

KVALITA VE STAVEBNICTVÍ

jako dlouhodobé zaklínadlo

Kvalita ve stavebnictví je dlouhodobě zaklínané slovo, obdobně jako slovo korupce. Každý hovoří obecně o kvalitě, v praxi se užívají různé systémy kvality, ověřování kvality, certifikace a podobné pomocné nástroje, avšak ve výsledku je často spor o vady stavby či spor o cenu díla z důvodu vadného plnění. Současně s výběrem zhotovitele se řeší nejrůznější protikorupční opatření, ať skutečná či fiktivní, která zhoršují podmínky pro výběr optimálního zhotovitele.

S kvalitou staveb přímo souvisí a ovlivňuje ji zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (jeho poslední novela byla provedena zákonem č. 368/2016 Sb., s účinností od 1. 1. 2017 – dále jen ZZVZ). Nejde o přelomovou změnu. Umožňuje zadání na základě požadavků na výkon a funkci (způsob výstavby označovaný jako Design and Build).

Paragraf 92 ZZVZ oproti předchozí právní úpravě zrovnoprávňuje způsoby formulace zadávací dokumentace u stavebních zakázek. Vedle standardně používané technické specifikace pomocí projektové dokumentace pro provádění stavby a soupisu prací s výkazem výměr umožňuje zadávání na základě požadavků na výkon či funkci.

Zadavatel při tomto postupu stanoví výsledek, kterého má být dosaženo (jaké vlastnosti a požadavky má výsledné dílo plnit) a způsob jeho naplnění je již na zhotoviteli. Součástí zakázky je proto i projektová příprava (kterou jinak zajiš-

tuje zadavatel), v jejímž rámci má zhotovitel možnost uplatnit své know-how.

Zhotovitel zároveň ručí za kvalitu a úplnost svého návrhu (použití tohoto přístupu výrazně omezuje tzv. vícepráce). Odpovídá to zhruba našemu termínu stavby „na klíč“. Jako hodnotící kritérium je zpravidla třeba použít nejen cenu, ale právě i kvalitu navrhovaného technického řešení.

Oba přístupy lze kombinovat, tedy vymezení pomocí požadavků na výkon a funkci lze použít i jen pro část stavby (např. technologické části stavby).

> Paragrafy 117 a 118 ZZVZ umožňují hodnotit nejen nejnižší nabídkovou cenu (pořizovací cenu), ale i tzv. náklady životního cyklu, které mohou zahrnovat:

- a) Náklady zadavatele v průběhu životního cyklu stavby, mezi něž patří zejména:
- pořizovací (nabídková) cena,
 - ostatní pořizovací náklady,
 - provozní náklady,

- náklady na údržbu,
- náklady spojené s koncem životnosti (likvidační stavby).

b) Tzv. externality, tedy náklady způsobené dopady na životní prostředí (zejména náklady na emise skleníkových plynů či jiných znečišťujících látek, nebo náklady na zmírnění změny klimatu).

Takové hodnocení je zatím velmi složité (chybí potřebné metodiky a zkušenosti) a předpokládám, že bude použito spíše výjimečně.

PROBLÉMEM JE STANOVENÍ CENY

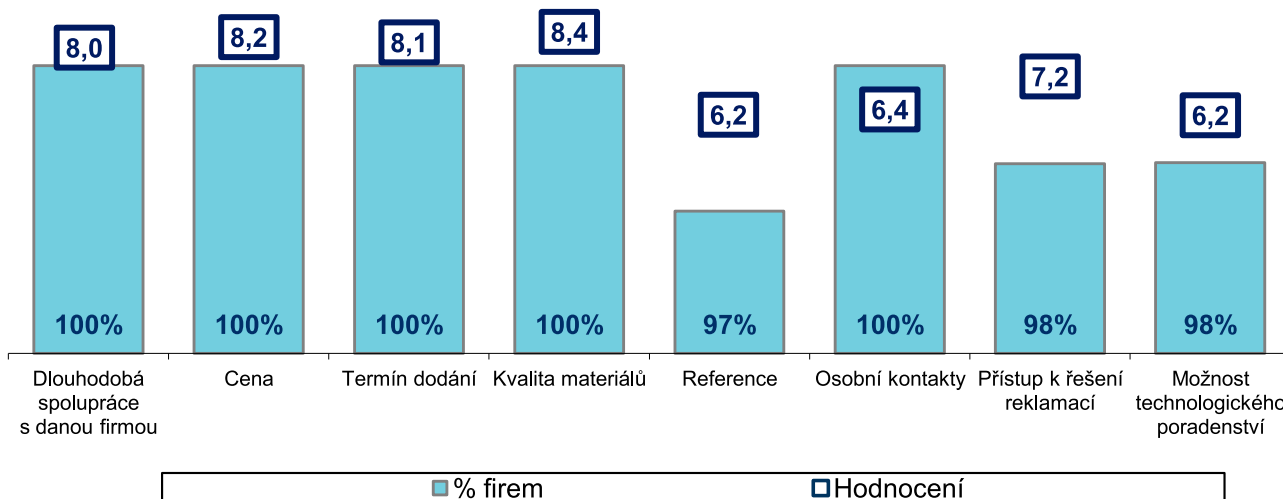
Dalším problémem, který se projevuje zejména v případech změn dokončených staveb, je určení ceny navrhovaných stavebních úprav. Zpravidla je nelze předem objektivně zcela přesně určit: buď se navrhnou stavební práce až zbytečného rozsahu, a tím zvýší cena, nebo naopak se potřebné úpravy nenavrhnou a dojde ke zvýšení ceny s veškerými následky dodatečně.

Přípravou a řešením výběrového řízení na zhotovitele stavby pověřuje často zadavatel specializovanou firmu označovanou jako organizátor zadávacích řízení nebo organizátor veřejných zakázek. Tato firma ve většině případů nemá ani zdání o technických souvislostech stavebnictví a výstavby. Projeví se to obvykle mj. tak, že navržená smlouva z hlediska předmětu plnění je velmi obecná, zcela chybí specifické požadavky objednavatele na výsledné dílo a jeho funkční vlastnosti.

KVALITA V POZEMNÍCH STAVBÁCH

Tento příspěvek je věnován přípravě a provádění pozemních staveb. Odlišná situace je u dopravních staveb. Minis-

Podle čeho se při výběru dodavatele materiálu rozhodujete?



Zdroj: průzkum CEEC Research

terstvo dopravy má vypracovaný systém kvality dopravních staveb, který je obecně dodržován. Jeho základem jsou rezervní technické předpisy průběžně doplňované a aktualizované (např. technické podmínky, kvalitativní podmínky a další).

Proces výstavby je regulován složitémi právními předpisy, které byly jistě dobře míněné, ale ve svém důsledku výstavbu spíše prodlužují, omezují či v některých případech až znemožňují. Hovoří se o připravované rekonstrukci stavebního práva, jsou vznášeny hezké myšlenky, ale stát by měl v každém případě dostatečně regulovat stavby veřejně prospěšné a určovat minimální technické požadavky zejména pro veřejně prospěšné stavby a též na stavby, které mohou negativně ovlivnit veřejnost.

V praxi znalce se při zpracovávání znaleckých posudků pro veřejné zadavatele či pro soudy setkávám často s vadami u veřejných zakázek, které mnohdy končí nuceným odstoupením od smlouvy či útekem zhotovitele; nejčastěji z důvodu podcenění finanční náročnosti stavby.

> Jaké jsou příčiny problémů veřejných zakázek v jednotlivých fázích přípravy výstavby?

Veřejné zadávání představuje klíčovou oblast obchodních vztahů mezi veřejným sektorem a soukromými firmami – projektanty, zhotoviteli staveb a technickými dozory. Veřejné zakázky mohou vytvářet podmínky pro různé korupční transakce. Existují různé postupy pro omezení korupce, zejména související s transparentností výběru dodavatelů a transparentností smluvních vztahů.

Jednou z hlavních příčin je skutečnost, že v mnoha případech připravují stavební zakázky a do jisté míry řídí i jejich postup osoby, které nejsou kvalifikované, jsou však zaměstnány v odpovědných funkcích.

PROJEKTOVÁ DOKUMENTACE JAKO PŘÍPRAVA VÝSTAVBY

Prvním postupovým bodem je výběrové řízení na zhotovitele projektové dokumentace. Vypsání veřejné zakázky včetně organizace výběrového řízení se ponechá na právní firmě, organizátorovi veřejných zakázek, který má zkušenosti s formální organizací výběrového řízení, ale vůbec neřeší podrobněji předmět zakázky a obvykle opomene i přesný popis požadavků zadavatele na výslednou stavbu, požadavků na trvanlivost a požadavků na údržbu. U zakázek podlimitních se obvykle vítěz soutěže vybí-

rá podle nejnižší ceny, což je z hlediska pracnosti přípravy i hodnocení nejjednodušší řešení. Ještě horší možnosti jsou architektonické soutěže, kde je hlavním kritériem forma, estetický dojem a krása, na účel, cenu, trvanlivost, uživatelnost a údržbu stavby se zcela zapomíná.

Dalším rizikem, zejména v případech změn dokončených staveb, je skutečnost, že se soutěží najednou jak o projektovou dokumentaci, tak i o průzkumy, jejichž rozsah lze definovat až v době významné rozpracovanosti projektové dokumentace. Tyto dodávky a služby musí být soutěženy samostatně a s přesným rozsahem zadání.

Významnou a často se objevující skutečností je, že hotovou projektovou dokumentaci objednavatel nekontroluje, zjevné nedostatky ponechá bez povšimnutí a použije tuto dokumentaci, kterou lze pak označit za vadnou, jako podklad pro další etapu přípravy stavby.

Na základě takové dokumentace pro stavební řízení je zadáno výběrové ří-

VÝBĚR ZHOTOVITELE

Výběrové řízení na zhotovitele je pro výslednou kvalitu stavební zakázky rozhodující. V některých případech se např. starosta obce rozhodne, že stavba, jak byla navržena a projednána ve stavebním řízení se stavebním úřadem, je moc drahá a její předpokládaná hodnota je snížena (z politických důvodů) i méně než na polovinu, bez ohledu na rozsah prací. Obdobně je stanovena doba výstavby – často v rozporu s fyzikálními zákony, takže dílo nelze kvalitně za danou dobu realizovat.

Nejvýznamnějším problémem ve výběrových řízeních je nízká nabízená cena, tj. taková, za kterou nelze stavbu řádně dokončit. Vyloučení zhotovitele pro mimořádně nízkou cenu není jednoduché zdůvodnit, zejména u menších zakázek. Známé dokonce firmu, která dlouhodobě tímto způsobem podniká a využívá jisté operativní a právní neschopnosti obcí, práce firma zásadně provádí bez stavbyvedoucího, v případě jakéhokoliv problému odstoupí od smlouvy a v následném sporu je často vyhrává z důvodu nedostatku důkazů na straně objednavatele.

Dalším, nikoliv zanedbatelným problémem je soutěž o maximální lhůtu záruky, kde pro prioritu stanoví zhotovitel lhůtu záruky delší, než je obvyklá trvanlivost některých použitých výrobků, a následně není schopen záruku unést.

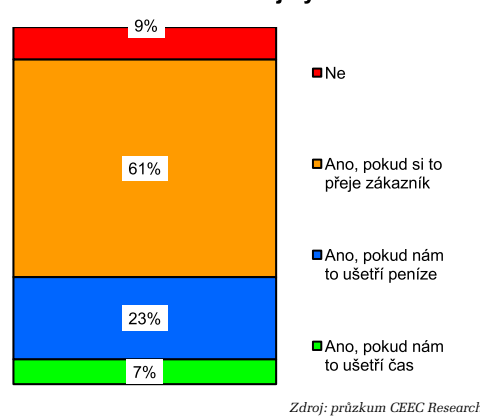
Významnou skutečností, která ovlivňuje kvalitu, je to, že financování zakázky jak z veřejného rozpočtu, tak cestou dotace je vázáno na pevný mezní termín, do kterého musí objednavatel i vadné dílo převzít, aby byly splněny podmínky financování. Pokud by se objednavatel choval jako řádný hospodář a odmítl převzít často nedokončené dílo, nebude mít prostředky na financování.

> Co negativně ovlivňuje kvalitu staveb:

Kromě erudice pracovníků, kteří připravují a organizují stavební zakázky za objednavatele, máme i negativní zkušenosti s vlastním zákonem.

Paragraf 89 odst. 5 ZZVZ zakazuje, aby zadavatel v zadávací dokumentaci vyžadoval použití výrobků konkrétních značek či výrobců. Zadavatel však může požadovat, aby uchazeči ve svých nabídkách tyto obecně vymezené požadavky konkretizovali, tedy uvedli (u všech či vybraných) položek, jaký výrobek či komponentu hodlají závazně použít (s provázáním do smlouvy). Zadavatelé tento postup teoreticky umožňuje

Nahrazujete materiály uvedené v projektové dokumentaci jinými?



zení na zpracování dokumentace pro provádění stavby jako zadávací dokumentace. Opakují se nedostatky uvedené výše včetně skutečnosti, že ve výsledku dokumentaci nikdo řádně nepřebere a je uložena do doby výběrového řízení do skříně.

Častým problémem je, že dokumentace neobsahuje nezbytné informace z hlediska zadání stavby. V poslední době zejména architektonické kanceláře uvádějí do dokumentace, že některé její části si musí zhotovitel díla doprojektovat v rámci dodavatelské dokumentace. Takové dokumentace nelze považovat za řádně dokončené a ani za vhodné pro použití jako zadávací dokumentace. Někteří zadavatelé ušetří za tuto dokumentaci a odkazují na údajnou specifikaci stavby danou výkazem výměr.

mnohem lépe kontrolovat dodržení požadované kvality, i například posoudit případnou mimořádně nízkou nabídkovou cenu. Ve skutečnosti v praxi tento postup není možný. Problémem je však skutečnost, že současné Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 a další předpisy řešící stavební výrobky nepožadují, aby výrobce informoval o všech vlastnostech, které jsou rozhodující pro volbu a funkci výrobku ve stavbě.

> Které předpisy brání v uplatňování kvality staveb?

Nejvýznamněji negativně ovlivňuje kvalitu staveb zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Stanovení technických podmínek podle § 46 zákona o VZ upravuje obecně možnosti odkazů na normy nebo jiné národní technické podmínky, které by měly být obsaženy v zadávací dokumentaci.

Technické podmínky nesmějí být podle § 45 ZVZ stanoveny tak, aby zaručovaly určitým dodavatelům konkurenční výhodu. Podle stanoviska ÚOHS veřejné zakázky na stavební práce není možné považovat za důvod pro použití obchodních názvů. Na základě tohoto stanoviska by měly být v cenových soustavách popisovníky obsahující všechny nezbytné vlastnosti nutné pro řádné navržení výrobku do stavby. Tyto informace se ani v těch nejvíce používaných nevyskytují. Tedy nejsou v soupisu prací obvykle zadány.

Jako zadávací dokumentace ve smyslu zákona se užívá projektová dokumentace pro provádění stavby v rozsahu podle § 3 vyhlášky 499/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Obsah dokumentace popsaný v příloze 13 této vyhlášky je stanoven z pohledu kontroly stavby stavebním úřadem, což znamená, že definuje rozsah, který může stavební úřad požadovat, nikoliv nezbytné kvalitativní požadavky pro provedení stavby. Tato dokumentace je základním podkladem pro stanovení předpokládané hodnoty zakázky a zpracování soupisu stavebních prací dodávek a služeb, za které zodpovídá objednavatel stavby.

Soupis stavebních prací nejsou z hlediska technických podmínek plně využívány. Obvykle jsou sestavovány na základě položek cenových soustav používaných běžně ve stavebnictví. Soupis stavebních prací (slepý položkový rozpočet) většinou obsahuje pouze základní popis položky. Další informace důležité pro posouzení skladby ceny, jako jsou všeobecné podmínky, podstatné kvalitativní podmínky, způsob měření, podmínky pro vnitrostavební

přesuny a manipulace, odkazy na podmínky bezpečnosti práce, jsou jen v některých cenových soustavách.

Na základě formalistického výkladu zákona zhotovitel nese riziko, že mu tzv. vícepráce, tedy práce, dodávky a služby, které nebyly jednoznačně popsány zadávací dokumentací, ale jsou nezbytné pro řádné zhotovení stavby, nebudou uhrazeny. V běžných případech, jichž je snad většina, zhotovitel po dohodě s technickým dozorem a na základě zápisu ve stavebním deníku takové práce provede, ale nárok na jejich zaplacení má až podpisem dodatku smlouvy. V takových případech není reálné, aby tyto práce provedl



jiný dodavatel, navíc tak, aby nedošlo k přerušení ostatních prací a k zneprůhlednění odpovědnosti za dílo. Bylo by dobré, ale zákon respektoval reálný průběh výstavby a nevytvářel fikce, které nelze v praxi splnit.

Dalším významným předpisem, na který se odkazuje i zákon č. 183/2006 Sb. (stavební zákon), je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh. Již z názvu „nařízení“ vyplývá, že platí přímo, bez transpozice do právního řádu ČR. Problémem je, že podle tohoto nařízení může výrobce deklarovat pouze jednu z vlastností uvedených v příslušné harmonizované ČSN EN, navíc vlastnosti uvedené v ČSN EN nejsou dostatečné pro zvolení vhodného výrobku do stavby; nařízení tak chrání výrobce před odběrateli i před spotřebiteli. O zásadních nedostatecích tohoto nařízení ví i Evropská komise, nemáme však naději na rychlou nápravu, neboť výklad v neprospěch zákazníků podporují i některá česká ministerstva.

HLEDÁNÍ SHODY MEZI ODBORNÍKY

Uvedl jsem některé významné skutečnosti, které prokazují, že neexistuje soulad mezi teoretickým výkladem podle

zákona a věcným výkladem podle praxe. Mnohdy existuje neshoda i mezi odborníky – projektanty a zhotoviteli staveb. Považuji za rozumné a vhodné poskytnout podnikatelům a profesním sdružením podporu při sjednocování názorů, přípravě standardů, které budou respektovat právní předpisy a vycházet z potřeb stavební praxe. Standardy (nezávazné, doporučené dokumenty technického obsahu, na které se lze odvolat ve smlouvě; pak se jejich dodržení stává pro daný smluvní vztah povinné) by měly podléhat nezbytnému a neustálému vývoji již z důvodu, že zajistí minimálně nezbytnou kvalitu veřejných staveb, a proto by se měl na jejich přípravě podílet i stát. Tak jak je tomu u dopravních staveb v resortu ministerstva dopravy. Měly by vytvořit podmínky pro zjednodušení procesu realizace výstavby.

Nemohu opomenout problém politického akčního jednorázového zadávání veřejných zakázek, kdy na jejich projektovou přípravu a ani na provádění nemusí být dostatečné kapacity odborníků a tím se může snížit kvalita staveb. I stát jako největší zadavatel by si měl uvědomit, že kapacity odborníků jsou do jisté míry omezené a příprava a provádění staveb by mělo probíhat průběžně, nikoliv nárazově.

Řada z toho, co bylo výše řečeno, lze použít i v případech, kdy je stavebníkem soukromá (fyzická nebo právnická) osoba, která nemusí dodržovat postupy podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Zejména v případě stavebníků, kteří nemají sami odborné technické znalosti nebo příslušný kvalifikovaný personál (stavebníci rodinných domů, malé obce) lze doporučit, aby si autorizovaný technický dozor najímali již ve fázi přípravy stavby a pověřili jej kontrolou projektové dokumentace, výběrem zhotovitele od její rozpracovanosti, spoluprací při přípravě smlouvy o dílo na provedení stavby (technických specifikací díla), účastí při převzetí staveniště, předávání zakrývaných částí stavby aj. ■

Ing. Ladislav Bukovský,

autorizovaný inženýr pro pozemní stavby a zkoušení a diagnostiku staveb, znalec v oborech stavebnictví, projektování a technické obory různé, předseda Oblasti ČKAIT Praha,

předseda technické komise ČKAIT.

Ing. Ladislav Bukovský je absolventem Stavební fakulty ČVUT v Praze. Specializuje se na diagnostiku staveb a znalecké řešení sporů ve stavebnictví. Je prokuristou Znaleckého ústavu stavebního s.r.o.

