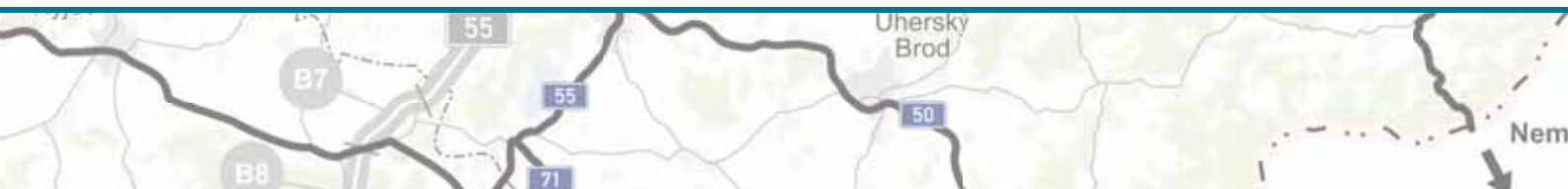


## Případová studie veřejné zakázky na stavbu úseku dálnice D1 - 0137 Přerov – Lipník nad Bečvou



## Případová studie veřejné zakázky na stavbu úseku dálnice D1 - 0137 Přerov – Lipník nad Bečvou

© Dopravní federace NNO o. s., Praha, červenec 2015

Autor: Marek Zelenka, Oživení o. s.

Za odborné konzultace děkujeme Ing. Miloslavě Pošvářové, Ph.D.; Martinu Kameníkovi, Oživení o. s.

Vydavatel a distribuce:

Dopravní federace NNO o. s.

Lublaňská 18

120 00 Praha 2

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

[info@dopravnifederace.cz](mailto:info@dopravnifederace.cz)

**fond  
pro NNO**

**NROS**

nadace  
**partnerství**

ICELAND  
LIECHTENSTEIN  
NORWAY  
**eea  
grants**

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů.

[www.fondnno.cz](http://www.fondnno.cz) a [www.eeagrants.cz](http://www.eeagrants.cz)

# Obsah

---

<b>I. Úvod</b>	<b>4</b>
<b>II. Základní informace</b>	<b>5</b>
<b>III. Metodika zpracování případové studie</b>	<b>5</b>
<b>IV. Hlavní zjištěné nedostatky</b>	<b>6</b>
<b>V. Případová studie</b>	<b>8</b>
<b>1. Fáze přípravy veřejné zakázky</b>	<b>8</b>
1.1 Potřeba realizovat zakázku	8
1.2 Investiční záměr a alokace z rozpočtu SFDI	8
1.3 Plánovaný typ a délka smluvního vztahu	8
<b>2. Fáze přípravy zadávacího řízení</b>	<b>9</b>
2.1 Hodnotící kritéria dle § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ	9
2.2 Vymezení části plnění předmětu veřejné zakázky subdodavatelem dle § 44 odst. 6 ZVZ	9
2.3 Technické kvalifikační předpoklady dle § 56 ZVZ	10
2.4 Trasa dálnice	11
<b>3. Externí dodavatelé služeb spojených s přípravou a realizací veřejné zakázky na zhotovitele stavby</b>	<b>12</b>
3.1 Zakázky související s projektovou dokumentací	13
3.2 Asistenční služby pro ŘSD	14
3.3 Technický dozor investora (TDI)	15
3.4 Stavba Střediska správy a údržby dálnice (SSÚD) Přerov	16
3.5 Pyrotechnický průzkum	16
3.6 Ošetřování deponie ornice	17
<b>VI. Závěr</b>	<b>17</b>
<b>VII. Seznam zkratk</b>	<b>18</b>
<b>VIII. Poznámky</b>	<b>19</b>

# I. Úvod

---

Dopravní federace NNO ve spolupráci s dalšími nevládními organizacemi realizuje projekt Průhledná doprava, kterým chce mimo jiné ukázat, jaké jsou hlavní slabiny přípravy a realizace velkých silničních staveb v ČR. Dále chce upozornit na to, co je potřeba zlepšit v projektovém řízení a procesu zadávání veřejných zakázek na dopravní stavby.

K dálnici D1 se jako k hlavní silniční trase spojující tři největší města České republiky upírají zraky veřejnosti, odborníků i NNO již mnoho let. Tato dálnice se buduje, modernizuje i opravuje zároveň. Téměř každý její úsek má za sebou nebo před sebou problémy při svém vzniku, realizaci či následném provozu.

Tato studie se zaměřuje na úsek D1-0137 Přerov – Lipník nad Bečvou. Jde o jeden z posledních dosud nepostavených úseků D1.

V době přípravy této případové studie byla veřejná zakázka ve fázi výběru dodavatele stavby. Jelikož jsme se nemohli zabývat celým projektovým cyklem, bylo naším cílem upozornit zejména na rizika v přípravě zakázky a v zadávacích podmínkách soutěže na zhotovitele, která probíhala podle novelizovaného Zákona o veřejných zakázkách z roku 2012. Zaměřili jsme se i na velké množství veřejných zakázek s výstavbou tohoto úseku dálnice souvisejících. Analýzou těchto doprovodných zakázek se nám podařilo identifikovat další problémy při přípravě i realizaci dálnic v ČR.

Naše hlavní zjištění se dají shrnout následovně:

- 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 zaslavněné 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.

Podrobnosti najdete dále v textu. Pravidlo “chybami se člověk (resp. stát) učí”, zde zatím příliš nefunguje a opět tak hrozí reálné riziko prodloužení a prodražování stavby.

## II. Základní informace

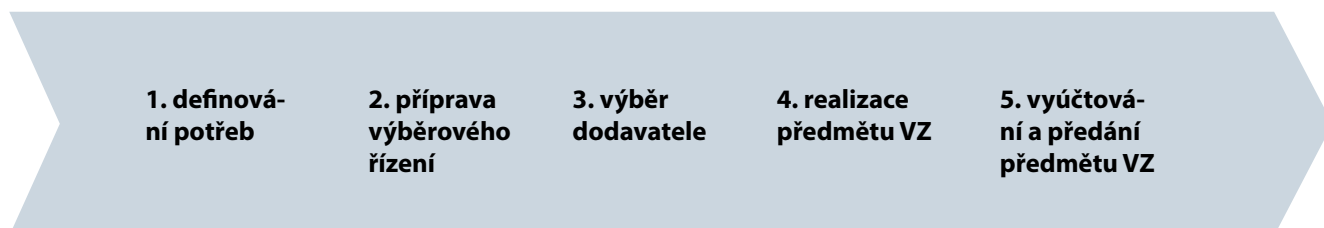
<b>Zadavatel:</b>	Ředitelství silnic a dálnic ČR
<b>Název veřejné zakázky:</b>	D1 0137 PŘEROV – LIPNÍK NAD BEČVOU
<b>Evidenční číslo:</b>	482227 <a href="http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/cs/Form/Display/564657">http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/cs/Form/Display/564657</a>
<b>Předmět:</b>	Realizace stavby dálnice D1, úseku Přerov – Lipník n. Bečvou (km 282,200–296,513). Jedná se o novostavbu čtyřpruhové dálnice kategorie D 26,5/120 v délce 14,3 km se třemi MÚK (MÚK Žernov, MÚK Trnávka a MÚK Bohuslávky). Součástí stavby je také velká oboustranná odpočívka.
<b>Druh řízení:</b>	Otevřené
<b>Předpokládaná hodnota zakázky:</b>	4 970 106 000,- Kč bez DPH
<b>Rozpočet na celou stavbu ze SFDI (2013):</b>	8 084 726 000,- Kč bez DPH
<b>Rozpočet na celou stavbu ze SFDI (2014):</b>	5 856 954 000,- Kč bez DPH
<b>Rozpočet na celou stavbu ze SFDI (2015):</b>	6 890 885 000,- Kč bez DPH
<b>Financování:</b>	Zakázka je financována z prostředků SFDI. Současně je zařazena mezi projekty spolufinancované z prostředků EU v rámci Operačního programu Doprava 1 i 2.
<b>Zahájení zadávacího řízení:</b>	21. července 2014
<b>Datum podání nabídek:</b>	11. února 2015 (5x odloženo)
<b>Ukončení zadávacího řízení:</b>	3. června 2015. Nabídková cena stavby vítězného uchazeče Skanska a. s. činila 2 717 043 775,34 Kč bez DPH, délka záruční doby (2. hodnotící kritérium) byla stanovena v maximální výši – 120 měsíců.
<b>Dodavatel:</b>	Skanska a.s.

## III. Metodika zpracování případové studie

### Cíl případové studie

Popsat a vyhodnotit postup zadavatele v prvních dvou fázích veřejné zakázky. Jednotlivé fáze chápeme jako komplexní proces zahrnující nejen samotné zadání zakázky tak, jak je regulován v zákoně č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách (dále jen ZVZ), ale také všechny ostatní úkony, které souvisí se zdárnou realizací veřejných projektů. Tedy od definování cílů reagujících na veřejné potřeby až po jejich naplnění.

### Fáze procesu veřejné zakázky



Zakázka v období zpracování studie neměla ukončen výběr dodavatele, bylo tedy možné posoudit pouze fázi 1 a 2.

## Postup zpracování a hodnocení

Případová studie vychází z metodiky pro snižování korupčních rizik (Oživení, 2012).<sup>1</sup>

V případě, že existuje pochybnost, zda zadavatel postupoval v souladu se ZVZ, provedli jsme **test zákonnosti**, ve kterém jsme tento soulad prozkoumali. Výsledek je uveden v samostatné podkapitole.

### Zdroje informací

- Věstník veřejných zakázek a profily zadavatelů (informační povinnosti, související zadávací řízení atp.)
- Odpovědi zadavatele na žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 sb., o svobodném přístupu k informacím
- Veřejně dostupné informační zdroje, články z médií
- Komunikace s odpovědnými úředníky ŘSD
- Zpráva NERVu z roku 2011 o stavu korupce v pozemním stavitelství

# IV. Hlavní zjištěné nedostatky

---

## 1. Nekompetentnost zadavatele – nedokonalá zadávací dokumentace

**V zakázce na zhotovitele zadavatel uchazečům předkládá evidentně nedokonalou, neúplnou a nepřehlednou zadávací dokumentaci.** Tento fakt potvrzuje zejména počet zodpovězených dotazů uchazečů o zakázku. Dohromady ŘSD odpovědělo na 353 dotazů! Jelikož první dokumenty na profilu zadavatele byly zveřejněny 21. 7. 2014, byly podány v průměru dva dotazy denně. Na základě těchto dotazů se zadávací dokumentace musela mnohokrát upravovat.

Z dotazů uchazečů na kvalitu projektové dokumentace vyplývá značná **chybovost a také absence technického řešení**. Například dotaz na zcela chybějící výkresy propustků a nemožnost jejich ocenění a odpověď zadavatele, že výkresy budou teprve doplněny v průběhu již vypsané veřejné zakázky, svědčí o **vysoké neprofesionální úrovni zadavatele a nízké kvalitě projektové dokumentace**.

**Termín pro podání nabídek** byl v důsledku změn zadávací dokumentace 5x posunut.

V zadávací dokumentaci dále **chybí konečné verze zásadních dokumentů, jako jsou obchodní podmínky nebo technické kvalitativní podmínky**, které by zahrnovaly i všechny změny, ke kterým se zadavatel dané zakázky rozhodl. Změny mají být uvedeny ve Zvláštních obchodních podmínkách a Zvláštních technických kvalitativních podmínkách. Na poslední chvíli (teprve týden před posledním termínem k podání nabídek – 11. 2. 2015) zadavatel zveřejnil na svém profilu alespoň konsolidované verze obchodních podmínek a soupisu prací.

## 2. Nekompetentnost zadavatele – outsourcing služeb

**ŘSD poptává pomocí veřejných zakázek i činnosti, které by mělo být schopno si opatřit vlastními zdroji.** Kupříkladu většina **vnitřních předpisů ŘSD je tvořena externími subjekty**, kterých se tyto předpisy následně bezprostředně týkají.<sup>2</sup> Vzniká tak velké riziko, že jsou tyto předpisy psány ve prospěch těch, kdo je vytvářejí. Externí subjekty se pak v těchto předpisech mohou vyznat dokonce lépe než samotní pracovníci ŘSD.

To dokreslují např. zakázky na technickou či odbornou pomoc, které jen v souvislosti se stavbou úseku 0137 stály ŘSD cca 6,5 mil. Kč. Předmětem jedné z těchto zakázek bylo přímo **posouzení souladu zadávací dokumentace s předpisy ŘSD a ministerstva dopravy<sup>3</sup> což by měla být logicky především činnost právě zaměstnanců ŘSD a ministerstva dopravy**. Paradoxní je, že i přes tuto zakázku a kontrolu vykazovala zadávací dokumentace řadu závažných chyb.

### 3. Střety zájmů jednotlivých aktérů výstavby

**Problematický je souběh funkcí společnosti HBH Projekt, spol. s r.o.,** která se podílela na **vyhotovení projektové dokumentace a zároveň vykonává technický dozor investora.** Společnost bude mít tedy mimo jiné za úkol upozorňovat na chyby v zadávací dokumentaci, na které se sama podílela. Současně se TDI a autorský dozor jako jedna a tatáž osoba bude vyjadřovat k vícepracím, a bude tedy mít zájem na zakrývání vad projektu. Evidentní střet zájmů, na který bylo upozorňováno již ve zprávě NERVu v roce 2011, tak stále není vyřešen.

Zhotovitel má dle požadavku zadavatele připravit pro technicko-dozorčí správu vhodné prostory a vybavení (včetně počítačů a měřících zařízení). Tyto záležitosti by neměl dodávat a být za ně zodpovědný zhotovitel, ale samotný technický dozor investora. Problematické nastavení může zakládat podjatost technického dozoru vůči zhotoviteli, neboť zhotovitel si jej může „kupovat“ lepším vybavením. Tento postup není standardní a rozsah této specifikace měl být zrušen (viz připomínky v rámci interních připomínek ŘSD). Přesto byl v zadávací dokumentaci tento postup ponechán.

### 4. Nedostatečně a pozdě připravená stavba

Oproti původnímu předpokladu z investičního záměru z roku 2005 má stavba tohoto úseku již skoro **8,5 roku zpoždění, hotova měla být již v červenci 2011.**

Přesto zadavatel ani v průběhu zadávacího řízení **nedisponoval všemi potřebnými stavebními povoleními a neměl vykoupené všechny potřebné pozemky.**<sup>4</sup> Tyto skutečnosti mohou vést k porušení podmínek dotace z fondů EU. Jde zároveň o velmi rizikový faktor při plnění termínů výstavby. Zhotovitel může mít oprávněný důvod nestavět a penalizovat zadavatele za způsobené prodloužení. Tím se zadavatel vystavuje riziku zpoždění stavby a neplnění jejích finančních ukazatelů.

### 5. Problematická trasa dálnice

Zadavatel si **nenechal vypracovat oponentní stanovisko k trase dálnice již při jejím návrhu.** Trasa dálnice vede přes problematické skládky popílků a jezero vytvořené u jedné ze skládek. Proč je trasa dálnice vedena přes tyto pro zakládání staveb velice komplikované podmínky, není z dokumentace zřejmé, ani to není zdůvodněno.

Pokud zadavatel zamýšlel **zbavit se** při stavbě dálnice **popílků** – jakožto odpadu – použitím do tělesa dálnice, pak není zřejmé, proč jedné ze skládek věnoval pozornost při přípravě projektu a hodlá popílek při stavbě použít (skládky Prosenice), zatímco druhou skládku nechá podle zadávací dokumentace celou odtěžit a převézt na skládku jinou a placenou (skládky Předmostí).

**K použití popílků do tělesa dálnice existuje technický předpis TP 93 a konkrétně pro skládku Prosenice byly vytvořeny zvláštní technické kvalitativní podmínky.** Podmínky pro použití popílků podle těchto předpisů jsou však **velice náročné zejména na klimatické podmínky,** takže lze pochybovat o tom, zda se zhotoviteli podaří tento technický předpis dodržet. V popílkovišti navíc nebyla průzkumem vyloučena přítomnost bobtnajících složek. Rizika jsou známa např. ze stavby dálnice D 47.



# V. Případová studie

---

## 1. Fáze přípravy veřejné zakázky

### Podklady:

- Textová část zadávací dokumentace dostupná z profilu zadavatele ŘSD v systému eGordion
- Předinvestiční studie pro stavbu dálnice D1, stavba 0137 Přerov – Lipník nad Bečvou, zpracoval HBH Projekt, s. r. o., listopad 2004
- Investiční záměr Ředitelství silnic a dálnic z 30. června 2005

### 1.1 Potřeba realizovat zakázku

Potřeba výstavby úseku dálnice D1 mezi Přerovem a Lipníkem nad Bečvou byla dostatečně popsána např. v „*Oznámení a odůvodnění nadlimitní veřejné zakázky*“, které schvalovala vláda ČR usnesením č. j. 396/14 z 28.5.2014 na základě § 16a a § 156 odst. 3 a 4 ZVZ.

Z usnesení ovšem nevyplývá, že by si vláda nechala zhotovit např. oponentní stanovisko k navrhované trase dálnice, která vede přes jedinou skládku popílku a rybník v širokém okolí. Navrhovaná trasa je technicky komplikovaná a obtížná pro zakládání. Poloha trasy nebyla vyhodnocena ani zdůvodněna. Nejsou známy žádné jiné hodnocené varianty trasování dálnice.

(Trase úseku D1-0137 se podrobněji věnuje kapitola 2.4 této studie.)

### 1.2 Investiční záměr a alokace z rozpočtu SFDI

V Předinvestiční studii zpracované společností HBH Projekt, s. r. o. v roce 2004 je počítáno s cenovými náklady na výstavbu úseku 0137 ve výši 5,523 mld. Kč.<sup>5</sup> V případě této ceny měla být tzv. vnitřní míra výnosu na 11%, což znamenalo, že stavba 0137 bude ekonomicky výhodná. Problémem ovšem je, že takto vypočítaná ekonomická výhodnost se vztahovala k údajům z roku 2004.

**Původní termín** pro zadání veřejné zakázky byl stanoven na prosinec 2006, přičemž termín **plánovaného dokončení byl v červenci 2011**.<sup>6</sup> Již nyní má tedy stavba úseku 0137 **zpoždění oproti původnímu termínu zhruba 8,5 roku**. Žádné aktualizované investiční záměry či posouzení ekonomické výhodnosti se podle dostupných informací nevyhotovovaly. To znamená, že stát investuje do této stavby na základě velmi zastaralých dat.

Dalším problematickým bodem je **rozkolísanost údajů o předpokládané ceně stavby, resp. objemu prostředků SFDI, které na stavbu byly vyčleněny**. Oproti původním 5,5 mld. Kč<sup>7</sup> v Předinvestiční studii (2004) se již v Investičním záměru (2005) počítalo s náklady ve výši 5,9 mld. Kč. Potom se stavba úseku 0137 objevuje ve zveřejněných rozpočtech SFDI až od roku 2013, kdy se počítalo s rozpočtem 8,08 mld. Kč, následně s 5,86 mld. Kč (2014) a 6,89 mld. Kč (2015).

Jak je vidět, odhady SFDI se mohou meziročně lišit až o téměř 38%. Při srovnání s vysoutěženou cenou ve výši 2,717 mld. Kč je rozdíl mezi odhadem SFDI z roku 2013 a skutečností o dva roky později skoro 300%.

### 1.3 Plánovaný typ a délka smluvního vztahu

Zadavatel zvolil pro **smluvní vztah se zhotovitelem** vzorovou smlouvu podle tzv. **Červené knihy FIDIC**. Červená kniha se používá pro stavby nákladných projektů, kdy **zadavatel (= investor)** přesně ví, co chce postavit, má k tomu odpovídající odborný aparát, kvalitně zpracovanou zadávací dokumentaci s bezchybným projektem a provedené geologické průzkumy. Zadavatel je v tomto smluvním nastavení **zodpovědný za dodání zadávací dokumentace**, zhotovitel pak za provedení díla podle této dokumentace. Každé pochybení v zadávací dokumentaci resp. projektu tak jde na vrub zadavateli. (Viz také kapitola 3.1 – Zakázky související s projektovou dokumentací.)

Nekvalitní zadávací dokumentací se investor připravuje o možnost účinného vymáhání smluvního penále v případě prodloužení stavby. Navíc musí déle platit i TDI a autorský dozor, kterým se doba plnění prodlouží o dobu trvání stavby.



Podle zadávací dokumentace je předpokládána doba dokončení stavby 48 měsíců od zahájení. Do provozu má však být úsek uveden nejpozději do 36 měsíců. Do tří let od zahájení stavby (původně plánovanému na říjen 2014) tedy mají mít řidiči již možnost po novém úseku dálnice jezdit. Dalších 12 měsíců pak má zhotovitel se zadavatelem na to, aby stavbu otestoval, připravil ke kolaudaci a dokončil zejména z finančního hlediska.

## 2. Fáze přípravy zadávacího řízení

### Podklady:

- Zadávací dokumentace pro veřejnou zakázku na zhotovitele stavby včetně Výzvy k podání nabídky a k prokázání kvalifikace
- Oznámení a odůvodnění nadlimitní veřejné zakázky – schválené Vládou ČR – usnesením č. j. 396/14 z 28. 5. 2014 (dále jen „Usnesení Vlády k nadlimitní VZ“)
- Usnesení Vlády ČR č. 790 z 1. října 2014 o ustanovení hodnotících komisí pro posouzení a hodnocení nabídek uchazečů
- Věstník veřejných zakázek – ev. č. zakázky 482227 (<http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/cs/Form/Display/564657>)
- Profil zadavatele (<https://www.egordion.cz/nabidkaGORDION/profilRSD>)
- Stavební povolení: č. j.: 971/2009-910-IPK/58 ze dne 7. června 2011
- Zadávací dokumentace k souvisejícím zakázkám s hodnotou plnění nad 500 tis. Kč.

V této fázi jsou analyzovány vybrané stěžejní body zadávací dokumentace pro veřejnou zakázku na zhotovitele stavby:

### 2.1 Hodnotící kritéria dle § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ

#### Byla zvolena tato hodnotící kritéria:

- **Nejnižší nabídková cena (90%)**
- **Délka záruční doby (10%)**

Hodnotící kritéria jsou v souladu se zákonem.

Uchazeči o zakázku museli nabídnout délku záruční doby alespoň 5 let, maximálně však v délce 10 let.<sup>8</sup> Hodnocení pak podléhala doba nabídnutá nad minimální délku záruční doby. Uchazeči mohli nabídnout i delší záruku než 10 let, nad tuto hodnotu by však jejich nabídky obdržely již stejný počet bodů.

Životnost dálnice se však počítá na desítky let. Z výše uvedeného vyplývá, že zadavatel považoval za reálné, že uchazeči nabídnou alespoň desetiletou záruku. Minimální délku záruční doby tak mohl zadavatel posunout až na úroveň 10 let, resp. na této úrovni záruku zafixovat, jak to u některých objektů a materiálů na této stavbě také udělal.<sup>9</sup>

Při tomto nastavení dílčího hodnotícího kritéria tak mohl vyhrát uchazeč, který by nenabídl delší záruční dobu než 5 let, ale pouze výrazně nižší cenu, což by rozhodně neodpovídalo předmětu díla. U dálničních staveb se mohou vady objevit i později. Zadavatel pak přichází o možnost domáhat se nároků z vad díla.

### 2.2 Vymezení části plnění předmětu veřejné zakázky subdodavatelem dle § 44 odst. 6 ZVZ

Zadavatel v zadávací dokumentaci nevymezil části zakázky, které nesmí být vykonávány žádným subdodavatelem. Omezil ovšem zhotovitele ve výběru projektanta v bodě 4.4 zvláštních obchodních podmínek:

*„Zhotovitel je za všech okolností povinen prověřit a zajistit, že žádný z jeho podzhotovitelů ani dodavatelů na nižších úrovních subdodavatelského řetězce, který pro zhotovitele případně zpracovává realizační dokumentaci stavby (RDS) nebo se na jejím zpracování podílí, v žádném časovém okamžiku pro objednatele nezpracovával projektovou dokumentaci pro provedení stavby, nebo nebude vykonávat autorský dozor nebo technický dozor investora ve vztahu k těže stavbě. V případě porušení povinnosti dle předcházející věty zhotovitelem objednatel:*

- *bude mít vůči zhotoviteli nárok na zaplacení smluvní pokuty ve výši stanovené v Příloze k nabídce, a to za každý jednotlivý případ porušení; a/nebo*
- *bude oprávněn odstoupit od Smlouvy o dílo, jestliže se bude jednat o první porušení této povinnosti zhotovitelem a zhotovitel nezjedná nápravu nejpozději do 14 dnů poté, co jej objednatel ke zjednání nápravy vyzve.“*

## Test zákonnosti:

Tuto podmínku si ŘSD do zadávací dokumentace vložilo patrně **podruhé, po veřejné soutěži na modernizaci D1 v roce 2012**. Tento požadavek je však **obtížné kontrolovat**.

Zhotovitel stavby si totiž může přes zhotovitele projektové dokumentace v rámci subdodávek nasmlouvat i původního projektanta zadávací dokumentace, aniž by to bylo možné zjistit. **Riziko tkví v kumulaci funkcí jednoho subjektu, která je základem korupčního potenciálu nejen u veřejných zakázek**. Pokud projektant tvoří jak projektovou dokumentaci pro zadavatele, tak realizační dokumentaci pro zhotovitele, má možnost již na počátku v projektu nechat „vatu“, tj. nadhodnocené údaje např. o potřebných zemních pracích. (Pokud pak provádí stejný subjekt navíc i technický dozor investora, je pro zadavatele skoro nemožné na takové nesrovnalosti při výstavbě přijít.)

Dle § 44 odst. 6 ZVZ, účinného v době tvorby zadávací dokumentace, si zadavatel mohl vyhradit požadavek, že určitá část plnění nesmí být plněna žádným subdodavatelem. Zde jde ovšem o **omezení zhotovitele vůči konkrétním subdodavatelům**, neboť subjekty, které provádí TDI, autorský dozor resp. zadávací dokumentaci, jsou již známy.

Otázkou je, zda se toto **omezení vztahuje pouze na projekční společnosti jako takové nebo i na jednotlivé jejich zaměstnance**. Z předmětného ustanovení to není patrné. Při extrémním výkladu by tak mohlo dojít k tomu, že zaměstnanec kterékoli ze společností, které se podílely na tvorbě projektové dokumentace, by v případě změny zaměstnání mohl vyloučit z možnosti tvorby RDS i svého nového zaměstnavatele. Toto bylo i předmětem několika dotazů uchazečů. Zadavatel, zdá se, tento extrémní výklad nepřipouští a **omezil zákaz pouze na samotné projekční společnosti jako právnické osoby**.

Další výtkou uchazečů byl fakt, že zadavatel takto přenáší **odpovědnost za kontrolu střetu zájmů na zhotovitele**. Jde sice o správný argument, ale nezdá se, že by takové omezení zhotovitele ve výběru subdodavatelů bylo v rozporu se zákonem.

**Stanovení této podmínky je rozhodně pozitivní krok** ŘSD. ŘSD by však do budoucna mělo uvažovat o přeformulování tohoto ustanovení, aby již nevzbuzovalo takové pochybnosti.

## 2.3 Technické kvalifikační předpoklady dle § 56 ZVZ

V rámci tohoto kritéria zadavatel požadoval mimo jiné praxi spočívající v realizaci minimálně:

- 1 dopravní stavby o finančním objemu větším než 1,5 mld. Kč bez DPH, dokončené nebo zprovozněné v průběhu posledních pěti let,
- 1 stavby rychlostní komunikace nebo dálnice v délce minimálně 5 km,
- 1 stavby, na které uchazeč zrealizoval zemní práce v min. objemu 1.000.000 m<sup>3</sup>,
- 1 mostu na rychlostní komunikaci nebo dálnici v délce minimálně 100 m.

Tuto podmínku mohl uchazeč splnit i jen jednou stavbou, která splňovala výše zmíněná kritéria.

## Test zákonnosti:

Ačkoli možnost výběru nejhodnější nabídky není omezena pouze na ČR, je pravděpodobné, že zadavatel bude vybírat převážně z velkých stavebních firem působících na českém trhu. Je otázkou, zda zadavatel **výběrem kvalifikačních kritérií příliš neomezil okruh potenciálních uchazečů**.

Srovnáme-li požadované předpoklady se **zakázkou na TDI** – i zde zadavatel nastavil **skoro stejná kritéria**, přičemž do zadávací dokumentace přímo napsal, že **„splnění takto přísných kvalifikačních kritérií bude pro české společnosti velice složité“**. Výslovně pak dodal, že touto zakázkou cílí na evropský trh. Tomu ovšem odporoval např. fakt, že zadávací dokumentaci **neposkytl v jiném než českém jazyce**.

Ani u zakázky na zhotovitele nelze nalézt jakýkoli dokument, který by **nebyl v češtině**.

Navíc zadavatel v ZD na zhotovitele i TDI výslovně požaduje následující:

*„Nabídka a veškerá korespondence a dokumenty vztahující se k nabídce, vyměňované mezi dodavatelem, resp. uchazečem a zadavatelem, budou psány v českém jazyce.“<sup>10</sup>*

Je tedy více než sporné, zda se zadavatel **těmito kritérii nepřipravuje o množství dalších uchazečů včetně zahraničních**. Český stavební trh je tak malý, že velké stavební firmy již dopředu dobře vědí, kdo se o tuto zakázku potenciálně může ucházet. **Vzniká zde velké riziko nelegálních dohod mezi uchazeči o rozdělení trhu**.

## 2.4 Trasa dálnice

**Trasa dálnice vede přes skládku popílků Předmostí, skládku popílků Prosenice a jezero** v předpolí skládky popílků Prosenice.

**Popílký** jsou materiál, který sice lze dále využít např. ve stavebnictví nebo zemědělství, primárně však jde o odpad, který je třeba uskladnit. Je ale důležité zmínit, že se popílký od sebe velice liší a jejich rozboru před případným využitím je třeba věnovat značnou pozornost. Využití popílek jako podkladový materiál a „schovat“ jej pod pozemní komunikaci se tak zdá být ideálním ekologickým řešením. Tento materiál ovšem není dobrým stavebním materiálem, jelikož se může chovat neočekávaně (může např. bobtnat při styku s vodou jako v případě D 47), a je třeba mu věnovat při přípravě stavby dálnice patřičnou pozornost. Zejména je třeba provést **důkladný geologický průzkum a laboratorní zkoušky celého obsahu skládky**.

Ke skládkám popílků se vyjadřuje i **stanovisko o hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA)**.<sup>11</sup> Podmínkou souhlasného stanoviska pro fázi přípravy stavby bylo v souvislosti se skládkami popílků provedení podrobného inženýrsko-hydrogeologického průzkumu, stejně jako fyzikálně-chemického, ekotoxikologického, případně jiného průzkumu.<sup>12</sup>

**K použití popílků do tělesa dálnice** existuje **technický předpis TP 93. Pro průchod stavby skládkou Prosenice** byly vytvořeny **zvláštní technické kvalitativní podmínky (ZTKP)**, které jsou součástí zadávací dokumentace. Podmínky pro použití popílků podle těchto předpisů jsou však **velice náročné zejména na klimatické podmínky**.

U skládky popílků **Předmostí** podle ZTKP (Kapitola 4: Zemní práce) zadavatel **žádné nutné a stanoviskem EIA požadované průzkumy neprovedl**. Zhotovitel má podle těchto podmínek skládku celou odtěžit a převézt na jinou, již ale zpoplatněnou.

Pokud se zadavatel rozhodl trasovat dálnici přes skládku právě proto, aby ji ekologicky „zlikvidoval“, pak se jeho úmysl kvůli neprovedeným průzkumům zásadně minul účinkem. Nyní bude na náklady státu celá skládku převezena na zadavatelem zatím neurčenou jinou skládku. To s sebou nese řadu dalších negativních efektů, jako je zbytečná zátěž okolních komunikací, nutnost platit na nové skládce poplatky za uskladnění atd. Tyto **zvýšené náklady** se samozřejmě promítnou i do ceny celé stavby. V případě, že by trasa dálnice nevedla přes skládku Předmostí, resp. byly dodrženy podmínky stanoviska EIA, mohl by stát tyto náklady ušetřit.

**Skládce Prosenice** již zadavatel věnoval více pozornosti. Na rozdíl od skládky Předmostí se ale rozhodl tuto skládku ponechat a trasu dálnice vést zářezem skrz skládku. Skládku ovšem obsahuje i zvodnělé části popílků, u kterých podle doplňkového geologického průzkumu „**není vyloučeno bobtnání**“. Eliminace případných rizik má být zajištěna dodržáním ZTKP. Vzhledem k náročnosti ZTKP a TP 93 např. na klimatické podmínky lze pochybovat o tom, zda se zhotoviteli podaří tento technický předpis dodržet.

Nejproblematičtější se ovšem zdá být **jezero, které se vytvořilo na skládce Prosenice**. Podle ZTKP zde v žádné fázi přípravy stavby **nebyly provedeny průzkumné sondy**, což je s podivem zejména v souvislosti s již zmíněnou odpovědností zadavatele za kvalitu projektové dokumentace. Zadavatel předpokládá, že zhotovitel ve zhruba 5 metrů hlubokém jezeře vyrobí násyp z lomového kamení, na kterém následně vytvoří podklad pro těleso dálnice. Není ovšem zatím známo, jak se bude dno jezera chovat a zda jde o stabilní materiál.

Zadavatel tak díky nedokonalé přípravě riskuje, že v průběhu realizace se objeví skutečnosti, které zhotovitel označí za „**nepředvídatelné fyzické podmínky**“ a bude požadovat změnu smlouvy, resp. prodloužení doby plnění. Nejsnazším řešením pro zhotovitele pak bude samozřejmě odtěžení rovněž celé skládky Prosenice, čímž by se již naprosto setřel smysl trasování dálnice přes skládky popílků.

### 3. Externí dodavatelé služeb spojených s přípravou a realizací veřejné zakázky na zhotovitele stavby (související veřejné zakázky)

Společnost	IČ	Celková vysoutěžená cena v mil. Kč	Předmět plnění / Veřejná zakázka
Dopravoprojekt Brno, a. s.	46347488	Celkově i s aktualizacemi cca 89,2	Zpracování projektové dokumentace (r. 2004–2009) + 5 zakázek souvisejících s aktualizací projektové dokumentace (r. 2012–2014)
HBH Projekt. s. r. o.	44961944		
SUDOP PRAHA, a. s.	25793349		
HBH Projekt. s. r. o.	44961944	109,9	Výkon TDI (technický dozor investora) Plní „Sdružení HBH / INFRAM / AMBERG / TDI D1 st. 0137“ (HBH Projekt spol. s r. o. – vedoucí účastník)
INFRAM a. s.	25070282		
AMBERG Engineering Brno a. s.	49446703		
Pelčák a partner, s. r. o.	28270355	1	3 zakázky na dokumentaci ke stavbě SSÚD Přerov
PRAGOPROJEKT, a. s.	45272387	0,9	Posouzení obchodních podmínek mimo jiné u zakázky na úsek D1 0137
GEODRILL, s. r. o.	46994971	34,8	Pyrotechnický průzkum v prostoru plánované výstavby dálnice D1 0137. Plnilo „Sdružení 0137 PYROPRŮZKUM“ (Geodrill, s. r. o. – vedoucí účastník sdružení)
Podostav, s. r. o.	26789795	5,6	Demolice zemědělského objektu pro výstavbu SSÚD
KUBITA s. r. o.	26945584	1,8	Asistence při všech otevřených řízeních a JŘBU u D1 0137
VPÚ DECO PRAHA a. s.,	60193280	1,99	Kontrolní propočty ocenění výkazu výměr
MORAVIA CONSULT, a. s.,	64610357	1,82	Expertní posouzení tendrové dokumentace (V/2013)
ARCADIS Geotechnika, a. s.	41192168	Není zveřejněno	Posudek na použití materiálu z popílkovišť (VI/2013)
Skanska, a. s. (2x), ARES Lipník n.B., s. r. o., Těžká mechanizace, s. r. o., ŠUM & KON, Lipník n. Beč. s. r. o.		Celkově cca 16,37	5 zakázek na zemní práce v souvislosti s archeologickým průzkumem.

Tabulka 1: Přehled všech souvisejících veřejných zakázek, které lze z dostupných zdrojů zjistit, a nebyly zrušeny

U veřejných zakázek souvisejících s úsekem D1 0137 lze vypozařovat obecný negativní jev, který trápí zadávání veřejných zakázek v ČR. Jde o podezřele vysoké procento zakázek, které se svou **předpokládanou hodnotou dostávají těsně pod určité zákonné limity pro zadávací řízení podle ZVZ.**<sup>13</sup>

Z 20 souvisejících zakázek, u kterých jsme našli předpokládanou hodnotu zakázky, jich těsně pod některým z limitů bylo 12. Nejčastěji šlo o zakázky na služby.

### 3.1 Zakázky související s projektovou dokumentací

Datum zahájení zadávacího řízení	Datum podepsání smlouvy	Název VZ	Vítěz VZ	Předpokládaná hodnota VZ	Vysoutěžená hodnota VZ	Typ řízení
	11. 6. 2004	D1 0137 Přerov – Lipník – DSP, DZS, GP	Sdružení D1 0137 (Dopravoprojekt Brno a. s. = vedoucí účastník, HBH, SUDOP Praha)		72,5	otevřené řízení
26. 1. 2012	9. 2. 2012	D1 0137 Přerov – Lipník – aktualizace PDPS	Sdružení D1 0137 (Dopravoprojekt Brno a. s. = vedoucí účastník, HBH, SUDOP Praha)	2	1,99	jednací řízení bez uveř.
25. 4. 2012	10. 9. 2012	D1 0137 Přerov – Lipník n. B. – aktualizace IČ a soupisu prací	Sdružení D1 0137 (Dopravoprojekt Brno a. s. = vedoucí účastník, HBH, SUDOP Praha)	3,9	3,76	jednací řízení bez uveř.
4. 11. 2014	25. 11. 2014	D1 0137 Přerov – Lipník n. B., Změna SP v důsledku aktualizace PDPS	Dopravoprojekt Brno, a. s.	0,49	0,45	zakázky malého rozsahu
11. 11. 2014	3. 12. 2014	D1 0137 Přerov – Lipník n. B., PD na rampy otáčení vozidel údržby	HBH Projekt spol. s r. o.	0,79	0,77	zakázky malého rozsahu
	6. 12. 2013	D1 0137 Přerov – Lipník n. B., aktualizace PDPS 2014	SUDOP Praha a. s.	10	9,7	otevřené řízení

Tabulka 2: Zakázky související s projektovou dokumentací

Při nastavení smluvních podmínek podle červené knihy FIDIC, jako v tomto případě, leží **zodpovědnost za kvalitní projektovou dokumentaci na zadavateli**. Ten je tak odpovědný i za chyby v projektu. Ačkoli by zvýšené náklady vzniklé v důsledku chyb **měl zadavatel vymáhat po autorovi projektové dokumentace**, v praxi se odpovědnost po projektantech nikdy nepodařilo vymoci.<sup>14</sup> Právě chyby v projektové dokumentaci vedly k výraznému nárůstu víceprací při výstavbě dálnic D3, D8 nebo při modernizaci dálnice D1.

**Projektová dokumentace** k úseku D1 0137 stála necelých 90 mil. Kč. Na projektu pracovala od roku 2004 trojice společností sdružená pod názvem „Sdružení D 0137“. Jednalo se o společnosti Dopravoprojekt Brno a. s., (vedoucí účastník), HBH Projekt spol. s r.o. a SUDOP PRAHA a. s.

Jelikož se termín realizace stále odsouval, musel zadavatel v roce 2012 objednat **aktualizaci projektu**. Ta se objednávala nejprve pomocí jednacího řízení bez uveřejnění (2 zakázky v roce 2012), následně pomocí zakázek malého rozsahu (2 zakázky v roce 2014) a nakonec i v otevřeném řízení. Celkově tak původní cena 72,2 mil. Kč vzrostla za dalších 5 zakázek ještě o cca 16,5 mil. Kč.

Zvláštní je pak především **aktualizace prováděná „otevřeným řízením“**. Zakázka stála skoro 10 mil. Kč a byla zadána společnosti SUDOP Praha, a.s. na základě **minitendru podle rámcové smlouvy z roku 2013**. Na profilu zadavatele **nelze k této zakázce nalézt žádné dokumenty**. Není tedy možné ověřit, kolik se sešlo konkurenčních nabídek nebo byly-li vůbec podány. Je totiž těžko představitelné, že by aktualizaci původního projektu prováděl jiný subjekt než jeden ze členů „Sdružení D1 0137“. Je tak **pravděpodobné, že žádná reálná soutěž v tomto případě mezi účastníky rámcové smlouvy ani neproběhla**.

**Pozn: Rámcové smlouvy mohou být uzavírány s více účastníky (v tomto případě s pěti), kteří jsou následně vyzýváni, aby podávali nabídky ke konkrétním zakázkám. Rámcová smlouva tak na jednu stranu zásadně omezí počet uchazečů, kteří se o jednotlivé zakázky v minitendrech mohou hlásit, na druhou stranu následně zadávací řízení velice zrychlí a zjednoduší. Značnou nevýhodou ovšem je, že uchazeči velmi dobře vědí, kdo s nimi může soutěžit, neboť zjistí, kdo uspěl v soutěži na uzavření rámcové smlouvy. Je tak snadné, aby mezi uchazeči vznikaly nezákonné dohody.**

### 3.2 Asistenční služby pro ŘSD

Datum zahájení zadávacího řízení	Datum podepsání smlouvy	Název VZ	Vítěz VZ	Předpokládaná hodnota VZ	Vysoutěžená hodnota VZ	Typ řízení
27. 2. 2012	2. 4. 2012	D1 0137 Přerov – Lipník – odborná pomoc	KUBITA s.r.o.	1,85	1,8	zakázky malého rozsahu
	11. 10. 2012	D1 0137 Přerov – Lipník – Expertní posouzení tendrové dokumentace	MORAVIA CONSULT Olomouc a. s.	1,9	1,82	zakázky malého rozsahu
	18. 10. 2012	D1 0137 Přerov – Lipník – Technická pomoc – Kontrolní propoččet ocenění výkazu výměr	VPÚ DECO PRAHA a. s.	1,98	1,95	zakázky malého rozsahu
16. 11. 2012	5. 12. 2012	Posouzení Obchodních podmínek staveb pozemních komunikací a technická pomoc při zadávacím řízení na zhotovitele stavby Dálnice D3, stavba 0308C Veselí nad Lužnicí – Bošilec, Dálnice D1 0137 Přerov – Lipník, Dálnice D3, stavba 0309/III Borek – Úsilné, SOKP	PRAGOPROJEKT, a. s.	0,99	0,91	zakázky malého rozsahu

Tabulka 3: Zakázky na asistenční služby, u kterých lze v názvu zakázky najít přímou souvislost s úsekem D1 0137.

Chyby v projektu, jak již bylo zmíněno, jdou při samotné realizaci stavby na vrub zadavateli. Proto by měl být primární zájem zadavatele, aby zhotoviteli předal co nejkvalitnější projektovou dokumentaci. Některé zakázky napovídají, že ŘSD si musí najímat **externí dodavatele na to, aby byl dodaný projekt zkontrolován**, zda vůbec odpovídá představám zadavatele.

Např. zakázky, které ŘSD vypisovalo v roce 2012 na „*Expertní posouzení tendrové dokumentace*“ či „*Technická pomoc – Kontrolní propoččet ocenění výkazu výměr*“, jsou záležitosti, které by **měl v zásadě zvládnout zadavatel sám**. Kdo jiný by měl posoudit kvalitu dodané služby a požadovat po dodavateli případné opravy. Stejně tak zakázka „D1 0137 Přerov – Lipník – odborná pomoc“ vyvolává dojem, že **ŘSD nedisponuje dostatkem odborníků** ve vlastních řadách.

**Dokumenty související se samotným zadávacím řízením** (např. zvláštní technické kvalitativní podmínky) **a nastavením smluvních vztahů** (obchodní podmínky) **jsou poptávány také od externích společností**.<sup>15</sup> I tyto činnosti by si zadavatel, jehož primárním úkolem je výstavba pozemních komunikací, měl zvládnout obstarat sám.

Výše uvedené asistenční zakázky stály ŘSD minimálně **6,5 mil Kč**. Jde přitom pouze o součet zakázek, které jsou dohledatelné z veřejně dostupných zdrojů, tedy zakázek s hodnotou nad 500 tis. Kč.

Není zde započítán ani právní servis, za který ŘSD jen za rok 2014 zaplatilo zhruba 97 mil. Kč.<sup>16</sup> Mezi lety 2010 a 2013 pak podle zprávy NKÚ utratilo ŘSD dohromady za právníky 357 mil. Kč.<sup>17</sup> Dodejme ještě, že i NKÚ ve svých zprávách konstatoval, že by některé činnosti poptávané po externích právních kancelářích **měli být schopni vykonat interní zaměstnanci ŘSD**.

Bohužel v seznamu zakázek na právní služby nelze jednoznačně označit ty, které se vztahovaly pouze k úseku D1 0137. Cena za asistenci při přípravě veřejné zakázky tak může být o mnoho vyšší.



### 3.3 Technický dozor investora (TDI)

Datum zahájení zadávacího řízení	Datum podepsání smlouvy	Název VZ	Vítěz VZ	Předpokládaná hodnota VZ	Vysoutěžená hodnota VZ	Typ řízení
23. 3. 2012	19. 1. 2013	Dálnice D1, stavba 0137 Přerov – Lipník n. Bečvou, TDI	Sdružení "HBH / INFRAM / AMBERG / TDI D1 st. 0137" (HBH Projekt spol. s r. o. – vedoucí člen sdružení)	130	109,9	užší

Tabulka 4: Zakázka na TDI

Stejně jako kvalitu projektu je třeba kontrolovat stavební práce zhotovitele stavby. Počet technických dozorů v zaměstnanec-kém poměru s ŘSD je pouze 10.<sup>18</sup> Přes letitá prohlášení ŘSD a ministerstva dopravy (od roku 2012) o interním výkonu dozoru se tak stále nedaří vytvořit úsek s odpovídajícím počtem pracovníků. **TDI je tedy stále vykonáván externími pracovníky.** TDI má zadavateli zajišťovat odborný personál, který bude zástupci zadavatele (správci stavby) poskytovat dostatek podkladů pro jednání se zhotovitelem. Stěžejní je tak **objektivita a nezávislost TDI na zhotoviteli a projektantovi.**

**Nezávislost TDI na zhotoviteli byla nově požadována přímo v zadávací dokumentaci pro VZ na zhotovitele stavby** (viz kapitola 2.2.). **Nezávislost na projektantovi** vyžadována nebyla a nebyla následně ani dodržena, jak uvádíme níže. V ČR se pohybuje jen omezený počet projekčních společností, které by byly schopny projektovat, resp. dozorovat stavby takového rozsahu. **Je tedy sporné, zda lze dosáhnout nezávislosti TDI pouze na českém trhu.**

ŘSD si tohoto faktu bylo vědomo. Kvalifikační kritéria byla pro TDI velice přísná a obzvláště referenční zakázky, které museli uchazeči předložit, mohlo na českém trhu splnit pouze minimum společností. Čtyřproudových komunikací v délce alespoň 8 km, hodnotě min. 3,5 mld. Kč, na kterých by byl alespoň 100m dlouhý most, se v letech 2009–2011 v ČR opravdu mnoho nestavělo. Zadavatel právě k těmto kvalifikačním požadavkům ovšem dopsal následující:

*„Zadavatel si je vědom, že referenční zakázka uvedená v čl. 3.7.3. (...) nebyla na území České republiky delší dobu realizována. S ohledem na charakter poptávaného plnění (resp. stavby, ke které se plnění vztahuje) zadavatel uvádí, že **relevantním trhem pro tuto veřejnou zakázku je trh EU a okolních zemí a zadavatel proto předpokládá, že stanovené požadavky bude na takto vymezeném relevantním trhu schopno splnit vícero zájemců.**“*

Přání ŘSD, aby se do soutěže přihlásily i zahraniční subjekty, zůstalo ale zcela nevyslyšeno. Svou roli sehrál určitě i fakt, že zadavatel dokumentaci opět neposkytl v jiném než českém jazyce, podobně jako u ZD na zhotovitele. Do soutěže se proto přihlásila pouze dvě sdružení, která byla složena jen z tuzemských společností. Navíc zakázka byla soutěžena v tzv. užším řízení, při kterém jsou k podání cenových nabídek vyzváni pouze ti účastníci, kteří nejprve prokázali kvalifikaci. Nevýhodou je, podobně jako u rámcových smluv, že účastníci mají možnost před podáním cenových nabídek zjistit, se kterými subjekty o zakázku usilují. Může tak jednodušeji docházet ke skrytým dohodám mezi uchazeči.

Zadavatel zvolil jako jediné kritérium pro výběr technického dozoru „nejnižší nabídkovou cenu“. V případě veřejných zakázek na tento typ služeb je ovšem nejnižší cena naprosto marginální záležitostí. Zadavateli musí jít primárně o kvalitu dodavatele, neboť rizika spojená s nekvalitním technickým dozorem jsou enormní. Cena technického dozoru se pohybuje v desítkách, max. stovkách milionů korun. Technický dozor je ovšem zásadním prvkem pro kontrolu miliardových staveb. **Hodnotit u zakázky na technický dozor pouze nejnižší nabídkovou cenu je tedy naprosto nelogické.** Je bohužel smutnou pravdou, že čeští veřejní zadavatelé si na kvalitativní hodnocení nabídek často „netroufnou“ pro nedostatek zkušeností a metodické podpory, resp. pro strach z případného zdržení zakázky u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Vyhrálo sdružení, ve kterém vedoucí roli plní společnost **HBH Projekt spol. s r. o.** Tato brněnská společnost se ovšem **podílela i na tvorbě projektové dokumentace.** To může způsobovat problémy obzvláště v situacích, kdy se vyskytne chyba v projektové dokumentaci. Společnost HBH bude totiž povinna upozorňovat správce stavby i na chyby, které sama v projektu způsobila, což je velmi nepravděpodobné. Následné zdůvodnění víceprací týkající se vad projektové dokumentace tak, dle našeho názoru, bude zdůvodňováno „neočekávanými jevy“ namísto chybami v projektové dokumentaci. **TDI není zcela nezávislý ani na zhotoviteli.** Pracovníci TDI budou mít u samotné stavby dálnice kanceláře, které má pro TDI zajistit zhotovitel stavby. Nejde jen o samotné kanceláře, ale i jejich vybavení. Zhotovitel tak pro TDI musí zajistit dokonce i počítače, připojení k internetu, kompletní IT infrastrukturu, pravidelný úklid, ba dokonce i 4 ks svinovacího metru o délce 5m<sup>19</sup>. Podle našeho názoru by tyto prvky smlouva se zhotovitelem vůbec obsahovat neměla, nehledě na fakt, že se tím zvyšuje prostor pro ovlivnění TDI zhotovitelem. Za 109 mil. Kč bez DPH by si, dle našeho názoru, měl opatřit tyto



záležitosti sám TDI. Navíc zaměstnanci HBH Projekt, spol. s r.o. jistě již disponují např. vhodnými počítači nebo svinovacím metrem a vodováhou. Vybavení pro technický dozor je tak de facto **placeno dvakrát**.

**Výše popsané podmínky pro provádění technického dozoru investora** proto postrádají z našeho pohledu jakoukoli logiku, ba naopak skýtají v sobě řadu možných rizik a **nezaručují tak nestrannost TDI při kontrole realizace stavby**.

### 3.4 Stavba Střediska správy a údržby dálnice (SSÚD) Přerov

Datum zahájení zadávacího řízení	Datum podepsání smlouvy	Název VZ	Vítěz VZ	Předpokládaná hodnota VZ	Vysoutěžená hodnota VZ	Typ řízení
9. 12. 2014		Dálnice D1 0137 – D 131 SSÚD Přerov – PDPS	Pelčák a partner, s. r. o.	1,95	1,94	zakázky malého rozsahu
15. 12. 2011	6. 1. 2012	D1 0137 Přerov – Lipník SSÚD Přerov – DSP aktualizace	Pelčák a partner, s. r. o.	0,5	0,49	zakázky malého rozsahu
6.12.2011	21.12.2011	D1 0137 Přerov – Lipník D1 0137 SSÚD Přerov – IČ aktualizace DÚR	Pelčák a partner, s. r. o.	0,5	0,48	zakázky malého rozsahu

Tabulka 5: Zakázky související se stavbou SSÚD Přerov

Ke zbudování SSÚD Přerov bylo třeba nejprve provést demolici objektu bývalého JZD. **Zakázka na odstranění stavby** byla vypsaná v létě roku 2013 s předpokládanou hodnotou 9,9 mil. Kč. Zadavatel mohl být spokojen, neboť bylo podáno 6 nabídek, kdy cenové rozpětí od 1 do 4 mil. Kč představovalo výrazné zlevnění oproti předpokládané ceně. Zakázka byla ale zrušena,<sup>20</sup> protože na staveništi vznikla podle Věstníku VZ nelegální skládka a navíc se měly objevit i chyby ve výkazu výměr. Tuto zakázku nahradila o rok později nová, která již nebyla soutěžena v otevřeném řízení, ale **v režimu zakázky malého rozsahu**. Kuriózní je, že byly obeslány jen 3 společnosti, navíc odlišné od společností, jež podávaly tak výhodné nabídky o rok dříve. Výsledná cena se tak od předpokládaných 5,8 mil Kč snížila jen nepatrně. Dodejme, že limit pro zakázky malého rozsahu na stavební práce byl v té době již 6 mil Kč.

Některé zakázky vykazují podezření, že byly **účelově rozděleny**. V případě projektu D1-137 takové podezření směřuje k **přípravě projektové dokumentace** na objekt SSÚD Přerov, která si vyžádala celkem **tři zakázky**. Nejprve se aktualizovala zvlášť dokumentace pro územní rozhodnutí, následně stavební povolení a nakonec dokumentace pro provedení stavby. K podání nabídek byly osloveny pokaždé tři projekční kanceláře, jejichž cenové nabídky se lišily jen minimálně, ovšem vítězem byla vždy tatáž kancelář Pelčák a partner, s.r.o. Otázkou tedy je, **proč se zakázka nesoutěžila jako celek od začátku**, resp. proč nebyl projekt na SSÚD součástí projektové dokumentace k celému úseku dálnice.

### 3.5 Pyrotechnický průzkum

Datum zahájení zadávacího řízení	Datum podepsání smlouvy	Název VZ	Vítěz VZ	Předpokládaná hodnota VZ	Vysoutěžená hodnota VZ	Typ řízení
2. 3. 2012	19. 7. 2012	D1 0137 Přerov – Lipník – pyrotechnický průzkum	Sdružení „0137 PYROPRŮZKUM“ (GEODRILL, s. r. o. – vedoucí účastník sdružení)	35,5	34,8	otevřené řízení

Tabulka 6: Zakázka na pyrotechnický průzkum na D1-137

**Předmět zakázky na pyrotechnický průzkum vzbuzuje pochybnosti sám o sobě**. Není totiž standardní součástí průzkumných prací při přípravě stavby. **Kvalifikační kritéria** zakázky na tento průzkum svojí náročností navíc velmi omezily počet možných uchazečů.

Ve věstníku veřejných zakázek lze od roku 2007 nalézt pouze dva pyrotechnické průzkumy zadavatele ŘSD.<sup>21</sup> Kromě úseku D1 0137 šlo o část dálnice D3 0307 A Tábor – Soběslav. Důvod pro provedení průzkumu neuvádí ani odůvodnění veřejné zakázky.

Není tedy jasné, proč právě mezi Přerovem a Lipníkem nad Bečvou, resp. Tábořem a Soběslaví bylo třeba dělat jakýkoli pyrotechnický průzkum. V obou případech jde o zemědělskou půdu, která je již desetiletí zemědělsky obdělávána, a z veřejných informačních zdrojů jsme nenašli zmínku o tom, že by místní obyvatelé měli s nevybuchlou municí jakýkoli problém.

V obou případech vyhrála společnost Samson Praha, spol. s r.o. Nejprve v roce 2010 na D3 sama, následně ve sdružení „0137 Pyroprůzkum“ se společností Geodrill, s. r. o. Samson Praha neměl příliš velkou konkurenci, **kvalifikační kritéria byla totiž opět velice náročná**. Zadavatel požadoval, aby uchazeč provedl v posledních pěti letech zakázky na pyrotechnický průzkum na čtyřproudé komunikaci v min. objemu 20 resp. 15 mil Kč. Není tedy divu, že se do soutěže přihlásilo tak málo uchazečů – na první průzkum se sešly čtyři a na druhý pouze dvě nabídky. Výsledná cena se pak od předpokládané ceny snížila pouze minimálně – z 35 mil. Kč na 34,8 mil. Kč.

### 3.6 Ošetřování deponie ornice

Datum zahájení zadávacího řízení	Datum podepsání smlouvy	Název VZ	Vítěz VZ	Předpokládaná hodnota VZ	Vysoutěžená hodnota VZ	Typ řízení
2. 12. 2013	10. 4. 2014	D1 0137 Přerov – Lipník n.B., ošetřování deponie ornice	Těžká mechanizace, s.r.o.	7	5,76	zjednodušené podlimitní

Tabulka 7: Zakázka na ošetřování deponie ornice

Některé zakázky **by nemusely být vůbec vypsány**, kdyby hlavní zakázka na zhotovitele celého úseku nebyla tak dlouho odkládána. Příkladem může být zakázka na „ošetřování deponie ornice“ za 5,76 mil Kč, která má přímo v zadávací dokumentaci podmínku, že pokud bude v průběhu jejího plnění vybrán zhotovitel úseku, zadavatel smí zakázku ukončit. Jinými slovy, ošetřovat deponie mohl již zhotovitel úseku sám.

## VI. Závěr

Podle údajů ŘSD vyhrála zakázku na výstavbu úseku 0137 společnost Skanska, a.s., a to s cenou 2, 717 mld. Kč.<sup>22</sup> Jde o cenu téměř o polovinu nižší, než činila předpokládaná cena zakázky v zadávací dokumentaci. Vítězný uchazeč navíc nabídl i nejvyšší bodovanou délku záruční doby, tj. 10 let.

Zadavatel bude pravděpodobně čelit vzhledem k nízké nabídkové ceně enormnímu tlaku zhotovitele na vícepráce vzniklé v důsledku chyb v projektové dokumentaci, nebo z důvodu jiných „nepředvídatelných“ skutečností nastalých během výstavby. V tom se zadavatel bude muset spolehnout zejména na technický dozor, jehož nezávislost na zhotoviteli bude sporná, jak bylo nastíněno v části 3.3 této studie.

Ještě před začátkem stavby je tedy reálné riziko, že se stavba prodraží a zároveň časově protáhne.

Stavbu dokáží velice prodloužit také případné spory mezi zadavatelem a zhotovitelem v průběhu výstavby.<sup>23</sup> Zvláště negativní vliv na délku sporů může mít fakt, že případné spory ze smlouvy o dílo na stavbu úseku D1 0137 se budou řešit u příslušného obecného soudu v ČR.<sup>24, 25</sup> Zadavatel by tak měl především dbát na to, aby podepisoval smlouvu na zhotovení dobře připravené stavby a případné spory byly řešeny hned ve svých počátcích pokud možno cestou dohody.

## VII. Seznam zkratek

---

EIA	Proces posouzení vlivů na životní prostředí na základě zákona č. 100/2001 Sb., jeho výsledkem je Stanovisko
FIDIC	Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (Mezinárodní federace konzultačních inženýrů) – asociace, která vydává vzorové smluvní podmínky užívané v mezinárodní stavební praxi ( <a href="http://www.fidic.org">www.fidic.org</a> )
MD	Ministerstvo dopravy ( <a href="http://www.mdcz.cz">www.mdcz.cz</a> )
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad ( <a href="http://www.nku.cz">www.nku.cz</a> )
PD	projektová dokumentace = projekt zpracovaný pro zadávací dokumentaci veřejné zakázky
RDS	realizační dokumentace stavby = projekt zpracovaný pro realizaci stavby
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ( <a href="http://www.rsd.cz">www.rsd.cz</a> )
SSÚD	středisko správy a údržby dálnice
TDI	technický dozor investora
TKP	technické kvalitativní podmínky
TP	technický předpis (např. TP 93 o použití popílků do tělesa dálnice v této studii)
VOP	všeobecné obchodní podmínky
VZ	veřejná zakázka
ZD	zadávací dokumentace pro veřejnou zakázku
ZOP	zvláštní obchodní podmínky
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách
ZTKP	zvláštní technické kvalitativní podmínky (např. ZTKP pro průchod stavby skládkou popílků v této studii)

## VIII. Poznámky

---

1. Korupční rizika ve veřejných zakázkách: jak jim čelit? Metodika pro územní samosprávy, Oživení, 2012; dostupné na: [www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/09/metodika\\_FINAL.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/09/metodika_FINAL.pdf).
2. Drtivá většina metodických pokynů, směrnic a technických předpisů byla vytvořena subjekty odlišnými od ŘSD nebo ministerstva dopravy (srov. zde: [http://pjkp.cz/metpo\\_sm.htm](http://pjkp.cz/metpo_sm.htm)).
3. Jde o zakázku za 1,8 mil. Kč s názvem „D1 0137 Přerov – Lipník – Expertní posouzení tendrové dokumentace“, kterou prováděla společnost MORAVIA CONSULT Olomouc, a. s.
4. Viz např. odpovědi zadavatele na dodatečné informace uchazečů č. 28 a 288.
5. Viz Předinvestiční studie pro stavbu dálnice D1, stavba 0137 „Přerov – Lipník nad Bečvou“, str. 13.
6. Viz formulář ISPROFIN RA 80, který je přílohou Investičního záměru z 30. 6. 2005.
7. Cenové údaje jsou uváděny bez DPH.
8. Viz Zadávací dokumentace pro otevřené řízení, díl 1. Pokyny pro uchazeče, bod 24.5.
9. Viz Zadávací dokumentace pro otevřené řízení, díl 1. Pokyny pro uchazeče, bod 24.2.
10. U zakázky na zhotovitele najdeme toto ustanovení zde: Zadávací dokumentace / Díl 1 – Pokyny pro uchazeče / Bod 13 – Jazyk nabídek; u zakázky na TDI zde: Kvalifikační dokumentace pro užší řízení / Část A – Obecná ustanovení / Bod 6 – Jazyk žádosti o účast.
11. Stanovisko o hodnocení vlivů ze dne 29. září 2000, č.j. NM700/2333/2893/OPVŽP/00.
12. Bod 3.1 Stanoviska EIA.
13. Zákonné limity dle ZVZ: zakázky malého rozsahu: 2 mil. Kč (služby a dodávky) / 6 mil. Kč (stavební práce); zjednodušené podlimitního řízení: 10 mil. Kč.
14. Potvrdil to i ředitel úseku výstavby ŘSD Ing. Radek Mátl na schůzce se zástupci Dopravní federace, která proběhla 13. března 2015.
15. Prakticky veškeré vnitřní předpisy jsou zpracovávány externími společnostmi, viz [http://pjkp.cz/metpo\\_sm.htm](http://pjkp.cz/metpo_sm.htm) Také z vlastností jednotlivých souborů v zadávací dokumentaci je patrné, že autorem obchodních podmínek je paní Veronika Humlová ze společnosti Pragoprojekt, a. s. a veškeré zvláštní technické kvalitativní podmínky vytvářel pan Vladimír Ficner z Dopravoprojekt, a. s.
16. Viz zveřejňované údaje o výdajích na právní služby na webu ŘSD zde: <http://www.rsd.cz/doc/Organizace-RSD/Externi-poradci/poradci-a-poradni-organy>.
17. Viz zpráva z kontrolní akce NKÚ č. 12/31 nebo tisková zpráva NKÚ zde: <http://www.nku.cz/cz/media/rsd-zaplátilo-za-pravni-sluzby-za-tri-roky-357-milionu-korun--id6658/>.
18. Tento údaj byl potvrzen ředitelem úseku kontroly staveb Ing. Jiřím Hlavatým, Ph.D. dne 24. 3. 2015.
19. Viz bod 1.8.2 Zvláštních technických kvalitativních podmínek.
20. Formulář ke zrušení zadávacího řízení zde: <http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/en/Form/Display/485920>.
21. Na profilu zadavatele najdeme ještě tři zakázky v hodnotě těsně pod 6 mil. Kč, tedy limitu pro zakázky malého rozsahu.
22. Informace k výběru zhotovitele k úseku D1 0137 jsou dostupné např. na letáku ŘSD k této stavbě dostupném zde: [http://www.rsd.cz/rsd/rsdcat.nsf/0/741487DA20C39F0AC125757B00532C13/\\$file/d1-prerov-lipnik.pdf](http://www.rsd.cz/rsd/rsdcat.nsf/0/741487DA20C39F0AC125757B00532C13/$file/d1-prerov-lipnik.pdf).
23. Příkladem mohou být i problémy při výstavbě polských dálnic z nedávných let – viz článek „Poland’s roads to ruin“ - <http://www.reuters.com/article/2013/10/24/us-poland-roads-specialreport-idUSBRE99N05920131024>.
24. Srov. čl. 20.5 ZOP.
25. K tomu blíže např. Klee, L., Ručka, O.: Efektivní řešení sporů ve stavebnictví – Adjudikace prostřednictvím rady pro řešení sporů, str. 6 a násl., dostupné zde: <http://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2014/11/Klee-Rucka-Adjudikace.pdf>.

## Průhledná doprava

Tato případová studie vznikla v rámci projektu **Monitoring a prosazování dobré správy v investičních aktivitách ministerstva dopravy** ([www.pruhlednadoprava.cz](http://www.pruhlednadoprava.cz)).

Projekt sleduje kvalitu a efektivitu projektového řízení vzhledem k přípravě a realizaci investic do dopravní infrastruktury. Druhou sledovanou oblastí je pak vlastnická politika ministerstva dopravy vykonávaná vzhledem k jeho podřízeným organizacím a společnostem.

Projekt v letech 2014–2016 realizuje **Dopravní federace NNO** v partnerství s organizací **Naši politici, o. s.** a ve spolupráci s organizacemi **Oživení o. s.** a **Frank Bold Society**.

### Dopravní federace

**Dopravní federace NNO o.s.** – sdružuje ekologické a protikorupční organizace s cílem prosadit moderní koncepci dopravy a vytvořit prostor pro zdravý a bezpečný život občanů. Zaměřuje se zejména na opatření s celostátním dopadem, jako je podoba mýtného systému pro nákladní dopravu či způsob, jakým stát plánuje dopravní infrastrukturu a utrácí za její výstavbu. Byla založena v roce 2006.



**Naši politici, o. s.** – se zaměřují na monitoring střetu zájmů a případné korupce, klientelistických vazeb či ne hospodárnosti na úrovni třetích osob, investigativní činnost.



**Oživení, o. s.** – se věnuje propagaci udržitelného rozvoje, potírání systémové korupce a ne hospodárného jednání ve veřejné správě a zvyšování transparentnosti veřejného sektoru. Bylo založeno v roce 1997.

### Frank Bold

**Frank Bold** – poskytuje vysoce etické právní služby, chrání klienty před nezákonnými zásahy státu, zapojujeme se do řešení aktuálních společenských problémů v oblastech jako je odpovědnost firem, systémová korupce nebo degradace životního prostředí. (bývalý Ekologický právní servis).

**Program „Fond pro nestátní neziskové organizace“**, jež je financován z EHP fondů 2009–2014, se zaměřuje na podporu nestátních neziskových organizací prosazujících veřejný zájem. Hlavním cílem programu je posílení rozvoje občanské společnosti a zvýšení příspěvku k sociální spravedlnosti, demokracii a udržitelnému rozvoji. Program se konkrétně zaměřuje na podporu demokracie, lidských práv a genderové rovnosti a na posilování kapacit nestátních neziskových organizací stejně jako na specifické potřeby minoritních skupin, včetně Romů. Program se také zaměřuje na ochranu životního prostředí a klimatické změny.

