



GOOD GOVERNANCE

ANALÝZA ZÁVAŽNÉHO A SOUSTAVNÉHO PORUŠOVANÍ PRAVIDEL PRO VEŘEJNÉ ZAKÁZKY V ČESKÉ REPUBLICĚ

Veškerá práva vyhrazena. Vydalo Centrum of Excellence for Good Governance, z.s. V souladu se zákonem o autorských právech nesmí být žádná část této publikace reprodukována, uložena ve vyhledávacích systémech nebo přenášena elektronicky, mechanicky, v podobě fotokopií nebo jinak bez předchozího souhlasu vydavatele.

Lukáš Wagenknecht
předseda spolku

Praha 2016

OBSAH

ÚVOD	4
ČESKÁ REPUBLIKA A MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ	4
OMEZOVÁNÍ KONKURENČNÍHO PROSTŘEDÍ DLE ZÁVĚRŮ NKÚ	5
ANALÝZA VÝVOJE JŘBU NA ÚROVNÍ ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY	5
LEGISLATIVNÍ RÁMEC ZÁVAŽNÉHO A SOUSTAVNÉHO PORUŠOVÁNÍ PRAVIDEL PRO VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	7
PŘÍSTUP ÚOHS	7
SHRNUTÍ CELKOVÝCH ZÁVĚRŮ ANALÝZY	8
PROJEKT MÝTO	10
PROJEKT EET	12
PROJEKT NEN	15
PROJEKT STÁTNÍ SLUŽBA	17
PROJEKT MONITOROVACÍ SYSTÉM MSC 2014+	19

ÚVOD

Tato analýza se podrobněji zabývá negativním trendem systematického a závažného porušování postupů při realizaci veřejných zakázek ze strany orgánů ústřední státní správy České republiky.

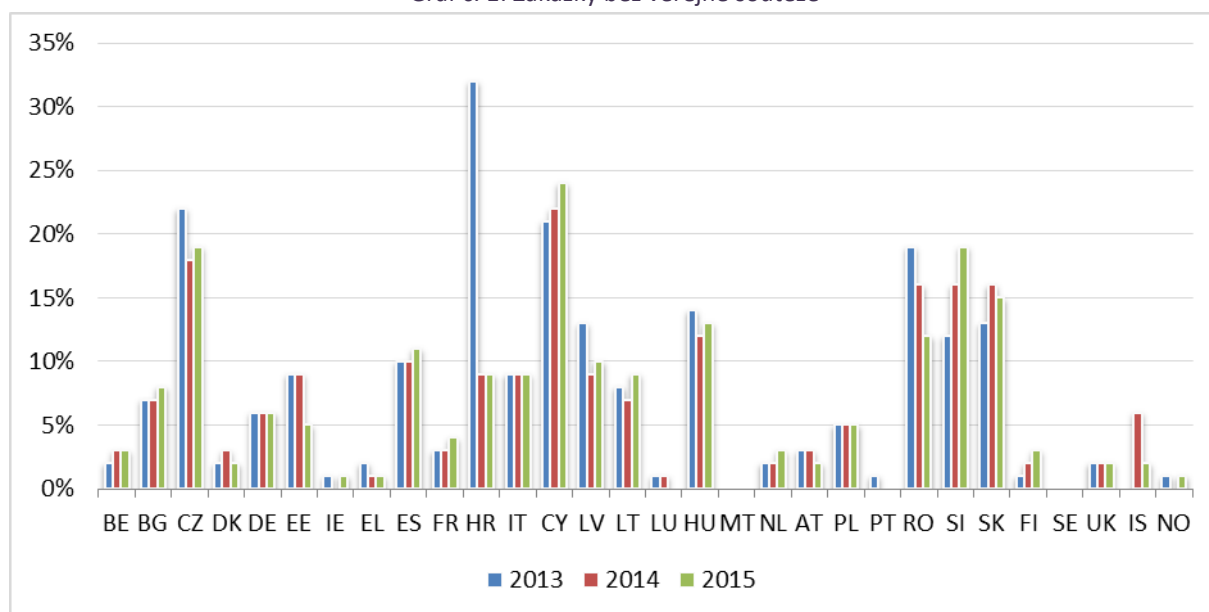
Cílem této zprávy je vyhodnocení postupů při zadávání zakázek ze strany veřejných zadavatelů, při zohlednění následujících faktorů:

- objem veřejných zakázek zadaných bez výběrového řízení;
- implementace směrnic o zadávání veřejných zakázek;
- účinnost kontroly a efektivita vymáhání práva orgánů odpovědných za přezkum.

ČESKÁ REPUBLIKA A MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

Podle výsledků studie Evropské komise The EU single market scoreboard¹ z července 2016 patří Česká republika dlouhodobě mezi státy, které jsou vysoko nad průměrem v oblasti veřejných zakázek, u kterých neproběhla veřejná soutěž. V roce 2013 byl Evropský průměr zakázek bez veřejné soutěže 7,4 %, přičemž v ČR byla dle studie EK hodnota podílu nesoutěžených zakázek 22 %. V letech 2014 – 2015 byl průměr EU 6,6 %, v Česku byly hodnoty 18 % resp. 19 %.

Graf č. 1: Zakázky bez veřejné soutěže



Indikátor zakázek bez soutěže porovnává podíl zakázek, kde bylo jednáno s konkrétním dodavatelem bez vypsání soutěže.

¹Zdroj:http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

OMEZOVÁNÍ KONKURENČNÍHO PROSTŘEDÍ DLE ZÁVĚRŮ NKÚ

Dle závěru Výroční zprávy NKÚ za rok 2015² spatřuje úřad obrovský potenciál pro zvýšení celkové efektivity v hospodaření státu v možných úsporách výdajů v oblasti zadávání veřejných zakázek, která dlouhodobě zůstává jednou z nejrizikovějších oblastí.

Výsledky kontrolních akcí i v roce 2015 poukazují na opakující se nesprávné postupy a nedodržování pravidel při zadávání veřejných zakázek, které vedou k ne hospodárnému vynakládání prostředků. Omezování konkurenčního prostředí a nesledování ekonomické výhodnosti při zadávání VZ a z toho plynoucí nedosažení příznivější ceny se děje různými způsoby:

- neoprávněným používáním a nadužíváním jednacích řízení bez uveřejnění;
- nesprávným využitím výjimky při zadávání VZ bez soutěže jedinému dodavateli;
- omezováním soutěže prostřednictvím příliš tvrdých kvalifikačních podmínek;
- účelovým dělením předmětu veřejné zakázky do více samostatných zakázek, aby mohly být následně zadány v režimu podlimitních zakázek nebo zakázek malého rozsahu;
- nesprávným postupem při hodnocení nabídek a nestanovením hodnotících kritérií, podle kterých lze posuzovat hospodárnost uzavřených smluv.

ANALÝZA VÝVOJE JŘBU NA ÚROVNÍ ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

Na základě celkového mezinárodního vyhodnocení přehledu veřejných zakázek bez soutěže Good Governance vyhodnotilo přístup českých ústředních orgánů státní správy v této oblasti. Analytická data poskytl spolek EconLab z.s., jehož cílem je podporovat datově a fakticky orientovaný ekonomický výzkum s přesahem do veřejné politiky. Analyzovaná data se týkají subjektů uveřejněných ve Věstníku pod klasifikací státní správa, jde tedy o organizační složky státu bez příspěvkových organizací (ministerstva, fondy, policie, úřady práce apod.)

Tabulka č. 1 Podíl jednacích řízení bez uveřejnění na zakázkách státní správy³

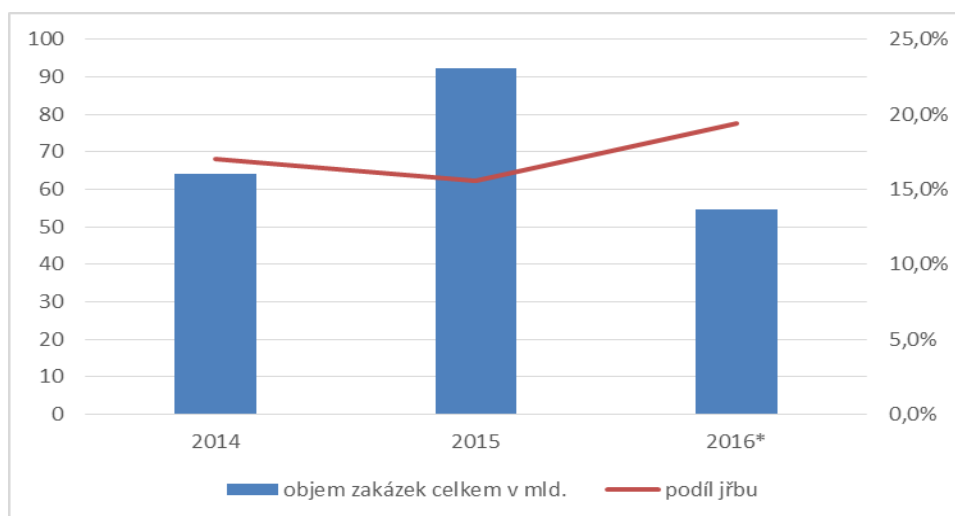
Rok	Objem zakázek celkem v mld.	Objem JŘBU celkem v mld.	Podíl JŘBU
2014	64,24	10,95	17,0%
2015	92,24	14,33	15,5%
2016 ⁴	54,68	10,63	19,4%

² Zdroj: <http://www.nku.cz/assets/publikace/vyrocnizprava-nku-2015.pdf>

³ Zdroj: EconLab z.s.

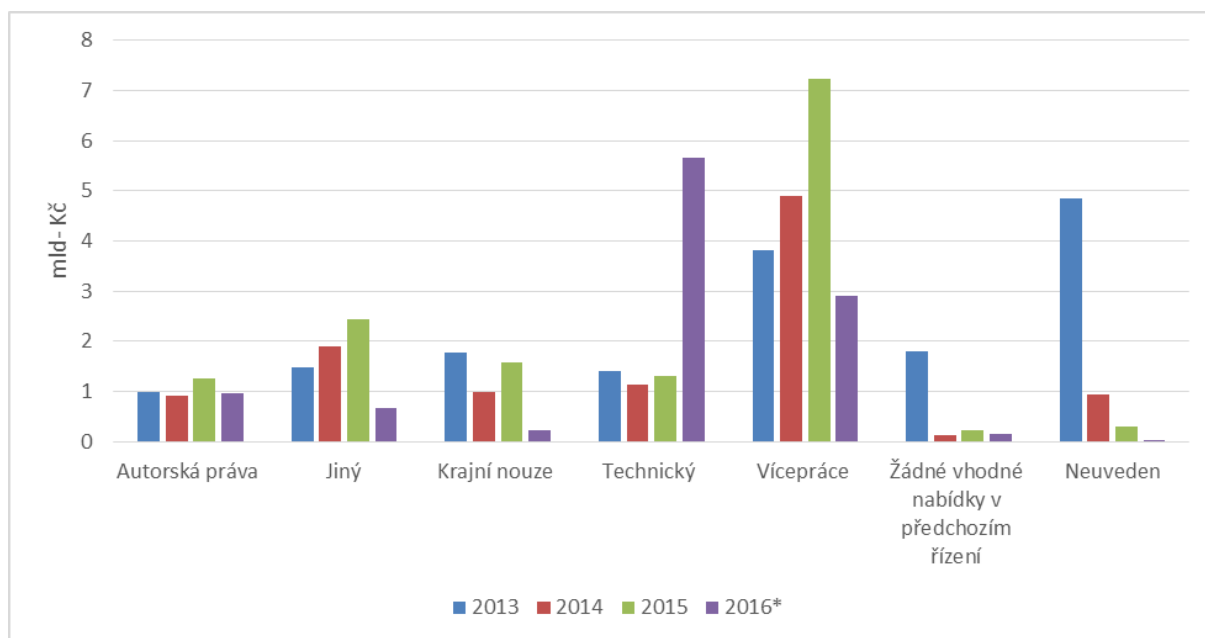
⁴ Data uvedená za rok 2016 jsou analyzována k 30. 9. 2016.

Graf č. 2: Podíl jednacích řízení bez uveřejnění na zakázkách státní správy⁵



Průměrná hodnota podílu jednacích řízení bez uveřejnění zadaných vládou je za poslední tři roky 17,3 %. V roce 2016 se projevuje negativní rostoucí trend, kdy ke konci zří byla hodnota podílu JŘBU na úrovni 19,4 % celkových výdajů realizovaných ústředními orgány státní správy prostřednictvím veřejného zadávání.

Graf č. 3: Jednacích řízení bez uveřejnění státní správy dle uvedeného důvodu⁶



⁵ Zdroj: EconLab z.s.

⁶ Zdroj: EconLab z.s.

Graf č. 3 poskytuje ucelený přehled důvodů, které byly vymezeny jako zdůvodnění pro zadání zakázek vládou bez soutěže. Nejvíce rizikovou oblastí hodnotíme především autorská práva a technické důvody, které v roce 2016 zaznamenali několikanásobný nárůst.

LEGISLATIVNÍ RÁMEC ZÁVAŽNÉHO A SOUSTAVNÉHO PORUŠOVÁNÍ PRAVIDEL PRO VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Nový zákon o zadávání veřejných zakázek č. 134/2016 Sb. nabyl účinnosti 1. 10. 2016.

Účelem podle obecné části důvodové zprávy k jedné z novelizací předchozí právní úpravy (zákon 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) je normativní regulace zadávání veřejných zakázek prostřednictvím tvorby konkurenčního, resp. soutěžního prostředí mezi uchazeči o zadání veřejné zakázky a vytvoření podmínek pro všestranně výhodnou realizaci předmětu veřejné zakázky, a to v rámci jednotného, transparentního a nediskriminačního postupu veřejného zadavatele.

Smyslem právní úpravy zadávání veřejných zakázek je tedy vytvořit otevřené prostředí pro co největší okruh dodavatelů (uchazečů), aby se tito mohli účastnit zadávacích řízení. Kromě toho je smyslem právní úpravy stanovení takového postupu veřejného zadavatele veřejné zakázky při výběru nejvhodnějšího uchazeče, aby tento výběr proběhl na základě objektivně stanovených kritérií, která budou předem známa všem uchazečům.

Po prostudování úpravy pro zadávání bez soutěže prostřednictvím tzv. JŘBU v rámci nového zákona je však zřejmé, že se pravidla v této oblasti po přijetí nového zákona nijak zásadně nezlepšila k lepšímu.

Články 26 a 27 evropské směrnice o zadávání veřejných zakázek stanoví obecná pravidla a podmínky, ve kterých případech mohou být použita jaká zadávací řízení. Zároveň stanoví, že obecným zadávacím řízením, jež by mělo být uplatňováno, je otevřené řízení. Článek 32 poté navazuje výčtem situací, ve kterých může být použito jednací řízení bez uveřejnění. Výčet těchto situací je však restriktivní, protože jednací řízení bez uveřejnění představuje výjimku k obecnému pravidlu požadujícímu použití otevřeného a transparentního řízení, jak je vymezeno v uvedeném článku 27 směrnice o veřejných zakázkách. Nicméně, jak vyplývá z faktů a závěrů učiněných níže v této analýze, je zřejmé, že podmínky použití JŘBÚ uvedené v článku 32 směrnice nebyly dodrženy. Stejně tak nebyly dodrženy požadavky nového zákona č. 134/2016. Je neoddiskutovatelným faktem, že níže popsané zakázky, tak jak byly zadány, nerespektovaly podmínky, za nichž je možné uplatnit JŘBÚ a že tyto zakázky měly být soutěženy v transparentním otevřeném řízení.

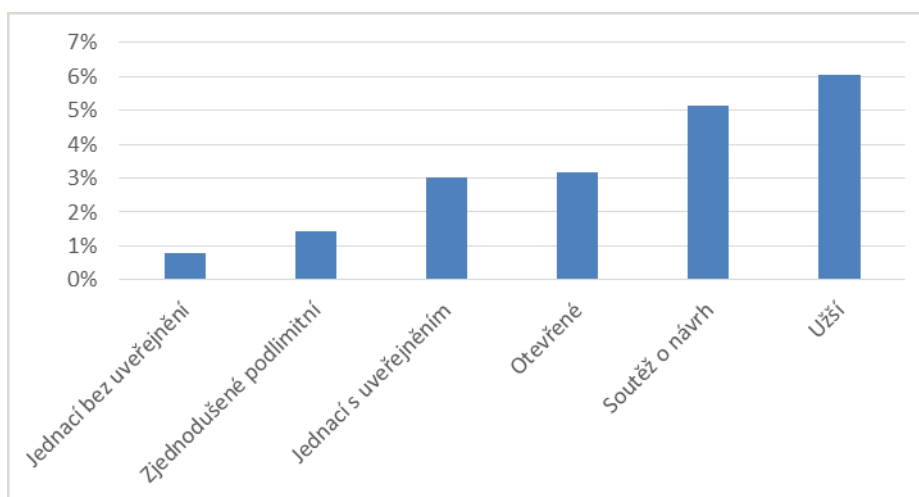
Obecné pravidlo pro zadávání bez veřejné soutěže dle evropské směrnice 2014/24 EU o veřejném zadávání čl. 32 odst. 5 je možné použít v případech nových dodávek nebo služeb, které spočívají v opakování podobných služeb. Toto zadávací řízení lze realizovat pouze v průběhu tří let následujících po uzavření smlouvy na původní veřejnou zakázku.

PŘÍSTUP ÚOHS

Podle připravované analýzy spolku EconLab z.s. přezkoumává ÚOHS pouze 0,8 % JŘBU, což je čtyřikrát méně, než u nejpoužívanějšího Otevřeného řízení. Možnosti pro napadení zakázky v JŘBU jsou totiž výrazně omezenější, než u ostatních druhů řízení.

Zákonnost přidělování JŘBU je v důsledku pod výrazně menším dohledem než jakékoliv jiné postupy podle zákona. Zadavatelé tak jsou nastavením systému reálně motivováni k obcházení soutěže formou JŘBU, neboť tak snižují rizika právního napadení, dalších průtahů a samozřejmě i související kritiky veřejnosti.

Graf č. 4: Riziko napadení ÚOHS dle druhu řízení⁷



SHRNUTÍ CELKOVÝCH ZÁVĚRŮ ANALÝZY

Na základě vyhodnocení analytických dat i posouzení nové právní úpravy je zřejmé, že orgány ústřední státní správy v České republice dlouhodobě zadávají zakázky bez veřejné soutěže v objemu, který násobně převyšuje průměr členských států EU.

Na základě běžné praxe je při realizaci významných projektů realizovaných politickou reprezentací uplatňovaný přístup, kdy je zřejmý postup porušování evropské směrnice o veřejných zakázkách již na začátku realizace samotného projektu. Pro doložení je v samostatné části analýzy uvedeno několik konkrétních příkladů realizace projektů prostřednictvím porušování principů veřejné soutěže, evropských směrnic o veřejných zakázkách nebo zákona o veřejných zakázkách. Smutnou skutečností je, že některé z těchto orgánů jsou součástí implementační struktury pro administraci EU fondů v České republice. Ministerstvo pro místní rozvoj je přitom současně odpovědné za transpozici evropských pravidel pro veřejné zadávání do českého právního řádu, jinými slovy mělo by být strážcem správného uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek v České republice.

Je tristní, že nejvyšší výkonný orgán státní správy, vláda, dala dle slov ministra dopravy podnět, aby v případě zakázky na Mýto byl porušený zákon o veřejných zakázkách: „já jdu v kolejích toho, k čemu mě zavázala vláda; vláda přijala usnesení, že máme neprodleně udělat všechny kroky k tomu, aby byla smlouva dokončena a uzavřena a já jsem ty kroky prostě udělal“.⁸

Vymahatelnost práva v oblasti veřejných zakázek je tak na straně státu a jeho úřadů velice nízká. Jedním z důvodů je minimální přezkum a neefektivní systém pokut, které jsou ve svém finálním důsledku pouze fiktivním přeléváním finančních prostředků na úrovni kapitol státního rozpočtu. Osobní odpovědnost a vymáhání úhrady po konkrétních fyzických osobách není v praxi v drtivé většině aplikována.

⁷ Zdroj: EconLab z.s.

⁸ <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1126672097-otazky-vaclava-moravce/216411030500904/obsah/490888-dan-tok-nestr-za-ano-ministr-dopravy-antonin-prachar-byvaly-ministr-dopravy>

Vzhledem k výše uvedeným závěrům je zřejmé, že porušování legislativy v oblasti veřejných zakázek na úrovni ústřední státní správy není ojedinělým případem. Lze proto dovozovat závěr, že takové porušování má soustavný charakter a z hlediska finančního objemu je závažné.

Analýza právního stavu byla činěna k datu 30. listopadu 2016. Závěry předpokládají aktuálnost údajů ve veřejném rejstříku obsahujícím informace o veřejných zakázkách.

PROJEKT MÝTO

V zakázce na zajištění provozu mýta na následující tři roky uzavřelo Ministerstvo dopravy jako zadavatel smlouvu s dlouholetým dodavatelem služeb na provoz mýta. O potřebě vypsání nové zakázky byla veřejnost informována dlouhodobě a politická reprezentace ujišťovala, že proběhne nová zakázka prostřednictvím transparentního otevřeného výběrového řízení. K tomu nakonec nedošlo. Ministr dopravy byl odbornou veřejností, politickou opozicí i médií upozorňován, že pokud prodlouží smlouvu bez soutěže se současným dodavatelem, půjde o protiprávní jednání. To ho neodradilo. Proto, aby zamezil možnosti uložení předběžného opatření ze strany ÚOHS ve formě zákazu plnění smlouvy, zahájil formální jednání se současným dodavatelem, společností Kapsch, o víkendu. V sobotu zahájil jednání a v neděli ministerstvo uzavřelo smlouvu. Smlouvu nepodepsal sám ministr, ale pověřil podpisem svého náměstka. Tento náměstek o možnosti podepsat smlouvu podle jeho mediálního vyjádření sám ministra požádal. V této chvíli je smlouva uzavřena. ÚOHS uložil pokutu 1 mil. CZK za porušení zákona ze strany ministerstva. Ministerstvo pokutu zaplatí, podle slov ministra se nic nestalo. Doslovně uvedl: „Pokuta jeden milion je vzhledem k tomu, že mýto vybírá 40 milionů korun denně, trošku nerelevantní číslo. Nehledě k tomu, že škoda nevznikne daňovým poplatníkům. To v pohodě prostě uhradíme z nákladů ministerstva a navíc to jde z jedné státní organizace do druhé státní organizace.“ ÚOHS následně zamítl stížnost konkurenční společnosti, která si dlouhodobě na postup ministerstva dopravy stěžovala a požadovala zákaz plnění smlouvy. Zákaz plnění ÚOHS odmítl s odůvodněním, že v cestě stojí veřejný zájem. Ten podle úřadu spočívá v udržitelném rozsahu provozu tranzitní dopravy a zároveň v zachování nepřetržitého výběru mýtného ve výši osmi až deseti miliard korun ročně.

Uvedený postup je modelovým příkladem plánovaného systematického a závažného porušování pravidel pro veřejné zakázky ze strany konkrétních osob zastupujících stát. Cílem jejich jednání bylo zadat zakázku bez veřejné soutěže dlouholetému dodavateli, který posvětil svým rozhodnutím o veřejném zájmu i ÚOHS. Jako veřejný zájem je v tomto případě ze strany ÚOHS vyzdvihován finanční výpadek z výběru Mýta, na jehož zabezpečení formou otevřeného řízení měl stát mnoho let. Veřejný zájem na dodržování zákona a transparentní veřejné soutěži dodavatelů tak v tomto případě ÚOHS upozaduje.

Název zakázky: Zajištění provozu systému elektronického mýta po roce 2016

Zadavatel: Česká republika – Ministerstvo dopravy

Dodavatel: Konsorcium společností Kapsch (Kapsch TrafficCom Construction & Realization spol. s r.o., Kapsch BusinessCom s.r.o., Kapsch BusinessCom AG, Kapsch CarrierCom AG, Kapsch TrafficCom AG, Kapsch Telematic Services spol. s r.o.)

Předmět zakázky: Předmětem zakázky je poskytování následujících služeb a dodávek spojených s provozem systému elektronického mýtného:

- služby zajištění provozu, údržby, oprav a obnovy Systému výkonového zpoplatnění;
- dodávky a služby zavedení, provozu, údržby, oprav a obnovy komponent pro evropskou službu elektronického mýtného;
- dodávky komponent nezbytných pro provoz Systému výkonového zpoplatnění;
- služby spojené s ukončením provozu Systému výkonového zpoplatnění a/nebo s přechodem služeb souvisejících s provozem Systému výkonového zpoplatnění na třetí osobu.

Celková konečná hodnota zakázky: 5 268 565 045,68 CZK bez DPH

Financováno z EU: Ne

Datum zahájení zadávacího řízení: 27. 8. 2016 (sobota)

Datum podpisu smlouvy: 28. 8. 2016 (neděle)

Druh řízení: Vyjednávací bez zveřejnění oznámení o zakázce / výzvy k účasti v soutěži

Odůvodnění použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie v souladu se směrnicí 2004/18/ES:

Zadavatel použil pro zadání předmětné veřejné zakázky jednacím řízením bez uveřejnění dle § 23 odst. 4 písm. a) Zákona z důvodů technických a z důvodu výhradních práv, pro které může být veřejná zakázka splněna pouze určitým dodavatelem, tj. stávajícím dodavatelem služeb. Naplněním podmínek pro využití jednacím řízením bez uveřejnění jsou technické důvody spočívající především v částech systému, které nejsou ve vlastnictví České republiky (bankovní služby), dále pak se jedná o know-how a veškeré SW vybavení konsorcia společností Kapsch, které slouží k úpravám (včetně vývoje) používaného SW, know-how související s implementací Evropské služby elektronického mýta (SW a HW vybavení). V neposlední řadě se jedná o bezpečnostní rizika související se zpřístupněním dokumentace systému, nezajistitelná součinnost konsorcia společností Kapsch, a to jak pro ukončení samotného provozu systému, tak při předání provozu Systému elektronického mýta třetí osobě, resp. nově vybranému dodavateli služeb. Tento postup je plně v souladu se závěry znaleckého posudku Ing. Jiřího Bergera, MBA, znalce specializovaného na znaleckou činnost v oboru kybernetika, výpočetní technika, specializace výpočetní a komunikační technika, bezpečnost informačních systémů, č. 896/12/2016 ze dne 15. 4. 2016 a dále se závěry znaleckého posudku č. 11/2016 ze dne 22. 4. 2016 znaleckého ústavu A-Consult plus, spol. s r.o. Oba znalecké posudky konstatují, že není možné, aby předmět plnění veřejné zakázky, jejíž podstatou je zajištění provozu stávajícího Systému elektronického mýta od 1. 1. 2017, realizoval i kterýkoli jiný odborně způsobilý dodavatel, než je konsorcium společností Kapsch.

Stanovisko ÚOHS: Ano

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém prvostupňovém rozhodnutí z 25. 10. 2016 dospěl k závěru, že Ministerstvo dopravy České republiky postupovalo při uzavírání dodatků ke smlouvám o dodávce systému výkonového zpoplatnění pozemních komunikací a o poskytování služeb souvisejících s provozem systému výkonového zpoplatnění komunikací, které mají zajistit provoz systému elektronického mýta po roce 2016, v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Za porušení zákona uložil ÚOHS ministerstvu pokutu ve výši 1 milion korun.

Ministerstvo dopravy se dopustilo správního deliktu, když uzavřelo uvedené dodatky se společnostmi ze skupiny KAPSCH v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny podmínky pro využití tohoto druhu zadávacího řízení. Zadavatel si totiž stav technické exkluzivity ve prospěch vybraného uchazeče, jímž využití jednacím řízením odůvodňoval, vytvořil sám, konkrétně uzavřením smluv se skupinou Kapsch v roce 2006.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém prvostupňovém rozhodnutí z 18. 11. 2016 zamítl návrh na uložení zákazu plnění dodatků ke smlouvám o dodávce systému výkonového zpoplatnění pozemních komunikací a o poskytování služeb souvisejících s provozem systému výkonového zpoplatnění komunikací, které mají zajistit provoz systému elektronického mýta po roce 2016.

Zákaz plnění předmětných dodatků Úřad neuložil s ohledem na prokázání existence důvodů hodných zvláštního zřetele spojených s veřejným zájmem vyžadujících pokračování plnění smlouvy. Jak z evropské, tak národní úpravy dohledu nad zadáváním veřejných zakázek totiž vyplývá, že zákaz plnění smlouvy na veřejnou zakázku nelze uložit právě v případě prokázání existence shora uvedených důvodů hodných zvláštního zřetele.

V této souvislosti je otázkou, jestli postup, kdy jeden dodavatel na trhu oproti ostatním nemusí soutěžit o zakázku v rámci veřejné soutěže, nezakládá tzv. nedovolenou státní podporu.

Efektivní náprava: Ne

PROJEKT EET

Projekt zavedení elektronické evidence tržeb je jedním ze současných stěžejních politických projektů vládní koalice. V rámci realizace projektu bylo uzavřeno několik veřejných zakázek:

- Elektronická evidence tržeb – kreativní řešení a produkční zajištění kampaně - 3 569 500 CZK
- ADIS - Integrace EET a daňového systému v oblasti přihlášení a evidence údajů a certifikátů o povinném subjektu (poplatníkovi), změny v údajích a v oblastech kontrolní činnosti - 49 991 118 CZK
- Elektronická evidence tržeb - nákup mediálního prostoru - 25 296 804 CZK
- Zajištění provozu informačního systému Elektronické evidence tržeb - 400 000 000 CZK
- Služby certifikační autority pro Finanční správu České republiky - 2 842 290 CZK
- Rozšíření infrastruktury IS ADIS - 186 016 592,41 CZK
- ADIS – Legislativní a procesní změny v roce 2016 a 2017 - 194 982 590,77 CZK

Problematika elektronické evidence tržeb byla nově upravena v České republice zákonem č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb. Tento zákon nabyl platnosti k 30. 3. 2016.

Projekt EET je skládá (ve vnímání MF a GFŘ) ze 4 částí⁹:

- ADIS;
- portál finanční správy;
- certifikační autorita;
- transakční rozhraní.

Systém ADIS, který finanční správa využívá při správě a kontrole daní, je značně zastaralý. Původní smlouva byla uzavřena již v roce 1993. Je zřejmé, že před přijetím zákona nebyla a ani nemohla být upravena elektronická evidence tržeb jak legislativně, tak ani technicky ve stávajícím SW řešení finanční správy ADIS. V rámci projektu EET vznikají daňovým poplatníkům nové povinnosti a z hlediska tvorby SW aplikace jde tedy o úplně novou funkcionalitu, která před datem účinnosti zákona neexistovala.

I přes to, že neexistoval věcný důvod založení systému EET na SW ADIS (není důvod, aby nebyl samostatnou aplikací, ve které by mohli zaměstnanci finanční správy evidované tržby kontrolovat) byla v rámci jednacích řízení bez uveřejnění s názvem ADIS – Integrace EET a daňového systému předmětem nová aplikace s názvem „Vývoj aplikace „Adis – Integrace EET a daňového systému v oblasti přihlášení a evidence údajů a certifikátů o povinném subjektu (poplatníkovi), změny v údajích a v oblasti kontrolní činnosti“, která by měla zahrnovat analýzu, programování, testování a další kroky dle vývojového cyklu aplikace ADIS pro specifikované úlohy aplikace ADIS předávané v dohodnutém počtu distribucí.

Před tímto JŘBU v roce 2015 začalo výběrové řízení, kde bylo osloveno přibližně třicet firem, které by mohly EET udělat. Řízení nakonec vyhrála firma CGI, která ale zakázku nezískala, protože soutěž byla před podpisem smlouvy zrušena. Měl to být nový systém, to znamená, že by nebyl ovlivněn žádnou historickou vazbou, a měl by minimálním způsobem komunikovat s ADISem. Firma CGI nabídla nezávislý systém za třicet milionů korun.¹⁰

V rámci projektu EET žádná jiná veřejná zakázka na tvorbu nové SW aplikace nebyla veřejně vyhlášena. Je tedy zřejmé, že SW aplikace na novou funkcionalitu, která nemohla existovat před přijetím nového zákona, nebyla

⁹ Zdroj: <http://michalblaha.cz/2016/04/eet-bude-stat-vice-nej-50-milionu-konecna-cena-je-neznama/>

¹⁰ Zdroj: http://www.lidovky.cz/kritika-eet-system-stary-dvacet-let-a-tajnosti-kolem-zakazky-p5r-/zpravy-domov.aspx?c=A161129_104023_In_domov_ele

vůbec soutěžená, nebo byla zadána formou JŘBU napřímo bez veřejné soutěže dodavateli již existující aplikace ADIS z roku 1993. Argumentace pro takový postup zadání byl založený na technických důvodech a důvodech ochrany výhradních práv dodavatele. Na uvedený problém upozornil internetový portál echo24.cz¹¹.

Účelovost zvoleného postupu zadavatele – finanční správy, kdy plně novou funkcionalitu resp. nové SW řešení zadal bez soutěže dodavateli jiné SW aplikace z roku 1993, je opětovně modelovým příkladem plánovaného systematického a závažného porušování principů pro veřejné zakázky ze strany konkrétních osob zastupujících stát. V tomto případě jsou veškeré informace veřejně dostupné. Neexistuje žádný logický důvod, proč by aplikaci na novou funkcionalitu nemohl dodat jakýkoliv dodavatel vysoutěžený v rámci veřejné zakázky. Případné propojení se zastaralým systémem ADIS mohlo být řešeno samostatně. Podle informací prezentovaných na politické úrovni je v plánu horizontu několika let (do roku 2021) vysoutěžení úplně nového systému, který nahradí zastaralý ADIS. Zakázka na EET by tak mohla být velice pravděpodobně soutěžena za několik let znovu. ÚOHS prozatím nezhájil jakékoliv řízení.

Název zakázky: ADIS - Integrace EET a daňového systému v oblasti přihlášení a evidence údajů a certifikátů o povinném subjektu (poplatníkovi), změny v údajích a v oblastech kontrolní činnosti

Zadavatel: Generální finanční ředitelství

Uchazeč: IBM Česká republika, spol. s r.o.

Předmět zakázky: Vývoj aplikačního programového vybavení na zakázku – zajištění úpravy informačního systému Finanční správy na základě legislativních a procesních změn vyplývajících ze zákona o Elektronické evidenci tržeb.

Aplikační moduly budou realizovány v rámci informačního systému Finanční správy, které jsou provozovány jako informační systém finančních úřadů a Generálního finančního ředitelství. Řešení musí být začleněno do struktury stávajícího programového vybavení a musí být integrováno do stávajících databázových struktur, a to tak, aby byly zajištěny všechny datové toky.

Celková konečná hodnota zakázky: 49 991 118 CZK bez DPH

Financováno z EU: Ne

Datum podpisu smlouvy: 18. 4. 2016

Druh řízení: jednací řízení bez uveřejnění podle § 34 ZVZ

Odůvodnění použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie v souladu se směrnicí 2004/18/ES:

Důvodem použití jednacího řízení bez uveřejnění v souladu s § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ je, že se jedná o veřejnou zakázku, která může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem, tj. dodavatelem, který disponuje určitými vlastnostmi, kterými nedisponuje žádný jiný dodavatel. V předmětné veřejné zakázce jsou naplněny dva důvody pro použití tohoto druhu řízení, a to technické důvody a důvod ochrany výhradních práv dodavatele. Veřejná zakázka může být splněna pouze jediným dodavatelem i z důvodů ochrany výhradních práv, kdy zadavatel požaduje úpravu informačního systému, které je autorským dílem ve smyslu autorského zákona, a tato úprava předpokládá zásah do autorských práv dodavatele. Toto autorské dílo vzniklo uzavřením již původní smlouvy v roce 1992. Zadavatel nedisponuje potřebnými oprávněními (tedy právy zasahovat a

¹¹ Zdroj: <http://echo24.cz/a/wmJNY/ministerstvo-financi-nema-uctenku-za-nakup-pocitacoveho-systemu-eet>

měnit tento systém, které by mohl poskytnout třetí osobě), je jedinou osobou, která je z hlediska ochrany výhradních práv oprávněna tuto úpravu provést, dodavatel tohoto informačního systému. Technické důvody lze spatřovat v tom, že zadavatel dnes využívá rozsáhlý informační systém a nyní poptává plnění (upgrade tohoto systému), jehož dodání by mělo za následek nekompatibilitu s dnes využívaným informačním systémem, pokud by bylo poskytnuto dodavatelem odlišným od toho, který mu poskytl původní plnění. Jedná se tedy o technickou neslučitelnost původního plnění (informační systému) a nově poptávaného plnění (upgrade tohoto systému), pokud by bylo poskytnuto rozdílnými dodavateli, která by měla za následek vyvolání škodlivého stavu na straně zadavatele a nefunkčnost původního plnění. Jedinou osobou, která je z technického hlediska schopna provést poptávané plnění (upgrade), je vzhledem ke své nezastupitelné detailní znalosti daného informačního systému, dodavatel tohoto informačního systému, což je i doloženo znaleckým posudkem v oboru IT.

Stanovisko ÚOHS: Ne

Efektivní náprava: Ne

PROJEKT NEN

Projekt Národního elektronického nástroje (NEN) je součástí projektu Národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ). NEN je softwarový nástroj, který by měl sloužit pro realizaci různých elektronických úkonů ve veřejných zakázkách a který by měl sloužit všem zadavatelům. Projekt NIPEZ byl spolufinancovaný ze strukturálních fondů.

Hlavním cílem průřezového projektu NIPEZ mělo být dosažení finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek v ČR. Doposud se částka nákladů vynaložených na projekt NEN vyšplhala k půl miliardě korun. Dle zprávy MMR, předložené vládě v září tohoto roku, bylo v systému NEN 270 vypsáných zadávacích řízení a 533 zadaných v období od 1. 8. 2015 do 31. 7. 2016. MMR současně informuje, že měsíčně stojí provoz NENU 3 610 956 CZK, což je za rok 43,3 mil CZK. Náklady na administraci jedné zakázky tak vychází na 81tisíc CZK bez ostatních nákladů na prosazování NENU, např. propagace, školení, náklady na migrace, atd.

Mimo níže popsaného rozhodnutí ÚOHS o porušení pravidel o veřejném zadávání ze strany ministerstva pro místní rozvoj shledaly v rámci původní zakázky závažná pochybení v rámci auditu také auditní orgán ministerstva financí a NKÚ.

Ministryně pro místní rozvoj se v souvislosti s přijetím nového zákona o veřejném zadávání z roku 2016 rozhodla zadat veřejnou zakázku na technické úpravy systému, které by zohlednili procesní změny v zadávání veřejných zakázek. Zakázka byla podle závěrů ÚOHS vypsána tak, že její dodání mohl splnit pouze jeden dodavatel.

Uvedený postup je paradoxem. Jde o to, že ministryně odpovědná za dohled nad zákonem o veřejných zakázkách uzavírá dle ÚOHS protiprávní veřejnou zakázku na systém, ve kterém by se většina veřejných zakázek měla administrovat.

Opětovně jde o konkrétní příklad zásadního a systematického porušování pravidel pro veřejné zadávání ze strany osob zastupujících stát. V tomto případě spočívá v účelovém vypsání zakázky tak, aby mohl být v druhém kole opětovně vypsáném výběrovém řízení osloven jeden konkrétní dodavatel bez veřejné soutěže.

Název zakázky: Analýza, aktualizace technické specifikace NEN a implementace zákona o zadávání veřejných zakázek do IS NEN

Zadavatel: Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj

Uchazeč: DEZADATA GROUP spol. s r. o.

Předmět zakázky: zajištění funkčního souladu aplikačního řešení Národního elektronického nástroje s nově připravovanou legislativou v oblasti zadávacích řízení, veřejných zakázek a koncesí a zajištění jeho následné podpory provozu a rozvoje:

- provedení detailní analýzy vytvoření detailního návrhu Systému;
- vytvoření, dodání a zprovoznění Systému v prostředí zadavatele, včetně interakce se zdroji existujících dat zadavatele či třetích osob;
- vytvoření a dodání administrátorské, uživatelské, provozní a školící dokumentace vztahující se k systému;
- poskytnutí služeb podpory provozu systému po jeho uvedení do provozu,
- poskytnutí služeb rozvoje Systému, a to na základě změnových požadavků

Celková konečná hodnota zakázky: 49 643 154 CZK včetně DPH

Financováno z EU: Původní projekt NIPEZ ano

Datum uzavření smlouvy: 4. 5. 2016, prozatím zakázáno plnění ze strany ÚOHS

Druh řízení: Jednací řízení s uveřejněním (bez uveřejnění) - dle § 22 odst. 2 ZVZ

Odůvodnění použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie v souladu se směrnicí 2004/18/ES:

V předchozím zadávacím řízení byly podány pouze nepřijatelné nabídky.

Stanovisko ÚOHS: Ano, z 22. 11. 2016: (pokuta 500 tis. CZK)

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém prvostupňovém rozhodnutí z 22. 11. 2016 dospěl k závěru, že Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky postupovalo při uzavírání smlouvy o poskytování služeb souvisejících s provozem systému NEN, v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Za porušení zákona uložil ÚOHS ministerstvu pokutu ve výši 500 tisíc korun.

Ministerstvo pro místní rozvoj se dopustilo správního deliktu, když uzavřelo smlouvu se společností DEZADATA GROUP spol. s r. o., v jednací řízení s uveřejněním, aniž by k použití tohoto druhu zadávacího řízení byl oprávněn. Ke splnění podmínek pro použití tohoto druhu zadávacího řízení došlo pouze z důvodu předchozího nezákonného postupu zadavatele, když zadavatel sám zapříčinil stav, kdy v původním otevřeném řízení mohl být podáno omezené množství nabídek, přičemž zadavatel následně obdržel jedinou nabídku, která nesplnila zadávací podmínky a zadavateli tak vznikla možnost zadat předmětnou veřejnou zakázku v jednací řízení s uveřejněním, tedy i bez povinnosti uveřejnit oznámení jednacího řízení s uveřejněním. Předmětnou veřejnou zakázku zadal bez předchozího uveřejnění, přičemž takový postup není v souladu se zásadou transparentnosti a zásadou zákazu diskriminace a mohl mít vliv na výběr nevhodnější nabídky.

ÚOHS dospěl k závěru, že zadavatel nastavil zadávací podmínky takovým způsobem, že je byl schopen splnit pouze uchazeč, který byl určitým způsobem navázán na stávajícího provozovatele systému.

Úřad dále uvádí, že způsob, jakým zadavatel postupoval při zadávání šetřené veřejné zakázky, lze považovat za zcela flagrantní obcházení zákona, které dosahuje nejzávažnějšího stupně intenzity porušení zákona, neboť jednací řízení s uveřejněním, které v § 22 odst. 2 zákona dává možnost neuveřejnit oznámení o zahájení jednacího řízení s uveřejněním, využil v situaci, kdy sice formálně splnil zákonem stanovené požadavky pro zadání veřejné zakázky v jednací řízení s uveřejněním, nicméně využil tohoto postupu v situaci, kdy jím nastavené zadávací podmínky byly v rozporu se zákonem, přičemž o tomto minimálně musel mít pochybnosti.

Efektivní náprava: prozatím není ukončeno řízení ÚOHS

PROJEKT STÁTNÍ SLUŽBA

V průběhu roku 2014 byl na základě požadavků Evropské komise schválený nový zákon 234/2014 Sb., o státní službě. Jedním z požadavků nového zákona bylo vytvoření informačního systému o státní službě.

Vláda se rozhodla, že tvorba nového systému, který před schválením zákona neexistoval, bude řešena prostřednictvím SW EKIS Ministerstva vnitra.

První přípravné práce na zavedení EKIS začaly již v roce 1994. V roce 1997 bylo vypsáno výběrové řízení na pronájem centrálního a integrovaného ekonomického informačního systému, který v plném rozsahu nahradil tehdejší lokální aplikace pro vedení ekonomických agend resortu MV. Vlastní realizace projektu byla zahájena v dubnu 1998 podpisem smlouvy s vybraným dodavatelem, společností IBM. EKIS byl spuštěn do ostrého provozu 1. 1. 1999, tedy přesně po devíti měsících od podpisu smlouvy. Vlastní implementace trvala cca osm měsíců.

Dodavatelem systému EKIS byl od roku 2012 do 1. 6. 2016 státní podnik Česká pošta, s.p., odštěpný závod ICT služby. Zakázka na dodávku systému EKIS v tomto období byla realizována formou přímého zadání na základě tzv. výjimky In-house.

Dle závěru NKÚ z roku 2015, který se zabýval zadáváním tzv. in-house zakázek Ministerstvem vnitra ve prospěch odštěpného závodu, byly shledány následující závěry:

*Dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb.,... zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky, jestliže jejich předmětem je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává **podstatnou část** své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva; veřejný zadavatel má výlučná majetková práva v určité osobě, zejména pokud disponuje sám veškerými hlasovacími právy plynoucími z účasti v takové osobě, nebo pokud taková osoba má právo hospodařit s majetkem veřejného zadavatele, nemá vlastní majetek a výlučně veřejný zadavatel vykonává kontrolu nad hospodařením takové osoby.“*

NKÚ ověřoval splnění podmínek pro postup zadavatele (MV) v režimu in-house výjimky u vybraných veřejných zakázek k zajištění realizace projektů: Projekt CMS KIVS, Projekt ITS NGN, Analýza vybraných IS MV a Dohledové centrum. Kontrolou NKÚ byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MV je veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb.
- MV zadalo veřejné zakázky osobě (ČP, s. p.), vůči které má výlučná majetková práva.
- MV zadalo veřejné zakázky prostřednictvím odštěpného závodu dodavatelů, tj. ČP, s.p., **který nevykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch MV.**

V souvislosti s výše uvedeným lze dovodit závěr, že Ministerstvo vnitra zadalo bez veřejné soutěže zakázku in-house podřízenému úřadu, který nevykonával podstatnou činnost v jeho prospěch, což byl nezbytný zákonný požadavek.

Přímé zadání pro nový Informační systém o státní službě proběhlo na základě výjimky podle § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, přímým zadáním odštěpnému závodu. Nešlo však o přímé zadání na tvorbu nového SW, ale bylo podepsáno několik dodatků ke smlouvě z roku 2012 na již existující SW EKIS.

Opětovně jde o konkrétní příklad zásadního a systematického porušování principů pro veřejné zadávání ze strany osob zastupujících stát. V tomto případě spočívá v opakovaném zadávání tvorby nového SW pro celou státní správu na základě smlouvy na ERP systém, který původně sloužil pouze pro potřeby jednoho resortu MV a neobsahoval nové funkcionality, požadované zákonem o státní službě.

Název zakázky: Dodatek č. 6, 7, 8 a další ke smlouvě o poskytování podpory provozu a rozvoje systému EKIS

Zadavatel: Česká republika – Ministerstvo vnitra

Uchazeč: Česká pošta, s.p., odštěpný závod ICT služby

Předmět zakázky: Implementace zákona č. 234/2014 – příklady smluvních aktivit

- Customizace systému SAP HR v souladu se služebním zákonem
- Kompletní aplikační řešení systemizace – centrální úložiště systemizace
- Zajištění sběru, kontroly, oprav a možnost aktualizace systemizace od služebních orgánů
- Kompletní aplikační řešení Přehledu státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby, včetně důvodů zařazení mimo výkon služby včetně rozhraní na přechodné řešení Rejstříku státních zaměstnanců (PePo)
- Řešení základního Reportingu
- Příprava a realizace případného rozhraní na Integrovaný informační systém státní pokladny
- Kompletní příprava a realizace bazového prostředí ISSS. Realizace vývojového, testovacího a produktivního prostředí
- Kompletní dodávka HW (bez PePo) a příslušného centrálního SW
- Veškerá bezpečnostní nastavení a technické řešení bezpečnosti mimo nastavení bezpečnosti a správy uživatelů PePo
- Správa uživatelů na úrovni SAP R/3
- Zajištění potřebných SAP licenci
- Zajištění zvýšení podpory ISSS po náběhu do produktivního provozu do 30. 9. 2015
- Zajištění standardní podpory PŘ ISSS do náběhu cílového řešení ISSS do 31. 12. 2015

Celková konečná hodnota zakázky: z uvedených dodatků nelze vyčíslit

Financováno z EU: Ne

Datum uzavření smlouvy: 2. 1. 2015, 11. 2. 2015, 21. 4. 2015 a další

Druh řízení: Přímé zadání na základě výjimky podle § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (tzv. In-house)

Stanovisko ÚOHS: Ne

Efektivní náprava: Ne

PROJEKT MONITOROVACÍ SYSTÉM MSC 2014+

Veřejná zakázka na monitorovací systém MSC2014+ byla vypsána v roce 2012. Projekt na vybudování systému měl být původně celý spolufinancovaný ze strukturálních fondů. Vzhledem k podezření na předraženost systému, si Evropská komise vyžádala od Ministerstva financí vykonání mimořádného auditu¹².

V rámci auditu bylo identifikováno velké množství pochybení při realizaci veřejných zakázek. Nejcitlivějším zjištěním auditního týmu bylo, že dva uchazeči, z nichž jednomu byla předmětná zakázka zadána, předložili v rámci zadávacího řízení v podstatných částech zcela shodné nabídky. Podstatnou součástí nabídky byla technická specifikace díla. Tato dokumentace byla primárně předmětem hodnocení v rámci dílčího hodnotícího kritéria – Kvalita a technická úroveň nabízeného řešení s váhou 40% celku. V praxi se jednalo o doslovný přepis a převzaté netextové části dvou nabídek bez úpravy. Z toho, že nabídky uchazečů byly z hlediska kvality a technické úrovně shodné a vytvořené jedním uchazečem auditoři dovedli, že vítězná společnost tak tuto část své nabídky v el. verzi po vzájemné dohodě poskytla jinému uchazeči v mírně odlišné úpravě a struktuře. Druhou variantou bylo, že ji tento uchazeč následně nepatrně z hlediska formy upravil sám. Druhý uchazeč pak po vzájemné dohodě, tedy v souladu s ní, podal obsahově shodnou nabídku.

Z uvedeného zjištění vyplynulo, že dva uchazeči jednali ve vzájemné shodě při účasti v zadávacím řízení. Jednání ve shodě je jedním ze tří typů zakázaných dohod podle ustanovení zákona č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže. K narušení hospodářské soutěže dochází již samotnou koordinací mezi soutěžiteli při účasti na výběrovém řízení k zakázce (okruh účastníků soutěže, nabídkové ceny, apod.), neboť tak dochází ke zkrácení hospodářské soutěže, a to bez ohledu na to, jaká je konkrétní výše sladěných nabídkových cen.

Obě nabídky byly bodovány hodnotící komisí. Vzhledem k tomu, že shoda nabídek obou uchazečů byla natolik významná a výrazná, musela si být této shody hodnotící komise vědoma. Obě věcně shodné nabídky však byly hodnoceny výrazně rozdílnými bodovými hodnotami. V hodnotící komisi zasedali vysocí úředníci, kteří dnes zastávají pozici vedoucího kabinetu eurokomisařky pro spravedlnost, státního tajemníka ministra financí nebo náměstka ministra vnitra.

Evropská komise výsledky dokončeného auditu potvrdila a stanovila finanční korekce ve výši 25% z výdajů na dotyčné projekty a v případě podvodu potvrzeného policií bude výše stanovené korekce požadované ze strany EK 100 %. Koluzní jednání je dle evropské legislativy i judikatury Soudního dvora Evropské unie nepřipustné.

Uvedený audit přezkoumal na základě podnětu ministryně pro místní rozvoj UOHS a příslušný finanční úřad, kdy oba v popsaném problému neshledali problém. Podle dostupných informací ani jeden z úřadů neměl v týmu, který přezkoumával, odborníka na informační technologie.

I tento poslední konkrétní příklad realizace veřejných zakázek svědčí o závažném systémovém protiprávním jednání při aplikaci pravidel pro ochranu veřejné soutěže, kdy národní autority zjevné protiprávní jednání klasifikují jako bezproblémové.

Název zakázky: Pořízení aplikace MS2014+ a zajištění jejího provozu a rozvoje

Zadavatel: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Uchazeč: TESCO SW a.s.

Předmět zakázky: Předmětem Veřejné zakázky je zajištění realizace, provozu a rozvoje aplikace monitorovacího systému strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2014-2020. Aplikace MS2014+ je

¹² Zdroj: <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/informacni-kancelar/seznam-podanych-zadosti/2015/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-21697>

informačním systémem veřejné správy ve smyslu Zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů

Celková konečná hodnota zakázky: 529 700 000,00 CZK bez DPH

Financováno z EU: Původně ano, následně vyjmuto z certifikace

Datum podpisu smlouvy: 6. 6. 2013

Druh řízení: otevřené řízení

Stanovisko ÚOHS: Ano

V první instanci ze začátku letošního roku udělil ÚOHS za dílčí chyby stotisícovou pokutu a se závěrem auditu, že při zakázce na dodávku systému se odehrála kartelová dohoda, se neztotožnil. Ministerstvo pro místní rozvoj si podalo rozklad k předsedovi ÚOHS. Předseda dne 20. června 2016 zrušil prvoinstanční rozhodnutí a zastavil správní řízení ve věci možného spáchání správního deliktu, čímž nepotvrdil závěry auditní zprávy

Efektivní náprava: Ne



Centrum of Excellence for Good Governance, z. s. je nezávislým a nestranným think tankem, který se zaměřuje na výzkum, vzdělávání a policy advocacy v oblasti dobré praxe při utváření a správě věcí veřejných v duchu demokraticko-právního státu.