

# Průhledná doprava

## Výzva ministroví dopravy

### Investice do velkých dopravních staveb potřebují změnu!

Resort dopravy se dlouhodobě potýká s problémy v oblasti investic do dopravních staveb, ať již jde o výběr projektů, jejich přípravu či realizaci. Rozděluje přitom ročně desítky miliard korun a jím spravovaný Operační program Doprava je co do objemu největším českým operačním programem jak v minulém (2007 – 2014), tak v současném (2014 – 2020) finančním období EU. Problematické aspekty investic přitom ohrožují čerpání prostředků nebo certifikaci již uskutečněných nákladů ze strany Evropské komise. K problémům do značné míry přispívá systém fungování a správy organizací a podniků, které v resortu dopravy působí a státní investice realizují nebo spravují.

Neziskové organizace sdružené v Dopravní federaci NNO na základě zjištění a analýz identifikovaly **desítku problematických oblastí, které je potřeba v oblasti výběru, přípravy a realizace dopravních staveb řešit a zlepšit**. Jsou shrnuty v *Desateru problémů a opatření potřebných k zavedení dobré správy v investicích Ministerstva dopravy*.

Pět oblastí z Desatera, kde lze změny provést relativně rychle, je předmětem této výzvy.

**Vyzýváme ministra dopravy, aby se s obsahem výzvy seznámil a zajistil či se ve vládě zasadil o to, aby byla do praxe uvedena následující opatření v oblasti dopravních investic:**

- 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. **Zavést dostatečnou evidenci a digitalizaci projektových dokumentů**
- V. **Najít řešení problémů při vykupování pozemků pro dopravní stavby**

#### Vlastnická politika a nominace

Podmínkou efektivního investování veřejných prostředků a jejich dobré správy je mimo jiné také kvalitní a transparentní řízení a kontrola ministerstvu podřízených organizací i státem vlastněných společností a transparentnost procesu nominací osob do kontrolních orgánů těchto organizací.

Neziskové organizace proto **v druhé části výzvy Průhledná doprava** s podtitulem

**„Podniky a organizace v dopravě potřebují transparentní řízení!“**

upozornily na **zásadní nedostatky v oblasti vlastnické politiky Ministerstva dopravy směrem k jemu podléhajícím (státem vlastněným) podnikům a v procesu nominací do orgánů těchto podniků i podřízených organizací**.

Tato část byla zveřejněna 26.2.2016 a není součástí následujícího přehledu.

Všechny materiály jsou dostupné na **[www.pruhlednadoprava.cz](http://www.pruhlednadoprava.cz)**.

## I. Střety zájmů vykonavatelů různých rolí při přípravě a realizaci stavby

Problémy	Řešení
<p>✘ <b>Projektční firma pracuje pro zadavatele (ŘSD) a následně i pro zhotovitele/dodavatele,</b> když zpracovává projektovou dokumentaci pro provedení stavby (PDPS) i realizační dokumentaci stavby (RDS).</p>	<p>➤ <b>Projektant realizační dokumentace stavby (RDS) nesmí být totožný s projektantem projektové dokumentace pro provedení stavby (PDPS).</b> Toto pravidlo je bez výjimek potřeba zahrnovat do všech zadávacích dokumentací resp. obchodních podmínek pro veřejné soutěže, probíhajících v rámci stavby. Doporučujeme je přímo implementovat i do vnitřních předpisů ŘSD (<i>Směrnice o Aplikaci zákona o veřejných zakázkách</i>) resp. Ministerstva dopravy (např. <i>Směrnice V-2/2012</i>).</p> <p><i>(Pozn.: Precedenty existují: Poprvé bylo toto pravidlo použito v roce 2012 v zadávací dokumentaci pro modernizaci D1, dále i v roce 2014 v základních obchodních podmínkách pro stavbu D1-0137.)</i></p> <p>➤ <b>Zadavatel má mít v průběhu výstavby s projektantem uzavřen smluvní vztah.</b> Projektant má stát po celou dobu stavby na straně investora a pomáhat vypořádat se s případnými změnami projektu, ze zákona vykonávat autorský dozor stavby.</p> <p>➤ <b>Výkon autorského dozoru,</b> který zajišťuje soulad prováděné stavby s ověřenou projektovou dokumentací a vyplývá ze <i>Stavebního zákona (§ 152)</i>, musí být <b>automaticky zahrnut ve smlouvě s projektantem.</b> Nemá být předmětem další soutěže.</p>
<p>✘ <b>Projektant pracující pro zadavatele (investora) je zároveň technickým dozorem investora (TDI) příp. působí i jako kontrola změn stavby.</b> <i>(Příklad: D1 – 137 – firma HBH; D3 - Pragoprojekt.)</i></p> <p>✘ <b>Technický dozor investora (TDI) je vybírán pozdě.</b> Nemůže tak plnit další své funkce jako je například konzultace při přípravě zadávací dokumentace stavby.</p>	<p>➤ <b>Projektant pracující pro zadavatele (zpracovávající PDPS) nesmí být totožný s TDI.</b> Toto pravidlo doporučujeme přímo implementovat do <b>vnitřních předpisů ŘSD</b> (<i>Směrnice o Aplikaci zákona o veřejných zakázkách</i>) resp. ministerstva dopravy (např. <i>Směrnice V-2/2012</i>).</p> <p>➤ <b>TDI by měl být vybrán ještě před samotným zadávacím řízením na zhotovitele.</b> Zamezí se tak střetu zájmů v podobě shodného projektanta RDS s TDI. TDI tak bude moci splnit i funkci poradce při přípravě ZD na zhotovitele stavby.</p>
<p>✘ <b>TDI není nezávislý na zhotoviteli.</b></p> <p>✘ <b>Kompetence TDI</b> jsou pro konkrétní stavbu omezovány pomocí zvláštních obchodních podmínek (ZOP). <i>(Příklady: D1 – 137, D1 – 21 – omezení v ZOP.)</i></p>	<p>➤ <b>TDI musí být autorizovaný subjekt nezávislý na projektantovi i zhotoviteli.</b></p> <p>➤ Tato nezávislost je nezbytná především v rámci jedné každé stavby. Vzorem smluvního vztahu s TDI je <b>Bílá kniha FIDIC</b>.</p>
<p>✘ <b>Správce stavby je ustanoven ředitel organizačního útvaru ŘSD</b> (<i>Příkaz GR ŘSD</i>)</p>	<p>➤ <b>Správce stavby</b> musí být jakožto <b>projektový manažer stavby</b> odpovědný za kvalitní a efektivní</p>

# Průhledná doprava

*Výzva ministři dopravy: Investice do velkých dopravních staveb potřebují změnu!*

<p>z 5/2014). Toto zařazení je naprosto nevhodné. Ředitel útvaru má řadu dalších úkolů, těžko se může funkci věnovat v míře, kterou projekt fakticky vyžaduje. Organizační útvar ŘSD je současně pověřený vystupovat na stavbě jako objednatel, jde tedy o střet zájmů.</p>	<p>realizaci díla i správnost cenových kalkulací. Musí jít o dostatečně <b>finančně ohodnoceného odborníka, arbitra, který bude předcházet a případně řešit spory mezi zadavatelem a zhotovitelem hned na začátku</b>. Je potřeba zajistit, aby nemohl být snadno odvolán. Jeho kontrolu by mělo provádět nejlépe Ministerstvo dopravy. Zároveň je potřeba správce stavby podrobit zvláštní kontrole, která zajistí jeho <b>nezávislost a nestrannost</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ V rámci organizační struktury ŘSD by měl být nejlépe zařazen pod <b>Úsek kontroly kvality staveb (ÚKKS)</b>.</li> <li>➤ Je potřeba posílit personálně úsek kvality a kontroly ŘSD – ÚKKS a vrátit jej na úroveň přímo podřízenou GŘ. Ředitel ÚKKS pak může správce staveb metodicky řídit a vést.</li> </ul>
---	--

## II. Problémy procesu zadávání veřejných zakázek, zadávací dokumentace

Problémy	Řešení
<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ <b>Nedostatečně zpracovaná a nepřehledná zadávací dokumentace</b> zakázek na velké dálniční stavby.</li> <li>✘ <b>Rozpory v zadávací a kvalifikační dokumentaci.</b></li> <li>✘ <b>Uchazeči podávají stovky dotazů, prodlužují se termíny celé stavby.</b> (Příklady: D1-137 - 353 dotazů; D1-21 - 468 dotazů)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Státní investor – zadavatel (ŘSD) musí být odborně kompetentní s dostatečně kvalifikovanými lidmi</b>, aby byl schopen zpracovat kvalitní, bezchybnou zadávací dokumentaci stavby</li> <li>➤ ŘSD si musí vytvořit <b>moderní standardy a metodiku pro zadávací podmínky a kritéria výběru uchazečů</b> a následně je důsledně dodržovat. Krokem vpřed je <i>Směrnice ŘSD o aplikaci zákona o veřejných zakázkách z 9/2014</i>, kterou navrhujeme dopracovat – upřesnit a následně důsledně dodržovat v praxi.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ <b>Projektová dokumentace pro zadávací dokumentaci je zpracována v malé podrobnosti</b> (Příkaz GŘ 10/2014 nezajišťuje zpracování v dostatečné podrobnosti, je návratem ke <i>Směrnici SDS PK MD z roku 2007</i>, resp. dodatku z 2010.)</li> <li>✘ <b>Projektant není odpovědný za vady projektu.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Projektová dokumentace pro provedení stavby (PDPS) musí být zpracována v podrobnosti realizační dokumentace stavby - RDS.</b></li> <li>➤ <b>Projektant zároveň musí být za projekční práce zodpovědný. Podklady (průzkumy apod.) pro zpracování projektu si musí zajistit sám.</b> Případné reklamace vad projektu a úhradu víceprací je pak potřeba platit z povinného pojištění projektanta. Projektant musí setrvat na straně zadavatele a pro zhotovitele nevykonávat žádné práce.</li> <li>➤ Tyto podmínky zajišťovala <i>Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací v podobě Příkazu GŘ ŘSD z roku 2013</i>. Tuto směrnici je potřeba znovu přijmout. V současnosti platná <i>Směrnice GŘ ŘSD č. 10/2014</i> vrátila stav zpět před rok 2013 a nově pouze upřesnila počet a formát výkresů PDPS.</li> </ul>

# Průhledná doprava

Výzva ministři dopravy: Investice do velkých dopravních staveb potřebují změnu!

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ve smyslu zpracování podrobnější PDPS, definice náležitostí RDS či odpovědnosti projektanta je potřeba změnit i <b>Směrnici MD - SDS PK z roku 2009</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ <b>Špatná předpokládaná cena stavby:</b> Zadavatel nemá jasnou představu, kolik má stavba stát. Nemá zpracované vlastní odborné podklady pro stanovení ceny včetně podrobné projektové dokumentace. Následně je značně nepřesná i cena stavby v rozpočtu SFDI. <i>(Příklad: D1-137 - rozdíl předpokládané a výsledné ceny stavby)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Pro správné nastavení ceny stavby</b> musí mít zadavatel <b>vlastní databázi nákladů a na jejím základě zpracované cenové standardy</b>. Pro každou zakázku, resp. její předpokládanou cenu, pak musí zadavatel mít k dispozici <b>kontrolní rozpočet zpracovaný</b> na základě těchto standardů.</li> <li>➤ Uchazeči o zakázku musí v rámci nabídky předložit úplný <b>položkový rozpočet</b>.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ <b>Diskriminační a zbytečně omezující technické kvalifikační předpoklady, kterým vyhoví jen velmi úzký okruh firem.</b></li> <li>✗ <b>Nevhodně stanovená hodnotící kritéria pro posouzení nabídek</b> (např. délka záruky u stavebních zakázek, cena jako jediné kritérium hodnocení je problém u zakázek na služby).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ŘSD si musí vytvořit <b>moderní standardy a metodiku pro zadávací podmínky a kritéria výběru uchazečů</b> a následně je důsledně dodržovat.</li> <li>➤ Krokem vpřed je Směrnice ŘSD o aplikaci zákona o veřejných zakázkách z 9/2014, kterou navrhujeme dopracovat – upřesnit a následně důsledně dodržovat v praxi.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ <b>Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek</b> nepodává důkaz o transparentnosti výběru vítěze, chybí odůvodnění, je nepřezkoumatelná a v rozporu se zákonem. <i>(Příklad D1-21; D3.)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Důsledně dodržovat zákonná pravidla a principy zpracování Zprávy o posouzení a hodnocení nabídek.</b> Při zjištění porušení zákona musí následovat sankce.</li> </ul>

## III. Krátká doba záruky za kvalitu stavby, není využíváno zádržné

Problémy	Řešení
<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ <b>Životnost dopravních staveb</b> je plánována na desítky let (např. CB kryty 30 let, mosty až 100 let), nicméně v zadávacím řízení je běžně <b>požadována krátká doba záruky</b> na min. 5 a max. 10 let.</li> <li>✗ <b>Příliš krátkou dobu záruky uvádějí obecné předpisy Ministerstva dopravy:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Všeobecné obchodní podmínky</b> platné do 1/2016 uváděly standardní záruční dobu: 60 měsíců pro mosty, 36 měsíců pro komunikace a ostatní objekty</li> <li>- <b>Nové ZOP platné od 2/2016</b> délku záruční doby neupravují.</li> <li>- <b>Technické kvalitativní podmínky staveb (TKP)</b> – délka záruky nejčastěji 5 let (včetně betonových krytů a mostů). Tyto záruky jsou pak přeneseny do zadávací dokumentace, případně jsou přímo <b>předmětem soutěže</b>.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Dostatečně dlouhá záruční doba pro stavby musí být zakotvena v Technických kvalitativních podmínkách staveb (TKP)</b> – především v TKP 1, 6, 7, 19 a 21 (<a href="http://www.pjpk.cz/TKP_01.htm">http://www.pjpk.cz/TKP_01.htm</a>).</li> <li>➤ Je potřeba přesně <b>stanovit na jakou část stavby se záruka vztahuje a co je jejím předmětem</b>.</li> <li>➤ <b>Pro konkrétní stavbu</b> ji pak pevně stanoví podmínky ZD. <b>Nesmí být předmětem hodnotících kritérií veřejné soutěže.</b></li> <li>➤ <b>Délku záruční doby je nutno aktualizovat přiměřeně k životnosti jednotlivých staveb.</b> Kategorizaci staveb a jejich životnost je potřeba uvést i v jednotlivých TKP.</li> </ul>

# Průhledná doprava

*Výzva ministři dopravy: Investice do velkých dopravních staveb potřebují změnu!*

<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ <b>Není využíváno <u>zádržné z každé faktury</u></b> provázané se zárukou na odstranění zjevných vad a nedodělků do doby konečného převzetí stavby i se zárukou na skryté vady po celou dobu záruční doby. Oproti smluvním vzorům FIDIC byl tento institut ze Zvláštních podmínek vypuštěn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Institut zádržného</b> podle vzoru Červené knihy FIDIC (čl.14.9), jako <b>významný způsob zajištění odpovědnosti zhotovitele za vady stavby</b>, je potřeba zachovat. Zádržné bude provázané jak se zárukou na odstranění zjevných vad a nedodělků do doby konečného převzetí stavby, tak se zárukou na skryté vady po celou dobu záruční doby.</li> </ul>
---	--

## IV. Problematické výkupy pozemků

Problémy	Řešení
<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ <b>Netransparentní, nespravedlivé vykupování pozemků od různých vlastníků za různé nejednotné ceny.</b></li> <li>✗ <b>Nevykupují se tzv. <u>zbytkové pozemky</u></b>, o které vlastníci nemá vzhledem ke ztrátě dalších pozemků zájem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Je potřeba posuzovat <b>smysluplnost výkupu</b> v každém jednotlivém případě a vykupovat či vyměňovat <b>zbytkové pozemky</b>, které vlastníci jako takové již nemůže využít. Takové pozemky má vlastnit investor (stát), který svou stavbou vznik „zbytkových pozemků“ způsobil. Pro vlastníka jsou obvykle nevyužitelné, přičemž se jich ovšem nemůže zbavit, nebo jen s obtížemi či se ztrátou.</li> <li>➤ Řešením <b>rozdrobenosti pozemků</b> vzhledem k různým stavbám a aktivitám v území jsou <b>komplexní pozemkové úpravy</b>. Znamenají scelení a konsolidaci rozdrobených pozemků a následně nové rozdělení mezi vlastníky na <b>základě principu směny</b>.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ <b>Pomalý a komplikovaný proces výkupů pozemků.</b></li> <li>✗ <b>Nekompetentnost a malá kapacita investora (ŘSD).</b></li> <li>✗ <b>Státní úřady mezi sebou nespolupracují.</b> To se týká především <b>směn pozemků</b> za jiné v majetku státu nebo např. <b>daňové povinnosti</b>.</li> </ul> <p>- <b>Příklad problematické praxe při směně pozemků:</b> Vlastník je ochoten směnit svůj pozemek požadovaný pro stavbu komunikace, ŘSD pozemky ke směně nemá a Státní pozemkový úřad odmítá své pozemky poskytnout.</p> <p>- <b>Příklad vzhledem k daňové povinnosti:</b> Pozemek, pro účely výkupu oceňovaný jako zemědělská půda, je z hlediska výběru daně z nemovitosti po vydání územního rozhodnutí označen za <i>ostatní plochu</i> nebo dokonce <i>stavební pozemek</i>, za které je od vlastníka vyžadována vyšší daň. Pro výkup pozemku tedy stát stanoví nižší hodnotu, pro účel daně hodnotu vyšší.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Výkupy je potřeba začít řešit včas</b> - před územním řízením či v jeho průběhu. ŘSD může uzavírat <b>smlouvy o smlouvě budoucí</b> a začít tak jednat s vlastníky dříve než až po vydání ÚR.</li> <li>➤ <b>Státní investor (ŘSD) musí s vlastníkem aktivně jednat, mít k tomu vlastní odborné kapacity a držet kontinuitu v jednání.</b> ŘSD proto potřebuje <b>metodiku pro stanovení ceny</b>, kterou použije i pro rozpočet stavby; a dále <b>metodiku pro jednání s vlastníkem pozemku o výkupu</b> - zasmluvnění pozemku. Takové opatření by mohlo omezit i potenciální spekulativní nákupy a prodeje pozemků.</li> <li>➤ <b>Pro každý projekt by mělo ŘSD mít projektový tým</b> s projektovým manažerem, který bude koordinovat i výkupy pozemků.</li> <li>➤ <b>Jednotlivé státní úřady musí mezi sebou spolupracovat</b> - především MD - ŘSD, MZe, Státní pozemkový úřad, MF – FÚ. Vykoupit všechny pozemky by měl jeden subjekt (ŘSD nebo SPÚ), který pak zorganizuje rozdělení mezi ostatní „veřejné subjekty“</li> <li>➤ Je potřeba <b>více využívat směnu pozemků</b>. Současná novela zákona 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dává ŘSD pravomoc nabývat pozemky pro</li> </ul>

# Průhledná doprava

*Výzva ministři dopravy: Investice do velkých dopravních staveb potřebují změnu!*

<p>(Příklad: D1 – modernizace. Problémy s výkupy jako jeden z důvodů pro nerozšíření na 3 pruhy.)</p>	<p>takovouto směnu. ŘSD nyní potřebuje odpovídající <b>výklad zákona a zahrnutí do vnitřních předpisů</b>, aby mohla směna v praxi správně fungovat. <b>ŘSD musí jednat se Státním pozemkovým úřadem</b> o státních pozemcích pro směnu.</p>
---	--

## V. Nedostatečná evidence a digitalizace projektových dokumentů

Problémy	Řešení
<ul style="list-style-type: none"><li>✗ <b>ŘSD v současnosti teprve zavádí funkční elektronický systém řízení projektů a ukládání dokumentů k jednotlivým stavbám, resp. projektům - od počátku jejich vzniku až po realizaci a údržbu.</b></li><li>✗ <b>V jednotlivých pobočkách ŘSD stále převládá problematická praxe skladování pouze papírových dokumentů k jednotlivým stavbám.</b></li><li>✗ <b>Starší dokumenty nejsou digitalizovány vůbec.</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Je nezbytné urychleně <b>dokončit a důsledně v praxi používat systém pro ukládání dokumentů (Centrální datový sklad - CDS) a jeho kooperaci se systémem TEMPUS pro shromažďování dat od dozorů staveb.</b></li><li>➤ Digitalizovat je potřeba <b>celý projekt</b> - od jeho přípravy, průzkumů a zaměření, po ukončení veřejné zakázky, realizaci stavby, zahrnutí dat o provozu. Každá zakázka tak bude mít svůj „Evidenční list“ se všemi podrobnostmi. Systém musí být zabezpečen proti neoprávněné manipulaci s daty.</li><li>➤ <b>Digitalizovat je potřeba dokumentaci co nejvíce staveb</b> s přednostním zaměřením na ty projekty dálnic, které jsou stále ve výstavbě.</li><li>➤ Pravidla a systém digitalizace a správy dokumentů k jednotlivým zakázkám musí být zakotven ve vnitřní směrnici ŘSD, kterou je potřeba vytvořit.</li><li>➤ <b>Pro shromažďování dat je potřeba využívat datové předpisy ŘSD - např.: C4 pro geotechnické průzkumy a jejich archivaci, C2 pro předávání digitální projektové dokumentace.</b></li></ul>

### Podrobnější informace včetně konkrétních příkladů obsahují dokumenty:

- **Desatero problémů a opatření potřebných k zavedení dobré správy v investicích Ministerstva dopravy, Dopravní federace, leden 2016**
- **Případové studie realizace vybraných dálničních staveb:**
  - **D1 – 0137 (Přerov – Lipník nad Bečvou)**, Oživení, Dopravní federace, červen 2015
  - **D1 – 21 (Lhotka - Velká Bíteš)**, Oživení, Dopravní federace, prosinec 2015
  - **D3 – 0307 a 0308 (Tábor – Veselí nad Lužnicí)**, Oživení, Dopravní federace, prosinec 2015

Kontakt:

Dopravní federace NNO

Lublaňská 398/18, 120 00 Praha 2, [info@dopravnifederace.cz](mailto:info@dopravnifederace.cz)

[www.dopravnifederace.cz](http://www.dopravnifederace.cz), [www.pruhlednadoprava.cz](http://www.pruhlednadoprava.cz)

duben 2016

fond  
pro NNO

NROS

nadace  
partnerství

ICELAND  
LICHTENŠTEJNSKO  
NORSKO  
eea  
grants

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů. [www.fondnno.cz](http://www.fondnno.cz) a [www.eegrants.cz](http://www.eegrants.cz)