnými finance-mi a z úpravy veřejných zakázek, tedy z pohledu role zadavatele.** Podrobněji k zásadám a postupu při stanovení výše odměny včetně její následné administrace podle ZZVZ viz podkapitola 3.3 této Metodiky.

Návrh na zlepšení musí být připraven na náklady zhotovitele. Jestliže se zhotovitel obává příliš vysokých vstupních nákladů na přípravu Návrhu na zlepšení, přičemž si není jistý jeho přijetím, může zhotovitel předložit návrhy v oddělených fázích. Například může nejprve popsat obecný koncept navrhovaných změn spolu s oceněním, které zohlední i náklady na rozpracování (např. včetně projektové dokumentace) návrhu v dalších fázích. Následně je možné pracovat s alternativami podle toho, jestli objednatel rozpracování akceptuje.

Červená kniha FIDIC řeší také situaci, kdy **Návrh na zlepšení může vyžadovat změnu v objednatelově projektové dokumentaci stavby**. Pokud není oběma stranami dohodnuto jinak:

- a) musí Zhotovitel tuto část vyprojektovat a
- b) použijí se pod-odstavce (a) až (d) pod-článku 4.1.

Je možné, že **v rámci Návrhu na zlepšení bude nutné upravit harmonogram provádění díla nebo dokonce prodloužit Dobu pro dokončení díla**. Zhotovitel je tak povinen předložit s Návrhem na zlepšení rovněž harmonogram⁹⁾, který bude v souladu s pod-čl. 8.3 Červené knihy FIDIC. V případě prodloužení bude nutné uzavřít dodatek smlouvy a respektovat přitom limity ZZVZ, které mohou zásadně tuto možnost omezit, nejsou-li změny vyhrazeny.

Odpovědnost za posouzení formálních i věcných náležitostí Návrhu na zlepšení nese podle Červené knihy FIDIC Správce stavby. Objednatel není obecně podle pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC povinen věnovat excesivní úsilí studiu návrhů zhotovitele. Jestliže však objednatel obdrží návrh zhotovitele a nemá v úmyslu ho studovat, měl by okamžitě reagovat a zhotovitele prostřednictvím Správce stavby informovat. V kontextu českého práva je nutné rovněž vzít v úvahu skutečnost, že je-li objednatel zároveň zadavatelem veřejné zakázky podle ZZVZ, bude to v konečném důsledku on, kdo ponese odpovědnost za splnění předpokladů pro umožnění změny závazku vyplývajících ze ZZVZ. Povinnost objednatele zabývat se Návrhem na zlepšení může vyplývat i z dodatečného ujednání smluvních stran ve Zvláštních podmínkách u pod-článku 3.1, kdy si strany stanoví, že ke schválení Návrhu na zlepšení musí Správce stavby získat souhlas objednatele. S ohledem na výše zmíněnou limitaci vyplývající z § 222 ZZVZ doporučujeme stranám takové ujednání do Zvláštních podmínek zahrnout. Postup schvalování Návrhu na zlepšení je popsán v Kapitole č. 4 této Metodiky.

⁹⁾ Podrobněji k náležitostem harmonogramu viz Metodika SFDI pro časové řízení, pozn. 7.

3.3 Odměna jako pozitivní motivace pro zhotovitele – pravidla ve vazbě na smluvní úpravu

Pod-článek 13.2 (c) Červené knihy FIDIC popisuje, jak se dělí úspory ve „smluvní hodnotě“. **Z výše této úspory plyne výše odměny Zhotovitele, na níž má Zhotovitel v případě schválení jeho Návrhu na zlepšení Správce stavby nárok.** Je na místě veškeré takové záležitosti dohodnout před přijetím Návrhu na zlepšení. „Smluvní hodnota“, která je zmíněna též v pod-článku 14.3 (a) Červené knihy FIDIC, se vztahuje k hodnotě díla podle smlouvy, typicky podle pod-článku 12.3 (tj. v případě měřené zakázky půjde typicky o výsledek vynásobení množství položky ve smlouvě sjednanou jednotkovou cenou této položky).

Tato odměna zhotoviteli musí podle pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC představovat 50 % rozdílu mezi

- i. **takovým snížením smluvní hodnoty, která je následkem změny mimo úprav podle pod-čl. 13.7 Červené knihy [Úpravy v důsledku změn legislativy] a pod-čl. 13.8 [Úpravy v důsledku změn nákladů] a**
- ii. **snížením (je-li takové) hodnoty pozměněných prací pro objednatele s ohledem na jakékoli snížení kvality, předpokládané životnosti a efektivity v provozu.**

Pokud ovšem částka (ii), tedy finanční vyčíslení **snížení** kvality díla, jeho předpokládané životnosti nebo efektivity v provozu, převyší částku (i), tedy úsporu v ceně díla v důsledku Zlepšení, odměna zhotoviteli být poskytnuta nesmí.

V návaznosti na podkapitolu 3.5 této Metodiky a je navíc Správci stavby, potažmo objednateli, **doporučeno takový Návrh na zlepšení, u něž se na základě odborného technického posouzení prokáže, že by v jeho důsledku došlo k jakémukoli snížení kvality, životnosti nebo efektivity díla v provozu, neschvalovat.** Ve fázi realizace díla (na rozdíl od fáze přípravy jeho zadání) již nahrazení původního řešení jiným řešením, které bude sice levnější, ale bude méně kvalitní nebo sníží životnost či efektivitu dané části díla v provozu, není z pohledu investora zpravidla žádoucí. Je nicméně nutné vzít v úvahu motivaci investora a poměr úspory vůči takovému snížení kvality, životnosti nebo efektivity v provozu z pohledu uplatnění principů 3E – efektivity, účelnosti a hospodárnosti při hospodaření s veřejnými financemi (viz podkapitola 3.5 této Metodiky).

Naproti tomu v rámci porovnání nákladů životního cyklu (LCC analýzy) původního řešení a řešení navrhovaného zhotovitelem v rámci Zlepšení je přípustné, aby následné náklady na provoz, údržbu a případně i likvidaci u nové varianty byly vyšší, a to za podmínky, že nárůst těchto nákladů nepřevyší výši úspory vyplývající z realizace takového Zlepšení. To znamená, že **náklady celého životního cyklu původního řešení (řešení navrženého projektantem objednatele) musí zůstat vyšší než celkové náklady životního cyklu řešení navrhovaného zhotovitelem v rámci Zlepšení.**

Odměna za Zlepšení, které úspěšně projde technickým a socioekonomickým posouzením a které se Správce stavby, potažmo objednatel, rozhodnou schválit, **musí být již ve fázi ocenění Návrhu na zlepšení zahrnuta do hodnoty tohoto Zlepšení.** Z toho vyplývá rovněž nutnost zohlednit výši této odměny v hodnotě Návrhu na zlepšení při posouzení tohoto návrhu z hlediska jeho souladu se podmínkami pro změnu závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku (viz následující podkapitola). Cena Zlepšení se poté zahrne do smluvní ceny díla, která je definována v Pod-čl. 14.1 Červené knihy FIDIC a obsahuje veškeré úpravy podle smlouvy (variace, úpravy v důsledku změn legislativy, valorizaci atd.). Konkrétní postup výpočtu odměny zhotovitele je stanoven v podkapitole 4.6 této Metodiky.

3.4 Návrh na zlepšení z hlediska zásad a podmínek zadávání veřejných zakázek

Zadávání veřejných zakázek se řídí zásadami definovanými v § 6 ZZVZ. Z pohledu postupu zadavatele podle ZZVZ, tedy i při posuzování změn v rámci mechanismu Návrhu na zlepšení, je nutné respektovat zejména zásady transparentnosti (§ 6 odst. 1 ZZVZ), a dále dodržovat podmínky pro změnu závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku stanovená v § 222 ZZVZ.

3.4.3 ZÁSADA TRANSPARENTNOSTI

Tato zásada se uplatňuje ve všech fázích zadávacího řízení veřejných zakázek i při změnách závazků z již uzavřených smluv. Je tedy nutné dodržovat tuto zásadu i z hlediska předložení Návrhu na zlepšení a jeho schválení. Zásada transparentnosti se projevuje mimo jiné v povinnosti uveřejňování, a to podle ZZVZ a podle zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv.¹⁰⁾ **Na rozdíl od Variace je Zlepšení podle Metodiky pro správu změn díla (variací) konstitutivní dohodou, kterou je nutné zveřejnit v registru smluv (případně na profilu zadavatele, jestliže se na ni nevztahuje povinnost uveřejnění v registru smluv).**¹¹⁾ V případě schválení je tedy nutné Návrh na zlepšení zveřejnit, a to i s poskytnutím souvisejících informací. O průběhu jednání o Zlepšení se musí vést transparentní evidence (zápisy z jednání a ostatní příslušná písemná dokumentace včetně změnového listu).

3.4.4 PODMÍNKY PRO ZMĚNY ZÁVAZKŮ ZE SMLOUVY NA VEŘEJNOU ZAKÁZKU (§ 222 ZZVZ)

Ačkoli je Zlepšení smlouvou předvídaným mechanismem, podle současného výkladu českého zákona o zadávání veřejných zakázek¹²⁾ je nutné na každou Variaci i Zlepšení aplikovat § 222 ZZVZ, ovšem s výjimkou dostatečně přesně vyhrazených změn (Variací a Zlepšení), které je možné též využít v předem individuálně formulovaných případech¹³⁾, kdy platí, že:

„§ 222

- (1) *Není-li dále stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona.*
- (2) *Za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 1.“*

¹⁰⁾ Povinnost uveřejnění v registru smluv podle § 2 odst. 1 ZRS nastává v případě, že je alespoň jednou smluvní stranou subjekt vyjmenovaný v tomto ustanovení. Uveřejnění musí proběhnout do 30 dnů od uzavření smlouvy; pokud se tak nestane, smlouva nenabývá účinnosti, je tedy zrušena. Naproti tomu podle § 219 ZZVZ je zadavatel povinen uveřejňovat smlouvy na veřejné zakázky včetně dodatků a všech změn na profilu zadavatele, a to ve lhůtě 15 dní. Podle § 219 odst. 1 písm. d) ZZVZ však tato povinnost odpadá, pokud byla smlouva uveřejněna jiným způsobem (např. podle ZRS).

¹¹⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 41.

¹²⁾ Viz výklad Ministerstva pro místní rozvoj ČR „Změny závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku podle § 222 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek“, dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-stanoviska/Metodiky-k-zakonu-c-134-2016-Sb-,-o-zadavani-verejnych-zakazek/Metodiky-specialni-k-zadavacim-rizenim> a Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2.

¹³⁾ Je-li možné případné Zlepšení předem jednoznačně vymezit a zároveň určit konkrétní mechanismus, jak bude daný závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku změněn, měl by se zadavatel snažit vyhradit si co nejvíce takových změn již v rámci zadávací dokumentace v souladu s § 100 ZZVZ.

Zlepšení díla **nebude z povahy věci zpravidla možné podřadit pod § 222 odst. 5 (změny nezbytné) ani pod § 222 odst. 6 (změny nepředvídané)**, neboť Zlepšení není nutné (nezbytné, potřebné – viz textace zmíněných ustanovení) k tomu, aby mohlo být dílo provedeno.

- „(5) *Za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažují dodatečné stavební práce, služby nebo dodávky od dodavatele původní veřejné zakázky, které nebyly zahrnuty v původním závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele*
- a) *není možná z ekonomických anebo technických důvodů spočívajících zejména v požadavcích na slučitelnost nebo interoperabilitu se stávajícím zařízením, službami nebo instalacemi pořízenými zadavatelem v původním zadávacím řízení,*
 - b) *by způsobila zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů a*
 - c) *hodnota dodatečných stavebních prací, služeb nebo dodávek nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce.*
- (6) *Za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje změna,*
- a) *jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat,*
 - b) *nemění celkovou povahu veřejné zakázky a*
 - c) *hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce.“*

Zlepšení díla bude zpravidla naplňovat znaky nepodstatné změny tehdy, splní-li kritéria pro **záměnu položek podle § 222 odst. 7¹⁴⁾ ZZVZ** nebo pro **změnu „de minimis“¹⁵⁾ podle § 222 odst. 4 ZZVZ**.

„(4) *Za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota je*

- a) *nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a*
- b) *nižší než*
 - 1. *10 % původní hodnoty závazku, nebo*
 - 2. *15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku na stavební práce, která není koncesí.*

Pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn.“

Z výše uvedeného odstavce je zjevné, že jediným předpokladem pro splnění podmínek § 222 odst. 4 je finanční limit (mimo obecného předpokladu nemožnosti změnit charakter veřejné zakázky). Tento finanční limit je jednak relativní ve vztahu k původní hodnotě závazku (15 % u veřejné zakázky na stavební práce, která není koncesí, a 10 % u ostatních veřejných zakázek), a jednak absolutní, kdy „stro-

¹⁴⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 18–20.

¹⁵⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 13.

pem“ pro hodnotu změny de minimis je finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku.¹⁶⁾ Tento výklad podporuje i MMR, které ve svém vyjádření uvádí, že:

*„Pokud změna naplňuje podmínky podle odstavce 4 (změna de minimis), **není již z hlediska zákona o zadávání veřejných zakázek nutné zkoumat důvody pro tuto změnu.** V žádném případě taková změna nesmí změnit celkovou povahu veřejné zakázky.“¹⁷⁾*

Z důvodu finančních limitů stanovených v § 222 odst. 4 je upřednostňováno, je-li to v konkrétní situaci možné, **odůvodnit Zlepšení v rámci § 222 odst. 7 ZZVZ – záměny položek**, kdy:

„Za podstatnou změnu závazku ze smlouvy dle odstavce 3 na veřejnou zakázku, jejímž předmětem je provedení stavebních prací, se nepovažuje záměna jedné nebo více položek soupisu stavebních prací jednou nebo více položkami, za předpokladu že

- a) nové položky soupisu stavebních prací představují srovnatelný druh materiálu nebo prací ve vztahu k nahrazovaným položkám,*
- b) cena materiálu nebo prací podle nových položek soupisu stavebních prací je ve vztahu k nahrazovaným položkám stejná nebo nižší,*
- c) materiál nebo práce podle nových položek soupisu stavebních prací jsou ve vztahu k nahrazovaným položkám kvalitativně stejné nebo vyšší a*
- d) zadavatel vyhotoví o každé jednotlivé záměně přehled obsahující nové položky soupisu stavebních prací s vymezením položek v původním soupisu stavebních prací, které jsou takto nahrazovány, spolu s podrobným a srozumitelným odůvodněním srovnatelnosti materiálu nebo prací podle písmene a) a stejné nebo vyšší kvality podle písmene c).“*

Při využití tohoto důvodu je bezpodmínečně nutné dodržet všechny výše uvedené zákonem stanovené podmínky. Tedy (s odkazem na Metodiku pro správu změn díla (variací)¹⁸⁾ je důležité, aby podle písm. a) spolu položky úzce souvisely. Písm. b) a c) zajišťují nemožnost změny ekonomické rovnováhy v neprospěch zadavatele. Splnění písm. a) – c) zadavatel musí doložit podle písm. d) v podobě přehledu nových a zaměňovaných položek včetně srozumitelného odůvodnění, tj. z jakých důvodů považuje dané položky za srovnatelné co se materiálu či prací týče, včetně jejich kvality.

Metodika pro správu změn díla (variací)¹⁹⁾ v kap. 2.4.1 *Záměna položek v položkovém rozpočtu* (§ 222 odst. 7) dále říká, že: *„Záměna se přitom musí týkat konkrétních položek (srov. Použité pojmy „materiály“ a „práce“) a nelze takto paušálně měnit agregované části plnění (např. stavební objekt A za stavební objekt B), aniž by bylo provedeno detailní srovnání jednotlivých položek.“* Ze ZZVZ a jeho výkladu Metodikou pro správu změn díla (variací) tedy vyplývá, že v případě detailního srovnání jednotlivých položek Návrhu na zlepšení s původními položkami soupisu prací by bylo možné zaměňovat určité agregované celky. V takovém případě je opravdu důležité dbát zvýšené opatrnosti na splnění podmínek stanovených v § 222 odst. 3 ZZVZ.

Poslední možností, jak se vypořádat z hlediska zákona s Návrhem na zlepšení, je využití obecného odůvodnění změny podle § 222 odst. 3 ZZVZ. Zadavatel by však musel mít jistotu o naplnění podmí-

¹⁶⁾ Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

¹⁷⁾ Výklad MMR ke změnám závazků, pozn. 13, str. 2 – „Vztah mezi změnami podle § 222“, odst. 4.

¹⁸⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2., str. 13.

¹⁹⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2., str. 13.

nek definovaných tímto odstavcem. Pro takový případ může být vhodné využití relevantního expertního posouzení, které naplnění těchto podmínek potvrdí, či vyvrátí.

Správce stavby (potažmo objednatel) tedy při posouzení Návrhu na zlepšení může také posoudit, zda by takové Zlepšení bylo nebo nebylo podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v obecném smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ, kdy pouze v případě podstatných změn je nutné provést nové zadávací řízení podle tohoto zákona:

„§ 222

(3) Podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je taková změna smluvních podmínek, která by

- a) umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně,*
- b) měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, nebo*
- c) vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.“*

Zadavatel tedy při splnění zákonem stanovených podmínek může Zlepšení odůvodnit jako nepodstatnou změnu, ať už jako změnu vyhrazenou podle § 222 odstavce 2, či podle odstavců 4 nebo 7 ZZVZ, a dále může v dalších případech posoudit, jestli se i přes nemožnost uplatnění těchto odstavců jedná nebo nejedná o podstatnou změnu (ve smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ).

Důležité je si uvědomit, že **žádnou změnu nelze podřadit pod více důvodů současně**. To znamená, že Návrh na zlepšení **nelze** podřadit pod § 222 odst. 7 v objemu splňujícím jeho podmínky a zbylou část, která podmínky záměny položek nesplňuje, například pod § 222 odst. 4 ZZVZ. Pro úplnost je také vhodné připomenout, že změny závazků podle § 222 odst. 4 ZZVZ (změny de minimis) neslouží pouze k zahrnutí Návrhu na zlepšení do zakázky a je proto na uvážení zadavatele, zda je pro něj přijetí Návrhu na zlepšení akceptovatelné i z pohledu aktuálního stavu zakázky a možného využití limitů pro změny de minimis pro jiné účely než Zlepšení.

3.5 Návrh na zlepšení z hlediska zásad „3E“

V rámci realizace veřejných zakázek je nutné dodržovat tzv. princip 3E. Principem 3E se rozumí pravidlo přiměřenosti výdajů neboli dosažení optimálního poměru mezi efektivitou (Efficiency), účelností (Effectiveness) a hospodárností (Economy). Dodržování principu 3E musí být posuzováno jako celek, nelze tedy odděleně posuzovat jeho jednotlivé aspekty. Pouze při uplatnění všech tří aspektů současně je totiž zajištěn optimální výsledek, kterým představuje co nejvyšší přidanou hodnotu při naplnění cílů.

Efektivita je takové vynaložení prostředků, při kterém je dosaženo co možná nejlepšího poměru mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky. Efektivní činnost je tedy taková činnost, která zajistí na základě daných vstupů maximální možný výstup (projekt provedený v takové nejlepší kvalitě, jak je to jen za vynaložené prostředky možné).

Účelnost je takové vynaložení veřejných prostředků, které vedlo k dosažení výsledků odpovídajících stanovené a prokazatelné potřebě. Jinými slovy se jedná o naplnění cílů, kvůli kterým daná potřeba vznikla. Účelnost se tedy váže na to, jak přínosná je daná veřejná zakázka ve vztahu k dosažení požadovaných výsledků, tedy naplnění cílů.

Hospodárnost se vyznačuje především minimalizací výdajů ve vztahu k cílům projektu, tedy že jsou veřejné prostředky využity takovým způsobem, který povede k dodržení požadavků na kvalitu za co možná nejnižšího vynaložení prostředků. Hospodárností se tedy rozumí minimalizace nákladů na zdroje (finanční, časové) při dodržení požadované kvality z hlediska potřeb daného projektu. Požadavek na kvalitu musí být přitom stanoven přiměřeně. V případě zlepšovacích návrhů se objevuje otázka hospodárnosti například v situaci, kdy se jedná o minimalizaci nákladů na výstavbu, či nákladů na následný provoz či údržbu.

Princip 3E úzce souvisí s principy transparentnosti a přiměřenosti, kterým je věnován prostor v předcházející podkapitole. Zatímco smyslem principu 3E je zajistit používání veřejných prostředků a princip proto míří směrem dovnitř organizace k jejímu vnitřnímu fungování a rozhodování, v případě principů transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace je smyslem zajistit otevřenost veřejného zadávání a tyto principy působí navenek vůči potenciálním dodavatelům na trhu.

3.5.5 ANALÝZA NÁKLADŮ ŽIVOTNÍHO CYKLU

Analýza nákladů životního cyklu („Life-cycle cost analysis“, dále jen „LCCA“ nebo „LCC analýza“) je inženýrsko-ekonomický nástroj používaný k posouzení konkrétních stavebních záměrů. Jejím cílem je získání co nejlepšího možného projektu z pohledu minimalizace nákladů vzniklých v celém životním cyklu stavby. Životní cyklus stavby zahrnuje fázi předinvestiční, fázi realizace a provozu, fázi ukončení životnosti stavby a její likvidaci.

Do analýzy jsou proto zahrnuty všechny relevantní náklady, které nastanou během trvání projektu. Kromě počátečních nákladů analýza zahrnuje i náklady budoucí, jako jsou náklady na údržbu, rekonstrukci, obnovu, náklady vznikající uživatelům stavby atd. V prostředí dopravní výstavby je LCCA obzvláště užitečná v situacích, kdy je třeba porovnat celkové náklady vzájemně si konkurujících alternativ návrhu, z nichž každá je vhodná pro realizaci daného dopravního projektu.

Výběr konkrétní alternativy ze strany investora je často ovlivněn převážně velikostí počátečních nákladů, přičemž zbylé náklady jsou ignorovány. Tento postup nemusí být z hlediska finančních úspor veřejných prostředků považován za správný. Poměrně malá úspora nákladů v počátku realizace se totiž může projevit mnohonásobně zvýšenými náklady během doby životnosti a naopak. **LCCA je založe-**

na na myšlence, že by při rozhodování o investicích měly být zváženy veškeré náklady zjištěné v období, během něhož jsou alternativy porovnávány. Dopravní stavby musí být schopny poskytovat služby veřejnosti po mnoho let. Jakékoli investiční rozhodnutí by proto mělo zvažovat i veškeré budoucí náklady, které budou nutné k udržení provozuschopnosti stavby.

Budoucím nákladům by při investičním rozhodování měla být věnována stejná pozornost jako nákladům počátečním. Tyto náklady jsou z velké části ovlivněny konkrétní alternativou návrhu, a jsou proto specifické.

Relevantní náklady životního cyklu lze rozdělit do těchto kategorií:

- počáteční náklady (např. koupě pozemků, náklady na výstavbu),
- náklady na paliva, energie, vodu,
- náklady náhrady,
- náklady na provoz, údržbu a opravy,
- zbytková hodnota,
- poplatky (např. úroky a daně),
- další náklady a benefity (např. estetika, bezpečnost).

Metoda LCCA může být použita jak při přípravě nového dopravního projektu nebo Návrhu na zlepšení, tak při hodnocení strategií na zachování stávajících dopravních staveb. Na závěr je důležité poznamenat, že nejlepší alternativa z pohledu LCCA nemusí být nutně zvolena k realizaci. Při rozhodování je totiž nutné vzít v úvahu další aspekty jako jsou rizika, rozpočtové možnosti a politické či environmentální zájmy. Jinými slovy LCCA poskytuje důležité informace k celkovému rozhodovacímu procesu, ale ne konečnou odpověď.

LCCA probíhá v následujících krocích:

1. tvorba alternativních návrhů,
2. stanovení časového plánu,
3. odhad nákladů investora,
4. odhad nákladů uživatelů,
5. určení nákladů na životní cyklus.

3.5.6 VYUŽITÍ EXPERTNÍHO POSUDKU

Jak již bylo uvedeno výše, Návrh na zlepšení může představovat finanční úsporu při samotné výstavbě, v rámci životního cyklu stavby, nebo například v podobě zkrácení původní Doby pro dokončení. Zhodnocení výhodnosti takového návrhu však může být pro Správce stavby či objednatele obtížné, ať již z pohledu komplexnějšího technického charakteru návrhu nebo jeho vyšší finanční hodnoty. V takovém případě je na místě využití expertního posudku.

Správce stavby bude obvykle při posuzování Návrhu na zlepšení za probíhajícího procesu výstavby značně časově limitován, neboť musí o schválení nebo neschválení návrhu rozhodnout do takové

chvíle, kdy zhotovitel bude schopen na případné schválení či neschválení Návrhu na zlepšení patřičně reagovat. Dále je důležité zvážit samotné náklady na vypracování expertního posudku, které budou muset Správce stavby nebo objednatel (v závislosti na jejich smluvním vztahu) uhradit. Je tedy důležité vyhodnotit rentabilitu Návrhu na zlepšení při použití expertního posudku.

Obecně lze předpokládat, že jednoduché Návrhy na zlepšení posoudí Správce stavby sám v rámci svého odborného týmu, a to jak z hlediska technické stránky Zlepšení, tak i z hlediska přímých nákladů a celkových nákladů životního cyklu, kdy cílem tohoto posouzení je zodpovědět otázku, zda bude řešení navrhované zhotovitelem jako Zlepšení pro objednatele skutečně výhodnější než řešení původní. V odůvodněných případech může být vhodné využít expertní posudek. S ohledem na limitace vyplývající ze současné zákonné úpravy (včetně restriktivního přístupu k záměně položek nebo absolutní hranice pro hodnotu změny ve výši finančního limitu pro nadlimitní veřejnou zakázku) však lze předpokládat, že přijatelné Návrhy na zlepšení komplexnějšího charakteru budou spíše výjimkou.

3.5.7 OBSAH EXPERTNÍHO POSUDKU

V případě Návrhů na zlepšení o vyšší finanční hodnotě bude nutné zadat expertovi vypracování posudku spočívajícího v posouzení nákladů životního cyklu (LCCA). Taková analýza by měla obsahovat všechny parametry v souladu s ČSN EN ISO 14044 a ČSN EN ISO 14040.

Anotace textu normy (010944)

ČSN EN ISO 14044 specifikuje požadavky a poskytuje podrobné informace pro posuzování životního cyklu v následujících bodech:

- a) definice cíle a rozsahu analýzy,
- b) fáze inventarizační analýzy životního cyklu,
- c) fáze posuzování dopadu životního cyklu,
- d) fáze interpretace životního cyklu,
- e) podávání zpráv a kritické přezkoumání,
- f) omezení LCCA,
- g) vztah mezi fázemi LCCA,
- h) podmínky pro použití výběrů hodnot a volitelných prvků.

ČSN EN ISO 14040 stanovuje zásady a osnovu pro zpracování LCCA a zahrnuje čtyři fáze posuzování životního cyklu:

- a) fázi stanovení cíle a rozsahu,
- b) fázi inventarizační analýzy,
- c) fázi posuzování dopadu,
- d) interpretační fázi.

3.6 Posouzení vlivu na životní prostředí

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (proces EIA) je v ČR upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“). Smyslem tohoto procesu je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Předmětem posuzování vlivů na životní prostředí jsou záměry uvedené v Příloze 1 zákona EIA a změny těchto záměrů. Z oblasti dopravních staveb v Příloze 1 nalezneme např. železniční dráhy, vodní cesty, dálnice, silnice všech tříd i místní komunikace. Podle bližších charakteristik pak zákon EIA dělí záměry v Příloze 1 do Kategorie I (typicky dálnice I. a II. třídy) a Kategorie II. (typicky silnice všech tříd a místní komunikace I. a II. třídy o méně než čtyřech jízdních pružích od stanovené délky). Třetí specifickou kategorií záměrů, jsou tzv. podlimitní záměry. Jedná se o ty stavby a zařízení, které jsou typově uvedeny v Příloze č. 1, avšak nedosahují stanovených limitních hodnot.

První fází procesu EIA je tzv. zjišťovací řízení. U záměrů v Kategorii II. a jejich změn je jeho účelem určit, zda má být záměr či jeho změna v procesu EIA posouzen, a tedy zda se v tomto procesu bude dále pokračovat, nebo zda záměr nemůže mít významné negativní vlivy na životní prostředí, a proto pokračovat nutné není. V případě záměrů v Kategorii I. a změn těchto záměrů, které vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhnou příslušné limitní hodnoty, probíhá posuzování v celém procesu EIA vždy a účelem zjišťovacího řízení je zde pouze upřesnit informace, které je vhodné uvést do dokumentace pro posouzení. Jde-li o změny záměrů v Kategorii I., které limitních hodnot vlastní kapacitou ani rozsahem nedosahují, je stejně jako u záměrů v Kategorii II. účelem zjišťovacího řízení určit, zda má být změna záměru posouzena. U podlimitního záměru může příslušný orgán v rámci svého správního uvážení stanovit, že záměr bude také podléhat zjišťovacímu řízení. Pokud se v tomto zjišťovacím řízení tak stanoví, může i podlimitní záměr následně podléhat plnému posouzení EIA.

Výstupem zjišťovacího řízení je vždy závěr zjišťovacího řízení, ve kterém krajský úřad rozhodne, zda záměr podléhá dalšímu posouzení, či nikoli. Pokud krajský úřad dojde k závěru, že záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, vydá o tom tzv. pozitivní závěr zjišťovacího řízení. Pokud krajský úřad dojde k závěru, že záměr nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, vydá o tom tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení. V případě, že byl vydán pozitivní závěr zjišťovacího řízení, pokračuje proces EIA. Výsledkem celého procesu EIA je pak závazné stanovisko platné pod dobu sedmi let, které je podkladem pro rozhodování v navazujících řízeních (např. územním a stavebním). Správní orgány, které tato navazující řízení vedou, se poté musí při svém rozhodování stanoviskem EIA řídit.

Z pohledu Zlepšení díla je zásadní institut tzv. verifikačního závazného stanoviska EIA (angl. Coherence stamp) podle § 9a odst. 6 zákona EIA. Verifikační závazné stanovisko potvrzuje identitu záměru posouzeného v rámci EIA s povolovacími řízeními. **Jeho získání je povinné vždy před zahájením územního řízení, stavebního řízení či řízení o změně stavby před dokončením, které v souvislosti se Zlepšením díla probíhá.** Dokládá se totiž investorem k žádosti o vydání rozhodnutí v těchto navazujících řízeních. Prostřednictvím verifikačního závazného stanoviska je ověřován soulad záměru podrobeného posuzování vlivů na životní prostředí s realizovaným záměrem. Tímto stanoviskem orgán EIA potvrdí, že nedošlo ke změnám záměru (zejména jeho rozsahu, kapacity, technologie atd.) předkládaného do povolovacího řízení oproti záměru posouzenému procesem EIA v takové míře, že by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Tímto administrativním krokem zákon zajišťuje to, že realizovaný záměr bude z pohledu vlivu na životní prostředí identický s tím, který byl posuzován v procesu EIA, resp. že případné změny způsobu realizace záměru či jeho drobné změny (v tomto případě Zlepšení díla) nebudou vyvolávat nové negativní vlivy záměru na životní prostředí.

Žadající investor je povinen orgánu EIA v časovém předstihu předložit dokumentaci pro navazující řízení včetně popisu případných změn záměru oproti stavu posouzenému v již proběhlém procesu

EIA. V případě, že příslušný orgán EIA shledá, že došlo k takovým změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, vydá nesouhlasné závazné stanovisko, což zabrání realizaci záměru. Investor pak buď musí svůj záměr upravit, nebo identifikované změny záměru znovu posoudit v rámci nového procesu EIA, tedy nejprve v jeho první fázi, tj. zjišťovacím řízení. Je-li zachován soulad záměru, vydá souhlasné závazné stanovisko, které musí být vydáno současně s ostatními závaznými stanovisky, tedy ještě před podáním žádosti o zahájení povolenacího řízení. Pokud dokumentaci investor nepředloží včetně případných změn oproti záměru či popis změn nebude úplný, může orgán EIA vydat nesouhlasné závazné stanovisko se všemi důsledky výše zmíněnými.

Při posouzení Návrhu na zlepšení tedy musí Správce stavby / objednatel brát v úvahu i případný časový nebo finanční dopad a možné navazující procesy (jako např. změny v navazujících řízeních či stanoviscích dotčených subjektů) vyplývající z posouzení jeho vlivu na životní prostředí.

3.7 Vliv na stavební povolení

Ačkoli má institut Zlepšení díla převážně soukromoprávní povahu, dotýkají se ho i některé aspekty veřejného práva. Jedním z nich je stavební povolení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Podle § 108 stavebního zákona se stavební povolení vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak. Stavební povolení není podle § 104 stavebního zákona vyžadováno pro jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce, kde postačí ohlášení stavebnímu úřadu. S takovými případy se však u větších dopravních staveb a s nimi souvisejících Zlepšení z povahy věci spíše nesetkáme a můžeme se v této Metodice zaměřit pouze na stavby v režimu stavebního povolení. Na okraj lze dodat, že u staveb vyžadujících stavební povolení může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby podle § 116 stavebního zákona, která stavební povolení nahradí. Veřejnoprávní smlouvu však nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí (tj. stanovisko EIA).

V praxi mohou nastat situace, kdy stavebník dospěje k názoru, že stavební záměr je vhodnější provést odlišně od vydaného povolení ještě předtím, než stavbu zahájí, nebo kdy k takovému názoru dospěje až v průběhu provádění stavby. Mezi takové situace lze nepochybně zařadit i Zlepšení díla iniciovaná podle Pod-čl. 13.2 Červené knihy FIDIC Zhotovitelem. **V kontextu stavebního zákona jde o tzv. změnu stavby před jejím dokončením podle § 118 stavebního zákona.** Tou se podle § 2 odst. 6 stavebního zákona rozumí změna v provádění stavby oproti jejímu stavebnímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem. Typicky může jít např. o změnu ve způsobu provádění stavby či o odlišné dispoziční řešení stavby oproti dokumentaci stavby.

Pokud je záměrem stavebníka takovou změnu nedokončené stavby provést, je povinen ji vždy před jejím dokončením nejprve projednat se stavebním úřadem. Předmětem projednání změny stavby před dokončením mohou být tedy výhradně změny navrhované a budoucí, nikoli změny, které již stavebník realizoval bez předchozího povolení vydaného stavebním úřadem. Změnu stavby před jejím dokončením může povolit stavební úřad, a to na žádost stavebníka jak před zahájením stavby, tak v průběhu jejího provádění. Náležitosti takové žádosti a následující řízení řeší § 118 odst. 3 stavebního zákona. Pokud by stavební úřad zjistil, že navrhované změny již byly takto bez povolení provedeny, nutně by muselo dojít k zahájení řízení z moci úřední podle § 129 stavebního zákona o odstranění stavby prováděné v rozporu s vydaným rozhodnutím vyžadovaným stavebním zákonem.

Změnu stavby před dokončením lze povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem, který ho nahrazuje, jinými slovy pouze v souladu s výsledky předchozích řízení podle stavebního zákona. Je-li záměrem stavebníka provést změnu stavby před jejím dokončením, která svým charakterem vyžaduje projednání z hlediska umístění, tzn. jejím předmětem jsou změny, kterými je stavba oproti původnímu povolení měněna z pohledu svého vnějšího prostorového uspořádání, vyžaduje taková změna i změnu územního rozhodnutí. O této případné změně je pak možné rozhodnout ve spojeném řízení.

Pokud se změna stavby nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, může ji stavební úřad schválit jednoduše rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Takové rozhodnutí je oznámeno formou zápisu do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě. Další podmínkou pro vydání takového rozhodnutí je skutečnost, že se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními předpisy (typicky ochrany životního prostředí či kulturního dědictví), nebo v případě, kdy věcně příslušný dotčený správní orgán se změnou písemně či prohlášením do protokolu souhlasí.

K dalšímu modifikaci povolovacího procesu může podle zákona dojít v případě, kdy změna stavby spočívá v nepodstatných odchylkách od ověřené dokumentace nebo ověřené projektové dokumentace, kdy se nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, změna nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí (viz podkapitola této 3.7 Metodiky), její provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o změnu stavby, která je kulturní památkou. V takovém případě pak může stavební úřad stavebníkovi na základě žádosti obsahující popis navrhovaných nepodstatných odchylek sdělit, že změnu projedná při vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Nicméně, může tak opět učinit, jen pokud se změna nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně se změnou souhlasí. Nebude-li záměr tyto stanovené podmínky splňovat, vyzve stavební úřad stavebníka k doplnění podkladů a postupuje se ve standardním řízení podle § 118 odst. 3 stavebního zákona.

Při posouzení Návrhu na zlepšení tedy musí Správce stavby / objednatel brát v úvahu i případný časový nebo finanční dopad a možné navazující procesy vyplývající z projednání změny stavby před jejím dokončením.

4 POSOUZENÍ NÁVRHU NA ZLEPŠENÍ – METODICKÝ NÁVOD

V návaznosti na aktuální právní úpravy (ZZVZ) a Smluvní podmínky (Červená kniha FIDIC) se Správce stavby/objednatel musí při posuzování konkrétního Návrhu na zlepšení vypořádat s následujícími body:

1. splnění podmínek pod-čl. 13.2 Červené knihy FIDIC,
2. splnění podmínek ZZVZ, především § 222 odst. 4, odst. 7 nebo odst. 3 ZZVZ,
3. posouzení technického charakteru změny,
4. posouzení ekonomické výhodnosti změny (LCC analýza),
5. posouzení vlivu na životní prostředí a na stavební povolení,
6. stanovení výše odměny zhotovitele.

4.1 Splnění podmínek pod-čl. 13.2 Červené knihy FIDIC

Zlepšení na rozdíl od Variace **představuje změnu díla, která není nutná pro jeho provedení.** O Zlepšení se jedná v případě, že **taková změna přinese alespoň jeden z následujících výsledků:**

- i. urychlí dokončení díla,
- ii. sníží náklady objednatele na provedení, údržbu nebo provoz díla,
- iii. zvýší výkonnost nebo hodnotu dokončeného díla nebo
- iv. bude objednateli jinak prospěšná.

Návrh na zlepšení musí obsahovat údaje uvedené v pod-čl. 13.3 Červené knihy FIDIC. Stejně jako u Návrhu variace je tedy nutné, aby zhotovitel v Návrhu na zlepšení uvedl:

- a) popis navrhované práce, která má být vykonána a harmonogram jejího provedení,
- b) návrh zhotovitele na jakékoli potřebné modifikace harmonogramu v souladu s pod-článkem 8.3 [*Harmonogram*] a Doby pro dokončení a
- c) návrh zhotovitele na ocenění Zlepšení.

Pro **ocenění** samotného Návrhu na zlepšení platí obdobně jako při ocenění Variace pravidla stanovená **v pod-čl. 12.3 Červené knihy FIDIC.** V potaz se musí vzít rovněž odměna zhotovitele, náklady životního cyklu a další relevantní údaje.

Jestliže tedy návrh zhotovitele neobsahuje všechny tři výše popsané náležitosti, musí Správce stavby zhotovitele vyzvat k doplnění, případně návrh rovnou neschválit, je-li z jeho pohledu bezpředmětný.

Návrh na zlepšení musí být připraven na náklady zhotovitele. Jestliže se zhotovitel obává příliš vysokých vstupních nákladů na přípravu Návrhu na zlepšení, přičemž si není jistý jeho přijetím, může zhotovitel předložit návrhy v oddělených fázích. Například může nejprve popsat obecný koncept navrhovaných změn spolu s oceněním, které zohlední i náklady na rozpracování (např. včetně projektové dokumentace) návrhu v dalších fázích. Následně je možné pracovat s alternativami podle toho, jestli

objednatel rozpracování akceptuje. Takový postup může být pro zhotovitele výhodnější, může ovšem být méně motivující pro objednatele, aby v dalších fázích rozpracování pokračoval.

Správce stavby musí podle pod-článku 13.2 Červené knihy FIDIC co nejdříve, jak je to možné potom, co obdrží Návrh na zlepšení, odpovědět schválením, neschválením, nebo uvedením připomínek. Exaktní lhůta pro posouzení návrhu tedy není smluvně stanovena, Správce stavby a objednatel by však měli v případě obdržení Návrhu na zlepšení stejně jako v případě Variace postupovat proaktivně a reagovat v co nejkratších rozumně možných lhůtách, tak, aby byl zhotovitel v co největší rozumně možné míře informován o stanovisku Správce stavby a objednatele k Návrhu na zlepšení a o stavu jeho posouzení (a mohl tomu přizpůsobit svůj postup prací, kapacity apod.).

V případě schválení Návrhu na zlepšení Správcem stavby vzniká zhotoviteli při splnění stanovených předpokladů smluvní nárok na odměnu; postup stanovení její výše je popsán v podkapitole 4.6 (podrobněji k odměně viz podkapitola 3.3 této Metodiky).

4.2 Splnění podmínek ZZVZ, především § 222 odst. 4 nebo odst. 7 ZZVZ

V kontextu ZZVZ je Zlepšení stejně jako Variace podle současného výkladu vnímáno jako změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, musí proto splňovat znaky změny nepodstatné ve smyslu § 222 ZZVZ.²⁰⁾ Její administrace stejně jako u Variace neprobíhá uzavřením smluvního dodatku, ale vypracováním tzv. změnového listu (záznamu o změně závazku) v souladu s interními předpisy zadavatele. **Na rozdíl od Variace je Zlepšení podle Metodiky pro správu změn díla (variací) konstitutivní dohodou, kterou je nutné zveřejnit v registru smluv²¹⁾ (případně na profilu zadavatele, jestliže se na ni nevztahuje povinnost uveřejnění v registru smluv).**

Zlepšení díla bude zpravidla naplňovat znaky nepodstatné změny tehdy, splní-li kritéria pro **záměnu položek podle § 222 odst. 7²²⁾ ZZVZ** nebo pro **změnu „de minimis“²³⁾ podle § 222 odst. 4 ZZVZ.**

Přednostně, je-li to v konkrétní situaci možné, je doporučováno **odůvodnit Zlepšení v rámci § 222 odst. 7 ZZVZ – záměny položek.** Při využití tohoto důvodu je bezpodmínečně nutné dodržet všechny zákonem stanovené podmínky. Tedy (s odkazem na Metodiku pro správu změn díla (variací)²⁴⁾ je důležité, aby podle písm. a) spolu položky úzce souvisely. Písm. b) a c) zajišťují nemožnost změny ekonomické rovnováhy v neprospěch zadavatele. Splnění písm. a) – c) zadavatel musí doložit podle písm. d) v podobě přehledu nových a zaměňovaných položek včetně srozumitelného odůvodnění, tj. z jakých důvodů považuje dané položky za srovnatelné co se materiálu či prací týče, včetně jejich kvality.

Ze ZZVZ a jeho výkladu Metodikou pro správu změn díla (variací) vyplývá, že v případě detailního srovnání jednotlivých položek Návrhu na zlepšení s původními položkami soupisu prací je možné zaměňovat i agregované položky, nebo dokonce celý stavební objekt. V takovém případě je opravdu důležité dbát zvýšené opatrnosti na splnění podmínek stanovených v § 222 odst. 3 ZZVZ.

²⁰⁾ Je-li možné případné Zlepšení předem jednoznačně vymezit a zároveň určit konkrétní mechanismus, jak bude daný závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku změněn, měl by se zadavatel snažit vyhradit si co nejvíce takových změn již v rámci zadávací dokumentace v souladu s § 100 ZZVZ.

²¹⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 41.

²²⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 18-20.

²³⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2, str. 13.

²⁴⁾ Metodika pro správu změn díla (variací), pozn. 2., str. 13.

Předpokladem pro splnění podmínek § 222 odst. 4 je pouze dodržení finančního limitu (v případě stavebních prací se jedná o 15 % původní hodnoty zakázky, kdy maximálním stropem pro hodnotu změny je finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku).

Poslední možností, jak se vypořádat z hlediska ZZVZ s Návrhem na zlepšení, je **využití obecného odůvodnění změny podle § 222 odst. 3 ZZVZ**. Zadavatel by však musel mít naprostou jistotu o naplnění podmínek definovaných tímto odstavcem. Pro takový případ by bylo vhodné využít expertního posudku, který naplnění těchto podmínek potvrdí, či vyvrátí.

Žádnou změnu nelze podřadit pod více důvodů současně. To znamená, že Návrh na zlepšení nelze podřadit pod § 222 odst. 7 v objemu splňujícím jeho podmínky a zbylou část, která podmínky změny položek nesplňuje, například pod § 222 odst. 4 ZZVZ.

Podrobněji k odůvodnění Zlepšení podle § 222 ZZVZ viz podkapitola 3.4.3 této Metodiky.

4.3 Posouzení technického charakteru změny

Obecně lze předpokládat, že technický charakter Návrhů na zlepšení posoudí Správce stavby sám v rámci svého odborného týmu. Cílem takového posouzení je zodpovědět otázku, zda bude řešení navrhované zhotovitelem jako Zlepšení pro objednatele skutečně kvalitativně lepší než řešení původní. V případě technicky složitějších změn by pak Správce stavby, potažmo Objednatel, měli i ve věci technických parametrů Zlepšení (fakultativně) zvážit zadání zpracování expertního posudku, a to zejména s ohledem na požadavek dodržení zákonných zásad transparentnosti a přiměřenosti při zadávání veřejných zakázek a zásad 3E v rámci hospodaření s veřejnými financemi.

4.4 Posouzení ekonomické výhodnosti změny (LCC analýza)

Na rozdíl od posouzení technické stránky Zlepšení se předpokládá, že socioekonomické posouzení Návrhu na zlepšení nejen z hlediska přímých nákladů, ale i celkových nákladů životního cyklu, bude schopen Správce stavby v rámci svého odborného týmu provést pouze u jednodušších Návrhů na zlepšení. V případě, že se jedná o komplexnější změnu, pak bude z hlediska zásad transparentnosti a přiměřenosti a zásad 3E nutné zadat zpracování expertního posudku. Pro tyto účely se doporučuje stanovit v rámci interních předpisů zadavatele finanční limit hodnoty Návrhu na zlepšení, při jehož překročení bude jako součást procesu před schválením Návrhu na zlepšení požadováno zadání zpracování expertního posudku.

Cílem posouzení ekonomické výhodnosti změny je zodpovědět otázku, zda bude řešení navrhované zhotovitelem jako Zlepšení z hlediska nákladů celého životního cyklu pro objednatele skutečně výhodnější než řešení původní (tzv. LCC analýza). Podrobněji k obsahu expertního posudku viz podkapitola 3.5.3 této Metodiky.

4.5 Posouzení vlivu na životní prostředí a na stavební povolení

Změna navrhovaná zhotovitelem jako Zlepšení může stejně jako Variace vyžadovat vydání tzv. verifikačního závazného stanoviska EIA a projednání změny stavby před dokončením před stavebním úřadem. **Tuto skutečnost musí Správce stavby při posuzování Návrhu na zlepšení zohlednit zejména z hlediska časového dopadu návrhu na celkovou dobu provádění díla** tehdy, jestliže bude taková změna kromě dodatečného času na případné související projekční práce vyžadovat i dodatečný čas na vydání stanoviska EIA a projednání změny stavby před dokončením.

4.6 Stanovení výše odměny zhotovitele

V případě, že Správce stavby/objednatel shledají zhotovitelův Návrh na zlepšení podle výše uvedených bodů ze smluvního, technického i ekonomického pohledu za přijatelný a chtějí jej schválit, je nutné dohodnout nebo určit výši odměny, na niž má zhotovitel podle pod-článku 13.2 (c) Červené knihy FIDIC nárok. Tato dohoda/určení by měla nastat před samotným schválením Návrhu na zlepšení, a to jak obecně za účelem zamezení následných sporů, tak i zejména proto, že hodnota odměny zhotovitele musí být zahrnuta do hodnoty Návrhu na zlepšení (a tedy i do smluvní ceny díla) a musí být jako jeho součást administrována v souladu se ZZVZ.

Tato odměna zhotoviteli musí představovat 50 % rozdílu mezi

- i. **takovým snížením smluvní hodnoty (úsporou), která je následkem změny mimo úprav podle pod-čl. 13.7 Červené knihy [Úpravy v důsledku změn legislativy] a pod-čl. 13.8 [Úpravy v důsledku změn nákladů] a**
- ii. **snížením (je-li takové) hodnoty pozměněných prací pro objednatele s ohledem na jakékoli snížení kvality, předpokládané životnosti a efektivity v provozu.**

Výpočet odměny zhotovitele:

Pokud platí $LCC_{pův} \leq LCC_{VE}$

$$O_z = \frac{S_{SC} - \Delta LCC}{2}$$

$$\Delta LCC = LCC_{VE} - LCC_{pův}$$

Pokud platí $LCC_{pův} > LCC_{VE}$

$$O_z = \frac{S_{SC}}{2}$$

Kde:

O_z = odměna Zhotovitele

S_{SC} = snížení smluvní ceny = Hodnota úspory

$LCC_{pův}$ = náklady životního cyklu původního řešení

LCC_{VE} = náklady životního cyklu nového řešení²⁵⁾

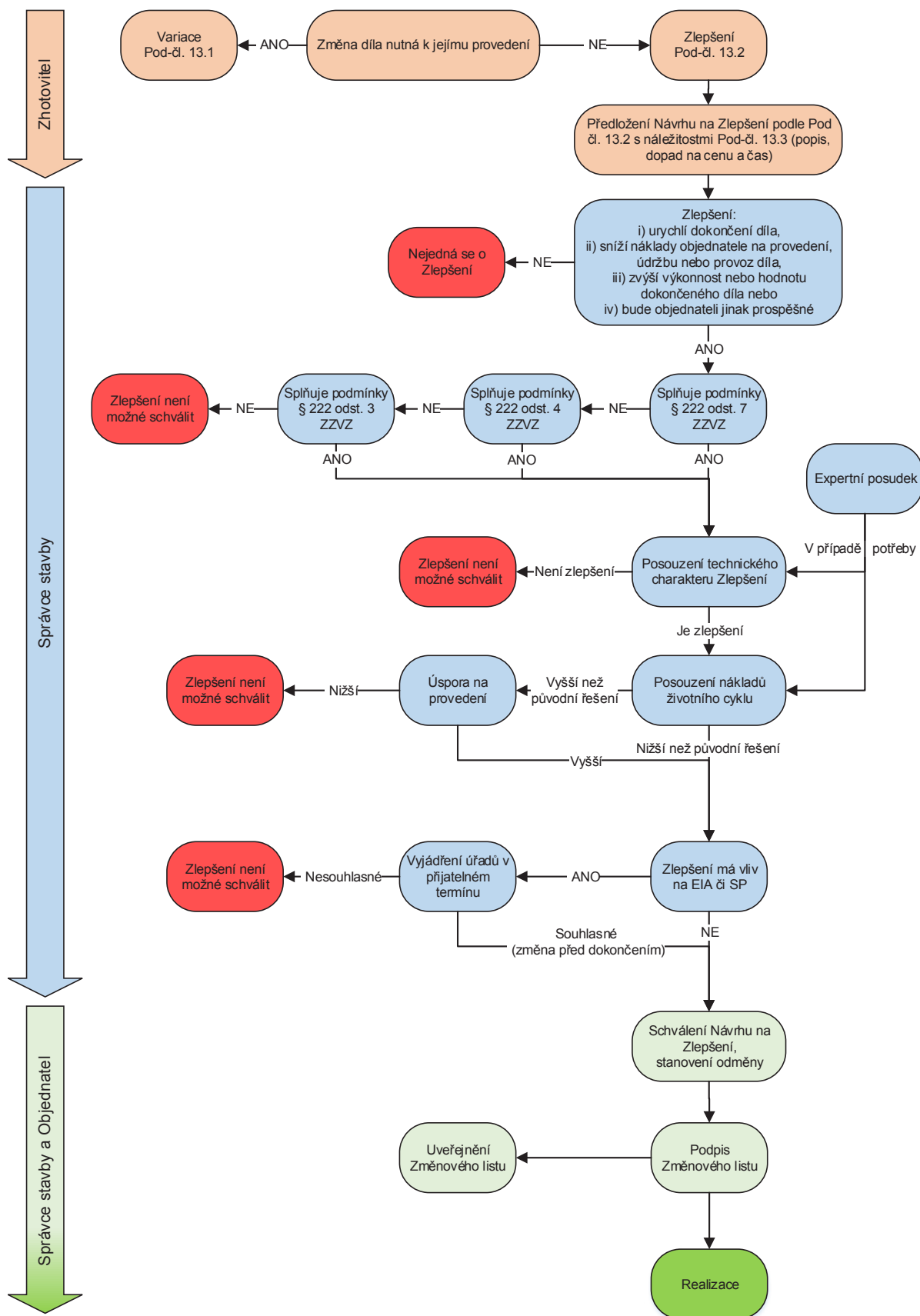
²⁵⁾ Pokud LCC nové varianty převyšují LCC původní varianty, je nutné tuto rozdílovou hodnotu odečíst od Hodnoty úspory. Pokud jsou LCC obou variant stejné nebo jsou LCC nové varianty nižší, hodnota zvýšení nákladů LCC bude nulová.

Pokud ovšem částka (ii), tedy finanční vyčíslení **snížení** kvality díla, jeho předpokládané životnosti nebo efektivity v provozu, převýší částku (i), tedy úsporu v ceně díla v důsledku Zlepšení, odměna zhotoviteli být poskytnuta nesmí. V návaznosti na podkapitolu 3.5 této Metodiky a je navíc Správci stavby, potažmo objednateli, **doporučeno takový Návrh na zlepšení, u něž se na základě odborného technického posouzení prokáže, že by v jeho důsledku došlo k jakémukoli snížení kvality, životnosti nebo efektivity díla v provozu, neschvalovat.**

Naproti tomu v rámci porovnání nákladů životního cyklu (LCC analýzy) původního řešení a řešení navrhovaného zhotovitelem v rámci Zlepšení je přípustné, aby následné náklady na provoz, údržbu a případně i likvidaci u nové varianty byly vyšší, a to za podmínky, že nárůst těchto nákladů nepřevýší výši úspory vyplývající z realizace takového Zlepšení. To znamená, že **náklady celého životního cyklu původního řešení (řešení navrženého projektantem objednatele) musí zůstat vyšší než celkové náklady životního cyklu řešení navrhovaného zhotovitelem v rámci Zlepšení.**

4.7 Související úpravy zvláštních podmínek a interních předpisů zadavatele

1. Ve zvláštních podmínkách se doporučuje doplnit k ustanovení pod-čl. 3.1, že objednatel dává zvláštní souhlas k Návrhu na zlepšení podle pod-článku 13.2 (ve Zvláštních podmínkách ŘSD, SŽDC i ŘVC v současné době již zahrnuto).
2. V interních předpisech zadavatele z k ZZVZ se doporučuje stanovit finanční limit hodnoty Návrhu na zlepšení, při jehož překročení musí Správce stavby/objednatel zadat zpracování expertního posudku ohledně ekonomické výhodnosti Zlepšení (LCC analýza).



Obrázek 1 – “Checklist” Návrhu na zlepšení

5 SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1 – “Checklist” Návrhu na zlepšení ----- 32

6 ZDROJE A SOUVISEJÍCÍ LITERATURA

6.1 Použitá literatura a metodiky

- KLEE, Lukáš. *Smluvní podmínky FIDIC*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-161-3.
- KLEE, Lukáš. *Smluvní vztahy výstavbových projektů*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-818-6.
- SFDI (Státní fond dopravní infrastruktury). *Metodika pro časové řízení u stavebních zakázek podle smluvních podmínek FIDIC*. 1. vydání, 2018. Schváleno Ministerstvem dopravy dne 20. 2. 2018. ISBN 978-80-907177-8-7. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/metodiky/>.
- SFDI (Státní fond dopravní infrastruktury). *Metodika pro správu změn díla (variací) u stavebních zakázek financovaných z rozpočtu SFDI podle smluvních podmínek FIDIC (Červené knihy) ve vztahu k úpravě zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání, 2018. Schváleno Centrální komisí Ministerstva dopravy dne 16. 1. 2018. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/metodiky/>.

6.2 Použité právní předpisy

- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon EIA).
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).
- Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

6.3 Použitá judikatura

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1Afs 20/2008-152 ze dne 05.06.2008.

© Státní fond dopravní infrastruktury, 2019

ISBN 978-80-907194-4-6

Název publikace: Metodika pro zlepšení díla (Value Engineering)

Autor: Kolektiv autorů

Vydavatel: Státní fond dopravní infrastruktury, Sokolovská 1955/278, 190 00 Praha 9

Grafická úprava: Ing. Jiří Šilar, Na Záměšli 502/3, 150 00 Praha 5 – Košíře

Vydání: první

Rok vydání: 2019

ISBN 978-80-907194-4-6

Dostupné online na webu <https://www.sfdi.cz>



Státní fond dopravní infrastruktury

Sokolovská 1955/278

190 00 Praha 9

Tel.: 266 097 298

Fax: 266 097 520

E-mail: info@sfdi.cz

<http://www.sfdi.cz>



Ministerstvo dopravy

Ministerstvo dopravy České republiky

nábř. L. Svobody 1222/12

110 15 Praha 1

Tel.: 225 131 111

Fax: 225 131 184

E-mail: posta@mdcr.cz

<http://www.mdcz.cz/>