

**České vysoké učení technické v Praze**

**Masarykův ústav vyšších studií**

**a**

**Vysoká škola ekonomická v Praze**

**Podnikání a komerční inženýrství v průmyslu**

**Diplomová práce**

**2016**

**Ing. Lenka Greslová**

**České vysoké učení technické v Praze**

**Masarykův ústav vyšších studií**

**a**

**Vysoká škola ekonomická v Praze**

**Podnikání a komerční inženýrství v průmyslu**

**Ing. Lenka Greslová**

Management zadávání dopravních staveb v ČR

Diplomová práce

Praha 2016

Vedoucí diplomové práce: Ing. Igor Kukliš

Oponent diplomové práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

ČESKÉ VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V PRAZE  
MASARYKŮV ÚSTAV VYŠŠÍCH STUDIÍ  
a  
VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE

---

**Zadání diplomové práce**

Školní rok: 2014/2015

Jméno a příjmení: Ing. Lenka Greslová

Studijní program: Podnikání a komerční inženýrství v průmyslu

Obor studia: Podnikání a management v průmyslu

Forma studia: kombinovaná

**Téma práce:** Management zadávání dopravních staveb v ČR

**Téma práce v anglickém jazyce:** Management of traffic buildings public procurement

**Zásady pro vypracování práce**

**Cíl práce (stručné vymezení zkoumaného problému):**

Analýza řízení a zadávání dopravních staveb v ČR, včetně omezení vyplývajících z platné legislativy.

**Teoretická východiska:**

Práce se bude zabývat zadáváním dopravních staveb v ČR, které probíhá především v rámci ŘSD, popřípadě jednotlivých krajů, a to nejen z hlediska manažerského rozhodování. Zaměří se též na analýzu požadavků, které by měly být kladeny na zadavatele z hlediska odbornosti řízení i znalosti dopravního stavitelství. Důležitým aspektem jsou pak omezení při projednávání, které vyplývají jednak ze zákona o veřejných zakázkách, z ochrany životního prostředí a obecně legislativy a judikatury ČR. Poukázání na jednotlivé problémy a porovnání s praxí i zvyklostmi v okolních zemích by měl vyústit v nalezení možných zlepšení.

**Metody práce:**

Studium odborné literatury a zpracování rešerší.

Zpracování teoretických východisek.

Analýza procesu zadávání zakázek v rámci ŘSD.

## **Rámcová osnova:**

Úvod

Manažeri ve veřejné sféře

Legislativní omezení – zákon o veřejných zakázkách, posuzování vlivu stavby na životní prostředí, podmínky operačních programů

Zadávání zakázek dopravních staveb

Praxe v okolních zemích

Závěr

Seznam použité literatury

Přílohy

## **Základní odborná literatura:**

ČKAIT. *Zákon o veřejných zakázkách a koncesní zákon*. 1. vyd. Praha, 2006, ISBN 80-86769-78-X


OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru (teorie, praxe a metodika uplatnění)*. 2. upravené a rozšířené vydání. Praha: Ekopress 2007. ISBN 80-86929-23-X

OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3228-2

SARAFÍN, P., DVOŘÁK, D. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-72018-43-7

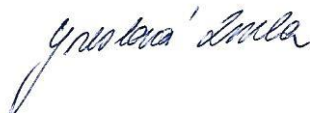
VEBER, J. a kol. *Management. Základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita*. 2. aktualizované vydání. Praha: Management Press, 2009. ISBN 978-80-7261-200-0

**Vedoucí práce:** Ing. Igor Kukliš

**Podpis vedoucího práce:** 


**Datum odevzdání zadání:** 21.11.2014

**Datum odevzdání práce:**

**Podpis studenta stvrzující přijetí zadání práce:** 

*Toto zadání platí tři po sobě jdoucí semestry od data odevzdání zadání.*

**Schválení zadání DP**

19. 12. 2014   
**Datum a podpis vedoucího programu**

  
**Podpis ředitele MÚVS**

**Prohlášení:**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval/a samostatně a že jsem uvedl/a všechny použité informační zdroje.

V Praze, datum 6. ledna 2016

.....

podpis diplomanta

## **Identifikační záznam**

Greslová Lenka. *Management zadávání dopravních staveb v ČR*. Praha, 2015. 96 stran. Diplomová práce. České vysoké učení technické v Praze, Masarykův ústav vyšších studií a Vysoká škola ekonomická v Praze, Podnikání a komerční inženýrství v průmyslu. Kukliš Igor.

## **Abstrakt**

Práce se zabývá analýzou řízení a zadávání dopravních staveb v ČR, včetně omezení vyplývajících z platné legislativy. Představuje nejdůležitější manažerské metody, které lze uplatnit ve veřejné sféře, a uceleně popisuje problematiku přípravy a zadávání staveb dopravní infrastruktury. Věnuje se i problémům při přípravě staveb, které vyplývají ze zákona o veřejných zakázkách, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a obecně legislativy a judikatury ČR, a poukazuje na některé zvyklosti a zkušenosti ze zahraničí. Problematická místa vedení zakázek jsou popsána na dvou případových studiích. Závěrem je uvedeno několik doporučení ke zlepšení situace.

## **Klíčová slova**

Dopravní stavby, management, veřejné zakázky, EIA, ŘSD, příprava staveb, zadávání staveb

## **Abstract**

The thesis analyzes the management and procurement of transport structures in the Czech Republic, including restrictions stemming from the current legislation. The thesis presents the most important managerial methods that can be applied in the public sector, and comprehensively describes the issue of preparation and procurement of transport infrastructure. It also deals with problems in preparing the structures that arise from the Public Procurement Act, the Act of the Environmental Impact Assessment and general legislation and case law of the Czech Republic, and points to some of the practices and experiences from abroad. Problematic areas are shown and described in two case studies. Finally, a few recommendations to improve the situation are given.

## **Keywords**

Transport structures, management, procurement, EIA, ŘSD, preparation of structures

# Obsah

<b>Předmluva.....</b>	<b>11</b>
<b>Úvod .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Manažeri ve veřejné sféře.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1. Management a manažerské funkce.....</b>	<b>14</b>
1.1.1. Řízení ve veřejném sektoru.....	15
1.1.2. Kontrolní činnost.....	15
<b>1.2. Základní kompetence manažera .....</b>	<b>16</b>
1.2.1. Odborné znalosti .....	16
1.2.2. Osobnostní charakteristika .....	16
<b>1.3. Metody sběru informací.....</b>	<b>17</b>
1.3.1. Metoda evidence a kontroly výsledků.....	17
1.3.2. Metoda obsahové analýzy dokumentace .....	17
1.3.3. Metody terénního sběru informací .....	18
<b>1.4. Metody hodnocení činností .....</b>	<b>19</b>
1.4.1. Případové studie.....	19
1.4.2. Kauzální analýza.....	19
<b>1.5. Tvorba koncepcí a generování nových idejí.....</b>	<b>20</b>
1.5.1. Brainstorming.....	20
1.5.2. Metoda Delfy.....	20
1.5.3. Išikavův diagram.....	21
1.5.4. Matice SWOT .....	21
<b>1.6. Manažerské rozhodování.....</b>	<b>22</b>
1.6.1. Rozhodování ve veřejné volbě.....	22
1.6.2. Metodologie rozhodování ve veřejném sektoru.....	22
1.6.3. Analýza minimalizace nákladů - CMA.....	24
1.6.4. Analýza společenských nákladů a přínosů – CBA .....	24



1.6.5. <i>Analýza efektivnosti nákladů – CEA</i> .....	25
1.6.6. <i>Analýza užitečnosti nákladů – CUA</i> .....	25
1.6.7. <i>Binární stupnice</i> .....	26
1.6.8. <i>Ordinální stupnice</i> .....	26
1.6.9. <i>Kardinální stupnice</i> .....	26
1.6.10. <i>Metody váženého měření užitenosti</i> .....	27
<b>1.7. Řízení podle cílů – MBO</b> .....	<b>29</b>
1.7.1. <i>Charakteristika MBO</i> .....	29
1.7.2. <i>Stanovení cílů</i> .....	29
<b>1.8. Projektový management</b> .....	<b>31</b>
1.8.1. <i>Projekt</i> .....	31
1.8.2. <i>Projektový manažer</i> .....	32
1.8.3. <i>Životní cyklus projektu</i> .....	33
1.8.4. <i>Metody a nástroje projektového managementu</i> .....	34
1.8.5. <i>Koordinace projektových prací</i> .....	35
1.8.6. <i>Výhody a nevýhody projektového řízení</i> .....	36
<b>2. Legislativní omezení</b> .....	<b>37</b>
<b>2.1. Zákon o veřejných zakázkách</b> .....	<b>37</b>
2.1.1. <i>Historie</i> .....	37
2.1.2. <i>Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách</i> .....	38
2.1.3. <i>Novela č. 40/2015 Sb.</i> .....	39
2.1.4. <i>Připravovaný nový zákon</i> .....	40
<b>2.2. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí</b> .....	<b>42</b>
2.2.1. <i>Účel zákona o posuzování vlivů na životní prostředí</i> .....	42
2.2.2. <i>Historie procesu posuzování</i> .....	42
2.2.3. <i>Posuzování vlivů dopravních staveb na životní prostředí</i> .....	43
2.2.4. <i>Novela č. 39/2015 Sb.</i> .....	44
<b>2.3. Zákon o liniových dopravních stavbách</b> .....	<b>46</b>
2.3.1. <i>Příprava zákona</i> .....	46

<b>3. Veřejné zakázky a PPP projekty .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1. Veřejné zakázky.....</b>	<b>47</b>
3.1.1. <i>Vymezení pojmu veřejná zakázka.....</i>	47
3.1.2. <i>Přínosy a rizika veřejných zakázek .....</i>	48
<b>3.2. PPP projekty .....</b>	<b>49</b>
3.2.1. <i>Přínosy a rizika PP projektů.....</i>	50
3.2.2. <i>PPP projekty v dopravních stavbách v ČR .....</i>	51
3.2.3. <i>Zkušenosti s PPP projekty v SR.....</i>	52
3.2.4. <i>Analýza možnosti uplatnění PPP projektů dopravních staveb.....</i>	53
<b>4. Příprava dopravních staveb v ČR .....</b>	<b>54</b>
<b>4.1. Státní fond dopravní infrastruktury.....</b>	<b>54</b>
4.1.1. <i>Účel a zřízení.....</i>	54
4.1.2. <i>Rozpočet SFDI na rok 2016 .....</i>	55
4.1.3. <i>Střednědobý výhled .....</i>	56
4.1.4. <i>Zdroje jiné než národní .....</i>	57
4.1.5. <i>Supervize staveb .....</i>	58
4.1.6. <i>Supervize projektových dokumentací .....</i>	58
<b>4.2. Ředitelství silnic a dálnic.....</b>	<b>60</b>
4.2.1. <i>Organizační struktura .....</i>	61
4.2.2. <i>Investorská činnost.....</i>	61
4.2.3. <i>Lidské zdroje .....</i>	62
4.2.4. <i>Problémy organizace a její transformace .....</i>	62
<b>4.3. Metody zadání dopravních staveb .....</b>	<b>64</b>
4.3.1. <i>Princip měřeného kontraktu.....</i>	64
4.3.2. <i>Design and Build.....</i>	65
4.3.3. <i>Metodika hodnocení zakázek.....</i>	67
<b>5. Zahraniční zkušenosti .....</b>	<b>68</b>
5.1.1. <i>Problémy dopravního stavitelství.....</i>	68

5.1.2. Přístupy k řešení.....	69
5.1.3. Rozložení rizik v USA a Velké Británii.....	70
5.1.4. Rozložení rizik v zemích střední a východní Evropy.....	71
5.1.5. Nepřípustné klauzule v Německu.....	71
5.1.6. Zkušenosti z Rumunska.....	72
5.1.7. Zkušenosti z Polska .....	72
<b>6. Analýza přípravy a zadávání staveb.....</b>	<b>74</b>
<b>6.1. Případové studie .....</b>	<b>74</b>
6.1.1. Rychlostní silnice R49 ve Zlínském kraji.....	74
6.1.2. Dálnice D3 ve Středočeském kraji .....	77
<b>6.2. Analýza přípravy a zadávání staveb.....</b>	<b>80</b>
6.2.1. Řízení a příprava, role investora.....	80
6.2.2. Zákon o veřejných zakázkách.....	82
6.2.3. Analýza procesu posuzování a návrh na jeho úpravu.....	83
6.2.4. Koncepce a financování .....	84
6.2.5. Metody zadávání .....	86
6.2.6. Zkušenosti ze zahraničí .....	87
6.2.7. Shrnutí.....	88
<b>Závěr .....</b>	<b>89</b>
<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>90</b>
<b>Evidencí výpůjček .....</b>	<b>96</b>

## Předmluva

Dopravní stavby, jejich cena, způsob zadávání a kvalita odvedené práce jsou v posledních letech velmi frekventovaná témata. Je jasné, že za objevující se problémy nenesou odpovědnost pouze stavební firmy jako dodavatelé, nýbrž i stát a jeho zodpovědné organizace jako investoři.

Mým původním záměrem bylo zabývat se čistě zadáváním veřejných zakázek (s přihlédnutím k specifikaci dopravního stavitelství), avšak při sběru materiálu jsem zjistila, že na téma zadávání zakázek veřejných staveb (především na legislativní stránku věci) bylo již vypracováno několik prací. Pozadí problémů, se kterými se u zadávání zakázek dopravních staveb (ať už silničních nebo železničních) setkáváme, má dle mého názoru několik částí. Jednak jde o objektivní omezení v rozhodování, tak jak je nastaveno legislativně, zde kromě Zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. hraje velkou roli i Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí č. 100/2001 Sb., dále pak manažerské předpoklady a teoretické i praktické schopnosti odpovědných osob a v neposlední řadě i samotný proces přípravy a zadávání tak, jak je v současnosti nastaven. Zvládnout zadávání dopravních staveb na pozadí těchto objektivních mantinelů pak vyžaduje korektní subjektivní přístup odpovědného managementu.

Záměrem mé diplomové práce je proto analyzovat tato hlediska, popsat hlavní problematická místa a pokusit se najít návody na zlepšení stávající situace. Přínos práce vidím právě v tom, že se snaží postihnout komplexní stránku věci. Veškeré informace jsou čerpány jednak z odkazované literatury a uvedených zdrojů a dále pak z mé osobní projekční praxe v oblasti dopravního stavitelství a infrastruktury trvajících od roku 2007, včetně zkušeností a poznatků získaných od jiných kolegů a zainteresovaných osob.

## Úvod

Ve své diplomové práci se zabývám zadáváním dopravních silničních staveb v České republice, a to i z hlediska managementu a jeho zvládnutí. Zadavateli těchto staveb je především Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD) a dále pak jednotlivé kraje, případně obce. Důležitým předpokladem úspěchu je dostatečná kompetentnost a připravenost jednotlivých odpovědných osob, která je samozřejmě omezena jistými judikaturními mantinely, stejně jako nastavenou praxí. Každé z těchto hledisek obsahuje značné množství problémových bodů, které mohou být pro projekt klíčové.

Základním východiskem pro zpracování diplomové práce bylo studium odborné literatury včetně zákonů a zpracování rešerší a dále pak mé osobní (i zprostředkované) zkušenosti z projekční firmy, která se zabývá projektováním dopravních staveb, a to nejen z hlediska dodavatele projektové dokumentace různých stupňů (až už pro zadavatele či dodavatele stavby), nýbrž i technickým dozorem.

Práci nelze jednoznačně rozdělit na teoretickou a praktickou část. První kapitola, která popisuje vybrané manažerské metody je čistě teoretická, další kapitoly však slouží k popisu současného stavu věcí, na jejichž základě je provedena analýza, a to jednak pomocí kauzální analýzy a jednak za využití případových studií. Základem hodnocení je sběr informací, k němuž slouží nejen pozorování, nýbrž i důkladná analýza dostupných dokumentů a informací.

Na základě těchto informací bylo vytipováno několik kritických oblastí, z nichž všechny mají vliv na úspěšné zadávání dopravních staveb. Tímto zadáváním není myšleno pouze zadávání veřejných zakázek dle příslušného zákona, nýbrž celá příprava staveb od jejich koncepce, projednávání, až po samotné vypisování veřejných zakázek a dohled nad jejich realizací.

Všechny zmíněné oblasti pak dle mého názoru spadají do širšího pojmu slova management, chápáno jako řízení, neboť všechny jsou nutné pro hladký a korektní chod přípravy zakázek dopravních staveb, tak jak je v názvu práce obsaženo ve formě *management zadávání*.

První kapitola diplomové práce se zabývá řízením firem se státní účastí, představuje některé důležité metody využitelné v oblasti řízení a kontroly a rozhodování v oblasti veřejného sektoru, které by si měli odpovědní manažeři osvojit. Druhá kapitola

se zabývá legislativními omezeními, kterými je zadavatel svázán – jedná se především o Zákon o veřejných zakázkách a Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Třetí kapitola popisuje veřejné zakázky a PPP projekty včetně analýzy jejich přínosu. Čtvrtá kapitola ukazuje současný stav přípravy a zadávání zakázek dopravních staveb, představuje investora a způsob financování. Pátá kapitola popisuje některé přístupy a výsledky ze zahraničí. Šestá kapitola na případových studiích dvou staveb ukazuje problematiku a kritická místa přípravy a zadávání staveb a dále pak analyzuje předložená fakta, včetně námětu na jejich zlepšení. Závěr pak shrnuje shromážděné poznatky a doporučení.

# 1. Manažeri ve veřejné sféře

Ačkoliv můžeme najít mnoho odlišností mezi privátním a veřejným sektorem, bylo by chybou se domnívat, že management, manažerské metody, postupy, manažerské rozhodování jsou svojí podstatou důležité jen v privátním sféře podniků a firem, neboť řízení je nutností, ať už se jedná o výrobní podnik nebo organizaci zřizovanou státem. Veřejná správa potřebuje, a to stále aktuálněji, využívat poznatků, které byly převážně vyzkoušeny a zdokonaleny v komerční sféře, i když to v žádném případě neznamená, všechny poznatky klasického i moderního managementu lze aplikovat stejnou měrou, a že je možné stát a jeho instituce řídit jako podnik či firmu.

## 1.1. Management a manažerské funkce

Management nemůžeme chápat jako jakýsi seznam návodů na řízení organizace. Management jako takový představuje soubor poznatků, které by si měl každý manažer osvojit a používat je jako základní podklady pro svou práci (Veber, 2009). Nezáleží přitom na tom, zda se jedná o vedoucího či řadového pracovníka, v podniku nebo veřejné instituci, neboť všude je možné najít několik společných rysů, které jsou předpokladem pro zdárné zvládnutí vytyčeného (zadaného) úkolu.

*„Management lze nejobecněji charakterizovat jako souhrn všech činností, které je potřeba udělat, aby byl zabezpečen chod organizace.“ (Veber, 2009)*

Konkrétní náplň manažerské práce, stejně jako konkrétní manažerské přístupy se samozřejmě mohou lišit, přesto však můžeme nalézt základní společné rysy, které například Veber (2009) popisuje následovně:

- určení výstupů (dosažených výsledků, cílů, hodnot, přinesených užitků)
- zabezpečení zdrojů (personálních, finančních, technických)
- řešení průběhu činnosti (koordinování apod.)

Manažerskou práci můžeme klasifikovat do manažerských funkcí. Celá řídicí práce se pak dělí na několik činností – jednotlivých funkcí. Nejstarší klasifikace dle Henriho Fayola je na *plánování, organizování, příkazování, kontrolu, koordinaci*. Veber (2009) pak rozlišuje *rozhodování, plánování, řízení implementace, kontrola, řízení lidí, komunikace*.

### **1.1.1. Řízení ve veřejném sektoru**

Ve veřejném sektoru existuje celá řada procesů, které mají charakter rozhodovacího procesu. Základním rozhodovacím kritériem je přitom sledování veřejného zájmu. Základní prvky rozhodovacího procesu, kterými jsou rozhodovací subjekt a objekt rozhodování, jsou provázány přímými a zpětnými vazbami. Zpětná vazba slouží ke kontrole dosažení vytyčeného cíle, čímž můžeme provádět korekci povělů řídicího systému. V případě procesů ve veřejném sektoru dochází k tomu, že zpětná vazba nefunguje dostatečně správně. Informační kanály zpětné vazby jsou příliš úzké a proudí jimi omezené množství informací, potřebných k provádění kontroly a korekce. Následkem jsou pak například časová zpoždění účinků vládních opatření. (Ochrana, 2002).

Celý problém tkví v nastavení řídicích procesů, jež jsou založeny především na kontrole působící na bázi zpětné vazby. Ideálním stavem je naopak realizování korekčního procesu za využití aktuálních informací. A ačkoliv v dnešní době již existuje dostatečně bohatý zdroj informací, je třeba dokázat tyto informace také zpracovat a využít. Vhodným prostředkem k nápravě stavu je využití kontroly s dopřednou vazbou, která využívá monitorování vstupů do procesu a zjišťování, zda jejich stav odpovídá plánovaným veličinám. Korekční činitel je tedy obsažen v procesu dříve, než dojde k ovlivnění výstupu. (Ochrana, 2002)

### **1.1.2. Kontrolní činnost**

V oblasti výdajových aktivit veřejného sektoru probíhá tzv. procesní kontrola, v praxi se projevuje tím, že kontrolní činnost se soustředí primárně na procesně právní stránku. Z ekonomického hlediska je však důležité sledovat i účelnost a efektivnost vynaložených nákladů. Kontrola prováděná například Nejvyšším kontrolním úřadem je kontrolou procesní a kontrolou ex post. Kontrola výsledků je přitom kontrolou obsahovou, jejímž kritériem je sledování naplnění alokačních cílů, kontrola účinků přijatých opatření a kontrola ekonomického efektu z hlediska sledování relace vstupů a výstupů. Ke kontrole sledování vynaložených vstupů a dosažených výstupů lze využít metodologii 3E – hospodárnost, produktivitu a účinnost. (Ochrana, 2002)



## 1.2. Základní kompetence manažera

Sociální psycholog Robert L. Katz definoval tři základní okruhy kompetencí manažera. Jedná se o dovednosti *technické, lidské a koncepční*. Technické dovednosti mají význam především pro nižší management, lidské dovednosti pro všechny úrovně managementu a nakonec koncepční dovednosti jsou základním předpokladem úspěchu vrcholového managementu. (ManagementMania, 2011)

### 1.2.1. Odborné znalosti

Odborné znalosti získáme především vzděláváním. Hlavní část vzdělávání pak zcela jistě tvoří školní příprava – včetně nadstavbových studií pro manažery jako je např. MBA. S ohledem na rychlost doby, ve které žijeme, je pak jasné, že tyto jednou získané znalosti nejsou dostačující pro celou manažerskou praxi. Proto je potřeba, aby se tyto znalosti průběžně doplňovaly a rozšiřovaly. Ochota k dalšímu soustavnému sebevzdělávání je jednou z důležitých rysů schopného manažera. Praktické zkušenosti jsou získávány především praxí. Osvojení a zvládnutí správných řídicích praktik, odborné dovednosti a technické dovednosti patří taktéž k základní výbavě manažerů. (Veber, 2009).

### 1.2.2. Osobnostní charakteristika

Lidská dimenze schopností manažera na prvním místě představuje vystupování osobnosti s ohledem na komunikaci, motivaci, aktivizaci pracovníků, řízení. Dalším, neméně důležitým, požadavkem je pak jakási *sociální zralost*. Pod tento pojem lze shrnout komplex osobních, mravních a etických vlastností, které jsou získány nejen dědičně, ale i výchovou. Minimálním požadavkem z hlediska sociální zralosti je dodržování zákonů a předpisů, nadstavbou představuje schopnost rozlišit dobro od zla, a to nejen v konečném dosažení cíle, ale i v použití metod, jak ho dosáhnout (Veber, 2009).

Z hlediska osobnostních rysů a sociální zralosti manažera ve veřejné sféře je třeba zdůraznit nejen důraz na dodržování předpisů a nařízení, nýbrž i odolnost vůči lobby a korupci. Odborná literatura většinou pracuje s definicí lobby od Luigiho Graziana: „*Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb, ve své povaze velmi odlišná od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci.*“

*Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbyista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“*

Lobbing tedy spočívá hlavně v přinášení informací, které může zájmová osoba brát v potaz při svém rozhodování. Naproti tomu korupce představuje již zneužití postavení nebo funkce pro osobní obohacení.

### **1.3. Metody sběru informací**

Pro kontrolní činnost a její využití ke zjišťování informací o stavu sledovaného objektu ve veřejném sektoru lze využít celou řadu metod, jako je například metoda evidence a kontroly výsledků, metoda obsahové analýzy dokumentace či metody terénního sběru informací.

#### **1.3.1. Metoda evidence a kontroly výsledků**

Metoda evidence spočívá v získávání, zpracování, analýzy a systematizace údajů, které jsou obsaženy v nejrůznějších dokladech a dokumentech. Informace potřebné ke kontrole a korekci jsou zde uvedeny v podobě kvantitativních ukazatelů. Předpokladem správně fungující a účelné kontroly je získání nejen informací kvantitativních, ale i kvalitativních a metoda evidence musí být zakomponována do celého řídicího procesu. Problém může představovat definice potřebných ukazatelů, pokud nelze přesně stanovit daný ukazatel, musíme použít tzv. zástupný znak. (Ochrana, 2002)

Metoda evidence je jednou ze základních kontrolních metod používaných ve veřejné správě. Tlak na sběr dat, která lze jednoduše hodnotit, však může vést spíše k byrokratizaci než k účelnému využití jejich vypovídající hodnoty. Nad tím je třeba se zamyslet a stanovit klíčové ukazatele, které budou poskytovat řádnou zpětnou vazbu řídicích procesů, a nesoustředit se na pouhé vyplňování výkazů.

#### **1.3.2. Metoda obsahové analýzy dokumentace**

Podstatou této metody je sociologická analýza dokumentů, kdy v dostupných úředních dokumentech vyhledáváme potřebné údaje ve formě sdělení. Toto sdělení, ve své podstatě kvalitativní, je pak třeba kvantifikovat, což je předmětem analýzy.

Stanovené znaky můžeme sledovat z hlediska frekvence jejich výskytu. Metoda nachází dobré uplatnění při kontrole činnosti institucí veřejného sektoru. (Ochrana, 2002)

### 1.3.3. Metody terénního sběru informací

Metody terénního sběru informací tvoří důležitou skupinu metod, kdy potřebné údaje získáváme na základě použití sociologických metod terénního sběru informací. Lze sem zařadit techniku pozorování, rozhovoru a dotazníku.

**Metoda pozorování** je založena na sledování jevů, které jsou přímo dostupné pozorovateli. Předpokládáme přitom, že sledované jevy se v průběhu pozorování nemění. Pozorování může být buď *standardizované*, nebo *nestandardizované*. Při nestandardizovaném pozorování je určen pouze cíl pozorování. Absence formalizace ze strany pozorovatele přináší zvýšenou náročnost na jeho erudici a zkušenost. Naproti tomu při standardizovaném pozorování dochází k jisté formalizaci. Je třeba nejprve stanovit kontrolní cíle a na jejich základě plán pozorování, ve kterém jsou jasně definovány jevy, jenž mají být sledovány. Výsledky takového pozorování lze snadno kvantifikovat a přijímat následná korekční opatření. (Ochrana, 2002).

**Metoda rozhovoru** využívá k získání potřebných informací cíleně formulovaných otázek, jež jsou kladeny zkoumaným osobám (respondentům). Široké uplatnění nachází při zkoumání veřejného mínění. Rozhovor může mít též podobu *standardizovaného* rozhovoru, kdy jsou závazně určeny otázky, včetně jejich formulace, nebo *nestandardizovaného* rozhovoru, kdy jsou závazně určeny pouze výzkumné cíle. Kvalita získaných informací získaných metodou rozhovoru závisí nejen na způsobu kladení otázek, ale i na jejich kvalitě. (Ochrana, 2002)

V některých případech může být vhodné využít pro sběr informací **dotazníkové šetření**. Jeho podstatou je zaslání písemného dotazu respondentům a umožňuje nám oslovit i větší skupinu osob. Dotazníkové šetření může mít podobu výzkumu či ankety, každý z těchto dvou typů lze následně dále klasifikovat podle jejich formy. Základním předpokladem úspěchu při použití dotazníků je jednoznačná a zřetelná formulace otázek, neboť není přímá vazba mezi tazatelem a dotazovaným. (Ochrana, 2002)

## **1.4. Metody hodnocení činností**

Znalost metod využitelných pro hodnocení činnosti ve veřejném sektoru je důležitá nejenom pro kontrolu, ale i pro správné rozhodování manažera. Představíme zde dvě základní metody – využití případových studií a metodu kauzální analýzy.

### **1.4.1. Případové studie**

Podstatou případové studie je zkoumání konkrétního případu, přičemž sledovaný subjekt je zkoumán ze všech relevantních aspektů. Účelem případových studií je podat podrobný popis případu a na základě metody srovnání a analogie poukázat na souvislosti s obdobnými jinými případy. Potřebné informace jsou získávány zejména dříve uvedenými metodami sběru informací. Zvláštním typem případové studie je komparační temporální případová studie, která porovnává změny po zavedení nějaké programové aktivity, a to na základě předem vytipovaných kritérií. Při jejím vyhodnocování je třeba brát v úvahu, zda ke změnám daných charakteristik nedošlo i z jiných důvodů, než byla zkoumaná programová změna. (Ochrana, 2002)

### **1.4.2. Kauzální analýza**

Metoda kauzální analýzy je založena na principu kauzality, tedy souvislosti mezi příčinou a účinkem. Pro úspěšné manažerské řešení problému je potřeba najít jeho příčiny a ty eliminovat. Pro toto zkoumání jsou podstatné především tzv. Millovy kánony.

První z nich tvrdí, že pokud dvě nebo více situací zkoumaného jevu mají jen jednu shodnou společnou okolnost, pak tato je příčinou daného jevu. Druhý kánon říká, že jestliže existuje nějaká situace, v níž se zkoumaný jev vyskytuje, a stejně tak situaci, v níž se zkoumaný jev nevyskytuje, a mají-li tyto dvě situace společné všechny okolnosti s výjimkou jedné, pak právě tato okolnost je účinkem nebo příčinou nebo alespoň neoddelitelnou částí příčiny daného jevu. Třetí kánon říká – jsou-li dvě nebo více situací, v nichž se jev vyskytuje, pak mají jen jednu okolnost společnou, zatímco dvě či více situací, v nichž se jev nevyskytuje, nemají s výjimkou nepřítomnosti této okolnosti nic společného. Čtvrtý kánon – jestliže z nějakého jevu vydělíme takovou část, o níž již víme, že je účinkem určitých předpokladů, pak zbytek jevu je následkem zbývajících předpokladů. Pátý kánon říká, že libovolný jev, který se mění, pouze pokud s určitým způsobem mění jiný jev, je buď příčinou, nebo účinkem, nebo je s ním spjat příčinnou souvislostí. (Ochrana, 2002)

## 1.5. Tvorba koncepcí a generování nových idejí

Jedním z úkolů, kterým se zabývají řídicí pracovníci ve veřejné správě, je formulování nových koncepcí a přinášení nových idejí. K tomu lze samozřejmě využít různých metod, představíme zde několik z nich.

### 1.5.1. Brainstorming

Podstatou *metody brainstormingu* je skupinové týmové generování nových nápadů. Výchozím krokem je definování problému v přípravné fázi. Její součástí je i volba vhodných účastníků diskuse v doporučeném počtu cca 12 osob. Účastníci diskuse by měli být s daným problémem obeznámeni a rozumět mu. Po svolání diskuse, která se vede podle jasně daných zásad, jsou jednotlivé nápady pečlivě a doslovně zaznamenávány. Po skončení prvního dne se diskuse uzavře a další den jsou jednotlivé nápady seříděny do skupin a podrobeny kritické diskusi, zahrnující komplexní analýzu z různých hledisek a ke každému nápadu je zaujímáno stanovisko, zda je realizovatelný či nikoliv. Vyloučení nevhodných návrhů musí být zargumentováno. (Ochrana, 2002)

Modifikací brainstormingu je pak *brainwriting*, při kterém se navrhovaná řešení píšou na list papíru, který je volně k dispozici jednotlivým členům diskuse, kteří na něj připisují své vlastní návrhy. Při metodě 635 napíše šest ředitelů na svůj list tři náměty a pak tento list předá ostatním. Ti pak ve svých dalších návrzích vycházejí z jich obdržených návrhů kolegů. Celý cyklus se opakuje pětkrát a výsledkem je celkem 90 námětů, které jsou následně vyhodnocovány. (Ochrana, 2002)

### 1.5.2. Metoda Delfy

Metoda Delfy byla původně vypracována pro potřeby prognózování, její podstatou je využití anonymity úsudku expertů. Prvním krokem je definování problému a jeho následná transformace do podoby dotazníku, který se poté zasílá vybraným expertům. Po vyhodnocení dotazníku je zaslán další, doporučováno je vypracování zhruba čtyř dotazníků, tedy čtyři kola zaslání. Dotazníky sestavujeme tak, aby každý expert měl možnost posoudit názory a návrhy jiných expertů a případně modifikovat vlastní názor. Získané odpovědi znovu vyhodnotíme a s ohledem na zjištěné názory transformujeme opět do dotazníku. V ideálním případě dosáhneme co největší shody v názoru expertů na daný problém. (Ochrana, 2002)

### **1.5.3. Iškavův diagram**

Iškavův diagram, rovněž znám pod názvem graf rybí kosti, je technika analyzující příčiny a důsledky určitého stavu a hledání východiska řešení. Je vhodné jej použít pro podporu rozhodování v první fázi tvorby koncepcí. Na úvod je potřeba přesně popsat existující stav a identifikovat problém. Na tomto základě se vydělí jednotné důsledky daného stavu a úkolem je hledání příčin ke každému důsledku. Konstrukce je založena na tom, že na vodorovnou osu zakreslíme hlavní problémové oblasti, tato část tvoří hlavní žebra ryby. Ke každé problémové oblasti pak hledáme příčiny, které umístíme k příslušné větvi. (Ochrana, 2002)

### **1.5.4. Matice SWOT**

Jednou ze základních zásad při tvorbě koncepcí je vypracování ve formě alternativ, v nichž by měly být zohledněny různé variantní strategie, jak řešit daný problém. V koncepci pak musí být především zohledněny možnosti realizace s ohledem na celkovou analýzu situace. Pro takovou analýzu lze použít matici SWOT nebo TOWS.

Výchozím krokem je analýza existujícího stavu. Je třeba identifikovat vlastní silné stránky – lidské, věcné a finanční zdroje i ostatní faktory, jež jsou předpokladem úspěšné realizace (S). Přitom je třeba též identifikovat všechny vnitřní faktory, které mají negativní vliv (W). Vnější faktory, které ovlivňují úspěšnou realizaci koncepce, mohou být též pozitivní (O) – vnější příležitosti, nebo negativní (W). Vytvořením matice dostaneme čtyři základní strategie s odlišnými koncepčními cíli – strategie typu „maxi-maxi“ (SO strategie), strategie typu „mini-maxi“ (WO strategie), strategie „maxi-mini“ (ST strategie) a nakonec strategie „mini-mini“ (WT strategie). (Ochrana, 2002).

Důležitým předpokladem toho, aby vzniklé koncepce byly použitelné, je nejen jejich kvalita, ale i jistá alespoň střednědobá výhledovost. Při častých změnách koncepčních strategií dochází k tomu, že spolu s jistým časovým zpožděním realizovaných opatření není možné změnit stávající nevyhovující stav a problém se nachází v neustálém procesu změny odnikud nikam.

## **1.6. Manažerské rozhodování**

### **1.6.1. Rozhodování ve veřejné volbě**

Představitelé a účastníci veřejné politiky často rozhodují o výběru nejvhodnější veřejné zakázky, o volbě ekonomicky nejprínosnějšího veřejného programu. Obecně pak stojí před problémem výběru vhodné varianty. Jelikož předmětem rozhodování jsou věci veřejné, jedná se veřejnou volbu. Toto rozhodnutí může provádět jak samostatný jedinec, tak i skupina. V případě jedince se může jednat nejen o vysoce postavené úředníky typu ministra, ale i například rozhodnutí starosty malé obce. Za skupinovým rozhodováním můžeme vidět jednak hlasování v parlamentu nebo obecním zastupitelstvu, ale také hodnocení nabídek veřejné zakázky hodnotící komisí. Obecným kritériem rozhodování je ve všech těchto případech veřejný problém (Ochrana a kol., 2010).

### **1.6.2. Metodologie rozhodování ve veřejném sektoru**

Rozhodovací činnost pro nalezení řešení problému lze rozdělit na několik metodických kroků, které jsou zde uvedeny a stručně charakterizovány tak, jak je uvádí například Ochrana (2002).

- Vymezení problému a identifikace možností řešení

Při hledání problémové situace si klademe otázky o příčinách, důsledcích a tendencích daného stavu, potřebě jeho řešení, a to i jakými možnostmi a s jakými cíli.

- Stanovení možných cílů řešení

Cíle definujeme jako kvalitativní a kvantitativní očekávané stavy. Kromě definice cílů je třeba stanovit i kritéria k jejich měření, verifikovat je, stanovit priority, prověřit adekvátnost, určit jakými prostředky bude cílů dosaženo, provádět koordinace a nakonec i zpětnou kontrolu práce s cíli. Pro stanovení prostředků k úspěšné realizaci cílů lze použít například metodu řízení dle cílů (MBO). Základním předpokladem úspěšného stanovení cílů je to, když cíle splňují charakter SMART (viz kap. 1.5.4.)

- Analyzování rámcových podmínek řešení

Podmínky lze rozdělit na objektivní, kam patří všechny okolní vlivy, jako například existující legislativní prostředí, rozpočtová omezení apod., a dále na podmínky subjektivní, do kterých zahrneme všechny vnitřní předpoklady spjaté s rozhodovací činností – odborné připravenosti subjektů, manažerské způsobilosti, mravní kvality.

- Stanovení alternativních postupů řešení

Alternativy jsou jednotlivé realizační možnosti, při jejichž stanovování je třeba rozlišovat mezi formální a reálnou možností.

- Určení kritérií k hodnocení alternativ

Kritéria umožňují vzájemné poměrování alternativ a jejich seřazení podle toho, jak přispívají k naplnění vytyčeného cíle. Kritéria mohou být jak kvantitativní, tak kvalitativní. Kvantitativní kritéria využívají přímé hodnocení na základě předem definovaných veličin. Kvalitativní kritéria je třeba pro správné využití transformovat na měřitelné veličiny, vyjádřené například intervalovou stupnicí.

- Hodnocení a třídění alternativ
- Výběr nejvhodnější alternativy

Pro hodnocení a výběr alternativ se používají různé metody. Obecným kritériem je sledování veřejného zájmu a k výběru dochází v rámci veřejné volby.

- Sestavení doporučující důvodové zprávy k doporučení realizace vybrané alternativy
- Realizace vybrané alternativy

Pro podporu rozhodovacích procesů můžeme použít různé metody. Jednou skupinou metod jsou inputově – outputové metody. Patří k nim *analýza minimalizace nákladů CMA*, *cost-benefit analýza (CBA)*, *analýza efektivnosti nákladů CEA* a *analýza užitečnosti nákladů CUA*. Společným rysem těchto metod je využití měření nákladů v hodnotových jednotkách. Odlišnosti jednotlivých metod spočívají v různé kvantifikaci výstupů – jak vyplývá z názvů - CMA metoda je neměří, metoda CBA měří v peněžních jednotkách, metoda CEA v neutrálních jednotkách a metoda CUA měří užitečnost. Další možností je využití stupnic, při jejich používání je důležitá metodika vhodného výběru stupnice. Stupnice mohou být neuspořádávající, kam patří nominální stupnice, nebo uspořádávající, kam patří kardinální a ordinální stupnice. Poslední možností využitelnou pro podporu rozhodování jsou metody váženého měření. (Ochrana, 2002)

V následujících kapitolách budou všechny výše jmenované metody stručně představeny. Obecně lze říci, že propracovaná metodologie rozhodovacích procesů je klíčem k úspěšnému řízení veřejné správy. Pro zajištění tohoto faktu jsou vydávány například metodiky k hodnocení veřejných zakázek. Povědomí o těchto metodikách by však mělo být dle mého názoru větší než je tomu doposud.



### **1.6.3. Analýza minimalizace nákladů - CMA**

Analýza minimalizace nákladů CMA dochází pouze ke kvantifikaci vstupních nákladů a vybraná varianta se hledá jejich minimalizací. Nezbytným předpokladem je to, že obdržené výstupy jsou kvalitativně i kvantitativně shodné. Ke stanovení nákladů můžeme použít buď analytický postup, kdy každá činnost je nákladově ohodnocena, nebo například parametrický odhad nákladů na bázi expertních odhadů, katalogových cen, technických standardů a analogií. (Ochrana, 2002). Metoda minimalizace nákladů je využívána při výběru veřejných zakázek dle nejnižší ceny. Vzhledem k tomu, že pro analýzu přesného stanovení nákladů je potřeba získat dostatečné množství informací, používá se oceňování dle katalogových cen a standardů.

### **1.6.4. Analýza společenských nákladů a přínosů – CBA**

Účelem cost-benefit analýzy je porovnání přínosů navrhovaných alternativ řešení daného problému, a tím doporučit k realizaci nejvhodnější alternativu. Celkové náklady a celkové získané přínosy jsou ohodnoceny v peněžních jednotkách, základem je zjištění současné hodnoty přínosů a současné hodnoty nákladů. Alternativy můžeme porovnat pak buď rozdílem mezi těmito dvěma hodnotami, nebo podílem těchto dvou hodnot. Je třeba mít na paměti, že těmito dvěma postupy můžeme dojít k rozdílným závěrům. Pak je nutné si ujasnit, zda je pro nás důležitější největší čistý přínos nebo naopak největší efektivita čistých nákladů. (Ochrana, 2002)

Při použití metody CBA ve veřejném sektoru bychom měli zohledňovat celkové společenské náklady a celkové společenské přínosy, přičemž přínosem je zvýšení užitku a nákladem snížení užitku. Aplikace metody je pak vhodná tam, kde je potřeba vzít v potaz veškeré společenské souvislosti. (Ochrana, 2002)

Hodnocení cost-benefit analýzou se vzhledem k omezeným rozpočtovým podmínkám investorů na straně veřejné správy hojně využívá pro rozhodování mezi různými projekty, a to i v oblasti dopravního stavitelství. S jejím přispěním lze kvalifikovaně hodnotit i kontroverzní stavby typu vedení dálnice přes chráněné krajinné území, výstavbu spalovny komunálního odpadu či nového bloku jaderné elektrárny.

### **1.6.5. Analýza efektivnosti nákladů – CEA**

Pro porovnání podobných projektů můžeme kromě metody CMA využít metodu analýzy efektivnosti nákladů – CEA. Rozdíl spočívá v tom, že v metodě CEA existuje jeden dostatečně definovaný a kvantifikovaný cíl, že je možné na jeho základě porovnávat efektivitu jednotlivých variant. Vstupy neboli náklady kvantifikujeme v peněžních jednotkách, naopak výstupy jsou ohodnoceny v nepeněžních jednotkách naturálních. To může být například počet opravené techniky, počet obslužených zákazníků apod. Hodnocení variant spočívá v tom, že zjišťujeme náklady na jednotku výstupu, alternativy seřadíme a k realizaci vybereme tu, která má nejnižší náklady na jednotku výstupu. Podmínkou je, aby výstupy byly homogenní. Využití metody ve veřejném sektoru je především tam, kde instituce pracují na bázi hromadné obsluhy, a ocenění účinků v peněžních jednotkách je komplikované. (Ochrana, 2002)

V sektoru dopravních staveb nachází uplatnění například při rozhodování o typu stavby – náklady na jednotku výstupu pak mohou představovat náklady na jeden projetý automobil, obsluženého řidiče, tunu přepraveného nákladu atd. Například při rozhodování o tvaru mimoúrovňové křižovatky či kruhového objezdu může být výstupem celková dopravní kapacita (špičková propustnost křížení), plynulost provozu, nebo obslužnost daného území.

### **1.6.6. Analýza užitečnosti nákladů – CUA**

V případě, že dokážeme měřit nejenom užitek změny, ale i jeho přírůstky, můžeme uvažovat i o metodě užitečnosti nákladů, která je založená na porovnávání přírůstků vstupů a výstupů. K vyjádření užítku se používají měřících stupnic (škál), ve kterých uživatel hodnotí subjektivně pocit svého uspokojení z porovnávaných alternativ. Na základě odpovědí je pak získáno celkové ohodnocení alternativy. K vyjádření pocitovaného užítku je možné využít například bodovací stupnice. (Ochrana, 2002)

Analýza užitečnosti nákladů může být vhodným nástrojem pro zjištění preferencí uživatelů při rozhodování o investorských projektech hlavně na úrovni samospráv.

### 1.6.7. Binární stupnice

Nejjednodušším typem stupnice je **nominální (binární) stupnice**. Je založená na principu kritéria „vyhovuje – nevyhovuje“, kdy variantám, které obsahují požadovanou vlastnost, přidělíme kód 1 a variantám, které vlastnost neobsahují, kód 0. Prostým sečtením obdržených hodnot dostaneme nejvhodnější variantu. (Ochrana, 2002)

Jedná se o velmi jednoduchou metodu, je však třeba mít na zřeteli, že nelze využít preference jednotlivých kritérií, ačkoliv v reálných situacích nejspíš nebudou všechny požadované vlastnosti stejně důležité. Tím dochází ke značnému zjednodušení a jisté deformaci rozhodnutí. Pokud by toto zjednodušení vedlo k nesprávnému rozhodnutí, je potřeba zvolit jinou hodnotící metodu, například metody váženého měření užítosti, která je popsána na následující stránce.

### 1.6.8. Ordinální stupnice

Pokud nám stačí pro zpřesnění rozhodování pořadí hodnocených vlastností a nepotřebujeme znát jejich absolutní velikost, můžeme použít ordinální neboli uspořádávací stupnice. Pro každou požadovanou vlastnost cíle uděláme porovnání variant a jejich uspořádání dle pořadí. Obdržená čísla však nevypovídají o intenzitě preferencí.

Ordinální stupnice může mít klasifikační nebo bodovací formu. V případě **ordinální klasifikační stupnice** pro vytipovaná hodnotící kritéria určíme pořadí a k realizaci doporučíme alternativu, která se umístí na prvním místě. Metoda však stále neobsahuje rozlišení významu jednotlivých kritérií.

Při použití **ordinální bodovací stupnice** jsou alternativy ohodnoceny na základě škály v předem definovaném intervalu, typicky škála 1-10 nebo 0-100%. Hodnotitel jednotlivým vlastnostem přiděluje na základě osobních preferencí body. Je potřeba dodržet daný postup, kdy nejprve se hodnotí jedno kritérium u všech alternativ a pak se teprve přejde k dalšímu. (Ochrana, 2002)

### 1.6.9. Kardinální stupnice

Podstatou kardinálních číselných stupnic je vyjádření vzájemného poměru užítosti alternativ, tedy určení nejenom toho, která alternativa je preferovanější, ale také o kolik. Zásadním předpokladem je tedy možnost měření užítosti poměrnými čísly

K tomuto vyjádření se používají číselné stupnice, stupnice poměrných čísel nebo stupnice hodnotových parametrů.

Číselné stupnice se člení do určitého počtu stupňů, kdy krajní body představují minimální a maximální rozsah dané měřené charakteristiky, přiřazení hodnoty spočívá v určení poměru k minimu a maximu. Součet užítostí za jednotlivá kritéria podle sledovaných alternativ za všechna kritéria pak určuje jejich celkovou užítost. Kardinální číselná stupnice může mít podobu například procentní stupnice, kdy vytipované vlastnosti vystupují jako srovnávací kritéria, přičemž pozitivní vlastnost určité alternativy s nejvyšší hodnotou odpovídá 100% a stejná vlastnost ostatních alternativ je k nim poměrově přepočítána. V případě negativních vlastností pak 100% odpovídá nejnižší hodnota dané vlastnosti. (Ochrana, 2002)

Měření užítosti poměrnými čísly používá jako základnu užítost nejméně výhodné nabídky, která má koeficient rovný jedné. Užítosti ostatních variant jsou pak vyjádřeny jako koeficient poměru k minimální užítosti. Užítost jednotlivých variant můžeme měřit i na základě hodnotových parametrů vlastností, kdy předpokládáme, že užítost je úměrná daným hodnotám. (Ochrana, 2002)

#### **1.6.10. Metody váženého měření užítosti**

Předchozí metody použití stupnic předpokládali, že význam jednotlivých kritérií je stejný. Ve skutečnosti tomu však často není, některá kritéria jsou méně důležitá než jiná, a proto jednotlivým kritériím přiřazujeme váhy. Existuje řada metod, jak určit váhy jednotlivých kritérií. Mezi nejvýznamnější patří metoda párového srovnávání kritérií či Saatyho metoda. Po stanovení jednotlivých vah je třeba pro další srovnávání tato kritéria normovat. Normování se provádí podělením nenormované váhy kritéria součtem všech vah nenormovaných kritérií. Součet výsledných normovaných vah je pak roven jedné. (Ochrana, 2002)

*Metoda párového srovnávání* pracuje na principu sestavení matice, ve které srovnáváme každé dvě kritéria, přičemž preferované kritérium ohodnotíme jedničkou a zbylé nulou. Stejný postup použijeme v metodě vážené užítosti, kdy stanovíme neváženou užítost vztahující se k jednotlivým kritériím a poté součinem váhy a nevážené užítosti získáme užítost váženou. To nám umožní porovnat jednotlivé varianty s ohledem na váhu jednotlivých kritérií. (Ochrana, 2002)

V případě, že chceme zapracovat do rozhodování význam jednotlivých cílů, použijeme *metodu postupného rozvrhu vah*, a to tak, že cílům přiřadíme určitou váhu a tu poté vztáhneme na jednotlivá kritéria. Na rozdíl od párového srovnávání vah můžeme vytipovat základní sledované oblasti kritérií, kterým se stanoví závazně váha pro celou danou oblast. Váha v každé oblasti se rozvrhne na kritéria jednotlivých oblastí a nakonec se stanoví váhy jednotlivých kritérií. Výsledná váha je rovna součinu váhy a váhy v oblasti. (Ochrana, 2002)

Při rozhodování ve veřejném sektoru můžeme využít i speciálních rozhodovacích tabulek. Podstata spočívá v implementaci komplexního kritéria pro hodnocení alternativ, které pak umožňuje stanovit jejich pořadí. Podmínkou je, aby dílčí kritéria byla agregovatelná a vyjádřitelná ve stupních, komplexní kritérium se pak spočítá podle určitého vzorce. V první fázi vybíráme dílčí kritéria a ordinální škály a pomocí nich vytvoříme komplexní kritérium. Ve druhé fázi provedeme vyhodnocení jednotlivých alternativ a výsledky vyjádřené ve stupních ordinální škály jsou pak vyhodnocovány. Toto vyhodnocování provádí experti, skupinově nebo individuálně a výpočet komplexního kritéria vychází z průměrného hodnocení členů komise. (Ochrana, 2002)

## 1.7. Řízení podle cílů – MBO

Řízení podle cílů – *Management by Objectives (MBO)* poprvé popsal P. F. Drucker ve své knize *The Practice of Management* z roku 1955. Zmiňuje zde již tehdy používaný koncept řízení u větších amerických firem, například General Electric, kde se s ním také Drucker setkal. Je to metoda založená na stanovení a vzájemném odsouhlasení cílů a vyhodnocování úspěšnosti jejich dosahování.

### 1.7.1. Charakteristika MBO

Na rozdíl od úkolového řízení umožňuje koncepční řízení na základě krátkodobých, střednědobých i dlouhodobých cílů (Ochrana, 2002). K charakteristickým rysům řízení de MBO patří (Veber, 2009):

- Postupný rozklad od cílů určených pro organizaci jako celek až po cíle pro výkonnou a provozní úroveň.
- Spoluúčast manažerů nižších úrovní na formování cílů vyšší řídicí úrovně
- Postupným rozkladem získávají cíle na konkrétnosti, jsou stanovena měřítka jejich hodnocení.
- Podřízení mají možnost zapojit se do diskusí o tvorbě cílů a pochopit důvody k jejich koncipování
- Přijaté cíle slouží i jako nástroj kontroly.

### 1.7.2. Stanovení cílů

Cíle by měly splňovat podmínku SMART, tedy být jasně vymezené (*specific*), měřitelné (*measurable*), přijaté po vzájemné dohodě (*agreed*), realistické (*realistic*), sledovatelné (*trackable*). (Veber, 2009)

Jak již bylo uvedeno, tvorba cílů při uplatňování metody řízení podle cílů je spoluúčast jednotlivých složek daného segmentu veřejného sektoru při formulování cílů, které jsou odvozovány od obecného cíle. Postupným dekomponováním na cíle nižšího řádu vzniká strom cílů. Aby byli cíle stanoveny adekvátně, je potřeba najít správné způsoby jejich určení. Lze k tomu využít metody expertízy, jejíž podstatou je formulování cílů na základě hodnocení odborníků dané oblasti, které je možné činit individuálně i kolektivně. Může mít také různou formu – metoda rozhovoru, metoda analytického

hodnocení. V případě metody rozhovoru se využívá kvalitativní hodnocení na základě představ experta. Při použití analytického hodnocení se využívá podrobná analýza dostupných informací o problému. (Ochrana, 2002)

Prvním krokem ke stanovení cílů je vymezení tzv. cíle nultého řádu, poté následuje dekompozice na cíle nižšího řádu. Definování cílů nižšího řádu se účastní složky, které budou daný cíl realizovat. Cíle jsou schváleny nadřízenými orgány. Cíl vystupuje jako ideální možnost, jehož přeměna plně podléhá realizujícímu subjektu. Metoda řízení podle cílů je založena na aktivní účasti, aktivitě a tvořivosti všech složek. Tvorba cílů musí zahrnovat i časovou složku, cíle můžeme členit na cíle s dlouhodobým výhledem (10-15 let), střednědobé (cca 5 let) a krátkodobé (zpravidla 1 rok).

Důležitým předpokladem pro zavedení metody MBO je, aby tvorba cílů obsahovala kvantifikaci cílů, jejich časové horizonty, stanovení priorit cílů a v neposlední řadě i kalkulaci, v níž budou stanoveny požadavky na zdroje a jejich srovnání s disponibilními prostředky (Ochrana, 2002) Jistým úskalím MBO může být jistá náročnost na přípravu, která souvisí především se zpracováním, projednáváním a úpravami plánů. Dále je třeba dávat pozor na to, aby nebyli preferovány krátkodobé cíle. (Veber, 2009) V oblasti státní správy je kritickým obdobím čtyřletý volební cyklus, který vede k výhledovým horizontům cca 2 let, neboť je třeba odečíst období následující po volbách a před volbami. Uveden problémy by měl částečně řešit zákon o státní službě, zda se tak stane, však ukáže až čas, zákon je v platnosti prvním rokem.

## 1.8. Projektový management

Dopravní stavby, stejně jako mnoho jiných investičních akcí veřejného sektoru, jsou typickým příkladem projektu, tak jak jej chápe projektové řízení resp. projektový management. Jde totiž o skloubení časově a obsahově navazujících postupů. Tyto činnosti, spojené systémově, organizačně, časově i personálně je potřeba skloubit a řídit tak, aby bylo dosaženo projektových cílů. (Ochrana a kol., 2010)

Podle Harolda Kerznera *„projektový management je souhrn aktivit spočívající v plánování, organizování, řízení a kontrole zdrojů společnosti s relativně krátkodobým cílem, který byl stanoven pro realizaci specifických cílů a záměrů.“* (Svozilová, 2011)

Podle PMI (*Project Management Institute*) *„projektový management je aplikace znalostí, schopností, nástrojů a technologií na aktivity projektu tak, aby tyto splnily požadavky projektu“* (Svozilová, 2011).

### 1.8.1. Projekt

Dle definice IPMA (International Project Management Association) je **projekt** *„jedinečný časově, nákladově a zdrojově omezený proces realizovaný za účelem vytvoření definovaných výstupů (naplnění projektových cílů) v požadované kvalitě a v souladu s platnými standardy odsouhlasenými požadavky.“* (Kolektiv, 2012)

Dočasnost a unikátnost jsou důležité parametry, díky nimž lze projekt považovat za jedinečný a neopakovatelný. (Svozilová 2011). Dle definice profesora Kerznera je projekt jedinečný sled aktivit a úkolů, který má dán specifický cíl, definována časová omezení a stanoveny limity pro čerpání zdrojů. Tyto tři charakteristiky čas, cíle a náklady tvoří tzv. *základny projektového managementu* (Svozilová, 2011)

Ve veřejném sektoru má projektový cíl formu veřejné potřeby. K jejímu uspokojení pak veřejní činitelé vytváří veřejný projekt, smyslem jehož realizace je uskutečnit veřejně prospěšný cíl, jehož užitky jsou plánovány k uspokojení potřeb veřejnosti nebo její části. Tento veřejný projekt je zadáván formou veřejné soutěže a financován z veřejných rozpočtů (ať už celostátních, krajských nebo obecních). Musí proto splňovat požadavky zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona. Zvláštnosti jsou tedy dány zákony a vyhláškami, které upravují financování či veřejnou kontrolu. Z obsahového hlediska však platí stejné obecné charakteristiky projektu (Ochrana a kol., 2010).



## 1.8.2. Projektový manažer

Projektový management dle PMI® (Project Management Institute) zahrnuje následující znalostní oblasti:

- Řízení integrace projektů – zajišťuje integraci a návaznost na jiné projekty, zahrnuje metody a techniky pro plánování a koordinování projektu
- Řízení rozsahu projektů – analyzuje rozsah projektu
- Management času – zajišťuje plánování časových aspektů projektu ve vztahu k ostatním faktorům
- Řízení nákladů – plánování a řízení nákladů projektu, správu zdrojů, přehled všech zdrojových potřeb
- Řízení kvality – zajištění kvalitního průběhu projektu a jeho kontroly
- Management lidských zdrojů – zahrnuje způsoby a procesy vyhledávání nových osob, definování rolí apod.
- Řízení komunikace – zejména integrace informací a jejich efektivní šíření a zajištění kvalitních zpráv o stavu projektu
- Management rizik – zahrnuje procesy identifikace rizika kvalifikace, zodpovědnosti za rizika a kontrolu rizik
- Řízení dodávky – zejména výběr dodavatele, administrace, uzavírání smluv

Manažer projektu je tím, kdo je odpovědný za splnění cílů projektu při současném dodržení všech stanovených charakteristik projektu (čas, náklady, dostupnost zdrojů). Jde o klíčovou osobu řízení s přímým vlivem na veškeré projektové dění. Projektová kancelář představuje podpůrný administrativní orgán řízení projektu. Projektový tým je pak hlavním výkonným článkem projektu. (Svozilová, 2011)

Veber (2009) definuje projektového manažera jako „osobu vybavenou příslušnou působností, pravomocemi a odpovědností, disponující vhodnými osobními vlastnostmi, která organizuje a koordinuje úsilí k dosažení záměrů projektu.“ IPMA pak popisuje manažera projektu takto: „osoba, která akceptovala pověření řízením projektu. Je odpovědná řídicím a kontrolním strukturám za dosažení cíle projektu. Manažer projektu odpovídá za plánování, podávání zpráv o stavu projektu a za průběžnou kvalitu dodávaných výstupů. Vedoucí projektu.“ (Kolektiv, 2012)

Ve správné volbě manažera projektu hraje roli vhodnost pro konkrétní práci, zkušenost, technická zdatnost v oblasti předmětu projektu a vztah k zákazníkovi. (Svozilová, 2011)

Jedinečnost a unikátnost projektu tak můžou vyžadovat specifické znalosti a může se stát, že je-li manažer vhodný pro jeden projekt, nemusí tak být u jiného projektu.

### 1.8.3. Životní cyklus projektu

Životní cyklus projektu je „*souborem obecně následných fází projektu, jejichž názvy a počet jsou určeny potřebami kontroly organizace, která je v projektu angažována*“.(dle PMBOK®). Obecně pak jednotlivé fáze popisují a definují jaký typ práce má být vykonán v příslušném stupni, jaké konkrétní výstupy jsou generovány a jak jsou ověřovány, a nakonec i to, kdo je do aktivit zapojen. (Svozilová 2011)

Dolanský (1996) uvádí tři základní fáze projektu – *fáze předinvestiční, investiční a fáze provozu a vyhodnocení*. Fáze *předinvestiční* zahrnuje předběžné plánování a přípravu, jedná se o nejdůležitější část projektu, kdy je potřeba prověřit, zda jsou jednotlivé fáze projektu vůbec proveditelné. Používají se studie proveditelnosti, tzv. *feasibility study*. V rámci projektování silničních staveb je důležitou součástí studie vlivu stavby na životní prostředí, tzv. proces EIA. Finanční hledisko a vyhodnocení návratnosti vložených investic lze pak hodnotit různými metodami vícekriteriálního hodnocení.

Toto rozdělení je společné všem projektům, avšak pro konkrétní projekt by mohlo být příliš hrubé. Proto se obvykle realizační fáze dělí ještě do dalších podrobnějších fází – *zahájení, plánování, realizace a ukončení* (Doležal, 2011)

Svozilová (2011) popisuje základní rozdělení dle teorie systémů dle Clelanda a Kinga:

- konceptuální návrh - obsahuje základní formulaci záměrů, hodnocení přínosů a dopadů, odhady nákladů a času, předběžná analýza rizik
- definice projektu - je zpřesnění první fáze
- produkce – vlastní realizace projektu
- operační období – užívání předmětu projektu
- vyřazení projektu

Přitom je třeba mít na paměti, že plánování nemá být popisem, toho *co se stane*, nýbrž toho, *co chceme, aby se stalo*. Řízení realizace projektu by pak mělo být procesem,

kterým slouží k tomu, aby se plánované události skutečně staly a naopak nedocházelo k neplánovaným. (Dolanský, 1996).

Veber (2009) mluví o těchto fázích projektového řízení:

- vymezení zadání projektu
- plánování projektu
- realizace projektu
- předání a vyhodnocení projektu

#### 1.8.4. Metody a nástroje projektového managementu

Klíčovým faktorem úspěchu projektu je jeho správná definice. „*Čím vágněji je cíl definován, tím nejistěji projekt zřejmě dopadne a je vysoká pravděpodobnost, že dříve nebo později některá ze zainteresovaných stran začne zjišťovat, že to, co je realizováno, je úplně něco jiného, než co bylo definováno*“ (Doležal, 2009).

Dobrou pomůckou pro definování cíle projektu může být technika SMART. Podle ní by cíl měl být:

- Specifický – vědět CO?
- Měřitelný – vědět čeho jsme už dosáhli
- Akceptovatelný – všichni vědí a souhlasí
- Realistický – cíle by měly být reálné a dosažitelné
- Termínovaný – musí být určen jasný termín

Nástrojem SMART techniky je tzv. *logický rámec*, který umožňuje logicky vzájemně provázat základní parametry projektu a uvažování nad věcmi v souvislostech. Je tvořen tabulkou. První sloupec tzv. *strom cílů* zodpovídá na otázku, proč chceme dosáhnout níže uvedené změny. Dalším je sloupec *objektivně ověřitelných údajů*, který uvádí ukazatele, na jejichž základě lze říci, že daného záměru bylo dosaženo. Sloupec *způsob ověření* pak udává, jak budou tyto ukazatele zjišťovány a ověřovány a nakonec sloupec *předpokladů a rizik* stanovuje výslovně předpoklady, z nichž se vycházelo, a které podmiňují realizaci projektu. Dále je třeba uvést i významné skutečnosti, které mohou projekt ohrozit a na které je třeba dávat pozor při realizaci (Doležal, 2009).

Dalším krokem projektového managementu je plánování projektu, při kterém je třeba vzít v potaz všechny jeho aspekty – čas, zdroje, finance, personální zabezpečení atd.

Pro plánování je důležitý časový rozpis – harmonogram. Při jeho tvorbě lze využít různých metod, mezi nejpoužívanější patří Ganttovy diagramy, diagramy milníků, metoda stanovení kritické cesty (CPM), metoda PERT (Ochrana a kol., 2010).

*Ganttovy diagramy* patří k nejstarším technikám, znázorňují posloupnosti činností v čase. Výhodou je jednoduchost, přehlednost, vizuální názornost, srozumitelnost. Bohužel nelze znázornit závislost mezi úkoly, stejně tak změna v délce nebo začátku jednoho úkolu se nepromítne do dalších fází.

*Diagram milníků* ve formě tabulky vymezuje jednotlivé důležité činnosti a jejich časové body, kdy musí být některé fáze uzavřeny. Neukazují však délku trvání ani návaznost jednotlivých činností.

*Metoda CPM* označuje základní metodu pro časovou analýzu projektu zobrazovaného hranově definovaným grafem. Uzly představují události (návaznosti činností) a hrany představují činnosti. Každou činnost můžeme časově ohodnotit a nalézt tak cestu s nejdelším trváním. Tu označíme jako kritickou cestu, která nemá žádnou časovou rezervu.

### **1.8.5. Koordinace projektových prací**

Zásadním problémem při tvorbě projektu je skloubení všech potřebných projektových činností do jednoho funkčního celku. Je třeba určit realizátory jednotlivých činností a odpovědné koordinační pracovníky. Můžeme k tomu využít například matici odpovědnosti, která bude obsahovat vedle časových údajů o zahájení a ukončení činnosti také *kdo činnost realizuje, kdo činnost koordinuje* a také kdo je celkově zodpovědný za danou činnost. Jinak řečeno, je třeba vymezit jednotlivé projektové činnosti a určit jim odpovídající realizační subjekty, koordinátory a završující odpovědné pracovníky (Ochrana a kol., 2010).

Z hlediska kalkulace zdrojů je třeba dále sestavit rozpočet projektu. K tomu je možné použít různé kalkulační postupy. V případě veřejných projektů se často využívá dostupných kalkulačních standardů. Pokud nelze takové standardy použít, můžeme použít metodu analogie, kdy vycházíme z informací o podobných již realizovaných projektech. Zde je však třeba upozornit na to, že například dopravní stavby jsou ze své podstaty jedinečnými projekty, silně závislými na specifických podmínkách, a je proto ošidně spoléhat na kalkulaci vycházející pouze u informací o podobném projektu.

U každého projektu je třeba také vyhodnotit rizika, která mohou ovlivnit průběh i celkovou úspěšnost projektu. V případě veřejných zakázek jde o povinnost přímo vyplývající ze zákona o finanční kontrole (Ochrana a kol., 2010).

Realizace a koordinace projektu vyžaduje kontrolu průběhu, kterou lze realizovat průběžným srovnáváním s plánem a kontrolou dodržování termínů dle harmonogramu, plnění úkolů dle rozpisu práce a přidělených odpovědností a kontrola čerpání prostředků. V případě veřejných prostředků jsou odpovědní pracovníci ze zákona povinni provádět nejen vnitřní kontroly, zda bylo dosaženo stanovených cílů, ale tyto projekty podléhají i externí kontrole ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu. Jejich smyslem je zjistit, zda byly všechny vynaložené veřejné zdroje použity hospodárně, efektivně, účelně a v souladu se zákonem (Ochrana a kol., 2010).

#### **1.8.6. Výhody a nevýhody projektového řízení**

Jako každý způsob řízení, i projektový management má své výhody a nevýhody, které vychází především z povahy projektu.

Mezi pozitiva můžeme uvést (Svozilová, 2011):

- konkrétní odpovědnost člena týmu je přiřazena každé aktivitě, což zůstává
- i při personálních změnách v týmu
- toto přiřazení zmenšuje nutnost dohledu zadavatele projektu
- na základě specifikace požadavků je možné jednoznačně definovat cíle projektu
- přesně jsou určeny i časové a finanční omezení projektu (harmonogram prací a rozpočet)
- potřebné zdroje mohou být uvolňovány a zapojovány dle potřeby v různých projektech
- systémový přístup přináší informace, které mohou být využity v dalších projektech

Negativa pak obsahují hlavně problémy vyplývající z nepředvídatelných změn:

- specifické požadavky vyjádřené až v průběhu realizace
- působení vnějších vlivů z okolí
- změny v technologii, organizaci i legislativě
- časové zpoždění mezi plánováním a realizací projektu

## **2. Legislativní omezení**

### **2.1. Zákon o veřejných zakázkách**

#### **2.1.1. Historie**

První zákonné úpravy týkající se zadávání veřejných zakázek se objevily se vznikem samostatného Československa. Na základě recepční normy (zákonem o zřízení Československa) došlo nejprve k převzetí rakousko-uherské právní úpravy, která byla v roce 1920 nahrazena nařízením vlády č. 667/1920 Sb. o zadávání státních dodávek a prací a prací ze dne 17. prosince 1920. a byl zákonem č. 337/1920 Sb. vydán Zadávací řád. Nařízení se vztahovalo na dodávky zboží a práce, které zadávaly orgány státní správy a jimi spravované organizace, podniky a fondy. V následujících letech byly k uvedenému nařízení vydávány prováděcí vyhlášky.

Po roce 1945 byla problematika zadávání veřejných zakázek v oblasti staveb řešena "Všeobecnými stavebními podmínkami“, které platily od roku 1947 do roku 1972. V tomto roce byla vydána novela Hospodářského zákoníku, kde byla doplněna ustanovení o veřejné soutěži, užší soutěži a veřejném příslibu. Ustanovení o veřejné soutěži bylo následně novelizováno zákonem č. 103/1990 Sb. V roce 1990 byl vydán Zadávací řád staveb, který byl však nezávazný a s omezenou působností. V roce 1994 byly jeho nedostatky dořešeny schválením první zákonné úpravy České republiky řešící veřejné zakázky – zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Zákon byl v následujících letech několikrát novelizován.

Se vstupem České republiky do Evropské unie bylo třeba uvést národní legislativu do souladu s evropskými právními předpisy. Přejímání evropských směrnic v oblasti veřejných zakázek se promítlo v zákoně č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Kvůli přijetí dalších směrnic ES a jejich začlenění byl vydán nový zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který je stále v platnosti. (Jelínek, 2015; JUSTITIA, 2015)

## **2.1.2. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách**

**Zákon č. 137/2006 Sb.**, o veřejných zakázkách zrušil zákon č. 40/2004 včetně jeho prováděcích předpisů. Dosud platný zákon v průběhu svého působení doznal již téměř dvacet novelizací a pro rok 2016 se počítá s plně novým zákonem. Stávající zákon tedy upravuje a vymezuje postup při zadávání veřejných zakázek a je koncipován do 9 částí a 3 příloh. Jednotlivé část zákona jsou:

**Obecná ustanovení** – kde jsou definovány základní pojmy, jako veřejný zadavatel veřejné zakázky, centrální zadavatel, vymezuje relevantní činnosti působení, souběh činností, zásady postupu zadavatele a definuje pojem veřejná zakázka a související pojmy.

**Zadávací řízení** – tato část popisuje druhy zadávacích řízení a popisuje podmínky jejich použití, zahájení a průběh zadávacích řízení, jednotlivé lhůty v zadávacím řízení patné pro veřejného zadavatele, zadávací dokumentaci a technické podmínky, požadavky na kvalifikaci, požadavky na nabídky, otvírání obálek s nabídkami, hodnotící komisi včetně hodnotících kritérií a ukončení zadávacího řízení.

**Zvláštní postupy v zadávacím řízení** – předběžné oznámení a pravidelné předběžné oznámení, rámcové smlouvy (včetně hodnotících kritérií a zadávání veřejných zakázek na základě rámcových smluv), dynamický nákupní systém (zavedení, zařazení a zadávání zakázek v dynamickém nákupním systému), elektronické aukce (podmínky, rozsah použití, průběh), dále je zde popsáno zadávání částí veřejných zakázek (připouští-li povaha předmětu veřejné zakázky její rozdělení na části), opční právo, nabídky zahrnující dodávky ze třetích zemí, zvýhodnění dodavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením.

**Zvláštní postupy** – mezi zvláštní postupy řadí zákon například soutěž o návrh (vymezuje její použití, oznámení, průběh a hodnocení), výběr subdodavatele v případě veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti.

**Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele** – tato část se zabývá rozsahem a způsobem podání námitek proti rozhodnutí zadavatele, dále pak stanovuje výkon dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, stanovení výše kauce, kterou je stěžovatel povinen zaplatit při podání stížnosti, definuje účastníky řízení, předběžné opatření i postup při zastavení řízení, řeší správní delikty.

**Seznam kvalifikovaných dodavatelů, systém certifikovaných dodavatelů, zahraniční seznam dodavatelů, rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek** – vedení, prokazované údaje, možnosti prokázání kvalifikace či vystavení certifikátu, důležitou součástí je rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek.

**Společné ustanovení** – tato část zákona shrnuje ustanovení společná všem druhům zadávacích řízení, určuje možné způsoby uveřejnění, uveřejňování smluv, komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem, elektronické prostředky a elektronické nástroje, ochrana informací, náklady a poplatky, přepočet na českou měnu, uchovávání dokumentace, dále pak odůvodnění veřejné zakázky, informační systém a citlivá činnost.

### **Přechodné a závěrečné ustanovení**

#### **Účinnost**

#### **2.1.3. Novela č. 40/2015 Sb.**

V roce 2015 ve Sbírce zákonů vyšla novela zákona o veřejných zakázkách, která začala platit 6. března 2015. Tato novela by měla být prvním krokem k připravované změně v oblasti veřejného financování investic. Účelem novely je především částečné zapracování nových pravidel vyplývajících z evropských měřnic přijatých v únoru 2014 a částečná eliminace problematických míst stávající právních úpravy a odstranění nedostatků. Provedené změny mají převážně technický charakter, hovoříme o tzv. technické novele. (MMR, 2015b)

Mezi nejvýznamnější změny patří zejména následující tři:

- Možnost zadat vícepráce v zakázce na stavební práce nebo služby do limitu 30% původní ceny veřejné zakázky, postupem v jednacím řízení bez uveřejnění, pokud potřeba těchto víceprací vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat. Tím je umožněno jednodušší zadání víceprací, které vznikly v případě vad projektové dokumentace a nikoliv jako důsledek jednání zadavatele (investora).
- Zrušení povinnosti rušit zadávací řízení v případě jediné nabídky; změna umožní provést hodnocení a vybrat jako nejvhodnější i jedinou nabídku, která byla podána, resp. zůstala k hodnocení. Zákon tím vyšel vstříc požadavkům zadavatelů, kdy v některých specifických oblastech bylo třeba rušit výběrová řízení, pokud se přihlásil jen jeden zájemce, a to často i v případě že nabídka byla



ekonomicky výhodná. Zůstává však na zadavateli, aby prokázal, že podmínky a kritéria řízení nebyly nastaveny právě tak, aby vedly pouze k jediné obdržené nabídce.

- Důležitým bodem, kterým se v zákoně objevilo hodnocení kvalifikace, je zavedení nového dílčího hodnotícího kritéria „organizace, kvalifikace a zkušenosti osob zapojených do realizace veřejné zakázky, pokud mají významný dopad na její plnění.“ Vedle ceny se tak objevuje další možné dílčí kritérium.

Další důležité souvisící skutečnosti zmíněné v technické novele, které mají také velký dopad na dopravní stavitelství:

- Zrušení seznamu hodnotitelů
- Povinnost připojit důkazní prostředky k návrhu
- Odstranitelné a neodstranitelné vady návrhu I
- Zamezení podávání takových částí návrhů, které se skutkově neodůvodněně liší od souvisejících námitek
- Změny kauce
- Odstranitelné a neodstranitelné vady návrhu II
- Zvláštní ustanovení o průběhu řízení o přezkumu v oblasti veřejných zakázek
- Zrušení požadavku na oponentní posudek předkládaných ministerstvem
- Zrušení požadavku na členy hodnotící komise

Pro potřeby zadavatelů vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj dokument nazvaný *Metodika zadávání veřejných zakázek*. (MMR, 2015a)

#### **2.1.4. Připravovaný nový zákon**

V listopadu 2015 byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v prvním čtení schválen návrh nového zákona o veřejných zakázkách. Z pohledu Ministerstva pro místní rozvoj se jedná o klíčový zákon, který je nutný pro další čerpání evropských dotací.

Od zákona se dále očekává, že zkultivuje a zjednoduší zadávání veřejných zakázek, a to zvláště s ohledem na místní samosprávy a menší celky. Měl by totiž výrazně snížit administrativní zátěž a dále nabídnout celou řadu kritérií, která budou moci hodnotitelé použít k hodnocení obdržených nabídek. Tím by se zajistilo, že se nebudou projekty soutěžit pouze podle nejnižší nabídnuté ceny, jak je tomu doposud.

Návrh zákona dále předpokládá, že zadavatelé dostanou více volnosti (ale i zodpovědnosti), neměli by být tolik svázáni podrobným návodem, ale naopak zákon by měl nastavit jasná pravidla, která ministerstvo doplní návodnými metodikami. Mělo by být umožněno také vyloučení dodavatele, který předchozí zakázku zkažil nebo nedokončil, naopak nebude nutné vylučovat nevýhodnější nabídku kvůli drobným formálním chybám, jako například chybějící doklad nebo překlep ve výkazu výměr. Důraz je kladen i na flexibilitu tzv. podlimitního režimu.

Nový zákon také zajistí součinnost národní legislativy s evropským právem. (MMR, 2015c)

## **2.2. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**

### **2.2.1. Účel zákona o posuzování vlivů na životní prostředí**

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) upravuje posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (dále jen posuzování vlivů na životní prostředí).

Posuzování vlivů na životní prostředí podléhá vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo významně ovlivnit životní prostředí.

Účelem posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen procesu posuzování či proces EIA), které je vedeno příslušným krajským úřadem, případně Ministerstvem životního prostředí, je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení - typicky stavebním řízení.

### **2.2.2. Historie procesu posuzování**

Posuzování vlivů (záměrů) na životní prostředí bylo v české legislativě zakotveno v samostatném zákoně již od roku 1992, a to zákonem č. 244/1992 Sb. Dnes lze tento již neplatný zákon hodnotit jako nadčasový, neboť reflektoval světové a evropské trendy v oblasti životního prostředí i zdraví obyvatel. Zaváděl také institut posudku, který je dodnes hlavní kontrolou objektivnosti procesu posuzování velkých záměrů. Naopak jeho slabinou bylo např. plné posuzování všech záměrů, které naplnily uvedené limity, č. neomezené délka platnosti vydaného stanoviska. Právě poslední jmenovaná vlastnost dnes přináší nečekané problémy, neboť příprava především dopravních staveb se táhne v některých případech i několik desetiletí a za tu dobu se situace v daných lokalitách mohla významně změnit.

Nový zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nabyl účinnosti na začátku roku 2002. Oproti předchozí úpravě jsou záměry rozděleny do dvou hlavních kategorií s označením I a II. Záměry kategorie I vyžadují vždy plné posuzování, tj. zpracování tzv. *dokumentace EIA* autorizovanou osobou a vydání stanoviska. Pro záměry kategorie II se zpracovává nejprve tzv. *oznámení záměru*, jenž končí vydáním závěru zjišťovacího řízení, ve kterém je konstatováno, zda záměr vyžaduje nebo nevyžaduje plné posuzování.

Do záměrů kategorie I, které podléhají plnému posuzování *vždy*, spadají z hlediska dopravních silničních staveb novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic, případě komunikací nižších tříd nad 10 km jejich délky.

Naopak do záměrů kategorie II, které podléhají plnému posuzování pouze v případě, že je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení, jsou zařazeny ostatní stavby silnic, typicky obchvaty obcí, místní komunikace apod.

Od samého počátku procesů posuzování byla do procesu *vždy* zapojena i veřejnost. Váha vyjádření a možnosti odvolání však významně vzrostly a v případě obstrukčního jednání veřejnosti se z ní stává nepropustná bariéra blokující i dobře připravené záměry.

### **2.2.3. Posuzování vlivů dopravních staveb na životní prostředí**

Posuzování dopravních staveb patří díky svému liniovému charakteru mezi jedny z nejsložitějších záměrů. Vzhledem k tomu, že výstavba nových silnic a dálnic je veřejností v blízkosti nové komunikace vnímána velmi negativně, těší se tzv. proces EIA velké popularitě. Předkládaná odborná dokumentace a především argumentace hovořící ve prospěch záměru tak musí obstát nejen před dotčenými orgány, které se k ní vyjadřují, ale i před laickou veřejností.

S výstavbou nové komunikace je prakticky *vždy* spojen zábor zemědělské půdy, křížení vodních toků, střet s prvky územní ekologické stability (fauny a flóry) a v neposlední řadě i přiblížení se obytné zástavbě. V mnoha případech však pouze veřejnost maximálně využívá svého práva a svého významného postavení procesu posuzování. Pod záštitou příslušného úřadu se z celého procesu často stává nelítostný boj občasných sdružení a oznamovatele (investora), pro které jsou předkládané odborné studie nedostatečné, chybně vyhodnocené a záměr jako celek neopodstatněný, ačkoliv byly zpracovány autorizovanými osobami. Několikaletý proces může být (a bývá) na základě doručených negativních vyjádření a požadavků přerušen a příslušný úřad si u velkých stavebních záměrů, do kterých spadá výstavba dopravní infrastruktury, často vyžádá dopracování nových variant, které původně nebyly v hodnocení zahrnuty. Vzhledem k tomu, že proces posuzování nemá kapitolu přímo se zabývající finanční náročností záměru, je těžké argumentovat a vylučovat varianty z důvodu vyšších stavebních a provozních nákladů. V extrému vznikají návrhy na tunelové úseky dálnic v rovinném území, které jsou svými stavebními i provozními náklady mnohem dražším

řešením. Je pouze na investorovi a jím pověřených odbornících, aby jejich argumentace vedla k zachování dopravně vhodného a cenově přijatelného řešení.

Z procesu posuzování, jehož účel spočívá v minimalizování vlivů na všechny složky životního prostředí, se totiž bohužel často stává boj konkrétních obyvatel spolupracující s experty na právo v oblasti životního prostředí a hledání neexistující vhodnější varianty. Příkladem stavby, kde občanská sdružení nakonec jdou proti potřebám místních obyvatel, je dlouhotrvající kauza dostavby dálnice D8 v Lovosicích. Paradoxem totiž je, že výsledkem argumentace za lepší prostředí a zdraví občanů je nakonec nedořešený obchvat obce a tisíce kamionů projíždějících jejím středem.

Na základě výše uvedeného lze rovněž konstatovat, že oproti navazujícím řízením nelze dopředu odhadnout časovou náročnost celého procesu EIA, což komplikuje harmonogram přípravy staveb. Záměry vyžadující plné posuzování mohou být od svého zveřejnění zdárně ukončeny nejdříve cca do 6 měsíců (i so ohledem na zákonné lhůty), v případě požadavků příslušného úřadu na doplnění však nemusí stačit ani dva roky.

#### **2.2.4. Novela č. 39/2015 Sb.**

Poslední novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 39/2015 Sb., nabyl své účinnosti 1. dubna roku 2015. Novelizace zákona č. 100/2001 Sb. přináší po letech řadu významných změn, které byly vyvolány snahou České republiky vyhovět požadavkům Komise Evropské unie. Komise do té doby platné znění zákona považovalo za nekompatibilní s evropským právem (především směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU) a pokud by nedošlo k právní úpravě, hrozilo České republice zastavení evropských dotací. (Buryan, 2015)

Hrozba ztráty voličských preferencí (při pozastavení dotací) měla svůj díl na přijetí novely bez větší snahy pochopení negativních ohlasů k jejímu znění ze strany velkých investorů jakým je i ŘSD.

Velmi zjednodušeně lze konstatovat, že snahou zákonodárců bylo změnit dosavadní praxi, že kolaudovaná stavba se od záměru, který prošel procesem posuzování, může zásadně lišit. Novela tak mimo jiné zavádí institut tzv. *verifikačního stanoviska* (*coherence stamp*), které vydává příslušný úřad, v jehož kompetenci byl plný proces EIA, pro všechna navazující řízení (především stavební řízení). V případě že proces EIA byl ukončen vydáním závěru zjišťovacího řízení, se verifikační stanovisko nevydává.

Od 1. dubna roku 2015 jsou tak všechna navazující řízení velkých záměrů příslušným úřadem přezkoumávány, zda se podstatně neliší od záměru v procesu EIA. U menších záměrů by nebylo těžké tento požadavek splnit. Např. oznamovatel nové výrobní haly dokáže jednoduše stanovit své požadavky na výrobní a skladové prostory včetně potřebné infrastruktury již ve fázi studie a až do kolaudace stavby se často nevyskytují významné změny. V případě dopravních staveb se sice ve všech stupních projektové dokumentace jedná o komunikaci vedoucí z místa A do místa B, ale zvyšující se podrobnost zpracování v navazujících stupních projektové dokumentace a nově zpracovávané podklady a studie, jakými jsou např. hydrogeologický průzkum či geodetické zaměření, teprve vede ke konečné stabilizaci nivelety (především výškové). Zvýšení nivelety o jeden metr přitom vede ke zvýšení šířky záboru o min. 3 m, případně až k budování mostních objektů a veškeré posuzování v procesu EIA se tak rázem stane neodpovídajícím.

K vydání verifikačního stanoviska příslušný úřad vyžaduje zpracovat další dokumentaci, kde jsou podrobně popisovány případné odchylky od původního projektu a dále je zde uvedeno, jak jsou plněny podmínky souhlasného stanoviska, kterým byl proces EIA dříve ukončen.

Je nutné si uvědomit, že v současné době jsou v realizaci záměry, u nichž byl proces EIA ukončen cca před deseti lety. Právě tak dlouho trvá průměrně investorovi – Ředitelství silnic a dálnic, než dokáže svůj záměr postoupit do navazujícího řízení. Vzhledem k tomu, že zákon platí bez výjimky pro všechny záměry (a to i dříve předložené) dochází k významným zdržením v přípravě staveb.

Příslušné úřady, především pak Ministerstvo životního prostředí, jsou žádostmi o verifikační stanoviska zahlceny, chybí jim zkušenosti z navazujících řízení, nedokáží rozlišit, proč ke změnám došlo a vyžadující si další a další doplnění, které mají dle mého názoru mnohdy pouze odkladný účinek a slouží jako nástroj k získání času na prostudování a vydání verifikačního stanoviska, jehož souhlasný obsah je navíc dlouhé měsíce nejistý.

## 2.3. Zákon o liniových dopravních stavbách

### 2.3.1. Příprava zákona

O zefektivnění legislativy při zadávání dopravních staveb dlouhodobě usilují všechny zainteresované strany, sdružení a asociace. Dle *Asociace pro rozvoj infrastruktury* (ARI), která působí jako think-tank organizace v oblasti veřejné infrastruktury a která s ohledem na zefektivnění a zrychlení zadávání a výstavby dopravních staveb prosazuje legislativní i systémové změny v oblasti dopravy, je systémovým řešením vznik nového zákona dle německého modelu. Tento zákon o liniových dopravních stavbách by pak měl zjednodušit a zefektivnit celou přípravu dopravních staveb v ČR. Asociace předpokládá, že tento zákon by měl upravit celou výstavbu včetně procesu EIA, správních řízení a vydání rozhodnutí. Zavedením jednostupňového rozhodování a jednoho speciálního úřadu by byl speciálním zákonem oproti zákonu stavebnímu. ARI spolupracuje s Ministerstvem dopravy na formulaci a prosazení zákona (ARI, 2015a).

Zákon, resp. jeho věcný záměr, byl v říjnu 2015 poslán do meziresortního připomínkovacího řízení. Ministerstvo dopravy tak v souladu s plánem vlády pracuje na tom, aby byla příprava dopravních staveb efektivnější a jejich administrativní projednávání rychlejší. Ukazuje se totiž, že doba, která uplyne mezi plánem stavby a její realizací je v ČR neúnosně dlouhá.

Cílem návrhu je zefektivnit proces povoloovacího řízení a přitom zachovat možnost dotčeným subjektům vyjádřit se a prosazovat své zájmy. Sloučení řízení o povolení liniové stavby by společně s chystanými změnami stavebního zákona vedlo k tomu, že v jednom správním řízení by se spojilo posuzování vlivů na životní prostředí, územní a stavební řízení. Konečná podoba zákona by měla vyplynout z připomínkových řízení a dalších jednání vlády. (MD ČR, 2015). Například bude zajímavé sledovat, jak si zákon poradí se skutečností, že sloučení procesu posuzování a stavebních řízení nutně povede k požadavkům na větší podrobnost projektu pro všechny předkládané variantní řešení stavby.

### 3. Veřejné zakázky a PPP projekty

#### 3.1. Veřejné zakázky

Veřejné zakázky, tím spíše veřejné zakázky dopravních staveb v ČR, patří mezi mediálně nejdiskutovanější a nejvděčnější témata. Hlavními problémy jsou netransparentnost při jejich zadávání, vysoké náklady a vícenáklady, podezření na korupční jednání.

##### 3.1.1. Vymezení pojmu veřejná zakázka

Samotný pojem veřejná zakázka lze definovat na základě ekonomického a právního přístupu. V případě ekonomického pohledu často dochází ke směšování pojmu veřejná zakázka s pojmem veřejný projekt. Ochrana (2004) pojem veřejný projekt vymezuje jako *„systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má zpravidla charakter investiční akce. Z věcného hlediska má výsledek veřejného projektu podobu materiálního nebo duchovního produktu, který má naplňovat předem známé společenské cíle. O těchto cílech, jakož i způsobu realizace se (obvykle) rozhoduje v procesu veřejné volby. Veřejný projekt je tedy budoucí zamýšlenou akcí, která je časově omezena.“*

Veřejný projekt pak může být realizován dvěma základními způsoby, buďto vlastními silami veřejného sektoru nebo přenecháním jeho realizace externímu subjektu za úplatu. V tomto případě pak budeme hovořit o veřejné zakázce. Zjednodušeně řečeno, veřejnou zakázkou můžeme z ekonomického hlediska rozumět situaci, kdy určitý veřejný projekt realizuje za úplatu subjekt z jiného než veřejného sektoru. (Ochrana a kol., 2010)

Právním vymezením pojmu se zabývá kapitola věnovaná zákonu o veřejných zakázkách. Základem pro posouzení, zda něco je či není veřejná zakázka, je institut zadavatele. Z ekonomického hlediska lze za zadavatele považovat pouze subjekt veřejného sektoru, avšak dle právního přístupu v zemích EU sem lze zahrnout i další typy subjektů. Současná legislativa pak uvažuje se třemi skupinami zadavatelů – *veřejný zadavatel, dotovaný zadavatel a sektorový zadavatel*. (Ochrana a kol., 2010)



### 3.1.2. Přínosy a rizika veřejných zakázek

Použití institut veřejné zakázky má pro organizaci smysl pouze tehdy, pokud mu dokáže externí zadavatel danou službu nebo zboží obstarat levněji, než by to dokázal sám. V poslední době však mezi veřejností převládá názor, že veřejné zakázky slouží pouze k tunelování veřejných prostředků z rozpočtu.

Otázkou, zda používání externí produkce přináší úspory veřejnému sektoru, se zabývá celá řada studií. Jejich závěry vesměs potvrzují pozitivní dopad na efektivnost veřejných výdajů. Několik takových studií zmiňuje Ochrana a kol. (2010). Nejčastěji studie odhadují pokles nákladů o 10 až 20 %. Naproti tomu stále přetrvávají názory, že pokles nákladů není způsoben zvýšením efektivnosti v poskytování služeb, ale naopak snížením kvality služeb nebo mezd pracovníků. Porovnání kvality poskytovaných služeb je primárně hodnoceno při výběru a kontrole externího dodavatele, zatímco při interním zajištění není kvalita definována ani sledována.

Pokud lze na základě provedených studií vysledovat skutečné snížení nákladů, zbývá určit, co způsobuje tuto vyšší efektivnost externích dodavatelů. Ochrana (2010) uvádí několik teoretických hledisek. Nejdůležitějším je to, že samotné fungování veřejného sektoru umožňuje dlouhodobou existenci neefektivního fungování. Chybí totiž přímá vazba mezi příjmy organizace a kvalitou jejich výstupů a tím pak i potřebné tlaky na efektivní využívání zdrojů. Odstraněním těchto faktorů se zabývají všemožné snahy o reformu veřejné správy. Odlišnost řízení soukromého a veřejného sektoru vede k tomu, že byrokratický systém řízení ztrácí efektivní možnost využívání účetnictví a informací o nákladech a výnosech jednotlivých aktiv. Systém odměňování státních zaměstnanců, založený na mzdových tabulkách, neumožňuje dostatečně zohlednit výkonnost daného pracovníka při určování jeho mzdy. Tuto skutečnost se snaží postihnout nový služební zákon.

A konečně spotřebitelé nemají možnost odejít k jinému poskytovateli, příčinou neefektivnosti je tedy jistý monopol, nikoliv vlastnictví jako takové. Na základě předpokladu, že hlavní příčinou neefektivnosti je monopolní postavení však můžeme dojít k závěru, že pokud by musely veřejné organizace soupeřit se soukromými, může dojít ke zvýšení efektivnosti i při nevyužití externí produkce. To se například ukázalo v provozování hromadné dopravy, kdy vstup soukromých hráčů na vybrané koridory železniční dopravy vedl ke snížení ceny a zvýšení poskytovaných služeb i v případě Českých drah.

### 3.2. PPP projekty

O projektu PPP jako konceptu partnerství veřejného a soukromého sektoru se ve vyspělých zemích značně diskutuje zhruba od devadesátých let minulého století. Zastánci argumentují tím, že umožní efektivnější využívání veřejných prostředků, než jak je dosaženo při klasickém zadávání veřejných zakázek (Ochrana a kol., 2010). V naší republice se také v posledních letech mluví o tom, že hlavně výstavba nových silnic a dálnic by mohla mít podobu PPP projektů. Hlavní roli v tomto případě hraje nedostatek finančních prostředků státu na potřebné výstavbové projekty a předpoklad (možná naivní), že soukromý zadavatel bude mít lepší vyjednávací pozici a výsledky s dodavateli, čímž by mělo dojít ke zvýšení kvality při současném ušetření nákladů.

Externí produkce statků pro veřejný sektor (*veřejné obstarávání, public procurement*) se s příchodem koncepce PPP projektů rozpadá na dvě roviny – jednou jsou klasické veřejné zakázky a druhou jsou tzv. koncese, používající se především pro poskytování služeb. Typickým příkladem u dálnic znamená udělení koncese to, že externí dodavatel může dálnici postavit a poté vybírat mýtné od řidičů, na rozdíl od klasického způsobu, kdy by dálnice byla realizována veřejnou zakázkou – firma by postavila, stát by zaplatil a následně by sám mýto vybíral. Obecně můžeme říci, že veřejný sektor postoupí celou zakázku externímu dodavateli, který dostává právo vybírat od uživatelů poplatky (Ochrana a kol., 2010).

PPP můžeme charakterizovat především dlouhodobostí a finanční účastí soukromého subjektu, přičemž v případě velkých infrastrukturálních staveb se vyznačují také spojováním celého projektového celku do jedné zakázky. V případě klasické veřejné zakázky jsou naopak samostatně soutěženy jednotlivé fáze, což může vést k jistým neefektivnostem. Část rizik je tím převedena na bedra soukromého sektoru.

Rozhodování o tom, jakému typu realizace dáme přednost, by mělo vycházet z principu 3E – tedy volit tu z možností, která nejlépe splní kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. K tomu slouží tzv. srovnávací model, který porovnává celkové finanční nároky na veřejné zdroje i se zohledněním časové hodnoty peněz. (Ochrana a kol, 2010) Cílem je zjistit, který z modelů veřejná zakázka – koncept PPP je výhodnější. V posouzení můžeme najít čtyři typy nákladů - investiční, provozní, finanční a náklady v důsledku existence rizik. Investiční a provozní náklady jsou shodné, u finančních předpokládáme nižší v případě veřejného sektoru – např. z důvodu nižší úrokové sazby

poskytované státu než soukromému podniku v případě dluhového financování. Rozdíl a příklon k PPP konceptu pak může nastat právě u nákladů souvisejících s dopadem rizik. Dle zastánců PPP projektů lze předpokládat, že soukromý subjekt bude řídit rizika a z nich vyplývající dodatečné náklady (prodražování staveb, nedodržení termínu realizace, vícepráce a vícenáklady) efektivněji než stát.

### **3.2.1. Přínosy a rizika PP projektů**

Zastánci PPP projektů většinou argumentují několika očekávanými benefity (Ochrana a kol., 2010). Jedná se především o

- urychlení rozvojových programů
- zrychlení výstavby a uvedení do provozu
- snížení nákladů souvisejících s životním cyklem projektu
- výhodnější rozložení rizik
- zvýšení kvality poskytovaných služeb
- získávání dalších dodatečných příjmů
- v neposlední řadě optimální rozložení kompetencí managementu.

*Optimální rozložení kompetencí managementu* je myšleno především to, že by mělo docházet k takovému rozdělení kompetencí, kdy veřejný sektor se zabývá monitorováním a regulací a podnikatelský sektor se zabývá činností podnikatelskou a výrobní. Tedy každý využívá své silné stránky.

Vzhledem k povaze těchto projektů je však samozřejmě možné uvést několik rizikových faktorů, s kterými je potřeba se vypořádat, pokud mají PPP projekty přinést očekávaný užitek:

- dlouhodobost smluv
- zatížení budoucích generací zděděnými smlouvami
- riziko vzniku dluhové pasti
- monopolní závislost a nekompetentnost smluv
- riziko krachu dodavatele

Ze všech těchto bodů vyplývá, že se nelze spolehnout na to, že soukromý zadavatel vyřeší všechny problémy, se kterými si neví rady státní sektor, ani na to, že bude potřeba menší ostražitosti odpovědných pracovníků. Naopak, aby vše proběhlo hladce, je potřeba, aby zadavatelé z veřejného sektoru disponovali dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Nároky na management veřejné správy představují jednak

schopnost předvídat budoucí stav věci a zároveň zodpovědnost a sebereflexi politických představitelů, kteří by mohli podlehnout snaze přesunu zátěže na budoucí politickou garnituru, zatímco oni shrábnou plusové body za splnění statku požadovaného občany.

Bylo by také naivní se domnívat, že koncesionář bude jednat čistě ze své dobré vůle (i když očekáváním finančního plnění), proto je na místě řádná kontrola veřejné správy nad dodržováním smlouvy a prováděnými pracemi. V neposlední řadě je také potřeba, jak uvádí Ochrana (2010), aby veřejný zadavatel měl připravený „plán B“, neboť projekty převážně plní službu občanům a nelze proto v případě vzniklých problémů vystavit občany nepohodlí z toho vyplývajících.

### **3.2.2. PPP projekty v dopravních stavbách v ČR**

V současné době neexistuje v ČR dopravní stavba, která by byla realizována jako PPP projekt. K prvnímu vyzkoušení vybralo Ministerstvo dopravy ČR rychlostní silnici R4 a 9. září 2015 vyhlásilo veřejnou zakázku na „*Poskytování služeb právního, finančního a technického poradenství před a v průběhu zadávacího řízení na výběr koncesionáře pro projekt PPP R4*“ (viz Věstník veřejných zakázek, MMR ČR, 2015d). Zatím tedy probíhá výběr na poradce pro následný výběr koncesionáře. Tady může vznikat první problém, neboť neexistuje státní orgán, který by dokázal sám vybrat případného koncesionáře, vybraný tým poradců má sestávat z 15 odborně způsobilých osob – expertů - různě specifikovaných pozic. Bylo by nejspíš vhodné sestavit odborný poradní orgán pro celý segment dopravních staveb, nikoli pokaždé pro jednotlivou stavbu.

Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI), která sdružuje významné dodavatele všech úrovní v oblasti veřejné infrastruktury, se v říjnu 2015 vyjádřila ve svém *Komentáři k zadávacím podmínkám VZ na poradce PPP projektu R4*. Obecně vidí problém v tom, že stanovená kvalifikační kritéria i další podmínky jsou nastaveny velice striktně a tím pádem omezují možnost konkurence mezi uchazeči, a proto nezajistí dostatečný požadovaný počet konkurenčních nabídek. Hlavní problém je ten, že v současné době neexistuje v rámci střední Evropy dostatečný počet dokončených a finančně vypořádaných PPP projektů. Některé požadavky na členy týmu (například vzdělání, požadavky a zkušenosti), které můžeme požadovat za velmi striktní, mohou vést například k vyloučení lokálních expertů, kteří by naopak měli výhodu ve znalosti místního prostředí. Otázkou také je, zda předpokládaná velikost týmu – 15 lidí není

zbytečně předimenzovaná, zda by nebylo vhodnější zmenšit tým a případné další specialisty přizvat ke konkrétnímu problému. (ARI, 2015b)

### **3.2.3. Zkušenosti s PPP projekty v SR**

Jediným silničním PPP projektem, který byl v poslední době realizován v regionu střední a východní Evropy je projekt dálnice R1 ve Slovenské republice (více viz pr1bina.sk).

Slovenská vláda v roce 2007 rozhodla o urychlené výstavbě dopravní infrastruktury a jejím financování pomocí PPP projektů. Prvním takovým projektem byla rychlostní komunikace R1. Koncese byla podepsána v roce 2009, kdy byla i zahájena výstavba. Dokončení výstavby a předání proběhlo v roce 2012. Zhotovitelem stavby byla Granvia Construction, s.r.o., vlastněná společností EUROVIA CS, a. s. Koncesionářem byla francouzská společnost Granvia, a.s. Následujících 30 let se o komunikaci bude starat vybraná údržbová společnost, která bude mít na starost kromě úklidu i pravidelné opravy komunikace. Stát bude splácet koncesi formou užívání komunikace (Eurovia, 2015).

Kromě R1 se uvažovalo také o výstavbě dálnice D1. Po změně vlády v roce 2010 však byly všechny PPP projekty na výstavbu pozastaveny, neboť se vláda domnívala, že dochází k předražování zakázek (Aktuálně.cz, 2010). Následně policie začala trestně stíhat i úředníka odpovědného za vedení sekce PPP projektů na ministerstvu dopravy pro podezření, že došlo k úpravě údajů finanční náročnosti výstavby a provozování dálnice, na jejichž základě ministerstvo rozhodlo o výstavbě pomocí PPP projektu. V roce 2015 prokuratura zastavila trestní stíhání úředníka, neboť sice prokázala falšování údajů, avšak podle ní nešlo o trestný čin a D1 se nestavěla PPP konceptem (neboť došlo k zastavení přípravy). (iSITA, 2015)

V současné době se opět projekty PPP rozbíhají, v roce 2015 bylo zveřejněno oznámení o koncesi na práce pro dálnici D4 a rychlostní komunikaci R7 (MDVRR SR, 2015). Nově se tak objevují hlasy o tom, že dochází k dalšímu pokusu o vytunelování. Například Transparency International Slovensko uvádí, že PPP projekty představují velký prostor pro korupční chování a může docházet k předražování zakázek (TIS, 2010 a 2015).

### 3.2.4. Analýza možnosti uplatnění PPP projektů dopravních staveb

V rámci své projekční praxe jsem se zúčastnila přípravy a projednávání projektové dokumentace rychlostní komunikace R1 na Slovensku v rámci PPP projektu. Je jasné, že každý zhotovitel se snaží najít úspory, aby dosáhl co největšího zisku oproti vysoutěžené ceně. V případě soukromého investora pak může jít o snahu za cenu změny charakteru některých staveb, například využitím jednotné technologie (typicky využití jednoho typu opěrné zdi, ačkoliv tento typ není vhodný pro všechny typy zářezů a násypů). Pokud bychom aplikovali možnost úspor na úkor vhodnosti konstrukce na celou stavbu, lze si snadno představit možná rizika u složitějších objektů typu mostní konstrukce.

Předpokladem úspěchu PPP projektu je tedy řádná kontrola a přesné zadání požadované služby. K tomu je potřeba, aby na straně zadavatele byla zajištěna dostatečná kvalifikovanost zodpovědných osob. Pak je ale třeba uvážit, zda při zajištění stejných kvalitativních podmínek na straně veřejného sektoru, je vůbec třeba o PPP projektech uvažovat. Největší motivací v současnosti je nedostatek potřebných finančních zdrojů na velké dopravní stavby. Pokud to bude jediná motivace, dostáváme se k otázce, zda není jednodušší si potřebné finanční prostředky půjčit u mezinárodních bank a fondů. Nemusí nutně platit, že soukromá firma by dokázala při úvěrovém financování vyjednat lepší podmínky než stát s dobrým ratingem. Další otázkou pak zůstává, zda se nejedná o další pokus posunutí největších finančních nákladů na příští generaci, potažmo další vlády, které budou muset řešit platby soukromému investorovi. Argument nižších nákladů můžeme s klidnou hlavou zpochybnit právě zkušenostmi ze Slovenska, kde se ukázalo, že analýzy sloužící k porovnání projektů prováděných formou PPP či veřejné zakázky, byly upravovány ve prospěch PPP projektů, jinými slovy nepřinesly očekávané finanční úspory, které by vyvážily případná rizika.

Možná největším očekáváním, především pak laické veřejnosti, je motiv toho, že soukromá firma si dokáže lépe ohlídat stavební firmy, které budou zakázky provádět. Zejména po zkušenostech s problémy s vlnící se dálnicí D47 či D11 to vypadá, že stavební firmy se snaží stát „podfouknout“ jak jen to jde. Není však spíše problémem státu, že není schopen si lépe pohlídat kvalitu přípravy a realizace staveb? Je zcela jisté, že stejné problémy se mohou vyskytnout v partnerství veřejný sektor - soukromý zadavatel, nemluvě o tom, že v například v rámci výstavby občanských staveb můžeme vidět podobné problémy mezi developery a staviteli.

## 4. Příprava dopravních staveb v ČR

### 4.1. Státní fond dopravní infrastruktury

Dopravní stavby ve vlastnictví státu, kam patří ze silničních staveb dálnice a silnice I. tříd, jsou financovány ze státního rozpočtu a z fondů EU prostřednictvím speciálního úřadu – Státního fondu dopravní infrastruktury. Silnice II. a III. tříd, které jsou ve vlastnictví krajů a obcí, stejně jako místní komunikace, jsou pak financovány z rozpočtů svých vlastníků, za přispění státních dotací a operačních programů EU.

#### 4.1.1. Účel a zřízení

Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI) je hlavním orgánem zodpovědným za financování výstavby, modernizace, oprav a údržby dopravních staveb je. Jeho zřízení bylo ustanoveno v zákoně č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury. *„Účelem Fondu je financování výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic, celostátních a regionálních drah a dopravně významných vnitrozemských vodních cest v rozsahu stanoveném citovaným zákonem.“* Fond dále vykonává činnosti Zprostředkujícího subjektu operačního programu OP Doprava. Fond je ve smyslu zákona o státní službě služebním úřadem. Řídicími orgány jsou devítičlenný výbor, jehož předsedou je ministr dopravy, dále pak dozorčí rada a statutárním orgánem je ředitel fondu. Místopředsedu a členy výboru jmenuje vláda, pětičlennou dozorčí radu volí Poslanecká sněmovna. Funkční období členů výboru i rady má délku čtyři roky. Výběr, jmenování a odvolání ředitele se řídí zákonem o státní službě.

Mezi příjmy SFDI patří výnos silniční daně, podíl z výnosu spotřební daně na minerální oleje, výnosy z mýtného a časových poplatků a v neposlední řadě pak dotace ze státního rozpočtu. Veškeré příjmy jsou použity pro financování účelu úřadu, je to tedy způsob, jakým se do dopravní infrastruktury vrací prostředky vyprodukované dopravou. Případné zůstatky příjmů se převádí i do následujícího kalendářního roku, nevrací se zpět do rozpočtu. (SFDI, 2015)

Na stránkách fondu lze nalézt jednak detailní pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury, stejně tak detailní rozpočet financování akcí a nakonec i financování silnic II. a III. třídy.

#### 4.1.2. Rozpočet SFDI na rok 2016

Rozpočet SFDI na rok 2016 a střednědobý výhled na roky 2017 a 2018, schválený Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dne 9. 12. 2015 přináší následující údaje.

V roce 2016 počítá s celkovými národními zdroji ve výši 51,3 mld. Kč, kde z prostředků Ministerstva financí je 47,1 mld. Kč, převod zůstatku fondu z roku 2015 se předpokládá ve výši 14,3 mld. Kč. Spolu s příspěvím prostředků EU ve výši 14,3 mld. Kč pak celkový navržený rozpočet činí 65,7 mld. Kč. Nejvýznamnějšími příjemci pro rok 2016 dle navržených akcí jsou ŘSD s cca 38 mld. Kč a SŽDC s 25,5 mld. Kč. V letech 2017 se pak pro ŘSD počítá s 40,4 mld. Kč a v roce 2017 pak s 46,6 mld. Kč. V návrhu rozpočtu lze dohledat konkrétní částky, s kterými se počítá pro jednotlivé akce ŘSD v těchto letech. Příprava akcí by měla být financována zhruba ve stejné výši, v plánu je zvýšení financování nově zahajovaných staveb.

V roce 2013 byly usnesením vlády č. 850/2013 schváleny *Dopravní sektorové strategie, 2. fáze (DSS2)*, ve kterém uložila povinnost každoročně v návrhu rozpočtu SFDI zhodnotit, do jaké míry návrh rozpočtu odpovídá předpokladům Dopravních sektorových strategií a jak návrh rozpočtu přispívá k plnění cílů tohoto koncepčního dokumentu. Samozřejmě, že každý rozpočet má omezené možnosti, proto stávající reflektuje požadavky v maximální možné míře. Prostředky na provoz a údržbu jsou zajištěny v požadované výši, a to i ve výhledu pro roky 2017-2018.

Co se týče požadavků na národní financování minimalistických hodnot stanovených v Návrhové variantě financování dle DSS2, ačkoliv požadované hodnoty byly stanoveny konzervativně s ohledem na rozpočtové možnosti státu, avšak tak, aby bylo možné plynulé čerpání zdrojů EU, pak je třeba říci, že této výše není dosahováno. Pro rok 2016 byla stanovena potřeba národních zdrojů ve výši 52,3 mld. Kč (v cenové úrovni roku 2012). Tato skutečnost povede bohužel k nutnosti omezení investiční výstavby.

Rozpočet zajišťuje dostatečnou výši prostředků potřebných na přípravu staveb. Jejich případná nepřipravenost pak není důsledkem podfinancování, nýbrž je spojena s jinými faktory, jako je územní plánování, proces EIA, majetkoprávní vypořádávání, administrativní pochybení na straně investora a zčásti i kapacitními problémy na straně projekčních firem. Ty jsou pozůstatkem velkého propadu poptávky po roce 2009, které vedlo ke snížení počtu zaměstnanců a rovněž k částečné ztrátě odbornosti, kdy velmi zkušenější projektanti (hlavní inženýři projektu) nastoupili definitivně do důchodu.



### 4.1.3. Střednědobý výhled

Součástí zákona č. 104/2000 Sb. je i ustanovení, že součástí rozpočtu pro daný rok musí být u střednědobý výhled na dva následující roky. Původním záměrem legislativců totiž bylo umožnit investorům i dodavatelům lépe plánovat své kapacity. Střednědobý výhled by měl plnit roli jakéhosi stabilizačního prvku financování dopravní infrastruktury. Pro roky 2017 a 2018 i přes navýšení zdrojů bohužel platí, že stále není pokryta potřebná výše národních zdrojů tak, aby bylo zajištěno financování zejména akcí spolufinancovaných z operačních programů (SFDI, 2015).

Jistým problémem spojeným s financování staveb prostřednictvím SFDI je tedy závislost na přidělené částce ze státního rozpočtu, tak jak již bylo uvedeno v předchozím textu. Financování je tím zajištěno pouze na následující rok, a ačkoliv se každá vláda zajišťuje usnesením, které počítá s navýšením a nejlépe trvalým nárůstem v letech následujících, nedávná historie ukazuje, že po nejbližších volbách se může situace diametrálně změnit, Příkladem budiž nástup Víta Bárty na post ministra dopravy v roce 2010 a jeho koncepce vyhladovění stavebních firem – tedy stopnutí veškerých plánovaných i právě realizovaných staveb, což v konečném důsledku vedlo k nenávratnému poškození celého odvětví dopravního stavitelství.

Zlepšování páteří sítě komunikací při současném nedostatku financí na údržbu a opravy silnic nižších tříd vede k tomu, že nové moderní komunikace končí napojením na nevyhovujících koncových cestách. Limitované prostředky SFDI neumožňují přenést požadavky na financování silnic II. a III. tříd do střednědobého horizontu. Podobný problém můžeme vidět také v případě hl. města Prahy, která svou polohou a podstatou přenáší velkou část tranzitní dopravy. Ačkoliv potřebné nové objízdné komunikace jsou již v projektové fázi připraveny k realizaci, město jako takové nemá dostatek finančních prostředků na jejich zhotovení (SFDI, 2015).

V případě Prahy je však třeba uvést i to, že jiné potřebné stavby se zasekly právě v projektové případě (například severní a východní část Pražského okruhu), neboť nejsou schopny projít přes územní řízení a proces EIA. Zde je třeba uvážit právě problém dlouhé přípravy těchto staveb, kdy především velká města mají tendenci se rychle rozrůstat právě do míst, která byla dříve vytipována pro vedení městských okruhů, a proti těmto připravovaným stavbám se pak zvedá velká vlna nevole od místních obyvatel. Na druhou stranu tato dlouhá doba přípravy souvisí také s nedostatkem financí na realizaci již naplánovaných staveb, které se pak táhnou několik let neřkuli desetiletí.

#### 4.1.4. Zdroje jiné než národní

Významnou část příjmů SFDI tvoří dotace z operačních programů Evropské unie, která prostřednictvím operačních programů financovaných z Fondu soudržnosti (FS) a Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) poskytuje spolufinancování různých projektů členských zemí EU. Fond soudržnosti byl zřízen v roce 1993 k poskytování pomoci na národní úrovni vybraným zemím, aby se připravily na vstup do hospodářské a měnové unie a financuje projekty v oblasti životního prostředí a transevropských dopravních sítí. Poskytování pomoci je podmíněno mj. výší hrubého národního důchodu, která nesmí překročit 90% průměru EU. Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR/ERDF) je co se týče objemu peněz největším strukturálním fondem EU. Poskytuje investice do několika klíčových oblastí, k nimž patří i dopravní infrastruktura (MMR, 2015e).

Pro nadcházející programové období tzn. pro roky 2014-2020 byl schválen další Operační program Doprava – OPD 2014-2020, který navazuje na předchozí OPD 2007-2013. Celková alokace prostředků bude cca 4,7 mld. EUR. OPD obsahuje 3 věcné prioritní osy, které se dále dělí na specifické cíle, SFDI se může stát příjemcem v několik z nich. Celková předpokládaná výše národního spolufinancování za celé programové období by měla činit 2,2 mld. EUR. V rámci podpory z fondu FS budou podporovány projekty související s Transevropskými dopravními sítěmi TEN-T, z fondu EFRR pak stavby mimo síť TEN-T. V prosinci 2015 byly otevřeny první výzvy k předkládání projektů pro toto období. (SFDI, 2015)

Dalším významným nástrojem je Nástroj pro propojení Evropy - CEF – *Connecting Europe Facility*, jenž je realizován na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady z roku 2013. Pro roky 2014-2020 se v ČR předpokládá čerpání na projekty železniční a částečně vodní dopravy, vše je však podmíněno splněním dalších podmínek. (SFDI, 2015)

Ministerstvo dopravy také v roce 2015 vyhlásilo záměr realizovat pilotní projekt formou PPP (*Public –Private Partnership, Partnerství veřejného a soukromého sektoru*). Jako první byl vybrán projekt dálnice R4 mezi Prahou a Pískem, dostavba dosud nedokončených úseků v celkové délce 32 km plus rozšíření údržby na vhodný rozsah již existující R4. Nejprve bude realizována studie proveditelnosti, která porovná variantu financování formou PPP s tradiční. Pro rok 2016 je plánováno, v případě, že bude

vyhodnocena forma PPP jako výhodnější, zadávací řízení, a to ve spolupráci s technickým, ekonomickým a právním poradcem. Činnost poradců i budoucí platby soukromníkovi budou hrazeny z prostředků SFDI, pro rok 2016 se počítá s částkou 60 mil. Kč. Ministerstvo dopravy od PPP projektů očekává především zajištění výstavby, provozování a také vyšší kvalitu odvedených prací bez požadavku na okamžité krytí finančních prostředků z národních zdrojů. Vzhledem k nesouladu požadovaných prostředků na následující roky a uvažovanými možnostmi státu by to měla být jedna z cest, jak zajistit kontinuitu přípravy a výstavby staveb s ohledem na dlouhodobé strategické cíle. (SFDI, 2015)

#### **4.1.5. Supervize staveb**

Kromě kontrolní činnosti provádí SFDI také supervize nad realizovanými stavbami. V minulosti byla činnost supervize prováděna externě Ministerstvem dopravy (MD). Na základě požadavku MD bude pro následující období pro projekty financované z OPD (Operační projekt Doprava) 2014-2020 prováděna vlastními zaměstnanci SFDI. V případě volných kapacit bude možno tyto zaměstnance využít například i pro provádění kontrol financovaných z národních zdrojů. Předpokládá se každodenní dohled. Předpokladem úspěchu je získání vysoce kvalifikovaných odborníků – stavebních inženýrů s dostatečně dlouho praxí. (SFDI, 2015)

Výhodou by měla být nejen finanční úspora na výdajích za činnost supervize, nýbrž i nezávislost a objektivita vlastních zaměstnanců. Bude také možné vyvíjet a zdokonalovat jednotnou metodiku a know-how, stejně jako společné vedení a rozvoj zaměstnanců. S tím ovšem souvisí vyšší nároky kladené na řídicí a kontrolní činnost (SFDI, 2015).

Získání dostatečně kvalifikovaných odborníků je zcela jistě předpokladem pro úspěšné vedení a kontrolu veřejných zakázek. V případě staveb totiž hrozí jistá závislost mezi dozorující a prováděcí firmou.

#### **4.1.6. Supervize projektových dokumentací**

V současné praxi provádí SFDI zajišťování oponentních posudků záměrů projektů. Novým cílem je, aby byla současně vlastními zaměstnanci SFDI prováděna kontrola předprojektové a projektové přípravy staveb. Cílem je odborné posouzení s ohledem na eliminaci případných chyb a dále optimalizaci navrhovaných řešení,

zejména z hlediska efektivnosti a hospodárnosti. Vlastní supervizi lze rozdělit do dvou etap, jako průběžnou a závěrečnou. Průběžná supervize bude zajištěna přítomností zástupce SFDI na výrobních výborech a průběžným připomínkáním. Závěrečná supervize spočívá v důsledně kontrole předložené projektové dokumentace. Výsledkem bude stanovisko SFDI, po jehož zpracování a vypořádání podmínek bude moci investor přistoupit k dalšímu stupni zpracování. (SFDI, 2015) Podmínkou je samozřejmě získání opět dostatečně kvalifikovaných odborníků, nejlépe stavebních inženýrů s dostatečnou délkou praxe v projektování dopravních staveb a s případnou autorizací.

## 4.2. Ředitelství silnic a dálnic

Nejvýznamnějším orgánem z hlediska silničních dopravních staveb je Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD). Jde o státní příspěvkovou organizaci, která byla zřízena Ministerstvem dopravy za účelem výkonu vlastnických práv státu, zabezpečení správy, údržby a opravy a zabezpečení výstavby a modernizace dálnic a silnic I. třídy. Původní Ředitelství dálnic Praha vzniklo v roce 1967 jako organizace, která měla sloužit pro investorskou, správní a údržbovou činnost nově plánovaných dálnic. Nynější ŘSD bylo zřízeno zřizovací listinou MD č. 12 164/96-KM z roku 1996, která sloučila stávající organizace a 1. lednem 1997 vzniklo nové Ředitelství silnic a dálnic ČR. ŘSD je vedeno generálním ředitelem, jednotlivé útvary jsou dislokovány na území celé republiky. (ŘSD, 2015B). Ve smyslu pak zřizovací listiny plní organizace ŘSD především následující základní úkoly:

- Zabezpečuje realizaci schválené dopravní politiky a koncepce v oblasti silnic I. třídy a dálnic, jejich rozvoj a územní ochranu.
- Spolupracuje s příslušnými orgány státní správy, poskytuje jim podklady a zpracovává stanoviska.
- Zpracovává podklady, návrhy a zdůvodnění pro získání a účelné rozdělení prostředků a dohlíží na jejich hospodárné využití.
- Zajišťuje veškeré činnosti pro přípravu a realizaci výstavby, modernizace a oprav, včetně řádného předání díla následným správcům.
- Zajišťuje jednotnou technickou politiku oboru, podílí se na zpracování technických předpisů a zpracovává pro ně podklady.
- Zajišťuje výkon majetkové správy, vedení příslušné majetkové evidence a pasportů, je provozovatelem informačního systému nemovitostí, které jsou součástí pozemních komunikací, nebo jsou dotčeny územní přípravou nebo výstavbou pozemních komunikací.
- Zajišťuje hlavní prohlídky mostů a silnic I. třídy v rozsahu stanoveném obecně závaznými předpisy.
- Zabezpečuje informační systém silničního hospodářství včetně silniční databanky a zimní zpravodajskou službu o sjízdnosti dálnic.
- Provádí poradenskou, konzultační a zkušební činnost v oboru silničního hospodářství a rozbory vývoje silniční nehodovosti včetně návrhů opatření.

- Zajišťuje sklady mostních provizorií.
- Zajišťuje rutinní provoz a rozvoj systému výkonového zpoplatnění na vybraných komunikacích ČR.

#### 4.2.1. Organizační struktura

Vnitřní struktura organizace je určena organizačním řádem a sestává z několika samostatných útvarů, úseků a závodu/správ, které jsou všechny podřízeny generálnímu řediteli. Pro zajištění provozu a chodu organizace slouží *Odbor interního auditu a kontrol*, *Samostatné oddělení komunikace a Odbor bezpečnosti*. Jednotlivé správní funkce dle zřizovací listiny pak mají na starost *Úsek výstavby*, *Úsek provozní*, *Úsek ekonomický*, *Úsek provozovatele elektronického mýta*, *Úsek kontroly kvality staveb a Úsek správní*. Pro zajištění investorské činnosti, činnosti pro přípravu staveb a majetkoprávní vypořádání zajišťují *Závod Praha*, *Závod Brno* a jednotlivé krajské *Správy* v dalších městech – *České Budějovice*, *Plzeň*, *Karlovy Vary*, *Chomutov*, *Liberec*, *Hradec Králové*, *Pardubice*, *Jihlava*, *Olomouc*, *Zlín* *Ostrava*.

V posledních letech došlo k několika změnám organizační struktury organizace ŘSD ve snaze zlepšit její fungování. Proti těmto neustálým změnám a absenci personální politiky několikrát vystoupili i odborové organizace ŘSD (iDNES, 2014). Jen v roce 2014 se vystřídal na postu generálního ředitele šest lidí.

#### 4.2.2. Investorská činnost

Ředitelství silnic a dálnic vystupuje v roli největšího investora v oblasti silničních dopravních staveb. K financování výstavby slouží finanční prostředky získané ze Státního fondu dopravní infrastruktury na základě schválených projektů, předložených ze strany ŘSD. Jednotlivé stavební projekty mají na starosti příslušné krajské správy, popřípadě hlavní dva závody v Praze a Brně. V roce 2014 šlo na investice cca 24,1 mld. Kč, v roce 2015 byl schválený rozpočet 28,7 mld. Kč a v roce 2016 se předpokládá na investiční činnost cca 23,5 mld. Kč. (ŘSD, 2015A; SFDI, 2015).

Mezi významné stavby, které jsou v současné době v realizaci, lze zařadit R6 Lubenec – Bošov (organizační jednotka Správa Karlovy Vary) – zprovozněno 3. 11. 2015, R35 MÚK Opatovice, dostavba estakády (Správa Pardubice) a D8 0805 A - Trasa dálnice Lovosice – Řehlovice (Závod Praha) a D11 1105/2 Osičky – Hradec Králové (Závod Praha) a Modernizace dálnice D1 (Závod Praha). (ŘSD, 2015B)

Zprovozněny byly v roce 2015 tři stavby, kromě rychlostní silnice R6 Lubenec – Bošov se jednalo o silnici I. třídy I/19 Žďár nad Sázavou – Mělkovice, přeložka, a silnici I/37 Chrudim obchvat, úsek Medlešice – silnice I/17. (ŘSD, 2015B)

#### **4.2.3. Lidské zdroje**

Následující informace vycházejí z *Výroční zprávy ŘSD za rok 2014*. K 31. 12. 2014 organizace zaměstnávala 1771 osob, z toho 1020 bylo technickohospodářských profesí a 751 dělnických profesí. Z tohoto počtu bylo 140 osob, které pobírají starobní důchod (což je zhruba 8 %). Co se týče kvalifikační struktury, vysokoškolsky vzdělaných osob zde bylo zhruba 28 %, osob se středním nebo úplným středním vzděláním bylo 70%, zbytek jsou osoby se vzděláním nižším nebo základním. Ve věkové struktuře převažují zaměstnanci ve věku 51-60 let. Celkově zaměstnanci starší 50 let představují víc než 50 % zaměstnanců, naopak osoby do 30 let pouze 6,7 %. Průměrný výdělek po všech schválených změnách byl 25 303 Kč/měsíc. (ŘSD, 2015a)

#### **4.2.4. Problémy organizace a její transformace**

V posledních letech se objevilo několik mediálně propíraných korupčních afér spojovaných s organizací ŘSD. V roce 2012 to dokonce vypadalo na velké odhalení důmyslné sítě korupce, prorůstající až do pater nejvyšší politiky. Nicméně v roce 2015 došlo k zastavení všech stíhání, buď pro procesní chyby a chybné právní závěry, nebo kvůli promlčení. (Aktuálně.cz, 2015; Echo24, 2015) V roce 2015 byla v ŘSD vypracována a přijata nový Protikorupční program, který by měl sloužit k větší transparentnosti a předcházení korupčních rizik. (ŘSD, 2015b)

V souvislosti se stále častější kritikou fungování ŘSD se objevují tendence ke změně právní podoby organizace. ŘSD jako státní příspěvková organizace, jde tedy o neziskovou organizaci, která je příjemcem státní podpory a sama nevytváří žádné finanční prostředky. Několik let se tak mluví o transformaci organizace do podoby např. akciové společnosti. Vzorem pro lepší fungování je rakouská organizace ASFINAG. Jedná se o nezávislou akciovou společnost, v jejímž čele stojí dva ředitelé, které jmenuje pětičlenná dozorčí rada. Nezávislost na vládě tak přináší minimálně personální stabilitu, neboť za současné situace v ČR může ministr dopravy kdykoliv odvolat generálního ředitele ŘSD. ASFINAG funguje čistě na komerčním základu, příjmy tvoří výhradně mýtné, prodej dálničních známek a výnosy z obchodů na odpočívadlech. Rakousko není

příjemcem evropských dotací. Peníze na velké investice získává ASFINAG z prodeje dluhopisů. (e15.cz, 2015)

V roce 2012 Ministerstvo dopravy představilo plán transformace, která měla být zahájena k 1. lednu 2013. Primárním cílem bylo vytvořit subjekt, který dokáže v nejbližších letech zefektivnit svou činnost především snížením outsourcingu, a který bude moci čerpat dluhové prostředky na další výstavbu silniční infrastruktury. Transformace by měla umožnit i lepší odměňování potřebných odborníků. (MD, 2012)

Legislativní proces proměny na akciovou společnost by však byl zdlouhavý, bylo by třeba vytvořit například speciální zákon. Na základě analýz provedených Ministerstvem dopravy bylo proto rozhodnuto, že lepší variantou by bylo převedení organizace na státní podnik. Státní podnik je dle příslušného zákona zakládán za účelem uspokojení významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů a proto nemusí jeho zaměstnanci a členové statutárních orgánů sledovat cíl maximalizace zisku, ale mohou sledovat i jiné cíle stanovené zakladatelem, tedy např. rozvoj samostatně komerčně méně zajímavých, ale přesto potřebných, projektů výstavby dopravní infrastruktury. Transformací na státní podnik také neztrácí spojení se svým zakladatelem – ministerstvem dopravy. (Transformační plán, 2012)

S příchodem dalšího nového ministra dopravy v prosinci roku 2014 ustoupili tendence k transformaci trochu do pozadí, jeho snahou je především stabilizovat současný stav. Nicméně političtí představitelé se tohoto tématu zatím nevzdali a považují transformaci za první a nejdůležitější krok ke zlepšení situace.



### **4.3. Metody zadání dopravních staveb**

Neboť každý výstavbový projekt je svou podstatou unikátního charakteru, je třeba, aby na tuto skutečnost bylo pohlíženo při výběru vhodné dodací metody, především s ohledem na způsob organizace a řízení účastníků, rozdělení jejich úloh a odpovídajících rizik.

V zásadě lze rozlišit tři základní způsoby dodávky (Klee, 2014b):

- Generální dodavatelství – tradiční způsob dodávky, kdy odpovědnost za projektovou dokumentaci nese objednatel a zhotovitel pouze oceňuje jednotkové a položkové ceny a v průběhu realizace se hradí skutečné provedené množství jednotek
- Design-Build – odpovědnost za projektovou dokumentaci je na straně zhotovitele, objednatel specifikuje v zadání pouze účel, standardy rozsah a některá další kritéria. Jedná se o smlouvu s pevně danou cenou a bez výkazu výměr.
- Construction Management – tato dodací metoda vychází z předpokladu, že objednatel uzavírá přímé smlouvy s konkrétními zhotoviteli na základě paušální ceny. Pro snazší koordinaci najímá objednatel na základě dohody o poskytnutí služby manažera realizace, který je zodpovědný za vadné řízení, plánování a koordinaci, nikoliv však za vadné plnění konkrétních smluv.

#### **4.3.1. Princip měřeného kontraktu**

Projekty v oblasti dopravního stavitelství jsou v České republice většinou realizovány metodou Generálního dodavatelství (Design-Bid-Build), a to na základě principu měřeného kontraktu. Podstata spočívá v tom, že celková cena je určena měřením skutečně provedených prací na základě jednotkových a položkových cen oceněných zhotovitelem ve výkazu výměr. Pro tento typ velkých investičních projektů se jedná o v podstatě nejlepší možnost pro zhotovitele, jak transparentně ocenit nabídky, a tím i umožnit zadavateli transparentně vyhodnotit soutěž na nejnižší cenu. Stejně podmínky byly na našem území využívány už od 20. let, pouze v období řízeného hospodářství upadly v zapomnění. Stejný systém se ve vyspělých zemích používá v oblasti dopravní infrastruktury ve většině případů. (Klee, 2014b)

Princip zadávání funguje následovně - ŘSD poptává u projekčních kanceláří zpracování dokumentace pro územní řízení (DÚR), dokumentaci pro stavební povolení (DSP) a projektovou dokumentaci pro provádění stavby (PDPS), která je součástí zadávací dokumentace stavby (ZDS). ZDS je pak vstupem pro veřejnou zakázku na zhotovitele stavby. Vítězný uchazeč následně zajistí zpracování realizační dokumentace stavby (RDS) a dokumentaci skutečného provedení stavby (DSPS).

S tímto souvisí problematika víceprací. Jde o to, že změna množství (zvýšení nebo snížení množství materiálu) výrobků nebo prací při měření skutečně provedených prací souvisí s tím, že tyto změny nejsou změnou, ale projevem způsobu určení celkové ceny díla. Nemůže se tedy jednat o dodatečné stavební práce ve smyslu zákona o veřejných zakázkách a nemělo by se na ně tak pohlížet. Využití principu měřené zakázky je možné tedy i za stávající právní úpravy, ale je třeba, aby zadávací dokumentace a smlouvy jasně obsahovaly ujednání o tom, že celková cena díla se tvoří na principu měřeného kontraktu. (Klee, 2015)

Volbu základního systému konstrukce celkové ceny je nutné dodržovat a uvědomit si, že pokud zvolím měřenou zakázku, nemohu limitovat výši ceny, neboť ta není v době uzavření smlouvy známá. Jestliže naopak zvolím fixní cenu, nemohu měřit skutečně provedené práce za účelem odepření vyplacení zhotovitelem nevyčerpaných finančních prostředků z paušálu. *„V tomto kontextu je zajímavá rozhodovací praxe německých specializovaných stavebních senátů u státních soudů. Z jejich rozhodnutí vyplývá, že ustanovení užitá v měřených smlouvách je neplatné, jestliže obsahuje například následující podmínky: „Smluvní cena nemůže být vyšší než akceptovaná nabídková cena.“* (Klee, 2015)

#### **4.3.2. Design and Build**

Jiným způsobem zadávání, který přenáší odpovědnost za projektovou dokumentaci na stranu zhotovitele, přičemž objednatel specifikuje ve svém zadání pouze účel, standard, rozsah a další (například výkonová) kritéria plnění. Jedná se o smlouvy s paušální cenou, bez výkazu výměr. Asociace pro rozvoj infrastruktury (ARI) prosazuje využívání tohoto způsobu na zakázky vhodného typu. Mohlo by se jednat například o výstavbu ucelených stavebních objektů, jako jsou například mosty, tunely, složitější tras silnic nebo dodávky pozemních staveb a složitějších technologických celků, kde jsou zásadní dvě priority. Buď jde o využití technické invence uchazečů o veřejnou zakázku,

nebo o co nejrychlejší zprovoznění stavby. Pro podporu této metody zadávání je třeba vypracovat nové všeobecné podmínky obecně uznaných vzorových podmínek FIDIC, tzv. „Žluté knihy“ pro zadávání metodou Design-Build a dále pak zvláštních obchodních podmínek v minimálním rozsahu.(ARI, 2014)

S ohledem na skutečnost, že na zhotovitele přechází více rizik, je obvykle nabídková cena vyšší. Při uplatnění invence zhotovitele však může dojít k tomu, že nalezené optimální řešení bude mít nakonec cenu nižší. Komplikací v případě Design-Build zadání může být složitější hodnocení uchazečů o veřejnou zakázku, neboť při porovnávání jednotlivých návrhů je potřeba potlačit subjektivní názor. Je tedy třeba zajistit transparentní a objektivní vyhodnocení. Výhodným může tento způsob být v případě, že objednatel nemá příliš velké zkušenosti s přípravou a řízením takového projektu a nepotřebuje mít velkou kontrolu nad projektem. (Klee, 2014b)

Společnost Deloitte vypracovala v roce 2015 pro Státní fond dopravní infrastruktury dokument *Metodika pro zadání veřejné zakázky formou „Design – Build“ pro dopravní stavby v ČR*. Doporučuje zde uplatnění této metody jen u takových projektů, kde lze dosáhnout požadovaných benefitů , tedy především pro novostavby mostů, mimoúrovňových křižovatek a technologických objektů. Zároveň tato metoda může být prvním stupněm pro zahájení intenzivnější spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Uvádí zde také následující zkušenost ŘSD.

ŘSD zvolilo jako pilotní projekt pro užití metody Design-Build rekonstrukci mostu I/2 Kutná Hora, most ev. č. 2-013. Veřejná zakázka byla zadána po získání stavebního povolení, předmětem bylo zpracování následných projektových, inženýrských a stavebních prací. Hlavním motivem bylo prověřit možnosti úspory nákladů. Při splnění zadaných technických podmínek bylo uchazečům umožněno předložit alternativní nabídky a hodnotícím kritériem byly vedle stavebních nákladů i náklady provozní fáze stavby. Tímto zadáním (veřejná zakázka však byla zrušena zadavatelem mj. z důvodu průtahů způsobených odvoláním neúspěšných uchazečů) ŘSD získalo se zadáním metodou Design-Build zkušenosti, z kterých vyplývá:

- Klíčovým prvkem je důkladná příprava zadání stavby a také jasně komunikovaná představa zadavatele (dle vyjádření ÚOHS byly například nejednoznačně stanoveny zadávací podmínky).

- Zábory půdy zajištěné na základě dokumentace pro územní rozhodnutí mohou být omezujícím faktorem pro návrh technických řešení dodavatele při zadání metodou Design-Build.
- Realizace stavby metodou Design-Build také klade zvýšené nároky na kontrolní mechanismy zadavatele, a to včetně správce stavby a technického dozoru investora, při kontrole souladu navrženého technického řešení s požadavky zadavatele.

#### **4.3.3. Metodika hodnocení zakázek**

Jednou z povinností kladených na zadavatele veřejné zakázky je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, a to tak, aby toto kritérium 3E bylo zapracováno do hodnotících kritérií. S ohledem na tuto skutečnost vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj v roce 2008 dokument nazvaný „*Metodika hodnocení veřejných zakázek s ohledem na kritéria 3E*“, jejímž autorem je Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Ačkoliv zákon kritérium 3E nezmiňuje výslovně, je zde uvedeno kritérium hospodárnosti, které je obsažené v kritériu nejnižší nabídková cena. Ostatní dvě kritéria, tedy efektivnost a účelnost jsou principiálně obsažena v dílčích kritériích typu návratnost nákladů, funkční vlastnosti a kvalita plnění zakázky apod.

Podle zákona o veřejných zakázkách lze hodnotit zakázky buď podle kritéria nejnižší nabídkové ceny, nebo podle kritéria ekonomické výhodnosti nabídky. Pokud se zadavatel rozhodne, že k hodnocení použije jediné kritérium nejnižší nabídkové ceny, řeší pak problém podmínek použití kritérií hospodárnosti dle zákona o finanční kontrole. Zákon nestanovuje kdy je třeba toto kritérium použít, zadavatel volí kritérium hodnocení podle druhu a složitosti veřejné zakázky. Svoji volbu pak musí doložit v dokumentaci řídicí kontroly, která je součástí kontroly ze strany NKÚ.

Pokud se zadavatel rozhodne pro kritérium ekonomické výhodnosti, pak toto kritérium musí být rozloženo na několik dílčích kritérií, přičemž jedním z těchto kritérií je nabídková cena. Ekonomickou výhodností nabídky se rozumí schopnost nabídky splnit požadované zadání a je měřena užitnými a nákladovými charakteristikami. Zvolená dílčí kritéria se musí vztahovat k předmětu zakázky, prověřovat, jak účelně, efektivně a hospodárně budou využity finanční prostředky a k tomu musí mít stanovenou váhu.

## 5. Zahraniční zkušenosti

### 5.1.1. Problémy dopravního stavitelství

Česká republika patří do skupiny postkomunistických států střední a východní Evropy, ve kterých chybí tradice vyspělých standardů zadávání a řízení projektů dopravní infrastruktury. Stejně tak zde nedochází ke zcela správné implementaci evropských nařízení, což se ukázalo i v případě zákona o veřejných zakázkách. Jak popisuje Lukáš Klee ve svém příspěvku *Zahraniční zkušenosti při zadávání výstavbových projektů dopravní infrastruktury*, který byl určen pro účastníky Národní konference o české infrastruktuře v dubnu roku 2014, pro tyto postkomunistické země jsou typické následující problémy:

- veřejní objednatelé, ale i ostatní účastníci výstavbových projektů, neznají principy účinného rozdělení rizik a vhodných způsobů stavebních dodávek, převládá jeden standardizovaný způsob zadávání
- veřejní objednatelé připravují v zadáních nevyvážené smlouvy, které jsou v rozporu se standardy FIDIC a které vedou k problémům při realizaci a zdržování vyhodnocení soutěží
- veřejní objednatelé odmítají odpovědnost a jejich strach z odpovědnosti a z případných kontrol vede k jejich pasivitě
- veřejní objednatelé podléhají mediálnímu a politickému tlaku
- v minulých letech byla narušena tradice investorských organizací disponujících motivovanými odborníky z oboru, které zde byla za první republiky
- nedostatečná projektová příprava následně brzdí ekonomiku
- recese vede k iracionálnímu konkurenčnímu boji zhotovitelů, kdy se snaží stlačit cenu pod úroveň minimálních nákladů
- veřejní objednatelé naopak nejsou schopni řešit mimořádně nízké nabídkové ceny, považují je dokonce za výhodné

Příklady všech těchto těžkostí nacházíme každodenně nejen v mediálních zprávách.

### 5.1.2. Přístupy k řešení

Problémy dopravních staveb jsou v celé řadě zemí podobné, liší se však přístup jednotlivých států k jejich řešení, zásadní jsou rozdíly v přístupu vyspělých zemí a postkomunistických zemí. V těch postkomunistických poněkud vítězí forma nad obsahem, dodržení postupů je důležitější než efektivní výstavba, a výsledkem jsou například bankroty stavebních společností a nedokončené projekty v Rumunsku a Polsku. Podobné problémy řešila v 80. letech i Velká Británie a výsledkem byl vznik zákona, který upravuje smlouvy a řešení sporů ve stavebnictví. Tato úprava je závazná a nelze ji smluvně vyloučit. Podobný zákon následně zavedly i další státy. Ve vyspělých stavebních trzích se staví na základě tzv. „best practise“, což jsou zavedené prověřené dokumenty, jejichž dodržování zajistí férová pravidla pro všechny účastníky. Podobně Německo došlo na základě praxe specializovaných soudů ke vzniku nepřipustných klauzulí ve smlouvách. (Klee, 2014a)

Pro přistoupení zemí střední a východní Evropy k Evropské unii (EU) došlo k velkému rozmachu investic do projektů dopravní infrastruktury, které jsou spolufinancovány ze zdrojů Evropské unie, Evropskou investiční bankou a Světovou bankou. Podle zadávacích pravidel jde o otevřené mezinárodní soutěže. Světová banka a ostatní mezinárodní instituce podmiňují svou podporu používáním zavedením férových vzorů smlouvy o dílo (jako jsou vzory FIDIC). Evropské instituce takto podmiňují pouze dodávky ze třetích zemí, což může být jedním z důvodů současných problémů. Vzory FIDIC jsou mezinárodní šablonou účelného rozdělení odpovědností a vyváženého přístupu k podnikání. Jejich tvůrci záměrně nastavili dělbu rizik tak, aby byly férové a vyvážené, neboť tento přístup je ve vyspělých zemích považován za jediný efektivní vedoucí dlouhodobě k nejlepším výsledkům při nejnižších nákladech. Běžnou praxí, i v České republice, je naopak snaha přenést co nejvíce rizik na zhotovitele. (Klee, 2014a)

Snahou odpovědných organizací, veřejných zadavatelů i zhotovitelů v ČR by mělo být zavedení těchto standardizovaných postupů, které se již osvědčily ve vyspělých zemích do širokého povědomí.

### 5.1.3. Rozložení rizik v USA a Velké Británii

V USA používají jednotliví objednatelé v oblasti dopravní infrastruktury manuály standardní rozložení rizik, například pro generální dodavatelství se používají *AASHTO Guide Specifications for Highway Construction*. Je třeba však připomenout, že ani standardizovaný postup nenahradí nutnost a schopnost objednatele určit si priority, což je třeba si uvědomit už při přípravě staveb. Podle amerického ministerstva dopravy by měla být alokace rizik založena na následujících principech (Klee, 2014a):

- Riziko alokovat straně, která ho umí nejlépe ovládat – typicky ponechat na objednateli odpovědnost za nepředvídatelné geologické podmínky (tato situace se objevuje i v některých případech v Česku; snahou objednatele je zatím „hodit“ takto vzniklé problémy na zhotovitele).
- Riziko alokovat v souladu s prioritami projektu, které mohou být různé, ale musí být správně stanovené.
- Riziko sdílet tam, kde je to vhodné – typickým příkladem jsou nepříznivé klimatické podmínky.

Ve velké Británii se hledání vhodného konceptu zadávání a výstavby dopravní infrastruktury věnuje dlouhodobě značné úsilí, které vedlo k několika strategickým krokům. V 80. letech byla zahájena příprava nové podoby smlouvy, tzv. NEC (*New Engineering Contract*), která je připravena inženýry a soustředí se především na podporu projektového řízení. Existuje několik variant, nejčastěji se používá varianta s tzv. cílenou cenou, kdy objednatel a zhotovitel se rovným dílem o ušetřené peníze pod úroveň cílové ceny, stejně jako o cenové navýšení, což má motivovat obě strany ke spolupráci. Pro NEC je používání typické projektového řízení a využití harmonogramu práce. Jinými nástroji používanými ve Velké Británii jsou i standardy řešící problematiku zpoždění a poruch při realizaci výstavbových projektů, tzv. *SCL Protocol (Delay & Disruption Protocol)*, nebo *ECI (Early Contractor Involvement)*, což jsou snahy o využití zkušeností a schopností zhotovitelů už ve fázi přípravy zadání veřejné zakázky a dále také *BIM (Building Information Management)*, softwarové modelování celého procesu výstavby, které by mělo zajistit maximální přehled o realizovaném díle a umožnit maximální spolupráci všech zúčastněných stran. Mimo to došlo také k několika strategickým rozhodnutím na vládní úrovni, včetně vydání speciálního zákona v roce 1996 upravujícího výstavbu (*The Housing Grants, Construction and Regeneration Act*), která upravuje i rychlé řešení sporů a námitek kterékoliv strany. (Klee, 2014a)

#### 5.1.4. Rozložení rizik v zemích střední a východní Evropy

Jak už bylo zmíněno, v zemích střední a východní Evropy jsme svědky snahy veřejných objednatelů o přenesení co největší části rizik na zhotovitele, ať už projekční nebo stavební firmy. Tato snaha státních úředníků může být z jisté části pochopitelná, neboť jejich práce je dozorována kontrolována mnoha autoritami, a nesou také odpovědnost za veškeré nepředvídané výdaje a také za dodržení postupů. Takové účelové přenášení rizik špatně připravených výstavbových projektů na dodavatele však může být příčinou velkých problémů pro celé odvětví. Můžeme jmenovat několik typických úprav (Klee, 2014a):

- Omezené kompetence správce stavby – správce stavby jednak zastupuje objednatele, ale měl by především vystupovat jako neutrální třetí strana, která má dodržovat vyvážený a férový vztah mezi objednatelem a zhotovitelem.
- Neefektivní alokace rizik – často slouží k přenesení rizik souvisejících se špatnou projektovou přípravou na zhotovitele, čím ho ovšem vydává nepřiměřenému riziku.
- Omezení claimů zhotovitele (claim, je požadavek dodavatele na dodatečnou platbu nebo dodatečný čas pro provedení prací) – často dochází k tomu, že se objednatel snaží tímto omezením přenést vlastní pochybení při základních povinnostech na zhotovitele.
- Smluvní stanovení maximální celkové ceny díla – stanovení horní hranice ceny díla především u měřených kontraktů postrádá s ohledem na jejich podstatu smysl a ukazuje na nepochopení základní problematiky tvorby ceny díla a rozpočtování.

#### 5.1.5. Nepřípustné klauzule v Německu

Dlouhodobé zkušenosti s rozhodováním specializovaných stavebních soudů v Německu vedly ke vzniku tzv. *nepřístupných klauzulí ve smlouvách*, a to především na základě ustanovení občanského zákoníku, který zakazuje netransparentní a nespravedlivou alokaci rizika.

Podobnou praxi zavádí i nový občanský zákoník v ČR, který v případě smlouvy i mezi podnikateli zavádí ochranu slabší strany tím, že při použití vzorové smlouvy jsou neplatná zvláště nevýhodná ujednání. Němečtí soudci pravidelně publikují seznam takových neplatných ustanovení, která se týkají různých sporů mezi objednatelem a zhotovitelem. (Klee, 2014a)



### **5.1.6. Zkušenosti z Rumunska**

Rumunsko, jako představitel východních států Evropy, ukazuje, kam může vést snaha řešení problémů převedením odpovědnosti na jiné články řetězce. Rumunská národní společnost pro silnice a dálnice, která je součástí rumunského ministerstva dopravy, používá vzory FIDIC (především tzv. Červená kniha) jako smluvní podmínky pro veřejné zakázky dopravních staveb. Podle platné rumunské legislativy se cena staveních děl stanovuje na základě měření prací a s využitím jednotkových a položkových cen. Docházelo však stále k jistým problémům především v souvislosti se zajištěním a vytyčením staveniště či pomalým postupům zajišťování potřebných povolení.

Další komplikaci představují soukromí vlastníci inženýrských sítí, kteří se přímo zapojují do projektování a realizace přeložek, aniž by však existovaly jednotné postupy a standardy, a dále pak archeologické nálezy a odpovědnost za průzkumy a vyklizení staveniště. Byrokracie legislativní omezení na straně objednatele pak vedou ke značným zpožděním plateb za provedené práce. V poslední době tak veřejní zadavatelé začali používat i Žlutou knihu FIDIC, která je však určena pro zadávání zakázek metodou design-build, kdy se rizika ve větší míře přenáší na zhotovitele. Protože však musí respektovat legislativní ustanovení o tvorbě ceny dle přesných množství a přesných měření, dochází k použití nevhodných nástrojů, a tím pádem i nemůže docházet k očekávaným přínosům. Ustanovení, která se dále snaží prosadit do smluv, pak odpovídají smluvním standardům, které však nejsou vhodné pro rizikovou výstavbu dopravní infrastruktury. (Klee, 2014a)

### **5.1.7. Zkušenosti z Polska**

Polsko, jako přímý soused České republiky, bývá často zmiňováno v různých srovnáních a komentářích výstavby dopravní infrastruktury v regionu střední Evropy. Je proto užitečné se podívat, jak to doopravdy s úrovní přípravy a zadávání zakázek dopravních staveb vypadá.

Hlavním veřejným zadavatelem velkých projektů výstavby silnic a dálnic je Generální ředitelství silnic a dálnic (GDDKiA) a plní rovněž funkci zadavatele. Ačkoliv GDDKiA používá standardy FIDIC, zneužívá svého postavení a prostřednictvím smluvních podmínek alokuje rizika v neprospěch zhotovitele. Nejnovějšími případy jsou například nepřiměřené lhůty pro dokončení, a s tím související i odškodnění za možnou

ztrátu zdrojů financování z EU. Objednatel diktuje podmínky ve stylu „ber nebo nech být“, přičemž zhotovitelé mají pouze omezenou možnost odvolání. (Klee, 2014a)

Po vstupu do EU byly Polsku přislíbeny významné dotace na rozvoj infrastruktury. Panovaly však obavy, zda je země dostatečně připravena na úkoly a změny, které ji čekaly. Před rokem 2008 legislativa pro zadávání veřejných zakázek umožňovala třístupňový odvolací systém, čehož zhotovitelé využívali ke zdržování a oddálení výstavby projektů. Z hlediska smluvních ujednání je však třeba říci, že smlouvy byly vyvážené a přípravu naopak zbrzdžovala legislativa v rámci stavebního práva a práva životního prostředí. Za těchto podmínek a s obavou z možné ztráty čerpání dotací v letech 2007-2013 došlo k úpravě a zavedení několika nových pravidel.

- Byla zavedena nová legislativa v oblasti ochrany životního prostředí, stavebnictví a zadávání veřejných zakázek. Změny týkající se právních aspektů zadávání veřejných zakázek byly účelově namířeny proti pravomocím zhotovitelů. S cílem urychlení projektů se začalo experimentovat i s novými způsoby dodávek, např. design-build, ačkoliv s nimi nebyly zatím žádné větší zkušenosti.
- Kvalifikační kritéria byla drasticky zredukována, na trh se podařilo dostat zahraniční firmy včetně např. čínských.
- Vzorové smlouvy byly postupně upravovány tak, že pravomoci na staveništi byly posunuty směrem k objednateli.

Vláda se soustředila na co největší čerpání zdrojů z fondů EU, aniž si přitom všimla, že trh se mezitím dostal do recese. V důsledku velkých investic a otevřenosti trhu se také objevovalo stále větší množství subjektů, které tlačili cenu na nesmyslně nízkou úroveň. Jediným kritériem pro výběr nabídky byla nejnižší cena, což vedlo k nízkým a podhodnoceným nabídkám zhotovitelů, především z Indie a Číny. Termín mimořádně nízké ceny není v Polsku právně vymezen a není jednoduché se odvolat proti vybrání nabídky právě s podezřením na mimořádně nízkou cenu. Pro výstavbu dálnice A2 bylo vybráno čínské konsorcium COVEC, které nabídlo cenu až o 71% nižší než byla očekávaná nabídková cena. V roce 2011 však firma opustila staveniště, zůstali pouze subdodavatelé obtěžkáni obřími dluhy a následně podepsané smlouvy byly o čtvrtinu vyšší než nabídka původně druhé společnosti. V Polsku se také objevily podobné problémy související se správou staveniště jako v Rumunsku, zapříčiněná snahou získat absolutní kontrolu a zároveň nemít žádnou odpovědnost. (Klee, 2014a)

## 6. Analýza přípravy a zadávání staveb

V kapitole 6.1. jsou ve dvou subkapitolách popsány příklady dvou různých staveb, které jsou ve fázi přípravy (a částečně i výstavby), na nichž lze identifikovat a popsat problematická místa zapříčiňující neefektivní přípravu projektů dopravních staveb v ČR.

V další kapitole 6.2. pak následuje analýza jednotlivých dotčených oblastí, které byly popsány a částečně rozebrány v předcházejících kapitolách.

### 6.1. Případové studie

#### 6.1.1. Rychlostní silnice R49 ve Zlínském kraji

Příkladem nevhodného vedení a projekční přípravy ze strany investora je rychlostní silnice R49 ve Zlínském kraji o celkové délce cca 60 km, ze které dodnes není postaven jediný kilometr, ačkoliv byla Českou republikou v roce 2012 dokonce zařazena do evropské dálniční sítě TEN-T.

Rychlostní komunikace R49 Hulín - Fryšták - Lípa - Pozdřechov - Horní Lideč - hranice ČR/SR je rozdělena do pěti hlavních staveb, resp. úseků, a má přispět ke zlepšení napojení Zlínské aglomerace na vyšší komunikační síť ČR a v definitivní podobě i k lepšímu dopravnímu spojení se Slovenskou republikou směr Púchov. (ŘSD, 2015c)

**Prvnímu úseku** rychlostní silnice v délce 18 km mezi **Hulínem** a **Fryštákem** již několik let i díky ekologickým aktivistům chybí vydání platného stavebního povolení. I když jsou výstavbě nové komunikace dotčené obce příznivě nakloněny, právě ekologičtí aktivisté a v přechozích kapitolách zmíněná novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí neustále oddaluje vydání potřebných rozhodnutí. Pro část prvního úseku již bylo vydáno stavební povolení, kvůli pochybení při vydávání výjimky ze zásahu do chráněných druhů živočichů (výjimka nebyla vydána pro později nalezené druhy) však bylo zrušeno jeho vydání. Po nástupu ekonomické krize v roce 2009 byla dříve prosazovaná rychlostní silnice upozaděna. Stavební práce mají podle posledních informací ŘSD začít v roce 2016. Lze očekávat, že zahájení stavby a zprovoznění prvního úseku včetně přivaděče na krajské město Zlín by nastartovalo projekční a realizační práce až po státní hranice.

Pro **druhý úsek** komunikace **Fryšták - Lípa** v délce cca 15 km byl zdárně ukončen proces posuzování vlivů na životní prostředí v roce 2011. Do dnešního dne však nebylo požádáno o územní rozhodnutí (což je navazujícím krokem projektové přípravy), které by přípravu stavby významně posunulo např. do fáze výkupů potřebných pozemků. Tam lze očekávat další problémy, které mohou končit až vyvlastněním. Lze tedy konstatovat, že i když se ŘSD rozhodlo postoupit proces EIA, ani 4 roky od vydání souhlasného stanoviska MŽP nemá tento úsek potřebnou prioritu a nebyly zahájena žádné další přípravné projektové práce.

Bohužel zde jednoznačně platí, že čím déle se bude otálet s pokračováním přípravných prací, tím více lze očekávat změn v projektu a potencionálních problémů. Například již dnes se uvažuje o zcela jiném tvaru a umístění jediné mimoúrovňové křižovatky v úseku, která se nachází na konci druhého úseku. Zde bude před dokončením navazující stavby projektovaná čtyřproudá komunikace dočasně napojena na stávající silnici I. třídy I/49 mezi Zlínem a Vizovicemi. ŘSD jako odpovědný investor si zde mělo pohlídat navrhované ukončení stavby. Vzhledem k tomu, že se přiznává výstavba po etapách a uvažuje se o pozdější realizace navazujícího úseku, měl by investor pečlivě vyhodnotit, jak budou vypadat průjezdy vozidel z jednotlivých směrů tak, aby se nová komunikace stala výhodnou tranzitní cestou pro maximální počet vozidel. Absence jednoduchého napojení na komunikaci z některých zájmových směrů je vzhledem k několikaletému provizoriu velmi znepokojivá a především pak zbytečná.

Dnes prosazovaný nový tvar křižovatky (ŘSD, 2015c) je sice logickou úpravu projektu, tento návrh však měl přijít dříve a hlavně měl být nedílnou součástí původního procesu EIA. Pokud bude nový tvar křižovatky z hlediska zákona č. 100/2001 Sb. vyhodnocen jako významná změna záměru, čeká tento úsek komunikace nový proces EIA. Na základě zkušeností s projednáváním velkých staveb si lze již dnes představit opodstatněné námitky veřejnosti, například, že je řešena pouze dílčí část druhého úseku v okolí nově upravené křižovatky. Občanská sdružení pak mohou požadovat nový proces EIA pro celý druhý úsek a není zde žádná garance, že nemohou být ve své snaze úspěšní. Nicméně, i kdyby se vše obešlo bez dalších komplikací, časovému zdržení se díky nevhodně zvolenému tvaru a umístění mimoúrovňové křižovatky ŘSD nevyhne.

Dalším názorným příkladem nedůsledné přípravy stavby je rovněž zbývající **třetí až pátý úsek Lípa - Pozděchov - Horní Lideč - hranice ČR/SR** v délce cca 27 km, který je řešen souhrnně. Proces posuzování vlivů na životní prostředí byl zahájen již

v listopadu roku 2006. V lednu roku 2007 bylo MŽP vydán závěr zjišťovacího řízení, ve kterém byly specifikovány oblasti, na které se má následná dokumentace EIA zaměřit. Zpracovaná dokumentace pak byla MŽP předložena v červnu 2009, v říjnu téhož roku však byla na základě obdržných vyjádření a doporučení zpracovatele posudku vrácena k dopracování. Dopracovaná dokumentace EIA na třetí až pátý úsek R49, která zahrnovala i několik nových variant, byla MŽP předložena v březnu roku 2012. Od této doby byl celý proces pouze v rukou MŽP, který vydává své stanovisko na základě doručených vyjádření, oponentního posudku a veřejného projednání. Přestože posudek navrhoval vydání *souhlasného stanoviska* (které však bylo podmíněno velkým množstvím podmínek), vydalo MŽP i na základě velmi negativního veřejného projednání v červenci roku 2013 *nesouhlasné stanovisko*. (CENIA, 2015a)

Záměr svůj velký zásah do složek životního prostředí nedokázal obhájit a bohužel se ŘSD nachází opět na začátku. Na druhou stranu by vydání *nesouhlasného stanoviska* mělo vést k lepší projekční přípravě, větší komunikaci s dotčenými obcemi a hledání optimální varianty akceptovatelné i pro veřejnost. Nabízí se také otázka, zda se striktně držet několik set metrů širokého koridoru v územně plánovací dokumentaci, nebo zda raději nezpracovat zcela novou variantu, která by měla větší šanci na úspěch.

Z vytýkaných (avšak podstatných) skutečností lze jmenovat např. umístění mimoúrovňové křižovatky u Pozděchova v nejvýše položené části z celé trasy, navíc na severním svahu, kde lze očekávat velmi složitou zimní údržbu. K tomu lze přidat nezahrnutí přívaděče ze zmíněné mimoúrovňové křižovatky k silnici I/57 ve směru na Valašskou Polanku. Přívaděč nebyl součástí projekční studie, nebyl tak ani zahrnut do procesu EIA při tom prochází cenným přírodě blízkým územím. V neposlední řadě se na třetím až pátém úseku komunikace mezi Lípou a státní hranicí již neočekávají závratné intenzity dopravy. Proto je otázkou, zda se komunikace neměla namísto čtyřproudé se stoupacím pruhem (až pět jízdnic pruhů) navrhovat jako střídavý třípruh, což by v kopcovitém terénu s nestabilním podložím významně snížilo i stavební náklady a milionové přebytky zeminy, u které nebylo zatím ani řešeno, kam by se umístila.

Souhrnně tedy můžeme pro poslední tři úseky komunikace konstatovat, že celých sedm let příprav je ukončeno nezdarem. Zda se doposud negativní vývoj událostí podaří zvrátit, bude zřejmé patrně až za několik let, protože od vydání *nesouhlasného stanoviska* dosud ŘSD s přípravou nepokročilo a spoléhá na klidnější průběh projednávání po zahájení stavby na prvním úseku R49.

Z popisovaných skutečností pak vyplývají zejména následující problematické body

- Nedostatečně zvládnutý management přípravy stavby.
- Nedostatečně stanovený zájmový cíl a vedení projektu.
- Chybná komunikace s dotčenými obcemi a občanskými sdruženími.
- Chybějící koncepce stavby s ohledem na provázanost s okolní infrastrukturou.
- Překážky související s legislativou – zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.
- Špatná práce úředníků, nedodržení lhůt, obavy z odpovědnosti za rozhodnutí.
- Chybějící podpůrné metody pro rozhodování odpovědných osob.

### **6.1.2. Dálnice D3 ve Středočeském kraji**

Projekt dálnice D3 je připravován dlouhodobě s několika přestávkami, které byly způsobeny nedostatkem financí a střídavou politickou podporou. Zatímco v Jihočeském kraji byl v roce 2013 slavnostně otevřen důležitý úsek mezi Tábořem a Veselí nad Lužnicí a souvislý úsek dálnice již tvoří cca 42 km, ve Středočeském kraji je situace opačná a na vině je i měnící se politická situace a s ní i podpora přípravných prací.

V případě dálnice D3 je ve Středočeském kraji postaveno pouze pár posledních km na rozhraní Středočeského a Jihočeského kraje, zbývajících cca 50 km čeká na potřebná povolení. I když se po letech stagnace projekční příprava ze strany ŘSD rozjela naplno, dodnes není vydáno na žádný úsek stavbu stavební povolení, dokonce ani územní rozhodnutí. Pokud započítáme již probíhající projekční přípravu včetně projednání změn, výběr zhotovitele stavby a především dobu realizace stavby, lze reálně očekávat zprovoznění prvního úseku nejdříve v roce 2020.

V dokumentaci EIA pro středočeskou dálnici D3, jejíž poslední verze byla zpracována v roce 2010, byl názorně shrnut dosavadní průběh včetně politických zásahů. (CENIA, 2015b)

Již v roce 1987 byla plánovaná tehdy československá dálniční síť, doplněná o dálnici D3 Praha – České Budějovice - hranice s Rakouskem. Později v roce 1993 vláda ČR potvrdila rozsah dálniční sítě a odsouhlasila její rozvoj výstavby do roku 2005 včetně

dálnice D3. Dálnice D3 zůstala součástí strategických plánů až do února roku 1997, kdy vláda z úsporných důvodů vyňala dálnici D3 ze svých plánů. V roce 1999 se opět dálnice D3 stala součástí koncepce výstavby dálniční sítě ČR podle strategického materiálu Návrh rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010.

Od 70. let 20. století probíhaly různé studie s cílem najít a stabilizovat trasu dálnice D3 v území Středočeského a Jihočeského kraje. Po roce 1989 se stal vývoj složitějším z důvodu zvýšeného tlaku na ochranu životního prostředí a rozhodovací procesy se otevřely veřejné diskusi. To se projevilo i v procesu posuzování vlivu dálnice D3 na životní prostředí především ve Středočeském kraji.

Mezi množstvím navrhovaných variant byla nakonec vybrána tzv. *stabilizovaná varianta*, na kterou byly (již po jednotlivých stavbách) zpracovány dokumentace pro územní řízení a dokumentace o posouzení vlivů na životní prostředí ještě podle dříve platného zákona z roku 1992. Začátek stabilizované varianty je jižně od Prahy, dále trasa vede kolem Jílového u Prahy, jihozápadně míjí Týnec na Sázavou a západně Benešov, který je napojen vlastním přivaděčem. Dále pak komunikace pokračuje v blízkosti stávající silnice I/3.

Některé procesy však nebyly dokončeny a žádná ze staveb nebyla zatím zahájena, Přestože se stabilizovaná varianta dostala do územně plánovací dokumentace a povědomí dotčených obcí, nový proces EIA podle nového zákona z roku 2001 dospěl ve svém závěru zjišťovacího řízení v roce 2007 k požadavku na prověření variantního koridoru dálnice D3 přes Poříčí nad Sázavou, tzn. využití dálnice D1 a dále výstavba dálnice D3 s maximálním využitím stávající komunikace.

Dokumentace EIA splňující výše uvedené požadavky byla zveřejněna v lednu roku 2011 a zahrnovala v sobě dva zcela odlišné koridory, komunikace nazývané *západní koridor* a *východní koridor*. V obou koridorech trasa dálnice dále variovala podle požadavků vznesených ve zjišťovacím řízení, případně požadavků MŽP a z hlediska hodnocení vlivů na životní prostředí se tak dosud jedná o nejrozsáhlejší dokumentaci EIA z hlediska rozsahu stavby. Novodobý proces EIA byl ukončen vydáním souhlasného stanoviska MŽP v únoru roku 2012 s preferencí západního koridoru. Je nutno poznamenat, že některé varianty východního koridoru by přinášely například technicky značně náročné mostní objekty při křížení s dálnicí D1.

Z výše uvedeného lze učinit zajímavý závěr. Po letech, nebo spíše desetiletích, hledání zcela nových koridorů a variant a opakování procesu EIA probíhá dnes projekční příprava dálnice D3 ve Středočeském kraji prakticky v původní stabilizované trase, které odpovídal *západní koridor*. Nový proces EIA vedl k návrhu velkého množství podvariant, ve kterém vyhrály tzv. tunelové varianty, které jsou z hlediska vlivu na životní prostředí samozřejmě nejvíce příznivé avšak z hlediska finančních nákladů stavby nejvíce nákladné. Jak již však bylo uvedeno, finanční náklady stavby v procesu EIA nejsou rozhodující. Politické zásahy, zapojení veřejnosti včetně občanských sdružení a ekologických aktivistů a stále nové požadavky na výhodnější vedení komunikace vedlo nakonec pouze k potvrzení desítky let starého koridoru komunikace, avšak za cenu oddálení výstavby této potřebné dálnice a nalezení jejího dražšího řešení. Kdyby se veškeré náklady spojené s dlouholetou přípravou vložili do prvních studií a přesvědčení veřejnosti o nutnosti spojnice hlavního města a jižních Čech, mohli se motoristé projet po novém spojení již před deseti lety. V současné době si na spojení Prahy s již realizovaným úsekem dálnice minimálně dalších deset let počkají, ačkoliv se všichni navzájem ujišťují, jak je komunikace potřebná.

Stávající dlouhodobá příprava dopravních staveb nutně naráží na měnící se politickou situaci v zemi, rozpočtové priority vlády i změny v legislativě, na kterou není schopna a nikdy nebude schopna pružně reagovat. Jediným opatřením tak může být veškeré přípravné práce maximálně urychlit. Tzn. od rozhodnutí vlády chtít postavit novou komunikaci, musí na tomto rozhodnutí Ministerstvo dopravy skrze ŘSD trvat a neustále tlačit na projekční práce. ŘSD se dále jako investor musí snažit zkvalitnit svoji manažerskou činnost včetně komunikace a PR pro veřejnost, aby bylo schopné obstát před různými mediálními útoky a dokázat prezentovat projektovou přípravu s ohledem na obavy občanů. V neposlední řadě pak svůj díl viny má i špatná právní připravenost v případě soudních sporů, ke kterým dochází ve snaze co nejvíce oddálit stavbu. Chybějící dlouhodobá koncepce, včetně přípravy a dlouhodobého výhled financování je pak nepsanou třešničkou na dortu.



## **6.2. Analýza přípravy a zadávání staveb**

Na zvolených případových studiích byly ukázány některé problematické oblasti a slabá místa přípravy a zadávání dopravních staveb v ČR. Lze vidět, že nemůžeme jednoznačně určit hlavní příčinu neutěšeného stavu, ale že ke zlepšení je třeba provést jisté změny ve všech zmiňovaných oblastech. Můžeme-li však jmenovat jednu shrnující podstatnou skutečnost, pak jde o manažerskou úlohu investora, která by měla být posílena, a to za současné úpravy ostatních faktorů, zejména legislativních okolností, neboť právě řádný management je pojátkem všech ostatních činitelů.

### **6.2.1. Řízení a příprava, role investora**

#### **Management**

Provedeme-li analýzu problémových činitelů v oblasti řízení a přípravy staveb, můžeme dostat například následující podstatné skutečnosti a výtky

- Otázka kvalifikace úředníků a jejich platového ohodnocení
- Otázka odpovědnosti příslušných pracovníků
- Neznalost manažerských postupů, tvorby koncepcí a metod rozhodování
- Špatná komunikace s veřejností, spolky na ochranu přírody, médií a PR
- Nedostatečný a nedůsledný dohled investora nad přípravou a realizací
- Špatně nastavené smluvní podmínky včetně rozložení rizik
- Špatná komunikace jednotlivých úřadů mezi sebou
- Nedodržování termínů i ze strany veřejného sektoru
- Politika, dotační problematika
- Měnicí se požadavky a zadání – problematika dobře stanovených cílů
- Chybějící nebo nesprávné zapojení projektového řízení

Základním předpokladem úspěšného řízení organizace či projektu jsou dobře zvládnuté kompetence manažera. Z praxe však vyplývá, že obsazení odpovědných pozic ve veřejném sektoru není dostačující. Odhlédneme-li od odborných znalostí, pak zcela jistě by měly být tyto osoby dostatečně vzdělávány i v oblasti managementu. Jen na základě dostatečného teoretického základu totiž můžeme očekávat,

že rozhodování, které je jedním ze základních činností manažerů, bude prováděno ku prospěchu věci. Manažer ve státním sektoru by měl znát a umět používat vhodné nástroje, stejně jako v soukromé firmě. Znalost nástrojů tvorby koncepcí by pak mohla pomoci při tvorbě dlouhodobých koncepcí a plánu, které by realisticky zohledňovaly možnosti a potřeby občanů.

Často se stává, že odborné vlastnosti odpovědných úředníků s rozhodovací pravomocí nebývají omezeny ani požadovaným vzděláním ani délkou praxe, popřípadě jsou požadavky čistě minimálními. Správnost projektové dokumentace je pak naopak garantována odbornými požadavky na zpracovatele, jako jsou například různé druhy autorizací a oprávnění. V případě složitého problému je zvykem zadání zpracování oponentní expertízy, kdy je navrhované řešení konfrontováno další autorizovanou osobou. Konečné rozhodnutí je však pak na jednotlivci a úřadu. Je pak otázkou, zda by nemělo smysl uvažovat o odborné zkoušce osoby, která vynáší konečné stanovisko.

To samozřejmě souvisí s dalším problémem, kterým je platové ohodnocení. Přivést do státního sektoru odborníky středního věku z praxe se může zdát jako nadlidský výkon, neboť průměrný plat takového člověka v projekční či stavební firmě přesahuje možnosti, kterých by dosáhl na úřadě. Státní správa si je tohoto problému vědoma, zčásti jej měl pomoci vyřešit nový služební zákon, který předpokládá, že bude snazší odstupňovat hodnocení zaměstnanců podle předvedených výkonů.

Velkou roli pro zdárnou výstavbu má samozřejmě investor. Jeho úkolem je nejenom vhodně zvolený cíl projektu, ale i jeho vymezení a jednoznačné zadání. Dohled nad přípravou projektu, včetně vypracování potřebné dokumentace k získání povolení by měl být základním principem zodpovědné práce. K tomu je však jednak třeba provádět průběžné kontroly a supervize, ke kterým je zase potřeba mít kvalifikované pracovníky. Rozšíření těchto supervizí, tak jak je například plánuje Státní fond dopravní infrastruktury, lze tedy kvitovat s povděkem.

## 6.2.2. Zákon o veřejných zakázkách

### Hodnocení a výběr nabídek

Problémy související se zákonem o veřejných zakázkách paradoxně vyplynuly především ze snah, které měly vést k omezení korupce a zefektivnění celého procesu. Postupně tak byly do zákona o veřejných zakázkách doplňovány další a další podmínky, které diktovaly zadavatelům, jak se mají chovat při vypisování veřejných zakázek, jaká mají používat hodnotící kritéria, co může být předmětem hodnocení, až se vytratila podstata problému, a to vybrání nejvhodnějšího dodavatele veřejné zakázky. Celá tato situace postupně vedla k paralyzaci celého stavebního trhu a nyní jsme svědky toho, jak se snaží zákonodárci napravit svá dřívější rozhodnutí. Dle mého názoru by neměla legislativa sloužit jako přesný návod či metodika, naopak má spíše určovat mantinely, ve kterých se zadavatel veřejné zakázky může pohybovat, a to s vlastní odpovědností na základě dostatečných kompetencí. K tomu je samozřejmě potřeba, aby na místě zadavatele byla osoba zkušená a znalá, viz výše problematika managementu. Tuto absenci však nelze řešit tak, že budeme zužovat mantinely působení.

Například novela zákona o veřejných zakázkách v roce 2012 přinesla povinnost zadavatele využít při hodnocení zakázky ve smyslu ekonomické výhodnosti tak, že nabídková cena měla váhu minimálně 80% (druhou možností bylo hodnocení zcela dle kritéria nabídkové ceny). Jaký smysl pak ale vůbec mají ostatní kritéria? Kde je kvalita, záruční doba, garantovaná životnost stavby? Výsledkem bylo, že obě dvě metody se smrskly v podstatě na hodnocení nejnižší nabídkové ceny. Původní záměr, kterým bylo omezení korupčních praktik, zadávání spřízněným firmám a snaha o úspory pak paradoxně vedl k tomu, že výsledná kvalita se stala v podstatě vedlejším produktem. Ze strany dodavatelů pak není přímým záměrem poškodit stát nekvalitními stavbami, avšak tlak na cenu se musí někde promítnout, což lze jednoduše udělat použitím méně kvalitních materiálů. Bohulibý úmysl otevřít trh většímu množství firem pak vede k tomu, že se například do tendrů přihlašují firmy, které nemají dostatečné zkušenosti s požadovanými pracemi. Podobné problémy lze například najít v Polsku, které otevřením trhu bylo zajímavé i pro čínské firmy, avšak jejich působení skončilo totálním fiaskem. Trvalo pak další tři roky, než bylo do zákona opět vráceno kritérium kvality. Máme-li však obecně možnost využívat teoreticky propracované metody vícekritériálního rozhodování, proč jej nevyužít v plné šíři?

## **Implementace směrnic EU**

Kapitolou samo o sobě je pak implementace směrnic a nařízení Evropské unie do českého práva. Nezřídka se stává, že výsledná implementace je mnohem tvrdší, než bylo původním záměrem Evropské unie, na niž je pak však schvalována vina. Příkladem budiž třeba diskuse o *změnách* v projektu v průběhu realizace stavby, která u nás vede k absurdním situacím, kdy teoreticky každá (a to i finančně pozitivní, ad absurdum třeba zkrácení mostní konstrukce) změna vede k velkým problémům v souvislosti s obavou z dodržení předepsaných pravidel.

Obecně neznalost, z ní vyplývající obavy, vadné výklady a špatná doporučení veřejným zadavatelům (a to i ze strany právních poradců) vedla například v minulosti k zadávání jednacíh řízení bez uveřejnění na v podstatě jakékoli odchylky od původního zadání veřejné zakázky. V některých případech došlo dokonce i k zastavení stavby, neboť nebylo možné uvést stav věci do souladu s (chybným) výkladem zákona. To vše má samozřejmě vždy dopad na celý stavební trh.

Cílem zákonodárců by mělo být nastavení jasných a srozumitelných pravidel i s ohledem na zažitou praxi a souvislosti. K tomu by měly přispět i diskuse s expertními skupinami složenými ze zástupců všech dotčených stran.

### **6.2.3. Analýza procesu posuzování a návrh na jeho úpravu**

#### **Novela zákona**

Zásadním požadavkem pro navrácení procesu posuzování vlivů na životní prostředí svému účelu je vyšší profesionalita a praxe úředníků, kteří by sami dokázali rozpoznat nevhodnost řešení předkládaného záměru, či neadekvátnost požadavků veřejnosti a nespolehali se jen čistě na obdržená vyjádření správních orgánů a veřejnosti, které dnes pouze přepisují do úředních dokumentů. Lze se dokonce setkat i se strachem úředníků oponovat protistraně (a to i v případě, když s ní nesouhlasí).

Proces posuzování by měl mít v případě variantního řešení záměru možnost předložit a argumentovat odhadem finančních nákladů stavby, či provozních nákladů a zabránit tak neopodstatněným požadavkům ekologických aktivistů na několikanásobně dražší technické řešení, popřípadě by toto mělo být řešeno (pokud ne přímo v procesu EIA) v rámci rozhodování a vydávání stanoviska.

Verifikační stanovisko pro navazující řízení, do kterého spadají veškeré změny plně posuzovaných záměrů oproti dříve předložené dokumentaci, které se nově objevuje v zákoně, mělo být nejspíše lépe ošetřeno již v zákoně na přijatelnou míru jak pro investory, tak ochránce životního prostředí. Verifikace drobných změn stavby před dokončením podle stávajícího stavu pouze zahrnuje příslušné úřady svazky dokumentace, ve které se bez pomoci projektanta není schopna orientovat a tím pádem zkontrolovat předkládaná tvrzení. Zamýšlený efekt kontroly záměru do jeho konečné fáze tak stejně nemůže být splněn. Kvůli požadavku dodání verifikačního stanoviska došlo například v roce 2015 k půlročním i delším časovým skluzům v harmonogramu přípravy staveb a oproti předpokladům bylo zahájeno jen minimum nových dopravních staveb.

### **Zákon o liniových stavbách**

Problémy zákona by měl teoreticky řešit zákon o liniových stavbách. Představa sloučení procesu EIA a územního řízení však naráží na fakt, že ty varianty dopravních staveb, které jsou dnes pro svou nevhodnost vyloučeny již v procesu EIA a dále nesledovány, bude pro potřebu rozhodnutí nutné nově podle tohoto zákona zpracovat mnohem podrobněji. Větší podrobnost by sice mohla usnadnit správné rozhodování při výběru finálního řešení stavby, ale zároveň povede k podstatnému prodražení projekčních prací a potřebných průzkumů a v neposlední míře i delší projektové přípravě. Před přijetím nového zákona o liniových stavbách je tedy nutné správně nastavit proces rozhodování a schvalování tak, aby byl investor (jakým je ŘSD) opravdu schopen potřebné dopravní stavby realizovat dříve, než je tomu dnes a kompenzoval tím finanční náklady na podrobné zpracování projektu a jeho déle trvající přípravu.

#### **6.2.4. Koncepce a financování**

##### **Dlouhodobost projektů**

Stavby dopravní infrastruktury jsou ze své podstaty dlouhodobými projekty. Tuto skutečnost je třeba brát v potaz a přizpůsobit jí přípravu staveb. Základem úspěchu je dlouhodobá a neměnná koncepce toho, jak má infrastruktura vypadat, co chceme stavět, tedy jaký je Cíl. Na úrovni vládních rozhodnutí by nemělo docházet k nějakým výrazným změnám za působení jednotlivých vlád. Stejně tak je potřeba, aby přijata koncepce nebyla jen heslem, které si vláda odškrtně ve svém programovém prohlášení, nýbrž měla by být základem pro další strategie a rozhodování o podpoře a financování staveb.

## **Financování staveb**

Z předchozího odstavce vyplývá, že je potřeba mít i jasně stanovenou koncepci financování. Nedostatek finančních prostředků na již připravené stavby nebo dokonce stavby v realizaci vede k výsledným dalším nákladům, například kvůli nedočerpaným dotacím. Každé prodloužení stavby oproti plánovanému harmonogramu pak nutně vede k navýšení výsledné ceny, nemluvě pak o konzervaci rozestavěné stavby. Výkyvy v dostupných finančních zdrojích pak mohou na druhé straně vést i k tomu, že v případě, kdy je pak k dispozici dostatek prostředků, chybí naopak stavby, které by byly připravené k realizaci. Příkladem je modernizace D1, která byla zahájena spuštěna především z důvodu vyčerpání přidělených evropských dotací, ačkoliv se dlouhodobě mluvilo o tom, že se nejdříve zprovozní rychlostní komunikace R35, která je alternativou spojení Prahy s Ostravou. Ta naopak doplatila na problémy s výkupem pozemků.

S tímto problémem souvisí i šetření na nesprávném místě, a to na přípravě staveb. Přestože projektová dokumentace tvoří zhruba 3% výsledné ceny, právě na její kvalitě závisí výsledný stav díla. Pro tuto skutečnost je však třeba mít k dispozici potřebné podklady, často se však můžeme setkat s tím, že se zadavatel snaží vyhnout vypracování studie, která by umožnila lepší rozhodování. Nedostatečné geologické průzkumy pak vedou k problémům při realizaci, neboť je třeba adaptovat projektovou dokumentaci na nově zjištěné skutečnosti.

## **Transformace ŘSD**

Stalo se pravidlem, že jakmile se hovoří o nejvýznamnějším investorovi dopravních staveb v ČR, tedy o Ředitelství silnic a dálnic, zmiňuje se hlavně korupce, předražování zakázek a slabá pozice investora ve vztahu k dodavatelům staveb. Řešením by tak dle posledních návrhů měla být transformace ŘSD, neboť z pozice, kdy je příspěvkovou organizací státu, nemá sama žádnou snahu vytvářet finanční prostředky. Je však otázkou, nejsou-li očekávání související s touto transformací na státní podnik (pomineme-li původně avizovanou akciovou společnost) naivní.

Všechny tyto návrhy jsou založeny na předpokladu, že pokud budou manažeři ŘSD motivováni k hospodaření s vlastními prostředky organizace, povede to k zefektivnění výstavby a současně i ke snížení nákladů na stavby. Co můžeme brát jako pozitivní fakt je to, že transformace by umožnila přitáhnout do organizace tolik potřebné odborníky, kvalitní autorizované inženýry s projekční praxí či zkušeností z výstavby,

stejně jako kvalifikované manažery. Možná by bylo lépe popřemýšlet, zda tohoto stavu (a zvýšení mzdových prostředků jim vyplácených) nelze dosáhnout jinak. Odpovědní a zkušení manažeři mohou působit i ve veřejném sektoru. Naopak by se mohlo stát, že vidina ohodnocení na základě dosažených hospodářských výsledků, by vedla k preferenci výstavbových projektů s kratší návratností nebo mediálně zajímavých na úkor projektů například v příhraničních oblastech, což je v přímém rozporu s posláním veřejné správy.

Poukazovaným příkladem je rakouská společnost Asfinag, která je akciovou společností. V případě Rakouska však nedochází k financování dopravní infrastruktury z fondů EU, takže hospodaří pouze z prostředky získanými ze silničních daní, mýta apod. Otázkou je, zda se dá předpokládat, že se podaří zavést a udržet v ČR takový stav, kdy veškeré finanční prostředky získané z dopravní infrastruktury půjdou pouze na její obnovu a rozvoj a nikoliv do jiných částí veřejného rozpočtu. S tím také souvisí budoucí role Státního fondu dopravní infrastruktury. Je třeba připomenout, že základem úspěchu je schopný management organizace, a to bez ohledu na její právní status. Ten může být pouze pomocným činitelem.

#### **6.2.5. Metody zadávání**

##### **Generální dodavatelství**

Nejčastějším způsobem zadávání dopravních staveb u nás je metoda generálního dodavatelství. Zadavatel provádí přípravu stavby, objednává projektovou dokumentaci a po získání potřebných povolení vyhlásí výběrové řízení na dodavatele stavby. Ten stanoví svou nabídkovou cenu s ohledem na zadávací dokumentaci, zejména výkaz výměr. Zadavatel postupuje podobně a na základě ohodnocení výkazu výměr standardními cenami zveřejňuje očekávanou cenu. Skutečná cena stavby pak vychází z měřených jednotek, zadavatel platí jen přesně provedenou a vykázanou práci. Není přitom možné důsledně dopředu stanovit nějakou cenu pevnou či paušální. Nespokojenost s tímto typem zadávací metody a následná kritika pramení bezesporu především z nepochopení podstaty celé metody. Na zadavateli je odpovědnost za projektovou přípravu a stejně tak za důslednou kontrolu realizace stavby. Případné problémy je tak třeba řešit právě v této části řetězce. Znovu se tak dostáváme k managementu a roli zodpovědného investora.

## **Design-build**

S ohledem na očekávanou finanční úsporu se dostává do popředí metoda Design-Build. Její podstatou je předem pevně stanovená cena, nevyužívá se zde výkaz výměr. Zadavatel pouze definuje svůj záměr a provede potřebné přípravné práce, na dodavateli je pak návrh řešení, vypracování projektové dokumentace a realizace stavby. Zadavatel při výběru hodnotí předložené návrhy. Tato metoda může být lákavá jednak právě paušální cenou a jednak i vidinou přenesení části rizik na dodavatele. Tato představa má však svá rizika. Je třeba si uvědomit, že v tomto případě je ještě více než v předchozím správné vymezení cíle projektu. Pouze přesné, jasné a srozumitelné zadání může vést k úspěšnému splnění. Tím pádem je opět kladen důraz na kvalitu managementu, který daný projekt připravuj. Jak ukazují analýzy, metoda design-build je vhodná především pro technicky náročné stavby, jako jsou například mostní konstrukce nebo podzemní stavby. S ohledem na přenesení odpovědnosti a možnou absenci zkušeností je vhodná například pro projekty místních samospráv. Při výběru dodavatele je však třeba pro správné posouzení návrhů zajistit přítomnost kvalifikovaného odborníka.

### **6.2.6. Zkušenosti ze zahraničí**

Při hledání řešení nápravy současného stavu výstavby dopravních staveb je možné a vhodné inspirovat se zkušenostmi ze zahraničí, a to i těmi negativními. Poznatky z vyspělých zemí, které se s podobnými problémy potýkaly v předešlých letech, se soustředí na fakt, že je třeba stanovit jasná pravidla a použitelné standardy, které lze uplatnit při zadávání veřejných zakázek. Současně s tím se ukazuje, že snaha o přenesení větší části odpovědnosti za vzniklá rizika ze zadavatele na dodavatele nemusí vést k předpokládanému výsledku. Naopak může spíše destabilizovat stavební sektor a tím způsobit vážné problémy celé ekonomice.

Rozhlédneme-li se po okolních státech, je možné se inspirovat v každém z nich, a to pokaždé něčím jiným. V Německu, jako vyspělé ekonomice s velkými zkušenostmi se zadáváním veřejných zakázek, hlavně v oblasti legislativy a férového smluvního ujednání, které zajistí fungující a dlouhodobou spolupráci zadavatele a objednatele. V případě Polských zkušeností se pak ukazují rizika a nepříjemnosti související se snahou otevřít trh co největšímu spektru firem z celého světa, a to především v honbě za nízkou finanční nákladovostí staveb. Tato snaha nakonec stejně vede spíše ke zvýšení konečné ceny a hlavně přináší spoustu přidružených problémů. Především však není možné



přenášet veškerou odpovědnost strany zadavatel, tedy veřejného sektoru, na dodavatele. V případě Slovenska lze pak dohledat především informace o projektech PPP, tedy spolupráci veřejného a soukromého sektoru, neboť právě tato alternativa je jednou z uvažovaných cest, které by měly vést k zefektivnění výstavby dopravních staveb. Bohužel se však ukazuje, že základním problémem je analýza finanční výhodnosti tohoto problému, neboť na Slovensku docházelo k machinacím s čísly, aby vycházela ve prospěch PPP projektů. Důležitým aspektem je také to, co by se mělo primárně těmito PPP projekty řešit. Zda se očekává snížení výše potřebných finančních prostředků, zkvalitnění provádění staveb, nebo zda se tím pouze řešit nedostatečnost zdrojů

### **6.2.7. Shrnutí**

Na závěr kapitoly můžeme shrnout nejvýznamnější poznatky vyplývající z provedené analýzy. Aplikací následujících doporučení by mohlo vést ke zlepšení stávající situace. Jedná se především o

- Posílení manažerských znalostí na straně zadavatele včetně zlepšení projektového řízení.
- Posílení odborných kompetencí na straně zadavatele, získání kvalifikovaných odborníků.
- Stabilizace legislativy veřejných zakázek a posuzování vlivů na životní prostředí
- Dlouhodobá koncepce přípravy a financování dopravních staveb
- Důkladná analýza připravovaných transformací a reorganizací.
- Uvážlivé zavádění nových koncepcí a metod zadávání veřejných zakázek s využitím zahraničních zkušeností.
- Spolupráce všech zúčastněných stran při přípravě staveb dopravní infrastruktury.

O některé jednotlivé návrhy izolovaně usilují různé poradní sbory a organizace, včetně těch profesních, jako je například Česká komora autorizovaných inženýrů (ČKAIT). Je však třeba si uvědomit, že pouze komplexní zhodnocení problematiky a provázanosti jednotlivých faktorů může vést ke zdárnému výsledku.

## Závěr

Cílem mé diplomové práce byla analýza zadávání dopravních staveb, a to ve smyslu koncepce, projektové přípravy a zadávání veřejných zakázek. Hlavní roli v úspěšném řízení a organizaci hraje manažerská příprava. Proto jsou v první kapitole představeny manažerské metody použitelné ve veřejném sektoru, s důrazem na rozhodovací metody potřebné pro podporu rozhodování, které často představuje slabinu managementu. Pro zodpovědnou roli investora s péčí řádného hospodáře je třeba zvýšit povědomí o roli managementu v případě státní správy. Nezbytným doplňkem je pak dostatečná odbornost a kvalifikace.

Vedle role manažerů na straně investora je dále třeba zmínit problematiku předepsané legislativy, a to zejména z pohledu zákona o veřejných zakázkách a zákona o posuzování vlivu na životní prostředí. Oba tyto zákony byly v minulosti několikrát změněny s úmyslem zefektivnit a zprůhlednit přípravu a výstavbu dopravních staveb, avšak toto úsilí často vedlo spíše ke komplikacím a další administrativní zátěži.

V souvislosti se snahou o nápravu stávající situace přichází ke slovu zatím návrhy na (dosud u nás nevyzkoušené) způsoby zadávání zakázek dopravních staveb. Bylo by záhodno se v těchto úvahách inspirovat úspěšnými i neúspěšnými příklady ze zahraničí, které jsou v práci také uvedeny, včetně implementace smluvních podmínek a standardů. Dlouhodobě zvažovanou transformaci hlavního investora, tedy Ředitelství silnic a dálnic ČR, nelze také brát jako lék na všechny problémy. Snahou Ministerstva dopravy by měla být především stabilizace resortu a dále pak dostatečná komunikace nejen s experty a odborníky z profesních organizací, ale i se zhotoviteli, neboť pouze na základě shody lze nalézt úspěšné řešení.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

DOLANSKÝ Václav, MĚKOTA Vladimír, NĚMEC Vladimír, 1996. *Projektový management*. Praha: Grada. ISBN 80-7169-287-5

DOLEŽAL, Jan a MÁCHAL Pavel a LACKO Branislav, 2009. *Projektový management podle IPMA*. 1. vyd. Praha: Grada, Expert. ISBN 9788024728483.

OCHRANA, František, 2002. *Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění*. Vyd. 1. Praha: Ekopress. 216 s. ISBN 8086119513.

OCHRANA, František, 2004. *Veřejné zakázky*. Vyd. 1. Praha: Ekopress. 173 s. ISBN 8086119793.

OCHRANA, František a kolektiv, 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Vyd. 1. Praha: Grada. 261 s. Expert. ISBN 9788024732282.

SVOZILOVÁ Alena, 2011. *Projektový management: Systémový přístup k řízení projektů*. 2. vydání. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-3611-2

VEBER, Jaromír a kol, 2009. *Management. Základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita*. 2. aktualizované vydání. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-200-0

## Sborníky a brožury

ARI, 2015b. *Komentář k zadávacím podmínkám VZ na poradce PPP projektu R4*. [PDF]. Asociace pro rozvoj a infrastrukturu. [vid 30.12.2015]. Dostupné z <http://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2015/10/151013-ARI-komentar-k-tendru-PPP-R4-final.pdf>

BURYAN Jiří a STAŇKOVÁ Kateřina, 2015. *Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí: nutné zlo?* [online] Právo a veřejná správa.5/2015, s. 52-57. [vid 30.12.2015]. Dostupné z <http://pravniradce.ihned.cz/c1-64013080-novela-zakona-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-nutne-zlo>

CENIA, 2015a. *Rychlostní silnice R49 v úseku Lípa (pův. Fryšták) – státní hranice ČR/SR*. [PDF]. Česká informační agentura životního prostředí. [vid 30.12.2015]. Dostupné z [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_MZP272](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP272)

CENIA, 2015b. *D3 – Středočeská část*. [PDF]. Česká informační agentura životního prostředí. [vid 30.12.2015]. Dostupné z [http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA\\_MZP325](http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP325)

KLEE, Lukáš, 2014a. *Zahraniční zkušenosti při zadávání výstavbových projektů dopravní infrastruktury*. [PDF]. Asociace pro rozvoj infrastruktury. [vid 30.12.2015]. Dostupné z <http://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2014/11/Lukas-Klee-Zadavani-vystavbovych-projektu-DI-Zahranicni-zkusenosti.pdf>

KLEE, Lukáš, 2014b. *Zadávání výstavbových projektů metodou Design-Build*. [PDF]. Asociace pro rozvoj infrastruktury. [vid 30.12.2015]. Dostupné z <http://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2014/07/Lukas-Klee-Zadavani-metodou-Design-Build.pdf>

KLEE, Lukáš, 2015. *Změny předmětu a ceny díla veřejných zakázek na stavební práce v průběhu jejich realizace v kontextu nové směrnice EU pro zadávání veřejných zakázek*. [PDF]. Česká advokátní komora. [vid 30.12.2015]. Dostupné z <http://www.bulletin-advokacie.cz/zmeny-predmetu-a-ceny-dila-verejnych?browser=mobi>

Kolektiv, 2012. *Národní standard kompetencí projektového řízení verze 3.2. Příloha č. 3 Výkladový slovník pojmů*. [PDF]. 3. doplněné a aktualizované vydání. Brno:

Společnost pro projektové řízení. [vid 30.11.2013]. Dostupné z <http://www.cspr.cz/images/stories/IPMA-CzNCB-slovník-pojmu-v3.2.pdf>

MMR, 2015a. *Metodika zadávání veřejných zakázek – leden 2014* [PDF]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z [www.portal-vz.cz/getmedia/.../Metodika\\_uprava2014-\(5\)-\(obnoveny\).pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/.../Metodika_uprava2014-(5)-(obnoveny).pdf)

ŘSD, 2015a. *Výroční zpráva za rok 2014*. [PDF]. Ředitelství silnic a dálnic ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/rsd/Reditelstvi-silnic-a-dalnic>

ŘSD, 2015c. *Rychlostní silnic R49*. Ředitelství silnic a dálnic ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z <http://infrastrukturamorava.cz/wp/wp-content/uploads/2015/07/Prezentace-%C5%98SD-R49.pdf>

*Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2016 a střednědobý výhled na roky 2017 a 2018*, 2015. [PDF]. Praha: SFDI. [vid 27.12.2015]. Dostupné z [http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2015/2015\\_rozpocet2016.pdf](http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2015/2015_rozpocet2016.pdf)

*Transformační plán Ředitelství silnic a dálnic ČR, s.p.o.*, 2012 [DOC]. Praha: MD ČR. [vid 27.12.2015]. Dostupné z [www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=9592](http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=9592)

## **Zákony**

Zákon č. 100/2001 Sb, o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Dostupné z <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&fulltext=&nr=100~2F2001&part=&name=&rpp=15>

Zákon č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury. Dostupné z <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-104>

Zákon č. 137/2006 Sb, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z <http://www.uohs.cz/cs/legislativa/verejne-zakazky.html>

## Internetové odkazy

Aktuálně, 2015. Zprávy. Domáci. *Žalobkyně zastavila část trestního stíhání exmanažerů ŘSD*. Centrum.cz.. [vid 31.12.2015]. Dostupné z

<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/zalobkyne-zastavila-cast-trestniho-stihani-exmanazeru-rsd/r~802b2cb2313511e59f530025900fea04/>

ARI, 2014. Témata. Česká infrastruktura. *Zadávání metodou design-build*. [online].

Asociace pro rozvoj infrastruktury. [vid 27.12.2015]. Dostupné z

<http://www.ceskainfrastruktura.cz/temata/zavest-zadavani-metodou-design-build/>

ARI, 2015. Témata. Česká infrastruktura. *Zadávání metodou design-build*. [online].

Asociace pro rozvoj infrastruktury. [vid 27.12.2015]. Dostupné z

<http://www.ceskainfrastruktura.cz/temata/tema/>

E15, 2014. Byznys. Doprava a logistika. *Rakouské ŘSD se musí uživit samo*. [online].

Mladá fronta a.s. [vid 27.12.2015]. Dostupné z [http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-](http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/rakouske-rsd-se-musi-uzivit-samo-1117227)

[logistika/rakouske-rsd-se-musi-uzivit-samo-1117227](http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/rakouske-rsd-se-musi-uzivit-samo-1117227)

Echo24, 2015. *Jak se vyráběla korupce*. [online]. Echo Media a.s.. [vid 31.12.2015].

Dostupné z <http://echo24.cz/a/waD7K/jak-se-vyrabela-korupce>

Eurovia, 2015. PPP projekt na Slovensku. *Základní informace*. [online]. Eurovia a.s.

[vid 31.12.2015]. Dostupné z

[http://www.eurovia.cz/cs/ppp\\_projekt\\_na\\_slovensku/zakladni\\_informace](http://www.eurovia.cz/cs/ppp_projekt_na_slovensku/zakladni_informace)

iDNES, 2014. Ekonomika. *Odboráři ŘSD si stěžují na ministra dopravy*. [online].

Vydavatelství MAFRA. [vid 27.12.2015]. Dostupné z

[http://ekonomika.idnes.cz/odborari-rsd-si-stezuji-na-ministra-dopravy-fz7-/eko-doprava.aspx?c=A141014\\_112739\\_eko-doprava\\_suj](http://ekonomika.idnes.cz/odborari-rsd-si-stezuji-na-ministra-dopravy-fz7-/eko-doprava.aspx?c=A141014_112739_eko-doprava_suj)

iSITA, 2015. Ekonomika. *Proturadora uznala stíhaného pre PPP projekt D za*

*nevinného*. [online]. iSITA, s.r.o.. [vid 27.12.2015]. Dostupné z

<http://www.webnoviny.sk/ekonomika/clanok/915166-prokuratura-uznala-stihaneho-pre-ppp-projekt-d1-za-nevinneho/>

JUSTITIA, 2014. *Historie veřejných zakázek v České republice*. [online]. JUSTITIA, s.r.o. [vid 31.12.2015]. Dostupné z <http://www.justitia.cz/historie.html>

JELÍNEK, 2015. *Historie veřejných zakázek*. [online]. JELÍNEK & Partneři s.r.o. [vid 31.12.2015]. Dostupné <http://www.advokatijelinek.cz/historie-verejnych-zakazek.html>

ManagementMania, 2011. *Manažerské dovednosti - kompetence podle Katze*. [online]. ManagementMania. [vid 27.12.2015]. Dostupné z <https://managementmania.com/cs/manazerske-dovednosti>

MD, 2012. Media. Tiskové zprávy. *Transformace ŘSD přinese úspory a další stabilizaci resortu*. [online]. Ministerstvo dopravy ČR. [vid 27.12.2015]. Dostupné z [http://www.mdcr.cz/cs/Media/Tiskove\\_zpravy/Transformace\\_RSD\\_prinese\\_ustory\\_a\\_dalsi\\_stabilizaci\\_resortu.htm](http://www.mdcr.cz/cs/Media/Tiskove_zpravy/Transformace_RSD_prinese_ustory_a_dalsi_stabilizaci_resortu.htm)

MD, 2015. Media. Tiskové zprávy. *Věcný záměr zákona o liniových stavbách zaslán do MPR*. [online]. Ministerstvo dopravy ČR. [vid 27.12.2015]. Dostupné z [http://www.mdcr.cz/cs/Media/Tiskove\\_zpravy/Vecny\\_zamer\\_zakona\\_o\\_liniovych\\_stavbach\\_zaslan\\_do\\_MPR.htm](http://www.mdcr.cz/cs/Media/Tiskove_zpravy/Vecny_zamer_zakona_o_liniovych_stavbach_zaslan_do_MPR.htm)

MDVRR SR, 2015. *Projekty PPP, D4 a D7 . O projekte*. [online]. Ministerstvo dopravy, výstavby, a regionálního rozvoja SR. [vid 27.12.2015]. Dostupné z <http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=166910>

MMR, 2015a. *Novela zákona o veřejných zakázkách je již účinná..* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-je-jiz-ucinna>

MMR, 2015c. *Veřejné investování. Veřejné zakázky a PPP Často kladené dotazy – Nový zákon o zadávání veřejných zakázek*. [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z [http://www.mmr.cz/cs/Verejne-investovani/Verejne-zakazky-a-PPP/Casto-kladene-dotazy-Novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-\(1\).aspx#CatName](http://www.mmr.cz/cs/Verejne-investovani/Verejne-zakazky-a-PPP/Casto-kladene-dotazy-Novy-zakon-o-zadavani-verejnych-zakazek-(1).aspx#CatName)

MMR, 2015d. Věstník veřejných zakázek. *Oznámení o zakázce směrnici 2004/18/ES*. [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z [http://zakazky.statnisprava.cz/zakazky\\_karta.aspx?id=618355](http://zakazky.statnisprava.cz/zakazky_karta.aspx?id=618355)

MMR, 2015e. Strukturální fondy. Fondy EU. *Fond soudržnosti*. [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006/Fond-soudrznosti>

ŘSD, 2015b. *Ředitelství silnic a dálnic*. [online]. ŘSD ČR. [vid 31.12.2015]. Dostupné z <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/rsd/Reditelstvi-silnic-a-dalnic>

TIS, 2010. Webnoviny. *TIS – v PPP projektech je priestor pre korupciu*. [online]. iSITA, s.r.o.. [vid 27.12.2015]. Dostupné z <http://www.webnoviny.sk/ekonomika/clanok/121766-tis-v-ppp-projektoch-je-priestor-pre-korupciu/>

TIS, 2015. *Analýza výhodnosti či nevýhodnosti tzv. PPP projektov sa nakoniec dostane na verejnosť*. [online]. Transparency International slovensko. [vid 27.12.2015]. Dostupné z <http://www.transparency.sk/sk/analyza-vyhodnosti-ci-nevyhodnosti-tzv-ppp-projektov-sa-nakoniec-dostane-na-verejnost/>



