



V Praze 30. října 2024
Čj.: OVA 760/24

Stanovisko

k

k návrhu zákona o správě informací o stavbě, informačních modelech stavby a vystavěného prostředí a o změně zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu má být dle předkladatelů podpora inovativnosti a zvyšování produktivity českého stavebnictví, zvýšení transparentnosti, schopnosti státu mít řízený přístup k aktuálním informacím o svém majetku, realizace úspor, efektivní příprava a realizace investic státu, produktivní stavebnictví a jeho dodavatelský řetězec, účinná správa a údržba budov a infrastruktury, optimální správa a rozvoj vystavěného prostředí, racionální reakce na nové výzvy a požadavky v souvislosti s udržitelností apod, moderní a dostupné služby pro občany a podnikatele, eliminace chyb v projektové dokumentaci, řízení toku informací, dosažení vyšší srozumitelnosti projektové dokumentace, optimalizace návrhu s ohledem na požadavky investora, zpřesnění výkazů výměr, optimalizace stavebních postupů, zefektivnění procesů při realizaci stavby či snížení nároků na vícepráce, resp. dodržení rozpočtu či efektivní správa majetku.

Účinnost návrhu zákona se navrhuje jako dělená (většina dnem 1. ledna 2027, část týkající se informačního modelu vystavěného prostředí dnem 1. ledna 2030).

II. Připomínky a návrhy změn

Nedostatkem Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (dále též „Závěrečná zpráva“) je neprovázanost jejích stěžejních částí, tj. jasné definici problému k řešení, stanovení požadovaných cílů, kterých má být dosaženo a tomu přízpůsobení navrhovaných variant a jejich hodnocení.

Předkladatelé se více soustředili na obhajobu přínosů samotné metody BIM než na odůvodnění toho, proč je nezbytné zavádět povinné užívání metody BIM vybranými subjekty.

Dalším nedostatkem, byť sice formálním, ale ztěžujícím orientaci v Závěrečné zprávě a její srozumitelnost, je nedodržování obsahové struktury – některé části se nacházejí v jiných kapitolách, než by měly být.

Ad 1.2 Definice problému

Převážnou část této kapitoly tvoří přehledy a statistiky dokládající význam stavebnictví na ekonomiku, další součástí kapitoly je rozsáhlá pasáž věnovaná vysvětlení metody BIM a výhod

jejího užívání. Pokud jde o pasáž věnovanou metodě BIM, lze ocenit nadstandardní přístup zpracovatelů k práci se zdroji a jejich prezentaci srozumitelným způsobem.

Samotné definici problému (kap. 1.2.2.) ovšem předkladatelé nevěnují příliš prostoru a její podstatu lze stručně parafrázovat tak, že **existuje metoda BIM, ale nepoužívá se v rozsahu, který by si představovali**. Příčiny tohoto stavu pak spatřují v absenci jednotných pravidel (standardů), dále v tom, že (s ohledem na relativní mládí) nelze u metody BIM přesněji odhadnout/prokázat přínosy jejího využití, vysoká cena SW a HW (neboť zatím nebylo dosaženo úspor z rozsahu), nedostatku kvalifikované pracovní síly, nedůvěru lidí, jejich nižší ochotu učit se něčemu novému a (blíže nespecifikovanému) „aktuálnímu právnímu rámci, který nemusí být vykládán vždy ve prospěch využití metody BIM“.

Součástí kapitoly je pak nesystematicky (a v rozporu s Obecnými zásadami) zařazení navrhovaného způsobu řešení.

Předkladatelé měli především uvést, jak se „nepoužívání“ metody BIM konkrétně (negativně) projevuje, a to např. v členění, na které následně navazuje členění cílů, jichž má být přijetím navrhované regulace dosaženo (kap. 1.5.). Jestliže tedy například předkladatelé vymezují jako (operativní) cíle eliminaci chyb v projektové dokumentaci, dosažení vyšší srozumitelnosti projektové dokumentace, zpřesnění výkazu výměr či snížení nároků na vícepráce, měly by být tyto problémy, tj. (patrně) chyby v projektové dokumentaci, nesrozumitelnost projektové dokumentace, nepřesné výkazy výměr či vysoké nároky na vícepráce **řádně popsány** (a to ve struktuře požadované Obecnými zásadami), tj. včetně např. toho, u kterých subjektů a v jaké míře. K tomu lze jistě využít i údaje, které uvádějí v jiných částech Závěrečné zprávy (kap. 3.3., kde jsou popsána).

Bez jasného vymezení existujícího problému lze jen těžko stanovit smysluplné cíle a volit vhodné varianty k jejich dosažení.

Ad 1.3 Popis existujícího právního stavu

Předkladatelé sice uvedli rozsáhlý výčet právních předpisů, které mají vztah k předmětu regulace, bohužel však v rozporu s Obecnými zásadami neuvedli, v čem tkví nedostatky současné právní úpravy, nota bene v situaci, kdy v kap. 1.2.2. poukazují na nedostatky aktuálního právního rámce (viz připomínky výše).

Tato kapitola by měla dát především odpověď na otázku, proč (a zda vůbec) je nezbytné řešit v kap. 1.2. definované problémy legislativní cestou, nadto proč má jít o samostatný zákon a např. nepostačí novelizace stávajících předpisů.

V kap. 2 (str. 37) mimo jiné předkladatelé **odůvodňují potřebu řešení zákonnou formou** údajným problémem se zadáváním prostřednictvím metody BIM (údajný rozpor se zásadou legální licence a legality výkonu veřejné moci). Uvedený problém by měla být jednak uveden právě zde. Tento údajný problém není nijak konkretizován ani v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace zpracované k věcnému záměru zákona, tam lze naopak dojít k závěru (srov. str. 118), že „požadavek na jeho využití při veřejném zadávání je legitimní“ (tam je toliko zmiňována otázka alternativních přístupových prostředků).

Závěrečná zpráva by měla mmj. poskytnout informaci:

- zda jde v případě tvrzeného rozporu se zásadou legální licence a legality výkonu veřejné moci o skutečný problém, nebo zda jde o toliko problém výkladu, a to zejména v situaci, kdy v jiných částech RIA uvádí příklady toho, že zadavatelé veřejných zakázek (různých kategorií) metodu BIM již užívají, a to bez existence zvláštního předpisu...

- zda v případě, kdy by zákonodárce legislativně zakotvil „minimální standardy“, a tím je „legitimoval“ jako požadavky zadavatelů souladné se zákonem, nezůstanou/nevzniknou pochybnosti ohledně požadavků na uplatnění BIM v zadávacích řízeních, které půjdou nad rámec „minimálních standardů“.

Ad 1.5 Popis cílového stavu

Vymezení cílového stavu není provázáno s tím, jak předkladatelé vymezili problém v kap. 1.2. (viz připomínky výše).

Chybí jakékoliv kvantifikovatelné indikátory, kterými je charakterizován cílový stav, byť na jiných místech např. deklaruje odhadované úspory ve výši 10 %, nebo v kap. 3.3. uvádí očekávané úspory...

Ad 1.6 Zhodnocení rizika

Předkladatelé nehodnotí rizika dle Obecných zásad. Závažnost (hodnota) jednotlivých rizik by měla být vyhodnocena z pohledu jejich pravděpodobnosti a rozsahu případných dopadů (nebezpečí, škod). Například riziko poklesu konkurenceschopnosti a stagnace produktivity je tak zřejmě možné považovat za potenciálně závažné z pohledu možných dopadů, ale za málo pravděpodobné vzhledem k informaci, že téměř 70 % projekčních a investorských kanceláří již dnes metodu BIM běžně používá nebo ji aktuálně zavádí.

Ad 2. Návrh variant řešení

Návrh variant neodpovídá vymezení problému, jak jej předkladatelé provedli, ani vymezení problému, jak jej provést měli (viz připomínky ke kap. 1.2.).

Nadto se (s odkazem na údajné riziko porušení zásady legální licence, viz připomínky ke kap. 1.3.) zabývají toliko variantou legislativního řešení. **Nabízí se otázka (a tedy i varianta), zda nelze odstranit či omezit překážky uvedené v kapitole 1.2.2 i jinou než legislativní cestou**, tj. např. osvětovými kampaněmi, metodickou pomocí, podporou tvorby standardů, case studies, ... Ostatně, jak uvádí sami předkladatelé v jiných částech Závěrečné zprávy (např. str. 27 či str. 48), nebo jak vyplývá z nedávno aktualizované Koncepce zavádění metody BIM, metodika BIM se již aplikuje, a to i bez přijatého zákona.

Chybí zacílení nástrojů řešení na konkrétní skupiny zadavatelů a konkrétní příčiny toho, že dnes metodu BIM neaplikují (ač by to bylo přínosné). Tomuto zacílení by pak měl odpovídat i výběr zadavatelů (a velikosti zakázek), na které se povinnost má vztahovat.

Závěrečné zpráva by měla poskytnout odpovědi na otázky:

- pokud jde o výjimky pro jiné zadavatele (z řad obcí a jimi zakládaných/zřizovaných právnických osob, resp. u sektorových zadavatelů), mělo by být zřejmé, jaké věcné důvody vedly (zejména ve srovnání s vyššími územními samosprávnými celky) k jejich vyloučení z okruhu povinných subjektů; pokud je důvodem to, že obce nedosahují takového počtu projektů, u nichž by mělo smysl metodu BIM aplikovat, znamená to, že se s nimi do budoucna nepočítá (nelze-li předpokládat, že by došlo k nárůstu takového počtu projektů)?
- pokud v roce 2022 bylo zadáno celkem 4 458 veřejných zakázek na stavební práce v hodnotě 167 mld. Kč (viz RIA, str. 13), z toho celková hodnota stavebních zakázek zadaných v nadlimitním zadávacím režimu měla být nad 100 mld. Kč (viz str. 62), tak vzhledem k deklarovaným přínosům a potenciálním úsporám metody BIM (10 % nákladů) by mělo být zdůvodněno, proč nebyla vybrána varianta zavedení povinnosti využívání této metody také u zakázek nižšího objemu?

Ad 3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Vyhodnocena by měla být i nulová varianta, a to za účelem srovnání s navrhovanou variantou (navrhovanými).

Na straně veřejných zadavatelů vzniknou dle informací z vypořádání připomínek také další jednorázové náklady:

- a) ČÚZK: Prvotní pořízení základního modelu vystavěného prostředí (předpokládány ve výši 150 mil. Kč) a výdaje na jeho správu (odhadovány ve výši 20 mil. Kč/ročně), od 1.1.2026;
- b) Náklady DIA: Propojení základního modelu vystavěného prostředí a jeho doplňků zajišťuje referenční rozhraní veřejné správy dle zákona č. 365/2000 Sb., které je však nutno pro tyto potřeby upravit, neboť stávající referenční rozhraní veřejné správy takové propojení nyní neumožňuje. Náklady jednorázové: 77 mil. Kč + 10 mil. Kč služby, opakující se + cca 15 mil. Kč roční provozní výdaje, od 1.1.2027.

Ze struktury nákladů tedy vyplývá, že celkové náklady veřejných zadavatelů lze očekávat ve všech scénářích v řádech nižších stamiliónů Kč jednorázových investic a vyšších desítek milionů opakujících se výdajů, zatímco jednorázové i opakující se náklady podnikatelských subjektů se budou ve všech scénářích pohybovat v jednotkách miliard Kč (viz tabulka 15 na str. 43 Závěrečné zprávy). Viděno pouze touto nákladovou optikou, se tak nabízí otázka, zda nesnížit finanční hranici veřejných zakázek, které by měly metodu BIM využívat – na straně veřejných zadavatelů by se tím celkové náklady zvýšily relativně málo (až zanedbatelně), zatímco podnikatelské subjekty by získaly širší škálu obchodních příležitostí.

Ad 6. Přezkum účinnosti regulace

Ukazatele nenavazují na vymezené problémy ani deklarované cíle. Předkladateli vymezené ukazatele v zásadě doloží, zda povinné subjekty dodržují zákon, resp. zda některé subjekty přistoupily k aplikaci BIM dobrovolně (aniž by jim to ukládal zákon). Účelem přezkumu regulace je ovšem ověřit, zda (případně v jaké míře) se díky zavedení povinnosti aplikovat metodu BIM podařilo dosáhnout deklarovaných cílů, resp. odstranit identifikované problémy. Ukazatele by tedy měly být definované tak, aby podávaly informaci o dosažení případných úspor, odstranění negativních jevů apod.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Závěrečná zpráva plní účel hodnocení dopadů regulace jen v omezené míře. Zpráva důkladně popisuje metodu BIM a význam sektoru stavebnictví (někdy až nad rámec potřebných, nebo relevantních informací, což může snižovat srozumitelnost dokumentu). Zpráva se ale zároveň málo věnuje podrobnější analýze problému (zejména konkrétním příčinám nízké aplikace metody u různých skupin zadavatelů), a selhává proto v navázání navrhovaných variant řešení na konkrétní a dobře definované problémy. Není proto zcela dobře odůvodněné, zda je nezbytné uvedenou oblast regulovat na úrovni zákona, a jak se navrhovaná regulace promítne do chování zadavatelů oproti stavu, kdy by byly zvoleny jiné nástroje, jak využívání metody BIM podpořit.

Předkladatelé by měli především uvést v soulad jednotlivé kapitoly tak, aby stanovené cíle odpovídaly vymezeným problémům, tomu odpovídaly navrhované varianty řešení a v návaznosti na to byly stanoveny relevantní ukazatele pro ověření účinnosti regulace.

Očekávají-li předkladatelé náklady spojené s navrhovanou regulací v řádech miliard, měli by přesvědčivěji zdůvodnit, že navrhovaných cílů nelze dosáhnout jinak, resp. že by jiné varianty k takovým cílům nevedly.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o správě informací o stavbě, informačních modelech stavby a vystavěného prostředí a o změně zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.**

Vypracoval: Mgr. Zdeněk Mandík

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise