

Manuál k přípravě investičních staveb by radnicím pomohl

Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě spolu s Českou komorou architektů vyjádřily loni v prosinci připravenost podílet se na vypracování manuálu pro zadavatele veřejných zakázek, který by zejména definoval rozsah a obtížnost projektových a stavebních prací i jejich časovou a finanční náročnost.

Všechny tyto atributy se podle obou profesních komor podílejí na rozpoznání dobře sestavené nabídky účastníků výběrového řízení na veřejnou zakázku (VZ) a dokážou včas odhalit na první dojem výhodnou nabídku, která však později naroste o hrozivé vícenásobky, jež mnohdy převyšují i samotnou původní cenu celé realizace. Jak obě komory rovněž upozorňují, v současnosti se navíc preferuje názor – zejména některých skupin ekonomů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) – že jediným kritériem hodnocení veřejné zakázky musí být nejnižší cena.

Podle předsedy dozorčí rady České komory architektů (ČKA) **Ing. Pavla Rady** je však stále možné i na portálu Věstník veřejných zakázek nalézt velmi neodborně zadávané veřejné zakázky na stavby. Současný stav hodnocení a výběr uchazečů o veřejnou zakázku hodnotí jako tristní také předseda České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT) **Ing. Pavel Křeček, FEng.**, zejména kvůli tomu, že jako jediný kritérium se obvykle bere nejnižší cena nabídky.

JAK BY MANUÁL MOHL FUNGOVAT

Pro příklad, jak vše v praxi dosud často funguje, si Pavel Rada bere hypotetické zadání VZ na novou lávku jako součást cyklostezky.

»Obec zjistí, jak vysokou by mohla na lávku získat dotaci, kolik může přidat ze svého, čímž je na světě předpokládaná cena veřejné zakázky,« vysvětluje předseda dozorčí rady ČKA. »Tuto výslednou částku obec sdělí najatému administrátorovi VZ a následně do požadavků plnění vtělí všechna svá božná přání. Ta administrátor bez jakékoliv odborné analýzy 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. Jenže součástí VZ na dodávku zpravidla je také projektová dokumentace a všechny další související činnosti, např. zajištění stavebního povolení a realizace

lávky. Vybraný dodavatel je vybrán podle nejnižší ceny, přičemž 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.«

Podle Pavla Rady by manuál, který obě profesní komory navrhují zpracovat, předně stanovil (doporučil), že na každou veřejnou stavbu musí být jako technická dokumentace zakázky kompletní projektová dokumentace, která je podkladem pro VZ stavby. Veřejná zakázka stavby zadaná spolu s projektovou dokumentací stavby je totiž, jak předseda dozorčí rady ČKA zdůrazňuje, zcela nevhodný a nekontrolovatelný postup při realizaci stavby.

Manuál pro vyhlašovatele a administrátory VZ by podle Pavla Rady především 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 vyhlašovatele bezpečně vedla směrem odborného postupu,« tvrdí dále Pavel Rada. »V některých principech by měl být manuál závazný, v jiných principech zase doporučený tak, aby odpovědnost volby mohla zůstat na vyhlašovateři. Pokud by se rozhodl od manuálu odchýlit, věděl by, že je to jeho volba a také jeho odpovědnost.«

Předseda ČKAIT Pavel Křeček má za to, že manuál, nazvaný řekněme Jak připravit investici, by mohl napomoci zadavatelům, kterým směrem se ve svých úvahách mají

ubírat. Jak stanovit priority, např. trvanlivost stavby, provozní a údržbové náklady, efektivní využití území, využívání místních zdrojů, kvalitu životního prostředí, použití high-tech.

»Pochopitelně, že to bude souviset s oborem stavby: Má-li sloužit městu – potom důraz bude směřovat především k občanské a bytové výstavbě a pochopitelně k infrastrukturním stavbám,« konstatuje Pavel Křeček. »Netvrdím, že manuál je nutný. Ale ne každý zadavatel si může dovolit administraci vypsání veřejné zakázky, a takovým zadavatelům by manuál určitě pomohl. Avšak i v případech, že si zadavatel administrátora najme, by s použitím manuálu mohl sledovat, zda administrace a výběr je v souladu s jeho představami,« říká předseda ČKAIT.

MUNICIPALITY BY MANUÁL UVÍTALY, KDO BY JEJ VŠAK MĚL VYTVOŘIT?

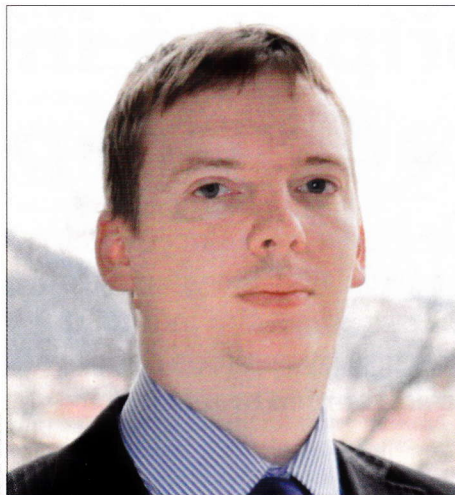
Svaz měst a obcí (SMO) ČR by takový metodický materiál uvítal. Nicméně vedoucí jeho oddělení legislativně právního **Mgr. Zdeněk Mandík** zdůrazňuje, že k tomu, aby se o něj radnice mohly skutečně opřít a aby jim mohl účinně pomáhat, musel by být uznáván i finančními úřady, řídicími orgány poskytovatelů dotací, ale třeba i orgány činnými v trestním řízení. »Obecného uznání by se takový materiál jistě dočkal až časem, ukázala-li by se totiž jeho kvalita v praxi,« dodává Zdeněk Mandík. Svaz měst a obcí se spíše kloní k tomu, aby funkčnost manuálu i jeho obecné uznání vyplývaly raději z jeho přesvědčivého obsahu, než aby byl vydán formou právního předpisu. »Manuál by měl poskytovat vodítko, ale neměl by být dogmatem, od něhož se nelze odchýlit,« nabádá šéf oddělení legislativně právního SMO ČR.

Zdeněk Mandík se odvolává i na výsledky nedávného průzkumu SMO mezi členskými městy a obcemi. Z něj mj. vyplynulo, že při hodnocení veřejné zakázky radnice volí nejnižší cenu obvykle z obav, že jiné kritérium by bylo označeno za netransparentní, nebo proto, že jiné vhodné kritérium kvůli nedostatku vlastních odborníků zkrátka nejsou schopny nalézt. Třetí možností je, že k nejnižší ceně mohou svádět podmínky případné dotace.

Dalším důvodem, proč se obce rozhodují pro nejnižší cenu, bývá fakt, že správně vy-soutěžít projekt a zkontrolovat jeho kvalitu se stává obtížné zejména v menších obcích bez dostatečného odborného aparátu a kde ani starosta, ani zastupitelé nejsou z oboru. Nekvalitní projekt se tam následně promítne do kvality stavby: Buď vznikne nesmysl, nebo se následně ukáže potřeba víceprací. »



Ing. Pavel Rada: V ČKA jsme zajedno v tom, že jen díky kvalitnímu projektu může vzniknout kvalitní stavba postavená ekonomicky nejvhodnější stavební technologií s ohledem na místní podmínky a citlivá k životnímu prostředí.



Mgr. Zdeněk Mandík: SMO se spíše kloní k tomu, aby funkčnost manuálu a jeho obecné uznání vyplývaly z jeho přesvědčivého obsahu, než aby byl vydán jako právní předpis. Manuál by měl dávat vodítko, ale neměl by být dogmatem.



Ing. Pavel Křeček: Spotřebitel při koupi zboží je víceméně dobře chráněn a v rámci EU se jeho ochrana dále zvyšuje. U veřejné zakázky se předpokládá, že i k její ochraně existuje dost instrumentů. V ČKAIT však vidíme, že tomu tak není.

»Každá metodická pomoc je vítána,« komentuje Zdeněk Mandík možnost vzniku manuálu. »Bude-li takový materiál obsahovat relevantní údaje, může výrazně napomoci rozhodování představitelů obcí o zakázce. Zadavatelé leckdy tápou v tom, jak by měla být zakázka na projektové práce zadána, případně obtížně hledají jiná hodnotící kritéria, než je cena.«

NEJVHODNĚJŠÍM GESTOREM PŘÍPRAVY MANUÁLU JE PATRNĚ BYLO MMR, RESORTU JE O SVĚ ROLI PŘIPRAVEN JEDNAT

Obě profesní komory jsou připraveny podílet se na vypracování manuálu. »Které ministerstvo naší nabídku přijme, není podstatné,« domnívá se předseda dozorčí rady ČKA Pavel Rada. »Nejblíže k této problematice však jistě má Ministerstvo pro místní rozvoj, neboť v jeho gesci je jak novela stavebního zákona, tak novela zákona o veřejných zakázkách, stejně jako teprve chystaný zcela nový zákon o veřejném zadávání.«

Pro MMR jako gestora přípravy manuálu se přiklání i Pavel Křeček, mj. také s ohledem na to, že nová šéfka resortu Karla Šlechtová v rámci svého úřadu nově zřídila sekci veřejného investování. Předseda ČKAIT si ovšem dokáže představit rovněž variantu, že manuál ve spolupráci s oběma profesními komorami vypracuje třeba Ústav územního rozvoje Brno, neboť ten např. vydává přehled cen stavebních projektů.

Kdyby však zakázka na vypracování manuálu byla zadána České komoře autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a České komoře architektů, které ve svých řadách mají zkušené odborníky z oblasti investic, žádá z komor by takovou nabídku neodmítla, jak je o tom přesvědčen Pavel Křeček.

Ing. Veronika Vároši z odboru komunikace MMR uvádí, že tento resort vítá a podporuje každou iniciativu, která napomůže zvýšení odbornosti procesu zadávání veřejných zakázek, a je připraven s profesními komorami na toto téma jednat.

»V této souvislosti zmiňujeme, že naše ministerstvo již téměř dva roky oslovilo profesní organizace se žádostí o spolupráci při definování vhodných hodnotících kritérií v rámci jednotlivých druhů veřejných zakázek,« poznamenává dále Veronika Vároši. Manuál by podle jejích slov byl využíván jako příklad dobré praxe, přičemž by měl být v souladu jak se zákonem o veřejných zakázkách, tak s rozhodovací praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

NEMAJÍ ZMĚNY PŘINEJŠÍM PŘEDEVŠÍM VYŠŠÍ ODMĚNY PROJEKTANTŮM A ARCHITEKTŮM?

Nemůže se však za snahou obou profesních komor o vznik manuálu skrývat jejich snaha zvýšit tímto způsobem ceny práce projektantů nebo zhotovitelů staveb, než jaké se nyní ustálily na trhu?

»Co jsem projektantem – a je tomu déle než 35 let – slyším, že projektanti navrhnou drahé stavby proto, že od ceny stavby se odvíjejí jejich honoráře. Věřte, je to floskule, užívaná bez opodstatnění,« odpovídá Pavel Křeček, předseda ČKAIT, a vysvětluje: »Ve světě existuje dvojí ocenění kreativní činnosti architektů a inženýrů. Buď se pracnost stanoví v hodinách. Nebo se odměna řídí podle výše investičního nákladu. Ve druhém případě – jak je tomu kupříkladu v Německu – se však na úrovni studie proveditelnosti, investičního záměru, vzájemně mezi investorem a projektantem stanoví náklad stavby, který po celou dobu stavby zůstává víceméně neměnný.«

V České republice, kde je vždy přesně definován obsah dokumentace, je pracnost uváděná v hodinách představitelná. Potom má při hodnocení nabídek zadavatel srovnatelné výsledky. »Což by bylo právě obsahem manuálu s tím, že uchazeč sám stanovuje obtížnost zpracování,« zdůrazňuje Pavel Křeček. »Navíc vyhláškou MMR, nešlo by o kartelové dohody. Stejně je tomu v Německu, kde mají honorářový řád schválený Spolkovou radou a dokonce je v něm stanovena podmínka neodchýlit se od ceny o více než 10 %. Ne, nechceme žádné kartelové dohody. Naopak chceme dosáhnout cen prospěšných pro veřejné zadavatele, aby byli chráněni před špatnou prací.«

Podobně hovoří Pavel Rada, předseda dozorčí rady ČKA: »Musím zcela odpovědně potvrdit skutečnost, že dnes jsou vysoutěžené ceny veřejných zakázek na projekční dokumentace staveb zcela mimo realitu, za kterou je, či není možné konkrétní zakázku vypracovat. Veřejní vyhlášovatelé mnohdy za výsledek výběru nechťejí převzít odpovědnost a hledají cestu, jak soutěž zrušit nebo soutěžícího s nejnižší cenou nevybrat. Jakmile zjistí, že jsou ve slepé uličce, obracejí se v průběhu soutěže na ČKA se žádostí o odbornou pomoc. Systém nutí uchazeče rezignovat na profesi, manévrovat v prostředí neodborného zadání a do nabídky uvést zcela nereálné ceny, aby zvýšili svoji šanci na úspěch. Vítězové soutěží pak tyto projekty dotují z jiných zdrojů, o nichž 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 třeba i provize subdodavatelů stavebních dodávek technologií a zařízení. Umíme si určitě představit, že ve stavbě bude vypro-

jektována technologie podle výše provize – a ne podle výhodnosti pro spotřebitele a pro trvalou udržitelnost projektu. V případě veřejných zakázek je u jejich realizace povinný autorský dozor, což je samozřejmě v pořádku – ale i jeho úloha se dá zneužít. Autorský dozor projektanta kromě jiného spolu s ostatními účastníky také schvaluje změny stavby. Změna stavby nemusí být vždy nejvýhodnější pro spotřebitele. Dále to asi nemusím komentovat... Právní 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. Položme si však zásadní otázku: Opravdu chceme za tuto cenu nejlevnější projektovou dokumentaci stavby a nejlevnější realizaci stavby? Nezaslouží si občan, daňový poplatník kvalitní standard veřejných staveb, na který jsou určeny veřejné prostředky a za něž se ve světě nebudeme muset stydět?« táže se Pavel Rada.

Předseda dozorčí rady ČKA zatím pouze potvrzuje první představy, pokud jde o stanovení hodinové dotace na jednotlivé projektové fáze. »Počet hodin pro jednotlivé fáze by byl doporučený,« říká. »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 sumár hodin, dostal by se do rizika, že vyhlášitel by nabídku musel podrobit vyšší kontrole nebo měl možnost ji vyloučit. Toto dnes vyhlášitel 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 veřejné zakázky a aby cena nebyla jediné hodnocené kritérium výběru.«

POPTÁVKU PO METODICKÉM MATERIÁLU BY MĚL UČINIT STÁT

Na manuálu zatím žádá z profesních komor nepracuje. Jisté však je, že jakmile by komory samy za sebe vydaly třeba i jen doporučený ceník nebo honorářový řád profesních výkonů, pravděpodobně by dostaly pokutu od Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Poptávku po manuálu proto musí učinit stát.

Vedoucí oddělení legislativně právního SMO ČR Zdeněk Mandík uzavírá: »Podstatné je, jak jsem už uvedl, aby manuál obsahoval relevantní údaje. To se samořejmě týká i cen. Uváděné ceny by měly odpovídat situaci na trhu. Pakliže by manuál obsahoval nadhodnocené ceny, ztratil by důvěru mezi uživateli a málokdy by jej bral vážně.«

IVAN RYŠAVÝ

Projektová dokumentace jako veřejná zakázka

Jak dnes funguje VZ – soutěž na projektovou dokumentaci	Jak by měla fungovat VZ – soutěž na projektovou dokumentaci
<p>Veřejný vyhlášitel, odborné pracoviště (pracovník odpovědný za investice) v dobré víře připraví a stanoví zadávací dokumentaci a technické podmínky VZ tak, jak mu to ukládá ZVZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zadání a stavební program stavby; – seznam podkladů; – kategorii obtížnosti – cenu projektované stavby; – rozsah projektových prací (fáze a výkonů projektanta). <p>Na základě podkladů a někdy s použitím některého odborného materiálu, např. programu pro stanovení honorářů architektů a inženýrů, nebo materiálem UNIKA stanoví: – cenu projektové zakázky.</p> <p>Ve většině případů výsledek a odborná kvalita zpracování zadávací dokumentace a stanovení obtížnosti a ceny VZ na projekt vykazují odborné nedostatky, které uchazeč o VZ (odborník – projektant) nemůže v průběhu soutěže korigovat. Mnohdy je cena stavby i cena VZ projekčních prací stanovena podle výše přidělené dotace nebo podle odsouhlaseného limitu čerpání finančních prostředků. Vyhlášitel mnohdy poníží cenu VZ na aktuální tržní cenu. Cena stavby a cena VZ pak neodpovídají rozsahu a parametřům stavebního záměru, který je požadován.</p>	<p>Veřejný vyhlášitel, odborné pracoviště (pracovník odpovědný za investice) se při přípravě veřejné investice bude řídit metodickým pokynem (manuálem), který bude připraven ve spolupráci státu (příslušného ministerstva) a profesních komor ČKA a ČKAIT.</p> <p>Příslušné ministerstvo poskytne vyhlášitelům VZ závazný metodický pokyn – manuál, který bude definovat odborně správný postup při přípravě a zpracování zadávací dokumentace a stanovení technických podmínek VZ, a to zejména:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zadání; – stavební program stavby; – vypracování investičního záměru; – seznam podkladů, které jsou nutné k plnění VZ; – kategorie obtížnosti stavby – cenu projektované stavby; – rozsah projektových prací (dělení na fáze a výkonů); – hodinové sazby za jednotlivé fáze a výkonů; – cenu projektové dokumentace = cenu VZ.
<p>Veřejný vyhlášitel k zajištění VZ poptá agenturu, která se zabývá servisem a organizací VZ všeho druhu. Jde zpravidla o právní a organizační servis zajišťující procesně správné úkony v souladu se ZVZ, bez znalosti odborné problematiky přípravy a realizace staveb a projektování staveb.</p>	<p>Veřejný vyhlášitel kromě správně procesního způsobu bude moci již od počátku k přípravě a zajištění VZ použít kromě servisní agentury i odborného garanta – oponenta. Seznam odborníků – autorizovaných osob z řad projektantů vydá příslušné ministerstvo ve spolupráci s ČKA a ČKAIT.</p>
<p>Agentura připraví a rozběhne podle ZVZ proces vyhlášení VZ a proces výběru zhotovitele. Agentura nijak nezkontroluje a odborně neoponuje kvalitu dat a podkladů, ze kterých je sestaveno zadání a cena VZ. Toto ponechá na odbornosti na odpovědnosti vyhlášovatele. Smlouva o dílo je agenturou dodána jako unifikovaná.</p>	<p>Odborný garant – oponent při procesu přípravy povinných příloh bude garantovat odbornou úroveň a celistvistost požadovaných příloh a předmětu plnění VZ.</p>
<p>Zájemce o VZ (architekt nebo inženýr) zpravidla zjistí, že cena stavby – pokud je v podkladech uvedena – neodpovídá rozsahu zadání, požadovaným parametřům a stavebnímu programu. Cena VZ na projektové práce odvislá od těchto parametrů stavby je tím velmi deformovaná. Ve smlouvě o dílo, která je povinnou součástí obsahu zalepené obálky, kterou je uchazeč nucen jednostranně bez oponování podepsat, jsou v předmětu plnění požadovány úkony a fáze, které neodpovídají potřebnému a kvalifikovanému rozsahu plnění, který bude ke zpracování VZ nutný.</p>	<p>Metodický pokyn – manuál vyplněním předdefinovaných parametrů projektované stavby vyhlášitel stanoví:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kategorii obtížnosti projektované stavby; – předběžnou cenu stavby; – potřebný rozsah fází projektové dokumentace a výkonů; – hodinovou sazbu za jednotlivé fáze a výkonů – předmět plnění pro smlouvu o dílo; – další odborné parametry smlouvy o dílo.
<p>Chce-li architekt nebo inženýr obělat VZ a být posuzován, musí rezignovat na profesní odbornost procesu, který je nekvalifikovaně požadován jako předmět plnění. Aby zvýšil šanci na úspěch, tak cenu, která je jediným kritériem hodnocení VZ, nepřiměřeně poníží a věří, že v případě úspěchu cenu půjde navýšit a předmět plnění změnit. Nepodaří-li se to, rezignuje na odbornost a je smířen s tím, že VZ na projekt nezpracuje s potřebnou odbornou pečlivostí.</p>	
<p>Veřejný vyhlášitel po otevření obálek nejprve radostně zjásá, kam až se s cenou VZ dostal uchazeč s nejnižší nabídkovou cenou, než mu dojde fakt, že podle takto vysoutěžené projektové dokumentace se bude stavět stavba, kterou vyhlášitel následně bude z veřejných prostředků provozovat, vytápět a opravovat, přičemž za tuto volbu ponese spoluodpovědnost. Ne všem vyhlášitelům je to lhostejné. V průběhu posuzování nabídek stále častěji požadují po ČKA dodatečnou odbornou pomoc při posouzení nejnižší nabídkové ceny. Prizvaný odborník pak konstatuje, že chybami je protkan celý proces VZ – od zpracování podkladů přes nesprávně určenou kategorii obtížnosti stavby až po stanovení předmětu plnění a rozsahu požadovaných projektových fází a výkonů. Žádost o pomoc přichází pozdě, proces se vyhlášitelům prodražuje, zpožďuje a mnohdy i zastavuje.</p>	<p>ČKA a ČKAIT budou nadále podporovat odbornou oponenturu přípravy průběhu veřejných soutěží na projektovou dokumentaci staveb s prioritou a důrazem na kvalitu zpracování a odbornou úroveň.</p> <p>ČKA a ČKAIT budou společně usilovat o to, aby v novém ZVZ byla veřejná zakázka na projektovou dokumentaci upravena samostatným režimem z důvodu, že nelze stanovit úplnou zadávací dokumentaci a technické podmínky takové VZ. Tyto jsou právě předmětem plnění VZ.</p> <p>Cílem tohoto úsilí je, aby proces VZ na projektovou dokumentaci:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nebyl brzdou investiční výstavby a čerpání dotací; – měl vzestupnou tendenci kvality projektové dokumentace; – vedl k ekonomicky efektivním realizacím staveb s vysokou užitnou hodnotou vystavěného prostředí.

ZDROJ: ING. PAVEL RADA, PŘEDSEDA DOZORČÍ RADY ČKA