



OTÁZKY A ODPOVĚDI K ZVZ

*Tento text vznikl jako podklad pro článek do časopisu **Moderní obec** (číslo 01/2015) „Manuál k přípravě investičních staveb by radnicím pomohl“. Architekt Pavel Rada, předseda dozorčí rady a člen pracovních skupin Standardy a Honoráře, poskytl redakci několik obsáhlých a závažných odpovědí, které si můžete přečíst níže. Výsledný článek pak naleznete v sekci ČKA a média. Článek vznikl na základě společné tiskové konference ČKA, ČKAIT a Svazu měst a obcí na téma **nebezpečí nejnižší ceny**, jež se konala 8. prosince 2014. Více informací naleznete v tiskové zprávě v sekci Pro média.*

Na tiskové konferenci jste hovořili o připravenosti ČKAIT a ČKA vytvořit manuál k definování obsahu a obtížnosti projektových a stavebních prací - a zároveň i jejich časovou a finanční náročnost. Komu navrhujete vytvoření tohoto manuálu - MMR?

Tuto odbornou pomoc chceme poskytnout především České republice, protože je to naše povinnost ze zákona. Obě Komory byly zákonem zřízeny právě k tomu, aby zajišťovaly odborný servis státu. Kromě jiného proto, aby pečovaly o stavební kulturu této země, spolupůsobily při ochraně veřejného zájmu v oblasti výstavby, spolupracovaly s vypisovateli soutěží, posuzovaly soutěžní podmínky a bránily konání neregulérních soutěží. **Které ministerstvo nabízenou pomoc přijme, není podstatné. Nejblíže k této problematice má jistě současné MMR, protože v jeho referátu je novela jak stavebního zákona, tak novela a nový zákon o ZVZ. To jsou dnes významné právní normy, které v posledních letech nejvíce negativně ovlivnily zadávání a průběh veřejných zakázek na projekční a stavební práce. Tyto zákony přípravu veřejných zakázek komplikují, zpomalují a někdy i zcela zastaví.**

Proč je manuál nutný a v čem spočívá trvalá udržitelnost staveb?

Obě komory v posledních dvou letech zaznamenaly velmi negativní vývoj v zadávání, průběhu a v hodnocení veřejných zakázek na vyhledání projektanta, tedy na projektovou dokumentaci stavby a posléze i na realizaci stavby. Vše začíná u veřejné zakázky na projekt stavby, kdy již samotné zadávací podmínky a samotný model soutěže na projekt jsou nastaveny jako kterákoliv služba obecně, bez ohledu na specifika projekční práce. Jedna fáze projektu teprve vytvoří zadání a rozsah pro následující podrobnější projektové fáze. Rozsah a šíře těchto požadavků a podmínek, které vzejdou z průběhu počátečních fází projektu, nejsou předem známy, protože závisí od vstupů a rozhodnutí třetích subjektů, které do procesu vstupují. Projektování je analytická vývojová práce, kdy se hledá nejvhodnější řešení z více variant. **Je proto nesmyslné nutit odborníka - uchazeče, aby vyslovil předem přesně konečný rozsah prací a výkonů včetně ceny až do konce stavby. Postup předepsaný zákonem je dnes nastaven tak, že z podmínek soutěže mnohdy ani uchazeč - projektant ještě nemůže vědět, zda se mu zadání stavby vejde na pozemek a**



již musí do nabídky zahrnout konečnou cenu na všechny fáze projektu včetně autorského dozoru. Tento model způsobuje spotřebiteli (státu) často nevratné škody. Podrobnější zadávací dokumentaci veřejné zakázky, kterou obecně předepisuje zákon pro definování jiné veřejné zakázky, nelze vyhláшателеm do soutěžních podmínek pro projekt přiložit, protože právě ta je předmětem soutěže, a proto se jako jediné bezpečné kritérium výběru pro vyhlášovatele ustálila nejnižší cena. Další problém je ve stanovení předběžné ceny zakázky, kterou vyhlášovatel mnohdy zcela neodborně odhadne bez ohledu na obtížnost a složitost projektované stavby. Problémů, které generuje ZVZ je více, např. povinný podpis bílky smlouvy, kterou administrátor veřejné zakázky doporučí jako "unifikovanou" k podpisu předem, aniž by odborník - uchazeč o zakázku, mohl předmět plnění a další ustanovení smlouvy jakkoliv oponovat, mnohdy i ve prospěch zakázky a vyhlášovatele, jak mu velí profesní etika a odborný názor. Jsme přesvědčeni, že zákon dosáhl v praxi velmi škodlivého výstupu pro spotřebitele, a to je potřeba co nejrychleji napravit. Proto tento náš apel.

Trvalá udržitelnost staveb mi připadá jako samostatná otázka na příbuzné téma. V našem případě můžeme hovořit o tom, že jediné podle kvalitního projektu může vzniknout kvalitní stavba, která je postavena ekonomicky nejvhodnější stavební technologií s ohledem na místní podmínky a bude citlivá k životnímu prostředí. Postavena ekonomicky také znamená, že se v průběhu stavby nedějí změny, které vyvolá rychle a levně zpracovaná nekvalitní projektová dokumentace. Mnohdy navíc stavbu staví opět vysoutěžený nejlevnější dodavatel. To je první ztráta spotřebitele – prodražení stavebních nákladů při neustálém hledání kompromisů a změn spojených s prodloužením lhůty výstavby. Druhá sekundární ztráta je ale pro společnost daleko podstatnější. Vzniklá stavební produkce vykazuje po dobu životnosti stavby vyšší náklady na provoz a na údržbu. Uživatelé stavby se zvýšené náklady na provoz projevují průběžně trvale po mnoho let. Tady bychom mohli začít mluvit o přidané hodnotě životnosti stavby a trvalé udržitelnosti stavby. **Důsledkem je samozřejmě skutečnost, že stát u veřejných staveb zadávaných touto cestou zcela rezignoval na to, aby proces VZ generoval kvalitu, a z toho plynoucí pozici ve světovém žebříčku architektonické hodnoty staveb.** Tato skutečnost je fakt, který není nutné připomínat.

Můžete více rozvést a uvést i některé konkrétní příklady, co by manuál zahrnoval, jak by prospěl vyšší odbornosti procesu zadávání veřejných zakázek a jak by se s jeho pomocí mohla lépe rozpoznávat dobře sestavená nabídka účastníků výběrového řízení na veřejnou zakázku? Třeba na příkladu veřejné zakázky na stavbu nové lávky přes řeku, která by byla součástí cyklostezky?

Napřed si řekněme, jak to funguje dnes, a jak to fungovat nemá. Nechci se dotknout žádné obce a žádného starosty, pracují jistě v dobré víře pro své obce, ale dnes a denně bohužel na portálu Věstník veřejných zakázek nalezneme velmi neodborně zadávané VZ na stavby. **Obec zjistí, jak vysokou by mohla na lávku dostat dotaci, kolik může dát ze svého, tato čísla dá dohromady a najme administrátora, kterému výslednou sumu sdělí, a je na světě předpokládaná cena veřejné zakázky. Do požadavků plnění vtělí všechna svá zbožná přání. Administrátor bez**



jakékoliv odborné analýzy podmínky plnění převezme, sestaví a vypíše veřejnou soutěž na dodavatele lávky přes řeku. V podkladech je zdánlivě vše v pořádku, nezbytná technická dokumentace zakázky jako mapový podklad, další technické podmínky, kde je napsáno, že lávka je součástí cyklostezky, jak má být široká a odkud kam povede atd. Součástí veřejné zakázky na dodávku je ale zpravidla i projektová dokumentace a všechny další související činnosti jako je zajištění stavebního povolení a realizace lávky. **Vybraný dodavatel je vybrán podle nejnižší ceny a nikdo neví, jak bude lávka vypadat a podle čeho se bude dodávka lávky kontrolovat. Mnohdy se ani neposoudí, zda za peníze, které má obec předběžně k dispozici, lze vůbec takto technicky zadanou stavbu se všemi souvisejícími službami včetně projektu dodat.**

Manuál by předně stanovil (doporučil), že na každou veřejnou stavbu musí být jako technická dokumentace zakázky kompletní projektová dokumentace, která je podkladem pro veřejnou zakázku stavby. Veřejná zakázka stavby zadaná spolu s projektovou dokumentací stavby je zcela nevhodný a nekontrolovatelný postup při realizaci stavby. Manuál by pro vyhlášovatele a administrátory VZ zejména definoval:

- kategorii obtížnosti projektované stavby, jak v případě VZ na realizaci, tak na VZ na projekt stavby;
- předběžnou cenu stavby, jak v případě VZ na realizaci, tak na VZ na projekt stavby;
- potřebný rozsah fází projektové dokumentace a výkonů;
- hodinovou dotaci na jednotlivé fáze a výkony s ohledem na potřebné profese a sestavení týmu;
- cenu jednotlivých fází projektové dokumentace;
- předmět plnění pro smlouvu o dílo;
- další odborné parametry smlouvy o dílo.

Manuál si představujeme jako odbornou metodickou pomůcku, která by veřejného vyhlášovatele bezpečně vedla směrem odborného postupu. V některých principech by měl být manuál závazný a v některých doporučený tak, aby odpovědnost volby mohla zůstat na vyhlášovatelem. Pokud by se rozhodl od manuálu odchytil, věděl by, že je to jeho volba a také jeho odpovědnost.

Nemůže manuál na druhé straně tím, že by se stal obecně uznávaným metodickým postupem mj. i třeba pro určení hodinové sazby za jednotlivé fáze a výkony při projektování a stavbě či pro stanovení kategorií obtížnosti stavby - a odtud se odvíjející ceny projektované stavby, nebo pro cenu projektové dokumentace, vést k tomu, že by manuál uměle a neúměrně zvýšil cenu práce projektantů či zhotovitelů stavby, než jaké jsou nyní na trhu?

Musím zcela odpovědně říci skutečnost, že dnes jsou vysoutěžené ceny veřejných zakázek na projekční dokumentace staveb zcela mimo realitu, za kterou se dá, či



nedá konkrétní zakázka vypracovat. Veřejní vyhledatelé mnohdy za výsledek výběru nechtějí převzít odpovědnost a hledají cestu, jak soutěž zrušit nebo soutěžícího s nejnižší cenou nevybrat. Když zjistí, že jsou ve slepé uličce, obrací se v průběhu soutěže na ČKA s žádostí o odbornou pomoc. Systém nutí uchazeče rezignovat na profesi, manévrovat v prostředí neoborného zadání a do nabídky uvést zcela nereálné ceny, aby zvýšili svoji šanci na úspěch. Vítězové soutěží pak tyto projekty dotují z jiných zdrojů, o kterých se dá pouze spekulovat, ale nelze je prokázat. Je to každého osobní volba. Jsou to buď ziskové prostředky z jiných zakázek od soukromých subjektů, což je ten lepší zdroj, ale dále provize subdodavatelů stavebních dodávek technologií a zařízení. Umíme si určitě představit, že ve stavbě bude vyprojektována technologie, podle výše provize a ne podle výhodnosti pro spotřebitele a pro již zmiňovanou trvalou udržitelnost. Dále u veřejných zakázek je u realizace povinný autorský dozor, což je samozřejmě v pořádku, ale i jeho úloha se dá zneužít. Autorský dozor projektanta kromě jiného také spolu s ostatními účastníky schvaluje změny stavby. Změna stavby nemusí být vždy nejvýhodnější pro spotřebitele. Dále to asi nemusím komentovat. Profesní etika projektantů jde v tomto nestandardním prostředí veřejných zakázek stranou, ale nelze se divit, když takto někdo bez konzultace s odbornou veřejností nastavil podmínky. Komory v těchto případech nejsou schopny neetické chování svých členů dohledat, prokázat a postihnout. **Musíme si položit zásadní otázku, zda chceme opravdu za tuto cenu nejlevnější projektovou dokumentaci stavby a nejlevnější realizaci stavby. Nezaslouží si občan, daňový poplatník kvalitní standard veřejných staveb, na které státní prostředky jsou, a za který se ve světě nebudeme muset stydět?**

Manuál nemá ještě konkrétní podobu. Nikdo na něm zatím nepracuje. To, co víme jistě, je, že jakmile jako Komory vydáme třeba jen i doporučený ceník nebo honorářový řád profesních výkonů, pravděpodobně dostaneme pokutu od ÚOHS. Poptávku musí učinit stát. Nemáme zatím jasnou konkrétní odezvu, problém jsme teprve pojmenovali. Je představa, že manuál vytvoří vyhledateli a uchazeči pro zadání VZ na projekt určitý koridor, ve kterém se budou oba pohybovat tak, aby co možná odborně nejpřesněji vyhledatel definoval zadání VZ a stanovil kritéria pro posuzování, a uchazeč bez rizika vyplnil povinné údaje bez rezignace na odborný postup. Dále kritéria pro výběr nejvhodnějšího uchazeče by měla být poměrně rozsáhlejší. Co se týče stanovení hodinové dotace na jednotlivé projektové fáze, je ve stručnosti představa, že počet hodin pro jednotlivé fáze by byl doporučený. Na každý požadovaný výkon smlouvy by byl stanoven rozsah hodin a profese, které jsou nutné k vyhotovení. Byla by stanovena doporučená hodinová sazba za každou jednotlivou fázi a profesi od - do. Pokud by účastník soutěže hodinovou sazbu profesí snížil pod minimální hodnotu nebo nedodržel sumář hodin, dostal by se do rizika, že vyhledatel by nabídku musel podrobit vyšší kontrole nebo měl možnost ji vyloučit. Toto dnes vyhledatel s nejnižší zcela podezřelou rizikovou-cenou udělat nemůže a nemá podle čeho tuto nízkou podnákladovou cenu posoudit. Podstatnější ale je, aby byl odborně dobře nastaven předmět plnění VZ a aby cena nebyla jediné hodnocené kritérium výběru.

Nešlo by překloupat a do českých podmínek upravit některé manuály tohoto druhu, které už v zahraničí existují a úspěšně se využívají?



Zkušenost se zahraničními materiály je taková, že je to spíše inspirace pro určité koncepce než doslovný překlad. Musíme se v profesi projektanta a inženýra vázat na platnou legislativu České republiky. V každé zemi je to trochu jinak, protože vývoj legislativy byl odlišný.

Pokud by profesní komory takový manuál připravily, mělo by k němu být i oponentní řízení? A kdo by měl být oponentem - MMR, ÚOHS, vybraní experti ze zahraničí...?

Bez oponentů to určitě nepůjde, nejsme ti, kteří říkají, že víme, jak to udělat nejlépe. To co, ale víme, je skutečnost, že tak jak je to dnes nastavené, je pro veřejného spotřebitele a veřejnost fatálně systémově chybné. Chceme odborně pomoci české společnosti. Chápeme, že kritiků, kteří budou hledat ve všem korupci a kriminalitu, se nezbavíme. Uspokojit oba tábory, právo spotřebitele na co nevyšší kvalitu a zároveň srazit možnost korupce na nulu, asi nejde dohromady. Takový zákon a takový manuál nejde napsat.

Náměstek ministryně MMR pan Votruba nám při nedávném setkání dal naději s tím, že uvažuje, že by nový zákon o VZ měl být spíš obecně vymezující normou, kterou by doplňovala metodika než konkrétně příkazující paragrafy k jednotlivým úkonům. Znělo to dobře. Možná, že je to cesta.

Na zmíněné tiskové konferenci se rovněž hovořilo u tom, že u významných veřejných staveb chybí její expertizní posuzování. Nemýlím-li se, hovořilo se, že by se to mělo týkat veřejných staveb o nákladech od 250 mil. Kč - 300 mil. Kč výše. Kdo by měl takové expertizní posuzování provádět a mělo by se týkat jen ceny projektu a stavby, nebo i účelnosti stavby, předpokládaných nákladů na její provoz a údržbu a její dlouhodobé udržitelnosti vůbec?

Státní expertízu větších investic - veřejných staveb, kterou máte na mysli, měla již rozpracovanou minulá vláda. Nová vláda na ni zatím nenavázala. I když je to krok k navýšení byrokracie, je otázkou, zda to není účelnější, než navyšovat počty pracovníků ÚOHS, kteří kapacitně nestíhají zpracovat odvolání a stížnosti. V době dávno minulé mělo Československo investiční útvary, které vypracovávaly pro každou zakázku investiční záměry, které podléhaly schvalovacímu procesu. Architekt – projektant, dostal na stůl jasně definované zadání, které prošlo řadou odborných posouzení, a pak na tomto podkladu teprve vznikal projekt. Mělo to svá negativa ve zdržení, ale také pozitiva v kvalitě zadání. Dnes tento investiční útvar supluje projektant a klient a ne vždy v čase zcela dobře. **Z veřejného rozpočtu vznikají mnohdy stavby, nad jejichž účelností a budoucím využitím zůstává rozum stát. Je potřeba najít vyváženou proporcii mezi nároky na státní agendu, tak, aby tento útvar nepřinesl více komplikací a zpomalení než užitku.** Dovedu si například představit, že by na investiční záměry, nebo chcete-li na ověření stavebních programů většího rozsahu, mohly vznikat samostatné veřejné zakázky, o které by se ucházely privátní firmy z oblasti managementu přípravy a projektování staveb.



Jak by to mělo být se stavbami o nižších nákladech co do posouzení jejich účelnosti a trvalé udržitelnosti? Měla by to být věc pouze opozice v zastupitelstvu, iniciativ veřejnosti či neziskových organizací...?

Pokud mluvíme o stání expertíze, nemělo by se to přehnat s nám tak vlastní byrokracií. Nepodceňujme kontrolní mechanismus veřejnosti u menších staveb v menších obcích. Asi by měl být stanoven finanční limit nebo kategorie obtížnosti veřejné stavby, od jejíž výše nebo kategorie by už podléhala státní expertíze. Je to asi jak uvádíte od 250 – 300 mil., nebo by tam také mohla spadnout stavba, o které státní expertíza takto rozhodne. **I když bohužel hrozí zase umělé snižování limitu, aby se zadavatelé vyhnuli expertíze. A tady by zase měl pomoci manuál, který by toto manévrování uměl odhalit a nedopustit.**

Jak z pohledu výše uvedeného hodnotíte to, že od března 2015 bude možné pro současného zhotovitele stavby za dodatečné vícepráce vejít se do limitu 50 procent, zatímco dosud zadavatel při překročení 20procentního limitu musel vypsat novou soutěž?

Na hrubou díru hrubá záplata. Zákon je špatný koncepčně a vygeneroval tuto záplatu. Zůstanu u staveb. Jak se začne stavět, tak už máme 20 % utraceno navíc bez soutěže – a co teď? Soutěžení další změny znamená zpomalení stavby, termínů plnění atd. Nikdo si nedovede představit, že by změnu vysoutěžil jiný dodavatel, než ten současný. Jak by si předali stavbu, jak by se pokračovalo v zakázce, kdo by za co nesl odpovědnost? Nově to nyní bude 50 %. **Základ chyby je opět v nastavení podmínek a v jediném kritériu nejnižší ceny. Všichni soutěžící již na začátku v nabídce počítali s tím, že v průběhu dosáhnou na těch 20 % navýšení bez soutěže. Teď budou počítat s 50 %. Určitě to v principu momentálně zadavatelům uvolní ruce, ale z našeho pohledu se zkrátka jedná o systémovou chybu – takto pojatý ZVZ je pro stavební zakázky zkrátka špatný.**

Vše ostatní, co byste případně rád uvedl na téma manuálu a nutnost vtisknout procesu zadávání veřejných zakázek větší odbornost a transparentnost.

ZVZ chce uspokojit všechny zájmové skupiny, kdy jedni by mezi všechny obory nejraději pustili trh a honí čarodějnice, a druzí chtějí ochránit spotřebitele, a to spolu dohromady opravdu nejde. Takový zákon se dost dobře napsat nedá. **ZVZ spolu se stavebním zákonem jsou právní normy, se kterými se pojí rychlost nebo pomalost nakládání s velmi významným objemem financí, jak státního rozpočtu, tak zahraničních dotací. Možná jde o balík největší, který má zásadní vliv na růst naší ekonomiky.** Asi není tajemstvím, že se dnes stavba několikanásobně déle připravuje, projednává a projektuje, než staví. To není tím, že by manažeři, architekti, inženýři a projektanti pracovali pomalu, je to tím, že musí v oblasti přípravy investic naplnit a obstát před oběma těmito právními normami. Stát si může říct, že bude kontrolovat úplně všechno, anebo nic, ale asi obojí je špatně.

Obě Komory disponují v oblasti stavitelství, navrhování staveb a projektování řadou skutečných odborníků, kteří za svou práci ručí osobní odpovědností a na



její důsledky jsou od začátku své profesní kariery zvyklí. Stát jim dal důvěru, aby to tak logicky bylo, a ušetřil na jejich průběžném vzdělávání a kontrole. Kontrolu těchto odborníků a jejich vzdělávání provádí přímo komory za jejich vlastní prostředky. Nerozumím tomu, proč tyto odborníky při jejich jednotlivých odborných úkonech, které musí činit podle zákonů, kontroluje ještě jednou velmi nadstandardně stát za prostředky daňových poplatníků. Přitom státní úředník mnohdy nemá ani vzdělání a praxi či odbornou zkoušku, kterou musela splnit autorizovaná osoba, člen komory, aby mohl samostatně profesi vykonávat. Věřím v samočistící mechanismy. Zkusme se vrátit trochu k podstatě a dejme ve stavebnictví opět důvěru vzdělanosti - autorizované odborné veřejnosti a neplýtvejme jako stát energií a prostředky, tam kde to není třeba.

Netvořme hloupé, složité nepřehledné právní normy, které jdou proti sobě a proti občanovi. Proces přípravy a realizace staveb a tím i čerpání investic a růst ekonomiky se pak určitě zrychlí.

pro Moderní obec zpracoval Ing. arch Pavel Rada, 21. prosince 2014