

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

Společná tisková zpráva Dopravní federace NNO a Oživení o.s.

Úterý, 12. dubna 2016

Výzva Průhledná doprava adresovaná ministru dopravy, kterou dnes zveřejňují nevládní organizace Dopravní federace a Oživení, ukazuje na vybrané problémy přípravy a realizace dopravních staveb v ČR (1). Je jedním z výsledků projektu (2), 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: **I. předcházet střetům zájmů jednotlivých aktérů staveb**, **II. zkvalitnit proces přípravy veřejných zakázek**, **III. zlepšit standardy smluv s dodavateli staveb**, **IV. zlepšit proces vykupování pozemků od jednotlivých vlastníků** a **V. 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** (3). 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 přípravit 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.

Doporučení se opírají o zjištění aktuálních **případových studií veřejných zakázek na úseky dálnic D1 a D3** (4) zpracovaných Dopravní federací a Oživením. Dalším zdrojem byly konzultace s experty a předchozí analýzy a aktivity Dopravní federace NNO (5). **Všechny dokumenty jsou zveřejněny na stránkách www.pruhlednadoprava.cz**.

Výzva Průhledná doprava věnuje největší prostor **kvalitě zadávání a realizaci veřejných zakázek**. Problémem je **nekvalitní zpracování zadávacích dokumentací pro veřejnou zakázku**. Kvůli nejasné dokumentaci podávají uchazeči stovky doplňujících dotazů, což vede k prodloužení zadávacího řízení až na dvojnásobek původně plánované délky. Dokládá to například analýza modernizace úseku D1-21 (468 dotazů) či stavby D1 - 0137 (350 dotazů) (6). „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.

Na nedokonalé zadávací dokumentaci se velkou měrou podílí **kvalita projektové dokumentace** pro veřejnou soutěž na zhotovitele stavby. Ta je obvykle zpracovaná v **malé míře podrobnosti**. Projektant zároveň nenese za případné nedostatky fakticky odpovědnost. Projekt by přitom měl být v této fázi co nejpodrobnější, aby byl minimální prostor pro změny a nejasnosti při jeho realizaci.

Studie, z nichž výzva vychází, dokládají také používání **diskriminujících kvalifikačních předpokladů**, kterým může vyhovět jen úzký okruh uchazečů (studie na úseky dálnic D3 a D1). Dále se používají **nevhodná hodnotící kritéria** pro posouzení došlých nabídek (potvrdily všechny tři studie). Pro ilustraci: mezi kritérii je

nabídnutá **délka záruky** za stavbu (zpravidla v rozsahu minimálně 5 a maximálně 10 let). Stát by však měl požadovat záruku standardně mnohem delší než je minimum 5 let pro většinu staveb: 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. U zakázek na služby, jakými jsou projekční práce či technický dozor investora (TDI) zase nemůže být **jediným kritériem pro rozhodování nabídková cena**, neboť se tím snižuje možnost získat za nabídnutou cenu odpovídající kvalitu.

Výzva dále upozorňuje na **střety zájmů projektanta, zhotovitele a technického dozoru stavby**, kdy jedna firma působí v rámci jedné stavby ve více rolích (např. 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.

Samostatnou kapitolou problémů jsou **smluvní podmínky pro zhotovitele staveb**. Výzva upozorňuje především na potřebu využívat jako významný způsob zajištění odpovědnosti zhotovitele za vady stavby tzv. **zádržné** (proplacení části nákladů až poté, co se prokáže kvalita stavby) či na nutnost prodloužit minimální 5letou **záruční dobu** u staveb jako jsou mosty či betonové dálnice. Řešením je úprava smluvních podmínek a zároveň technických předpisů Ministerstva dopravy. Nové smluvní podmínky pro pozemní stavby platné od února 2016 tato pravidla ovšem neupravují, případně je dokonce vypouštějí. (7)

Opakující se komplikací jsou **problémy při výkupu pozemků**. Shrnutí: v důsledku časté změny pravidel dochází k vykupování pozemků od různých vlastníků za různé nejednotné ceny. Stát často s vlastníky nejedná, nebo jedná velmi pomalu a nesystematicky. Řadu pozemků pod stávajícími dopravními stavbami dokonce stát dosud nevykoupil. Důvodem je v řadě případů malá kapacita a nekompetentnost úředníků, často i nespolupráce jednotlivých úřadů mezi sebou. Je proto potřeba posuzovat smysluplnost výkupu v každém jednotlivém případě a mnohem více využívat směnu pozemků, ke které dává prostor i současná novela zákona o urychlení výstavby. Možností je, aby výkupy zajišťoval pro státní investory jeden státní úřad.

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. Systémy se teprve vytvářejí a v praxi se teprve začínají používat. Starší podklady a dokumenty tak v elektronické podobě nejsou často vůbec archivovány. Je potřeba přitom archivovat k projektu data od počátku přípravy až pod konec jeho životnosti.

Řada zjištění a problémů uvedených v Desateru problémů koresponduje i se **zjištěními NKÚ**. (8).

Alena Vondroušová z Dopravní federace uvádí: „Výzva **Průhledná doprava** vyzývá Ministerstvo dopravy, aby začalo postupně odbourávat letité problémy dopravního stavitelství v ČR, a nabízí realistická opatření k nápravě. Té je ve vybraných problematických oblastech reálně dosáhnout již v horizontu jednoho či dvou let. Očekáváme proto, že se k nim Ministerstvo postaví čelem a daňoví poplatníci se při přípravě a výstavbě dopravních staveb konečně dočkají pozitivního posunu.“

Marek Zelenka z Oživení uvádí: „Problémy s dopravními stavbami začínají u služebního zákona a končí u neschopnosti rozumného využití dotací z fondů EU. ŘSD v důsledku neřešené problematiky odměňování ve státní správě nedokáže zaplatit kvalitní personál a musí veškeré komplikovanější aktivity poptávat u soukromých firem. Zároveň je zde snaha čerpat evropské zdroje alespoň tam, kde je to vzhledem ke komplikované situaci s plněním podmínek EK formálně možné, bez ohledu na míru připravenosti či efektivnost. Bez přijetí opatření, která doporučujeme, bude výstavba dopravní infrastruktury nadále finančně neefektivní, nekvalitní a zbytečně pomalá.“

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

Přehled materiálů:**Průhledná doprava**

1. Výzva Průhledná doprava ministrowi 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. Infolist s přehledem problémů Výzvy a Desatera a hlavními zjištěními případových studií dopravních staveb
4. Případová studie veřejné zakázky na modernizaci dálnice D1 v úseku 21 (Lhotka – Velká Bíteš), www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d1-21
5. Případová studie veřejné zakázky na stavbu dálnice D1 – 0137 (Přerov – Lipník nad Bečvou), www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d1-137
6. Případová studie veřejné zakázky na stavbu dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí, www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d3

Poznámky:

- 1) Výzva Průhledná doprava: www.pruhlednadoprava.cz/vyzva-dopravni-stavby
- 2) V rámci stejnojmenného projektu „Průhledná doprava“ 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, Lichtenštejnska a Norska v rámci EHP fondů. Více na www.pruhlednadoprava.cz.
- 3) Desatero problémů a opatření potřebných k zavedení dobré správy v investicích Ministerstva dopravy (www.pruhlednadoprava.cz/desatero-pro-dopravni-stavby)
- 4) Svá doporučení opírají autoři výzvy o zjištění tří případových studií veřejných zakázek na dálniční stavby: 1. Modernizace dálnice D1 v úseku 21 – Lhotka – Velká Bíteš; 2. Stavba dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí a 3. v minulém roce zveřejněné studie stavby dálnice D1 – 0137 – Přerov – Lipník nad Bečvou. Všechny případové studie jsou k dispozici na stránkách www.pruhlednadoprava.cz/vznik-dopravni-stavby
- 5) Odborné konzultace poskytla například Ing. Miloslava Pošvářová, Ph.D. či experti z nadačního fondu Stínové ŘSD. Mezi dříve zpracovanými materiály DF jmenujme především analýzu *Kde se ztrácejí miliardy* z roku 2010, která rozebírá klíčové problémy v oblasti plánování a financování dopravní infrastruktury v ČR: www.dopravnifederace.cz/publikace/get/kam-se-ztraceji-miliardy.
- 6) Případová studie veřejné zakázky na modernizaci dálnice D1 v úseku 21 (Lhotka – Velká Bíteš), www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d1-21. Případová studie veřejné zakázky na stavbu dálnice D1 – 0137 (Přerov – Lipník nad Bečvou), www.pruhlednadoprava.cz/pripadova-studie-d1-137.
- 7) Nové zvláštní smluvní podmínky pro výstavbu pozemních staveb projektovaných objednatelem (= nejčastější způsob realizace dopravních staveb v ČR), účinné od února 2016 a dostupné na webu www.pjpk.cz, upravují mezinárodní smluvní vzory - červenou knihu FIDIC pro české prostředí. Smluvní vzory FIDIC, v zahraničí běžně využívané a prověřené, vytváří Mezinárodní federace konzultačních inženýrů - FIDIC (www.fidic.org). Vedle Červené knihy FIDIC (Red Book) pro stavby projektované objednatelem, je využívána tzv. Bílá kniha FIDIC - vzorová smlouva mezi klientem a konzultantem na poskytnutí služeb (typicky služby projektanta či TDI), a tzv. Žlutá kniha FIDIC - pro stavby projektované zhotovitelem a pro dodávku technologických zařízení a projektování a výstavbu technologického díla.
- 8) 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 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.