

i nformační list

Výzva Průhledná doprava pro ministra Ťoka: Investice do velkých dopravních staveb potřebují změnu!

Výzva *Průhledná doprava* adresovaná ministru dopravy ukazuje na vybrané problémy přípravy a realizace dopravních staveb v ČR. Zveřejnily ji nevládní organizace Dopravní federace NNO společně s Oživením, o.s. Je jedním z výsledků projektu, ve kterém organizace identifikovaly řadu systémových nedostatků v plánování, zadávání a realizaci dopravních staveb, a zároveň navrhly možnosti jejich řešení.

Ministerstvo dopravy a jemu podřízené organizace by podle těchto zjištění měly především: **1. předcházet střetům zájmů jednotlivých aktérů staveb**, **2. zkvalitnit proces přípravy veřejných zakázek**, **3. zlepšit standardy smluv s dodavateli staveb**, **4. zlepšit proces vykupování pozemků od jednotlivých vlastníků**, **5. zlepšit archivaci dat a přístup k nim**.

Body výzvy jsou součástí širšího přehledu problémů dopravních staveb a návrhů řešení - tzv. **Desatera problémů a opatření potřebných k zavedení dobré správy v investicích Ministerstva dopravy**. To popisuje i dalších 5 problematických oblastí, jimž je potřeba věnovat pozornost. **Na samém počátku je třeba zlepšit hodnocení a výběr dopravních staveb**, které se budou stavět a jsou zahrnuty v dopravní strategii tzv. SESTRA. Každý projekt je od počátku potřeba posuzovat jako celek, který může mít různé varianty trasy. **Je potřeba zlepšit odbornost a kapacity státního investora ŘSD a zlepšit projektové řízení**. Pro každou stavbu je také nezbytné **připravit v určité fázi základní podklady - například geotechnické průzkumy či stavební povolení pro všechny součásti stavby**. Pokud tyto chybí, odrazí se to v dalších fázích: prodlužuje se doba realizace, zvyšují se náklady.

Navrhované změny přispějí k řešení opakujících se problémů s transparentností, opodstatněností, efektivitou, rychlostí realizace i negativními vlivy staveb na životní prostředí.

Doporučení se opírají o zjištění 3 aktuálních **případových studií veřejných zakázek na úseky dálnic D1 a D3** zpracovaných Dopravní federací a Oživením. Dalším zdrojem byly konzultace s experty a předchozí analýzy a aktivity Dopravní federace NNO

Přehled zveřejněných materiálů:

- 1) Výzva Průhledná doprava ministrovi dopravy, www.pruhlednadoprava.cz/vyzva-dopravni-stavby
- 2) Desatero problémů a opatření potřebných k zavedení dobré správy v investicích Ministerstva dopravy, www.pruhlednadoprava.cz/desatero-pro-dopravni-stavby
- 3) Případová studie veřejné zakázky na modernizaci dálnice D1 v úseku 21 (Lhotka – Velká Bíteš), www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d1-21
- 4) Případová studie veřejné zakázky na stavbu dálnice D1 – 0137 (Přerov – Lipník nad Bečvou), www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d1-137
- 5) Případová studie veřejné zakázky na stavbu dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí, www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d3
- 6) Tisková zpráva Dopravní federace NNO a Oživení o.s., 12.4.2016

Výzva Průhledná doprava obsahuje v oblasti dopravních staveb následující požadavky:

- I. Předcházet střetům zájmů jednotlivých aktérů přípravy a realizace staveb
- II. Vyřešit problémy spojené s procesy zadávání veřejných zakázek
- III. Eliminovat krátké záruční doby za kvalitu staveb a využívat zádržné
- IV. Najít řešení problémů při vykupování pozemků pro dopravní stavby
- V. Zavést dostatečnou evidenci a digitalizaci projektových dokumentů

Vlastnická politika a nominace

Výzva *Průhledná doprava* obsahuje i druhou část, ve které neziskové organizace upozornily na **zásadní nedostatky v oblasti vlastnické politiky Ministerstva dopravy směrem k jemu podléhajícím (státem vlastněným) podnikům (ČD, ČD Cargo, ŘLP aj.) a v procesu nominací do orgánů těchto podniků i podřízených organizací (SFDI, SŽDC, ŘSD, ŘVC) s podtitulem**

Podniky a organizace v dopravě potřebují transparentní řízení!

Tato část byla zveřejněna 26. 2. 2016 a je k dispozici na webu www.pruhlednadoprava.cz.

Desatero problémů a opatření potřebných k zavedení dobré správy v investicích Ministerstva dopravy:

1. **DOPRAVNÍ STRATEGIE STÁTU / Ministerstva dopravy** - nedostatečné posuzování efektivity, potřeby a hospodárnosti dopravních staveb
2. **PROJEKT JAKO CELEK, VARIANTY** - projekt není posuzován jako celek, nejsou posouzeny varianty, je vybrána problematická trasa
3. **ODBORNOST, PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ** - nekompetentnost, neodbornost, malá kapacita státního investora (tj. zadavatele), absence systému projektového řízení
4. **GEOTECHNICKÉ PRŮZKUMY** při přípravě stavby - neprováděny vůbec nebo nedostatečně
5. **VÝKUPY POZEMKŮ** - nespravedlivé výkupy, nespolutpráce úřadů, směna, zbytkové pozemky
6. **STAVEBNÍ POVOLENÍ** - zahajování staveb bez stavebního povolení
7. **VEŘEJNÉ ZAKÁZKY** - nekvalitní zadávací dokumentace, nefungující trh dodavatelů, málo podrobná projektová dokumentace, kvalifikační předpoklady, hodnotící kritéria, cena
8. **STŘETÝ ZÁJMŮ vykonavatelů** různých rolí - především projektant, zhotovitel, technický dozor
9. **SMLOUVY** - není dodržován FIDIC, nedostatečná odpovědnost, **nedostatečné záruky, zádržné**, reklamace, řešení sporů
10. **DATA** - nedostatečná digitalizace a ukládání dat

Pozn.: Červeně jsou zvýrazněny body, jež jsou zároveň předmětem výzvy Průhledná doprava.

Více na: www.pruhlednadoprava.cz/desatero-pro-dopravni-stavby

Řada zjištění a problémů uvedených v Desateru problémů koresponduje i se **zjištěními kontrolních akcí NKÚ**. Na problémy upozornily např. tyto kontroly NKÚ: 06/36, 07/04, 08/26, 08/27, 09/16, 09/27, 10/15, 11/16, 12/18 a 13/27. NKÚ v závěrech opakovaně upozorňuje např. na problémy v koncepční činnosti resortu dopravy, neposuzování projektů dopravních staveb jako celku, nedostatečnou přípravu staveb vč. provádění průzkumů, problémy při majetkoprávním vypořádání ve vztahu k nákladům a termínům přípravy a realizace staveb, zahajování zadávacího řízení na dodavatele stavby bez stavebního povolení, problémy při zadávání veřejných zakázek.

Hlavní zjištění 3 případových studií veřejných zakázek dopravních staveb:

Modernizace dálnice D1 v úseku 21 – Lhotka – Velká Bíteš:

- Investor nedisponoval před rozhodnutím o metodě modernizace dostatečnými podklady a odůvodněním pro zvolenou metodu použití cementobetonového krytu. Tato varianta byla z více stran zpochybňována. Skutečností je, že zvolená metoda je nejdražší a technicky i časově nejnáročnější. K vybranému způsobu navíc nebyl zpracován ani povinný oponentní posudek.
- Projektant nezajistil podrobný geotechnický průzkum, který tudíž neodhalil nekvalitní podloží v místech rozšíření dálnice. Na chybějící průzkum upozornila i kontrola SFDI. Přesto nebyly žádné práce reklamovány. Na problém s nekvalitním podložím zákonitě narazil zhotovitel stavby při realizaci. Spor mezi zhotovitelem a zadavatelem pak vedl k prodloužení realizace nejméně o 7 měsíců a dalším nákladům.
- V důsledku nesrovnalostí v zadávací dokumentaci podali uchazeči celkem 468 dotazů, lhůty pro podání nabídek se několikrát posouvaly.
- Několikrát byl porušen Zákon o veřejných zakázkách:
 - Kvalifikační předpoklady pro zhotovitele stavby byly podle ÚOHS v rozporu se zákonem.
 - Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je věcně nepřezkoumatelná, neúplná a chybná. Lze se domnívat, že hodnocení nabídek nebylo zcela transparentní.
 - Zadavatel rok nezveřejnil dodatek ke smlouvě o dílo.
- Celkově se termín dokončení stavby posunul o téměř 2 roky oproti původním plánům.
- Přes výše uvedené nedostatky nebyla v průběhu přípravy a realizace podána žádná reklamacie.

Stavba dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí:

- Úsek dálnice D3 Tábor – Veselí nad Lužnicí se stal v historii státního investora ŘSD zřejmě nejrozsáhlejší a tedy i finančně nejnáročnější veřejnou zakázkou, která byla soutěžena jako celek. Zahrnovala celkem 6 samostatných staveb a cena za stavební práce se vyšplhala na 10,5 mld. Kč. Svůj podíl na tom měla i pravidla tehdy platného zákona o veřejných zakázkách.
- V důsledku nekoncepční přípravy stát zaplatil 120 milionů Kč za přípravu projektu PPP, který se však nakonec nerealizoval.
- O obří zakázku na 6 různých staveb s rozpočtem 10 mld. Kč se ucházeli jen 4 uchazeči, z nichž 2 byli z formálních důvodů vyloučení. Příčinou byly také vysoké nároky na kvalifikaci, důsledkem pak výsledná cena zvýšená o téměř 0,5 mld.
- Minimální konkurenční prostředí s diskriminačními kvalifikačními předpoklady jsme prokázali u zakázky na zhotovitele i zakázky na správce stavby a TDI. Zároveň u obou těchto zakázek vzhledem k chybám ve zprávách o posouzení a hodnocení nabídek je výsledek zadávacího řízení netransparentní a nepřezkoumatelný.
- Ve společnosti Pragoprojekt se kumulovala celá řada funkcí – Pragoprojekt byl tvůrcem investičního záměru, projektantem, správcem stavby, technickým dozorem a několikrát i odborným konzultantem. Taková koncentrace pravomocí a tedy střet zájmů představuje významné korupční riziko a zároveň omezuje kontrolní mechanismy realizace.
- Stavba nebyla ani dva roky po uvedení do provozu finančně uzavřena. V roce 2014 i 2015 probíhala pravidelná fakturace některých externích dodavatelů především Pragoprojektu.

Stavba dálnice D1 – 0137 – Přerov – Lipník nad Bečvou

- Doba trvání zadávacího řízení se blížila 7 měsícům a množství dodatečných dotazů přesáhlo číslo 350. Vypisování veřejné zakázky Ředitelstvím silnic a dálnic tak působí velmi neprofesionálně; kvalita projektové dokumentace je velmi nízká.
- Příliš mnoho činností v rámci projektu včetně těch, které by měl zadavatel (ŘSD) zajistit sám vlastními kapacitami, poptává ŘSD vypisováním veřejných zakázek na externí služby.
- Ani v průběhu zadávacího řízení neměl projekt všechna potřebná stavební povolení ani vykoupené či zasmulvněné všechny potřebné pozemky. A to přesto, že celková doba zpoždění stavby je již 8,5 roku.
- Střety zájmů jednotlivých aktérů výstavby ohrožují nezávislou kontrolu kvalitní a ekonomické realizace stavby.
- Trasa dálnice byla zvolena z nedostatečně vysvětlených důvodů přes problematické skládky popílků a jezero vytvořené u jedné ze skládek. K této trase nebylo zpracováno ani oponentní stanovisko.

Představení jednotlivých bodů z Výzvy Průhledná doprava:

I. Veřejné zakázky

Největší prostor věnuje výzva **problémům při zadávání a realizaci veřejných zakázek**. Je používán nevhodný typ zadávacích řízení – jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU) či rámcové smlouvy, což omezuje konkurenční prostředí. Výzva doporučuje, aby bylo standardně používáno zejména otevřené řízení, do něhož se může přihlásit kterýkoli uchazeč.

Problémem je také **nekvalitní zpracování zadávací dokumentace**. Kvůli nejasné dokumentaci podávají uchazeči stovky doplňujících dotazů, což vede k prodloužení zadávacího řízení až na dvojnásobek původně plánované délky (např. v případě modernizace D1 - úseku 21 bylo podáno 468 dotazů a lhůta pro podání nabídek byla prodloužena o 5 měsíců na celkových 9). Důsledkem je i prodloužení termínu dokončení celé stavby „Průhledná doprava“ proto vybízí ministra dopravy, aby se zasadil o takové podmínky, které umožní zvýšit kompetentnost personálu Ředitelství silnic a dálnic, které je za podobu zadávací dokumentace zodpovědné.

Projektová dokumentace bývá pro veřejnou soutěž na zhotovitele stavby obvykle zpracovaná v malé míře podrobnosti, přičemž projektant nenese za případné nedostatky fakticky odpovědnost. Projekt by přitom měl být v této fázi co nejpodrobnější, aby byl minimální prostor pro změny a nejasnosti v projektu při jeho realizaci. „Průhledná doprava“ vidí cestu k řešení ve správném nastavení vnitřních předpisů MD, a také k návratu k některým již dříve platným předpisům ŘSD, které byly „vráceny do šuplíku“.

Ani **předpokládaná cena stavby** není často správně stanovena. Potvrdil to například rozdíl 2 mld. Kč mezi cenou předpokládanou a cenou vysoutěženou u stavby D1- 0137. Státní investor by přitom měl mít svoji vlastní databázi nákladů a kontrolní rozpočet.

Studie, z nichž výzva vychází, dokládají také používání **diskriminujících kvalifikačních předpokladů**, kterým vyhoví jen úzký okruh uchazečů. Studie upozorňují také na **nevhodná hodnotící kritéria** pro posouzení došlých nabídek. Například mezi kritérii hodnocení nemá být **délka záruky**, kterou by měl investor (tedy stát) požadovat fixní a standardně mnohem delší. U zakázek na služby, jakými jsou projekční práce či technický dozor investora (TDI) zase nemůže být **jediným kritériem pro rozhodování nabídková cena**. Je potřeba zhodnotit také odbornost, zkušenosti a další kvality uchazeče.

II. Trh dodavatelů a střety zájmů

Výzva dále upozorňuje na **nefungující trh dodavatelů**. Většinu dopravních zakázek projektuje úzký okruh projekčních firem, které zároveň zpracovávají i podrobné projekty pro zhotovitele staveb a dostávají se tak do střetu zájmů. Tyto firmy navíc často tvoří i vnitřní předpisy ŘSD a MD, které se jich následně bezprostředně týkají! Většinu stavebních zakázek realizuje úzký okruh velkých stavebních firem. **Řešením** je dodržovat zákon o veřejných zakázkách a zásady transparentnosti; soutěžit zhotovení menších úseků stavby, či spíše logických celků projektu, jakými jsou například most, tunel či ucelený úsek trasy dálnice. (Odstrašujícím příkladem megalomanské veřejné soutěže s předpokládanou hodnotou 10 mld. Kč je stavba D3 mezi Tábořem a Veselím nad Lužnicí. Soutěž z roku 2008 zahrnovala 2 úseky dálnice a 3 velké mosty. Přihlásili se pouze 4 uchazeči a 2 byli posléze vyloučeni. Nabídnutá cena vzrostla na 10,5 mld. korun a závěrečný účet za stavbu dosud nebyl zveřejněn).

Jedním ze základních opakujících se problémů jsou **střety zájmů projektanta, zhotovitele a technického dozoru stavby**, kdy jedna firma působí v rámci jedné stavby ve více rolích (studie D1-0137 – společnost HBH Projekt, D3 – společnost Pragoprojekt). Důsledkem je omezená či žádná skutečná kontrola, nízká kvalita staveb, velké množství víceprací, zvýšení ceny stavby. Pravidla zamezující střetům zájmů proto musí být bez výjimky zahrnuta již v zadávací dokumentaci veřejné zakázky, resp. ve smluvních podmínkách pro zhotovitele, projektanty, technický dozor investora a další dodavatele staveb. Ustanovení proti střetu zájmů mezi

projektantem zadavatele, projektantem pracujícím pro zhotovitele a technickým dozorem investora (TDI) či autorským dozorem byly poprvé použity v roce 2012 při soutěžích na D1. Nyní se některá pravidla staly součástí nových Smluvních podmínek MD pro výstavbu - zvláštních podmínek pro ČR platných od února 2016 (viz dále). Tato ustanovení zatím ale nepokrývají všechny střety zájmů – jako například opakující se situaci, kdy je projektant totožný s TDI.

III. Smluvní podmínky

Samostatnou kapitolou problémů jsou **smluvní podmínky pro zhotovitele staveb**. Výzva upozorňuje především na potřebu využívat jako významný způsob zajištění odpovědnosti zhotovitele za vady stavby **zádržné** či na nutnost prodloužit minimální 5 letou **záruční dobu** u staveb jakými jsou mosty či betonové dálnice. Od těchto staveb přitom očekáváme mnohem delší životnost. Most by měl vydržet až 100 let a beton na dálnici alespoň 30 let, jak se lze dočíst i v předpisech a dokumentech Ministerstva dopravy. **Řešením je** lepší nastavení ve smluvních podmínkách a zároveň technických předpisech Ministerstva dopravy.

Pokud se věnujeme smluvním podmínkám, je třeba se zabývat otázkou, **do jaké míry již Česko převzalo** tzv. **smluvní vzory FIDIC**, v zahraničí běžně využívané a prověřené. V podmínkách ČR je nejdále tzv. červená kniha (FIDIC Red Book) pro stavby projektované objednatelem (= nejčastější způsob realizace dopravních staveb v ČR). Právě v **únoru 2016** byly na stránkách www.pjpk.cz Ministerstva dopravy zveřejněny dlouho připravované nové zvláštní smluvní podmínky upravující červenou knihu pro české prostředí, a zároveň jsou na jejich základě od února vypisovány nové veřejné soutěže ŘSD. Změn je ve zvláštních podmínkách oproti základním standardům celá řada (více než 40 stran ve srovnání se 70 stranami původních obecných podmínek). Některá zásadní ustanovení jsou z nich ovšem opět vypuštěna nebo zásadně upravena. To se týká například **zádržného**, kterého se v Česku zřejmě jen tak nedočkáme. Ani **řešení sporů** nebude probíhat tak, jak FIDIC doporučuje. Zůstane u českých soudů místo mezinárodních rozhodčích soudů a možná se nepoužije ani možnost řešení pomocí Rady pro rozhodování sporů místo nákladného soudního řízení – je totiž jen v jedné ze dvou možných variant řešení sporů v českých podmínkách.

Řešením je využívat v ČR červenou knihu i další smluvní vzory FIDIC bez přílišných „tvůrčích zásahů“, jež je činí bezzubými či zvýhodňují některou smluvní stranu. Pokud jde o příslušnost sporu ke konkrétnímu soudu, stavby by měly být odstupňovány dle své velikosti. Mezinárodní arbitrážní soud by pak měl rozhodovat spory týkající se především velkých, technologicky i finančně náročných staveb.

IV. Výkupy pozemků

Velkým tématem jsou **problémy při výkupu pozemků** pro dopravní stavby. Na ty naráží stát i vlastníci pozemků opakovaně. Hlavním problémem je **netransparentní a nespravedlivé vykupování pozemků od různých vlastníků za různé nejednotné ceny** vyplývající z časté změny pravidel. Stát často s vlastníky nejedná, nebo jedná velmi pomalu a nesystematicky. Nevykupují se tzv. zbytkové pozemky, o které vlastník vzhledem k jejich znehodnocení stavbou nestojí. Řadu pozemků pod stávajícími dopravními stavbami dokonce stát dosud nevykoupil. Důvodem je v řadě případů malá kapacita a nekompetentnost úředníků, nespolupráce jednotlivých úřadů mezi sebou. Důsledkem pak je především prodlužující se začátek realizace stavby.

Je proto potřeba posuzovat smysluplnost výkupu v každém jednotlivém případě, vykupovat i **zbytkové pozemky** a mnohem více využívat **směnu pozemků**, ke které dává prostor i současná novela zákona 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Státní úředníci musí mít k dispozici a postupovat podle jednotné metodiky, která zahrne i kompenzace vlastníkům za újmu. Úřady mezi sebou musí v zájmu vlastníka spolupracovat. Možností je, aby výkupy zajišťoval pro státní investory jeden státní úřad. V minulosti zastavěné pozemky je potřeba co nejdříve vykoupit.

V. Digitalizace a archivace dat

Při zkoumání dopravních staveb dále vyšel najevo problém v dnešní době nepochopitelný - ŘSD nemělo zcela hotový **funkční systém pro shromažďování elektronických dat k jednotlivým projektům**, tedy systém pro

řízení projektů a archivaci dat. V jednotlivých pobočkách ŘSD navíc **stále převládá problematická** praxe skladování pouze papírových dokumentů k jednotlivým stavbám. Systémy se teprve vytvářejí a v praxi se teprve začínají používat. Starší podklady a dokumenty tak v elektronické podobě nejsou často vůbec archivovány. Digitalizovat je potřeba **celý projekt** - od jeho přípravy, průzkumů a zaměření, po ukončení veřejné zakázky, realizaci stavby, zahrnutí dat o provozu.

informační list

Vydala: Dopravní federace NNO v dubnu 2016
www.dopravnifederace.cz
www.pruhlednadoprava.cz

Kontakty:

Marek Zelenka, Oživení
tel.: 728 051 072
email: marek.zelenka@oziveni.cz

Alena Vondroušová, Dopravní federace NNO
tel.: 605 85 9515
email: alena.vondrousova@dopravnifederace.cz

Průhledná doprava

O projektu

V rámci projektu „Průhledná doprava“ (www.pruhlednadoprava.cz) se Dopravní federace NNO v partnerství s organizací Naši politici a ve spolupráci s organizacemi Oživení a Frank Bold zaměřuje na sledování kvality a efektivity projektového řízení v oblasti přípravy a realizace investic do dopravní infrastruktury. Druhou sledovanou oblastí je vlastnická politika Ministerstva dopravy ve státem vlastněných podnicích v resortu dopravy a proces nominací do kontrolních orgánů těchto podniků a podřízených organizací. Iniciativa je podpořena grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů. Více na www.pruhlednadoprava.cz



Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů.
www.fondnno.cz a www.eegrants.cz