

# Lukáš Klee: Úroveň standardizace veřejných zakázek je katastrofální. Může se to ale rychle změnit...

*Ve své kanceláři poblíž pražské Palmovky má právník Lukáš Klee vyskládaný v knihovně od podlahy až téměř ke stropu knihy, které se většinou specializují na stavební právo. Sám jich několik napsal nebo přeložil. Mezi publikacemi mu ale chybí kniha, na níž by stálo „Český smluvní standard pro výstavbové projekty“. Taková totiž neexistuje, žádný respektovaný nebo zavedený český smluvní standard není. „Prostředí vnitrostátních veřejných zakázek je z hlediska standardizace u nás katastrofální, úplně zoufalé. Může se to ale rychle změnit a myslím, že se to děje,“ říká Lukáš Klee v rozhovoru pro časopis Veřejné zakázky v praxi. Jedním ze způsobů, jak situaci zlepšit, je podle něho zavádění mezinárodních smluvních vzorů federace FIDIC.*



**Bc. Jan Horký**  
Svět Průmyslu

## **Můžete FIDIC představit?**

FIDIC je Mezinárodní federace konzultačních inženýrů, jež zastřešuje jejich místní pobočky, kterých je dnes víc než sto. Českým zástupcem je Česká asociace konzultačních inženýrů neboli CACE. FIDIC vydává různé vzorové dokumenty, stanoviska a doporučení. Vlastně formuje „best practice“ – tedy prověřené funkční postupy – ve stavebnictví i best practice pro standardizovanou smlouvu. Smluv je několik. Nejpoužívanější je Červená kniha, zjednodušeně řečeno pro stavební práce na principu měřené zakázky. Velice používaná je i Žlutá

kniha pro projekty typu design-build, kde zhotovitel projektuje a staví.

zvláštními podmínkami, což může způsobovat komplikace. Při mnoha úpravách je otázkou, jedná-li se ještě o smlouvu podle vzoru FIDIC.

**Stanovit nereálná pravidla a očekávání je snadné, splnit je je nemožné**

## **Podle Žluté knihy se nyní přestavuje pražská Ústřední čistírna odpadních vod?**

Ano, pokud vím, tak podle Žluté knihy. Právě v tomto případě je prý ale hodně zdeformovaná

## **Které další knihy se ještě používají?**

Ještě je Zelená kniha pro menší zakázky, Stříbrná kniha pro technologické dodávky, Zlatá kniha pro projekty DBO, kde zhotovitel stavbu

i provozuje vedle toho, že ji vyprojektuje a postaví. Zelená kniha je mnohem kratší, má asi deset stránek, zrovna jsem dělal závěrečné korektury nového překladu. Ministerstvo dopravy a Ředitelství silnic

**JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA (\* 1979)**

- Právník společnosti Metrostav a.s., kde působil v poslední době na velké veřejné zakázce ve Varšavě.
- Externě vyučuje na PF UK v Praze. Působí jako soudní znalec, adjudikátor a rozhodce.
- Napsal několik monografií, mimo jiné publikaci International Construction Contract Law, kterou vydalo prestižní britské nakladatelství Wiley Blackwell, a u nás vydanou knihu Stavební smluvní právo.
- Překládá dokumenty FIDIC do češtiny.
- Mezi jeho záliby patří rodina, hra na housle a na kytaru.



a dálnic ji chtějí zavádět pro stavby zhruba do padesáti milionů korun. Rozhodně je to vhodná smlouva pro menší inženýrská díla. Pak se hodně používá Bílá kniha pro služby – projektová dokumentace, inženýring, technický dozor... Červená, Žlutá, Zelená a Bílá kniha jsou v novém překladu k dispozici včetně překladu oficiálního komentáře na webu CACE.

***Jak jsme na tom v praxi se znalostí smluvních vzorů FIDIC a jejich využíváním v České republice?***

Myslím, že mezi těmi, kdo pracují s FIDIC například v oblasti dopravní infrastruktury už mnoho let, je dost lidí, kteří tomu rozumějí. Spousta českých firem také pracuje v zahraničí. Je zde velká exportní tradice, na niž jsou navázány firmy v oblasti technologických, stavebních i strojírenských dodávek, u kterých se FIDIC používá. V zahraničí dělá hodně šikovných českých inženýrů. Pracují normálně podle mezinárodních standardů, takže komunita je relativně velká. Čím více se u nás budou správně vzory FIDIC používat, tím dřív mohou být lidé, kteří ho budou znát, tisíce – a to i velice rychle. Pro správné použití je důležitý právě zmíněný komentář, jenž detailně vysvětluje význam jednotlivých ustanovení. CACE pak organizuje takzvanou

školu FIDIC, certifikované školení, kde se během čtyř dnů každý dozví vše, co je třeba.

***Je u nás tedy vůle standardy typu FIDIC zavádět?***

Ano, vůle je. První krok je, že lidé, kteří v odvětví pracují, pochopí, že je potřeba zavést nějaká pravidla. A to se děje. Kdyby existovaly české standardy, tak se použijí ty, ale protože neexistují, tak lidé úplně pragmaticky sahají po tom, na co jsou už alespoň trochu zvyklí, a snaží se to zavést na úrovni Ministerstva dopravy a dalších orgánů a investorů v tomto oboru postup-

ně. Zůstává otázkou, jak to bude se standardizací v jiných oborech. Je nutné něco takového udělat, například ve veřejných zakázkách pozemních staveb. To, co se děje u nás, není běžné. Každý veřejný investor nechává dělat nové a nové smlouvy na každou zakázku, jiným advokátem nebo poradcem, smlouvám nikdo nerozumí a nestaví podle nich, protože to ani podle těchto splených smluv nejde. Je to úplně nesmysl. Ve vyspělých zemích mají několik typů standardizovaných smluv a ty se používají, většinou ze zákona nebo proto, že jsou respektovány.

**Na internetu jsem narazil na několik příspěvků, jejichž autoři ale upozorňovali na komplikace s používáním vzorů FIDIC. Odpovídá to podle vás skutečnosti?**

Střety, se kterými se setkáváte, když zavádíte něco nového, jsou přirozené lidské povaze. Speciálně ti, kdo se nechtějí učit, změnu odmítají. Někteří pak odmítají jakákoliv pravidla. Vzory FIDIC se vždycky setkají se dvěma skupinami lidí. V jedné jsou příznivci, kteří jsou rádi, že se dělá něco v kontextu mezinárodního standardu, což jim otevírá dveře a umožní nastavit pravidla. A pak jsou lidé, kteří jakékoliv nové věci odmítají a samozřejmě vymýšlejí, proč to nejde. Vedle toho existují lidé, jimž vyhovuje nestandardizované zamlžené prostředí, kde se těžko přiřazuje odpovědnost a kde vznikají spory, což pro ně může být zdánlivě výhodné. Když se se vzorem FIDIC chcete naučit pracovat, tak ho musíte otevřít, začít ho číst, seznámit se s ním, dojít si na školení. To byste ale měli dělat s jakoukoliv pořádnou smlouvou, i kdyby na ní bylo napsáno „Český standard“. On však žádný neexistuje, a to je ten problém. Kdybychom měli respektovaný český smluvní standard, bylo by to skvělé, ale my ho nemáme. Pokusy o jeho vytvoření nebyly doposud úspěšné. Udělejme ho, například pro pozemní stavby. Pokud se však naučíme ten mezinárodní, tak máme otevřený celý svět, což je úžasná výhoda. Proč toho nevyužít? Mně osobně to dveře otevřelo.

**Jak je to s univerzálností smluvních vzorů?**

Neexistuje smlouva pro všechny projekty. Takže se předpokládá, že k obecné části se udělají ještě zvláštní podmínky. Na konci knihy FIDIC je i pomůcka pro jejich tvorbu. A podle ní můžete smlouvu na místech, kde je to možné, změnit. Například nechcete dávat zálohu, tak článek „záloha“ škrtnete. Mnohé články jsou připraveny pro



*„Bylo by skvělé, kdybychom měli respektovaný český smluvní standard, ale my ho nemáme.“*

pohodlí zadavatele. Na mnoha místech můžete smlouvu upřesnit, mít například jiné požadavky na harmonogram, ale neměli byste zásadně měnit povahu smlouvy. Vyškrtávat ustanovení, která definují základní práva a povinnosti či rozdělují rizika, se nesmí. Pak z toho děláte už jinou smlouvu. Tím porušujete copyright FIDIC, který proti tomu bojuje, protože takové projekty se často nepovedou a kazí pověst federace.

**Jsou k dispozici zvláštní podmínky upravené pro projekty v ČR?**

Vznikají zvláštní podmínky pro Ministerstvo dopravy u Ředitelství silnic a dálnic – Červená, Žlu-

tá a Bílá kniha –, které mohou být inspirací pro někoho, kdo by chtěl FIDIC použít. Vzniknou i zvláštní podmínky pro Zelenou knihu. Budou tu obecné podmínky a zvláštní české podmínky především pro inženýrské stavby, čímž se mohou investoři inspirovat nebo je i převzít. Tím se standardizace šíří a u inženýrských staveb to považují za jasný směr, jiný ani neznám a nemělo by logiku jiný směr vytvářet.

**Narazil jsem na text, kde se v souvislosti s FIDIC psalo, že „ani dokonalé smluvní vzory nemohou vést k dobrým výsledkům, nepoužívají-li jich lidé, kteří jejich obsa-**

**hu rozumějí, respektive lidé, kteří jsou připraveni a ochotni podle těchto pravidel příslušný výstavbový projekt realizovat“. Sedí to na Českou republiku?**

V určitých oborech byly zavedeny zvyklosti, které vycházely možná i z první republiky a určité pak ze socialismu. Pravidla výstavbových projektů byla formulována v hospodářském zákoníku i v sedmdesátých letech do základních podmínek investiční výstavby, což byl vlastně takový český standard. Je to velice vyspělý text, pouze je to celé umístěno do kontextu centrálního plánování za využití generálního projektanta. Ten vyprojektuje dílo, řekne, kolik bude stát, a pak přijde zhotovitel a za tu cenu to postaví, není tam tržní aspekt. Generace lidí, kteří v tomto vyrostli, tady pořád je. Když přestalo uvedené po revoluci platit, řídili se některými těmito postupy dál. Pravidla se ve veřejných zakázkách vyvíjela spíš zvykově, ale fungovala a nikdo to neřešil. A pak se musely v některých oborech začít

používat smlouvy podle FIDIC, protože to chtěla například Evropská unie. Ale smlouvami se stále nikdo neřídil, byly zavřené ve skříni. Pak došlo ke společenským změnám. Nyní se mění postkomunismus ve vyspělejší demokratický svět. A čím je demokratická společnost typická? Občanskou společností, a tedy i pravidly, která si vytvářejí různá odvětví, zájmové organizace nebo skupiny

**Věřím, že nový zákon o veřejných zakázkách bude flexibilnější a uživatelsky přívětivější**

společnosti samy. Najednou taková pravidla hledáme, ale ta pravidla nejsou nikde napsaná a sepsat je a dohodnout se na nich může u nás trvat i několik let. A samozřejmě v kontextu vaší otázky, nejde jen o neochotu, ale spíš o neznalost.

#### **Jak se to projevuje v praxi?**

Když realizuji velké stavební dílo, tak můj projektant nemůže zcela přesně určit, kolik budu muset například při hlubinném založení použít betonu a ocelové výztuže k řádnému dokončení díla. U složitější zakázky to není možné. Podobné je to u rekonstrukcí. Proto se používá takzvaná měřená zakázka. Aby se zákazník vyhnul rizikovým přírůstkům nebo špatně odvedené práci, odhadne projektant s řádnou péčí množství výztuže, zhotovitel ocení například její tunu na své riziko a pak dozor zákazníka měří skutečné množství položky, podle toho, kolik bylo skutečně třeba zabudovat, aby bylo dílo dokončeno. Někdy je to více, někdy méně. Většinou se, když nejde o megaprojekty, projektantův odhad trefí plus minus deset procent. Měřená zakázka je tak logicky tvorba celkové ceny díla. Je to sjednaná podmínka pla-

tící pro všechny soutěžící dodavatele stejně. Když je množství větší, tak doměřím k původní zakázce víc materiálu a ten zaplatím, nebo naměřím méně a zaplatím o to méně, než byl původní odhad. Zaplatím prostě to, co je nutné k dokončení, protože přesné množství nelze úplně exaktně určit před zahájením prací. Zakázka se přece logicky soutěží na dokončení díla. Ale ve zdejším prostředí bez formulovaných standardů se objeví názor: „To, co naměříš pod odhad, je v pořádku, ale to, co naměříš navíc, musíš zadat jako dodatečnou stavební zakázku v novém výběrovém řízení.“ Každý ví, že to nejde. Když lijete

beton do země a máte na jednom místě potřebu piloty, která nebude měřit předpokládaných osm metrů, ale osm a půl metru, máte v takovou chvíli zakázku přerušit, demobilizovat stavbu, zadat zakázku na půl metru piloty v jednacím řízení bez uveřejnění a pak se vrátit na stavbu a dílo dodělat? Všichni vědí, že je to absurdní, ale přesto je to v podstatě takto některými subjekty vykládáno. V praxi to způsobuje velké problémy, lidé to neumějí dodržet, protože to dodržet nejde. Pak snadno dochází k tomu, že máme v Česku statisticky extrémní množství jednacích řízení bez uveřejnění. Nezbyvá vám než je nějak zpětně dodělavat a jinak improvizovat. Zadavatelé pak kvůli tomu řeší i spory se zhotoviteli. Jsou nesmyslně sankcionováni.

#### **Lze to vyřešit?**

Kdyby bylo někde jasně napsáno – například jako v německé VOB neboli smlouvě pro německé veřejné stavební zakázky –, že vychází princip pro určení ceny díla je ze zákona měření, když se nesjedná takzvaná paušální cena, pak je jasné, o co se opíráme. Ale to u nás není. Pravidla formulovaná za socia-

*Mezi záliby Lukáše Klee patří rodina, hra na housle a na kytaru*





listu zmizela, prvorepubliková si nikdo nepamatuje, žádný standard nevznikl. Pak se může vést absurdní diskuse, že měření podle FIDIC je něco zvláštního, a zkoumá se, jestli to může v Česku fungovat. Jenže některým lidem, kteří obor neznají, ale například ho kontrolují, těžko vysvětlíte, že to funguje pro určité stavební práce všude na světě a u nás to tak od první republiky vždy bylo též.

### Na jaké další problémy narazíte při výstavbě?

Když stavíte velké stavební dílo, tak řešíte například nedostatky zadání nebo se při realizaci objeví nová, modernější technologie nebo budou v zemi nějaké neznámé inženýrské sítě... Věci, které se mohou stát, je skutečně tisíc – a denně se stávají. Objednáváte něco, co se bude teprve vyrábět. Dílo prochází procesem dotvarování a až na konci definitivně víte, kolik to bude stát. Vzory FIDIC s tím počítají a popisují takzvané variace, tedy nutné změny díla. Změny díla nezbytné pro jeho dokončení, které nejsou změnou smlouvy, ale vyhrazenou změnou sjednanou již v zadání zakázky. Takový proces musí být obsažen v každé dobré stavební smlouvě. A výklad zákona o veřejných zakázkách je u nás na některých místech takový, že všechno, co je jinak než zadání, je nová zakázka. Ale to je názor mylný: Přece všechno, co je nutné k dokončení, musí být původní zakázka. Nerozlišuje se tak změna díla, která je nutná, od změn ostatních, jež k dokončení nutné nejsou. Nesoutěžíte stavbu, která se zastaví v momentě, kdy se objeví první komplikace. Zhotovitel musí komplikaci překonat, ale někdy mu při tom vzniknou náklady s tím spojené a za ty musí dostat zaplacené. Nová evropská směrnice k zadávání veřejných zakázek říká: „Flexibilita musí být.“ Umožňuje tyto věci řešit v podstatě bez



*„Housle, se kterými si nejlépe odpočínám, jsem v posledních dvou letech kvůli práci zanedbával...“*

problémů, ale bude zajímavé, jak bude tato směrnice u nás nakonec implementována. Míra improvizace při zavádění je u nás nevídaná. Toto téma je zcela klíčové pro následujících deset let předpokládané konjunktury v českém stavebnictví. Funkční text a hlavně výklad zákona je klíčový pro stabilizaci prostředí. Stanovit nereálná pravidla a očekávání je snadné, splnit je je nemožné. Mohli jsme si to vyzkoušet během čtyřiceti let centrálního plánování.

### Proč je současná situace tak špatná?

Projektant se vybírá na základě ceny, z toho plyne, že už na začátku jste nemohli udělat v přípravě, co jste měli. Projektant musí být kvalitní, ne nejlevnější. Limit pro dodatečné stavební práce je dvacet procent z ceny zakázky. Vy pak při realizaci musíte například vyměnit materiál, ale i to už konzumuje limit. Někde doměříte něco víc, ztrácíte limit. Někde provedete nutnou změnu díla, jde to z limitu. A najednou se stane,

že limit je pryč, aniž byste mohli překročit „nabídkovou cenu“. Rezervy, které se používají v Polsku a na Slovensku, se u nás též nesmějí do zakázky včlenit. A co budete dělat? Nikdo neví, všichni jenom řeknou, že to nejde podle zákona řešit. Zadavatel je potrestán, v některých případech jsou dokonce lidé na projektu vyšetřováni. Přitom ve směrnici vždycky bylo padesát procent, ale u nás se to změnilo na dvacet. Veřejní investoři nevědí, jak postupovat, bojí se sankcí, tak komplikace neřeší nebo různě improvizují. Když je projekt dotovaný z EU, čeští úředníci se automaticky udají, že jsme nedodrželi nespílitelná česká pravidla, a tím se připravíme o část dotací. Občané, kteří tyto experimenty platí z daní, si to mohli v České republice vyzkoušet dokonce u zásadních projektů veřejného zájmu, například v případě tunelu Blanka nebo i při rekonstrukci D1. Na takových projektech dochází vždy a všude k velkému množství překvapení, změn a záměn. Takže megaprojekt jako Blanka je ve světě bez standardů odsouzen k tomu, že se nemůžete do těchto limitů vejít. Proto se též stalo, co se stalo. Investoři neuměli situaci řešit podle nesmyslných pravidel, tak došlo k přerušení realizace. Půl roku se nestavělo, lidé mohli dávno jezdit. Zajímá mě odhad socioekonomických škod, které vznikly daňovým poplatníkům v posledních pěti letech, a hodnota poradenských služeb, jež byly v důsledku takto nastaveného systému zaplacené.

**Takže asi nehodnotíte kladně, že vláda v novém zákoně o veřejných zakázkách pravděpodobně nezvýší limit na padesát procent, jak Ministerstvo pro místní rozvoj plánovalo, ale že zůstane na třiceti procentech?**

Padesát procent není podstatná věc, protože megaprojektů,

kteří vyžadují takové odchylky, není u nás tolik. Je to jenom komplikace pro všechny takové další projekty. Nejhorší je, že nemůžete flexibilně řešit tisíce každodenních drobností na stovkách běžných staveb. Když je potřeba zachovat třicet procent a názor, že se tím něco ušetří, tak ať to tak zůstane. To není podstata věci. Je to ale omyl, samozřejmě se nic neušetří. Neznamená to, že stavba bude o padesát procent dražší. Jak to může někoho napadnout? Stavba bude o tolik dražší, o kolik bude třeba, aby se mohla dostavět. Nejde o to, jaký budete mít limit. To je absolutně laické uvažování. Stejně jako srovnávat výstavbu zpracovatelského zařízení v hale na zelené louce, výstavbu rodinného domu a výstavbu dálnice. Každá z těchto staveb bude mít v průměru odlišné odchylky.

### **Tak já se laicky zeptám, jestli se těchto „víceprací“ prostě nezneužívalo...**

Třeba se toho zneužívalo, ale lidé, kteří něco chtějí zneužívat, budou zneužívat vždycky jakýkoliv systém a je jedno, jak bude nastavený. Vždycky si najdou cestu. Rozhodně se tímto v současné době nic nezíská. Většina lidí u nás chce pracovat ve funkčním prostředí a nemá zájem podvádět a žít ve zbytečném stresu. To, že se na věci koukalo striktně a ve stavebním odvětví došlo, řekl bych, v některých oborech až k revolucím, je pozitivní. Dnes jsme ale už někde jinde. Je třeba zavést funkční systémy a dívat se na ně konstruktivně s důvěrou v odvětví. Když se na ně budeme dívat s nedůvěrou, s tím, že všichni jsou podvodníci, tak to nikdy nebude fungovat normálně. Dobře, že se bojovalo proti korupci, že se rozprášily některé zvyklosti, ale od určitého momentu už to pozitivní

není. Podle mne se toho nezneužívalo tak, jak je prezentováno. Já to kolem sebe nevidím, ale nemohu mluvit za všechny.

### **Podle tvůrců nového zákona o veřejných zakázkách by měla být norma flexibilnější a uživatelsky přívětivější. Myslíte, že se to povede?**

Mám pocit, že ano. I přesto, že je snaha zákon „utahovat“ ve srovnání se směrnicí. Třeba je ta snaha způsobena i dobrou vírou, ale nejhorší je, že velice často jde o neznalost. Lidé se dívají na stavebnictví obecně a využívají zkušenosti ze svého osobního života

**Mnohé články FIDIC jsou připraveny pro pohodlí zadavatele. Na mnoha místech lze smlouvu upřesnit...**

a výstavby svých domků a rekonstrukcí koupelen a nevnímají jednotlivé typy velkých výstavbových projektů a jejich specifika. Když stavíte dálnice, železnice a metro a děláte jiné takovéto velké projekty, tak tam bude odchylek a změn tolik, že jen potřebujete mít nějakou smluvně stanovenou metodu, jak to přehledně řešit. V opačném případě to budou lidé obcházet a najdou si jiné cestičky, třeba i v dobré víře. Ale pak přijde kontrola a odhalí je s tím, že chtěli určitě krást. Ale to oni nechtěli, hledali jen nějakou cestu v nesmyslných pravidlech. Inženýři jsou u nás ve strašných rizicích, když musejí dělat věci jiným způsobem, protože pravidlo nelze dodržet. Měli by se přitom soustředit na bezpečnost práce, vhodná technická řešení. Mají svých starostí dost. Můj přístup je založen na důvěře. Když nepostavíte věci na důvěře, tak nikdy nemůžou začít fungovat.

### **Jak je na tom české stavebnictví ve srovnání se světem?**

Vyspělý svět má, co se týče pravidel veřejné výstavby, obrovský náskok, který odpovídá času, jenž se u nás ztratil, především za posledních pětadvacet let ve veřejných zakázkách. V soukromých zakázkách je to jiné, ale především v pozemním stavitelství to má k „best practice“ daleko. Není ale vyloučeno, že vše doženeme, když se budeme soustředit na to, aby se vytvářela funkční pravidla. Může se tak stát velice rychle. Rozdíl je ale až neuvěřitelný, především anglo-americký svět je v diskusi o řízení výstavbových projektů, službách s tím spojených a stavebním smluvním právem v padesátém patře a my jsme teprve v prvním. Za první republiky jsme byli světová špička, i za socialismu to pravděpodobně nějak fungovalo, vytvářely se standardy, po revoluci se

rozpadly, a co se týče smluv, žádné nevznikaly. V tomto je ve vyspělé západní civilizaci velký rozdíl. My jsme ale v postsocialistické části Evropy také bezesporu součástí západní civilizace. Na prvních místech je v tomto regionu Polsko, Slovensko a Česko. V těchto třech státech jsou podobné problémy, ale my jsme na tom zdaleka nejhůř. Polsko má výrazný náskok a spousta věcí tam už začala fungovat. Na Slovensku je prostředí také vyspělejší. Co se ale týká technických aspektů stavění, tak jsme zase někde jinde my. Stavební inženýři, projektanti nebo lidé, kteří pracují ve strojírenství, jsou vážně výborní, dodávají do zahraničí a jsou konkurenceschopní. To v Polsku ani na Slovensku není. Ale prostředí vnitrostátních veřejných zakázek je z hlediska standardizace u nás katastrofální, úplně zoufalé. Může se to ovšem rychle změnit a myslím, že se to děje. ▲