

Audit číslo 3/2015

Administrace veřejné zakázky

Rozvoj služeb eGovernmentu v Olomouckém kraji

Výpis z auditní zprávy, která byla schválena ředitelem Krajského úřadu Olomouckého kraje dne 29. 5. 2015 – část týkající se dokumentu, který obsahuje závěry týkající se provedení auditu ve vazbě na provedení veřejné zakázky projektu eGovernmentu v Olomouckém kraji (výpis je anonymizován).

ZJIŠTĚNÍ Z VYKONANÉHO AUDITU

Popisná část

Předmětem auditu bylo prověření administrace veřejné zakázky Rozvoj služeb eGovernmentu v Olomouckém kraji (dále i veřejná zakázka nebo zadávací řízení), a to v návaznosti na audit operací, který provedlo u Olomouckého kraje jako zadavatele veřejné zakázky MF ČR (poskytovatel dotace) v listopadu 2014. Auditní orgán MF ČR (dále i auditní orgán) konstatoval v souvislosti s uvedenou veřejnou zakázkou porušení zákona o veřejných zakázkách. Dle auditního orgánu zadavatel nepostupoval rovným způsobem u všech uchazečů při hodnocení kvalifikace.

Olomoucký kraj podal v rámci Integrovaného operačního programu, výzva č. 08 – Rozvoj služeb eGovernmentu v krajích, žádost o financování projektu Rozvoj služeb eGovernmentu v Olomouckém kraji. Součástí projektu byla i veřejná zakázka (dále i VZ) s názvem Rozvoj služeb eGovernmentu v Olomouckém kraji. Jednalo se o nadlimitní veřejnou zakázku (předpokládaná hodnota VZ činila 163 413 688,00 Kč bez DPH), která byla zadána formou otevřeného řízení dle § 27 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále i zákon o VZ). Předmětem veřejné zakázky byla komplexní dodávka integrovaného řešení na zajištění rozvoje a realizace služeb eGovernmentu v OK včetně provozu, záručního i pozáručního servisu a technické a uživatelské podpory pro tyto oblasti:

- Digitální mapy veřejné správy
- Digitalizace a ukládání
- Integrace vnitřního chodu úřadu
- Technologické centrum
- Datový sklad.

Olomoucký kraj uzavřel dne 27. 5. 2011 mandátní smlouvu 2011/02204/OIEP/DSM se společností Vyroubal Krajhanzl Školout, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Praha 1 (dále i mandatář), která zastupovala Olomoucký kraj (dále i jen mandant nebo zadavatel) jako zadavatele v tomto zadávacím řízení. Na základě mandátní smlouvy je povinností mandatáře: „zastupování mandanta a organizační zajištění celého průběhu zadávacího řízení formou otevřeného řízení v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů včetně prováděcích právních předpisů.“ Dále smlouva uvádí demonstrativní výčet činností, které mandatář pro mandanta provede s tím, že pokud není některá činnost ve výčtu uvedena, pak platí, že mandatář je povinen provést veškeré činnosti vyplývající ze znění zákona. Současně je v části 8. bodu 2 smlouvy uvedeno, že „mandatář ručí za

zákonný průběh zadávacího řízení a nese veškeré náklady vzniklé porušením zákona ..., pokud vznikla porušením povinnosti mandátáře.“

Auditní skupina v průběhu auditu vycházela pouze z dostupných elektronických podkladů z OIEP KÚOK. Originál spisu k veřejné zakázce je v současné době uložen na Policii ČR. Pro ověření některých skutečností navštívil 26. 3. 2015 zaměstnanec interního auditu Policii ČR, kde mu bylo umožněno ověřit si informace v originálním spisu k veřejné zakázce. Auditní skupina prověřila u veřejné zakázky zejména hodnocení kvalifikace (§ 53 – 55 zákona o VZ) provedené komisí pro posouzení kvalifikace k potvrzení či vyvrácení stanoviska auditního orgánu MF ČR.

Hodnocení kvalifikace

Zadavatel zahájil zadávací řízení odesláním oznámení o veřejné zakázce do Informačního systému veřejných zakázek dne 26. 3. 2012. Součástí oznámení o veřejné zakázce je i zadávací dokumentace, ve které jsou blíže specifikovány podmínky a požadavky na předmět veřejné zakázky. Lhůta pro podání nabídek končila 30. 4. 2012 v 10:00 hodin. V termínu pro podání nabídek byly na podatelnu Olomouckého kraje doručeny 4 nabídky.

Otevírání obálek proběhlo 30. 4. 2012 v 10:30 v sídle Olomouckého kraje. Otevírání obálek provedla komise pro otevírání obálek, která byla jmenována Radou OK na svém jednání dne 7. 2. 2012 (UR/83/42/2012). Komise pro otevírání obálek v protokolu o otevírání obálek konstatovala, že všechny nabídky byly podány jako úplné v souladu s § 71 odst. 8 zákona o VZ.

Zadavatel stanovil usnesením ROK č. UR/83/42/2012 ze dne 7. 2. 2012 také komisi pro posouzení kvalifikace, a to ve složení zástupce advokátní kancelář Vyroubal Krajhanzl Školout a 2 zástupců Olomouckého kraje. Hodnocení kvalifikace se uskutečnilo dne 7. 5. 2012 v 10:00 v sídle zadavatele. Posouzení kvalifikačních předpokladů jednotlivých uchazečů komisí pro posouzení kvalifikace (dále i jen komise nebo komise pro kvalifikaci) uvádí tab. č. 1:

Posouzení kvalifikačních předpokladů komisí pro kvalifikaci

tab. č. 1

Kvalifikační předpoklady	§ zákona	K-net Technical International Group, s.r.o. (dále jen uchazeč č. 1)	ICZ a.s. (dále jen uchazeč č. 2)	Sdružení Aquasoft s.r.o. + K2 atmitec s.r.o. (dále jen uchazeč č. 3)	AutoCont CZ a.s. (dále jen uchazeč č. 4)
Základní	53	nesplněno (bez výzvy k doplnění)	splněno	splněno (po výzvě k doplnění)	splněno
Profesní	54	splněno	splněno	splněno	splněno
Finanční a ekonomické	55	nesplněno (bez výzvy k doplnění)	splněno	splněno	splněno
Technické	56	nesplněno (bez výzvy k doplnění)	splněno	splněno	splněno

U uchazeče č. 1 konstatovala komise pro kvalifikaci nedoložení následujících dokladů:

- Seznam statutárních orgánů nebo členů statutárních orgánů, kteří v posledních 3 letech pracovali u zadavatele – základní kvalifikační předpoklady;
- Pojistná smlouva o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě v min. výši pojistné částky 100 mil. Kč (pojistná částka pouze 50 mil. Kč prostřednictvím subdodavatele) – finanční a ekonomické kvalifikační předpoklady;
- Účetní závěrka za poslední účetní období – finanční a ekonomické kvalifikační předpoklady;
- Seznam významných dodávek a služeb + osvědčení prokazující údaje v seznamu uvedené (splněno částečně) – technické kvalifikační předpoklady;
- Profesní životopisy a osvědčení o vzdělání řešitelského týmu (doloženo pouze u vedoucího týmu) – technické kvalifikační předpoklady.

V případě uchazeče č. 3 nebyl podle komise pro kvalifikaci doložen pouze jeden dokument, a to:

- Výpis z rejstříku právnických osob (doloženo pouze jedním členem sdružení) – základní kvalifikační předpoklady.

Na základě uvedených zjištění vyzval mandátář (současně e-mailem i prostřednictvím pošty) uchazeče č. 3 o doložení chybějícího dokumentu. Uchazeč č. 3 doložil chybějící dokument ve stanovené lhůtě. Komise pro kvalifikaci dokončila posouzení kvalifikace na svém jednání dne 16. 5. 2012. V protokolu o posouzení kvalifikace ze dne 16. 5. 2012 komise pro kvalifikaci konstatuje, že uchazeči č. 2 - 4 splnili kvalifikační předpoklady, u uchazeče č. 1 doporučila komise zadavateli jeho vyloučení.

Uvedené zadávací řízení bylo předmětem auditu operací č. IOP/2014/O/041, který provedl u zadavatele poskytovatel finanční podpory – auditní orgán MF ČR. V návrhu zprávy o auditu uvedl, že při veřejné zakázce došlo k nerovnému přístupu k uchazečům. Auditní orgán zadavateli vytkl, že jeden z uchazečů byl vyzván k doplnění chybějících dokumentů k prokázání kvalifikace, kdežto druhý z uchazečů byl rovnou bez vyzvání k doplnění vyloučen z účasti v zadávacím řízení.

Auditní orgán poukazuje na rozhodnutí ÚOHS č. j. R51/2011/VZ-13605/2011/310-Eku, ve kterém ÚOHS konstatuje následující: „... veřejný zadavatel může požadovat po dodavateli, aby písemně objasnil předložené informace či doklady nebo předložil další dodatečné informace či doklady, s výjimkou případů, kdy splnění příslušné části kvalifikace nebylo dodavatelem prokázáno vůbec.“ Dále se v rozhodnutí uvádí: „Ve chvíli, kdy zadavatel rozhodne v rámci posuzování splnění kvalifikace postupovat podle § 59 odst. 4 zákona s tím, že požádá některého z dodavatelů, aby písemně objasnil předložené informace či doklady nebo předložil další dodatečné informace či doklady, musí zachovat stejný princip tohoto dodatečného prokázání splnění kvalifikace u všech uchazečů o veřejnou zakázku. Vzhledem k tomu, že předmětné ustanovení dává zadavateli fakultativní možnost tohoto dožádání, je nezbytné, aby zadavatel při jeho využití dodržel principy vyplývající z § 6 zákona.“ V uvedeném případě se jednalo o chybějící potvrzení na doloženém osvědčení (neúplný doklad).

V § 6 zákona o VZ se stanoví, že zadavatel je povinen dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. V § 59 odst. 4 zákon definuje, že veřejný zadavatel může po dodavateli požadovat písemné objasnění

předložených informací a dokladů nebo předložení dalších dodatečných informací a dokladů prokazujících kvalifikaci. § 60 zákona dále uvádí, že dodavatel, který nesplní kvalifikaci v požadovaném rozsahu, musí být z účasti v zadávacím řízení vyloučen. Veřejný zadavatel oznámí bezodkladně písemně dodavateli své rozhodnutí o jeho vyloučení s uvedením důvodu.

Zadavatel podal k návrhu zprávy o auditu č. IOP/2014/O/041 stanovisko, ve kterém uvádí následující: Uchazeč č. 3 byl vyzván k doplnění, protože jeho okamžité vyloučení považovala komise za příliš formalistické a zbytečně omezující hospodářskou soutěž v rámci veřejné zakázky. Pochybení uchazeče č. 1 byla kvalitativně úplně jiného rázu, netýkala se odstranitelných či vysvětlitelných vad v prokázání splnění kvalifikace. Jako další důvody pro vyloučení uchazeče č. 1 zadavatel uvedl, že zásadním důvodem byla skutečnost, že uchazeč nesložil jistotu a jeho nabídka neobsahovala požadovaný digitalizovaný obrazec UTT.

Auditní orgán neakceptoval stanovisko zadavatele ke zjištění auditu operací. Rovněž důvody uvedené jako zásadní považoval auditní orgán za bezvýznamné, protože při hodnocení kvalifikace komise tyto skutečnosti nehodnotí. Auditní orgán MF ČR ve své zprávě o auditu potvrdil svůj původní výrok o nerovném přístupu k uchazečům. Současně stanovil finanční sankci (dále dle terminologie EU jen finanční oprava) ve výši 8 619 tis. Kč.

Auditní skupina prověřila provedené hodnocení kvalifikace. U uchazeče č. 1 souhlasí s výčtem chybějících dokumentů, uvedené doklady nebyly uchazečem č. 1 předloženy. Přesto však auditní skupina nesouhlasí s důvody, které uvádí zadavatel ve stanovisku auditnímu orgánu – neodstranitelné a nevysvětlitelné vady na straně uchazeče č. 1. Jedná se pouze o subjektivní názor komise pro kvalifikaci, nelze s jistotou předem říci, že uchazeč není schopen chybějící doklady ve stanovené lhůtě 6 dnů doložit. Rovněž důvody uvedené jako zásadní nepovažuje auditní skupina za relevantní, složení jistoty a předložení digitalizovaného obrazce UTT hodnotila až komise pro hodnocení nabídek.

Zadávací dokumentace k ověření finančních a ekonomických předpokladů požadovala doložení následujících dokumentů:

- Předložení pojistné smlouvy nebo pojistného certifikátu, jehož předmětem je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě v min. výši pojistné částky 100 mil. Kč
- Údaje o celkovém obratu ve výši min 150 mil. Kč za poslední účetní období. Výši celkového obratu doloží uchazeč **účetní závěrkou** za požadované (tj. poslední) účetní období.

Dle § 18 zákona o účetnictví je účetní závěrka nedílný celek a tvoří ji:

- a) Rozvaha (balance)
- b) Výkaz zisku a ztráty
- c) Příloha, která vysvětluje a doplňuje informace obsažené v částech pod písmeny a) a b).

Účetní závěrka může zahrnovat i přehled o peněžních tocích nebo přehled o změnách vlastního kapitálu.

Auditní orgán MF ČR při konstatování nesrovnalosti může stanovit finanční opravu. Výše finanční opravy se určuje podle Rozhodnutí EK C(2013) 9527 ze dne 19. 12. 2013, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (dále jen Pokyny k finančním opravám). Dle Pokynů k finančním opravám může auditní orgán při nedostatku transparentnosti nebo rovného zacházení při hodnocení stanovit opravu ve výši 25 % (nesrovnalost č. 16). Oprava může být snížena na 10 % nebo 5 % podle závažnosti dané nesrovnalosti. Pokyny k finančním opravám rovněž uvádí následující možnost: „Je-li nesrovnalost pouze formální povahy bez skutečného nebo potencionálního finančního dopadu, nebude provedena žádná oprava“.

Auditní orgán MF ČR uvádí, že uvedené pochybení mělo dle jeho názoru vliv na výsledek zadávacího řízení. Dále uvádí, že „snížená sazba je navržena proto, že se nepodařilo prokázat výrazné ovlivnění výsledku výběrového řízení, neboť uchazeč podal nabídku s nejvyšší cenou při srovnatelných parametrech v ostatních subkritériích“.

I za předpokladu, že by uchazeč č. 1 splnil kvalifikaci a došlo k hodnocení jeho nabídky, konstatovala by komise pro hodnocení nabídek neúplnost nabídky uchazeče č. 1 a došlo by k jeho vyloučení ze zadávacího řízení společně s uchazečem č. 3 při posouzení nabídky. Nelze tedy konstatovat ovlivnění zadávacího řízení. Stejně tak kdyby nastala situace, že by uchazeč č. 1 splnil kvalifikaci a jeho nabídka byla úplná, nebyl by vybrán jako nejvhodnější uchazeč vzhledem k nejvyšší ceně z předložených nabídek. Auditní skupina tak konstatuje, že i když došlo k nerovnému přístupu k uchazečům a tím k porušení zákona o VZ, vyloučení uchazeče č. 1 nemělo vliv na výsledek výběrového řízení. Protože se jedná o nesrovnalost bez finančního dopadu, neměla by být provedena žádná finanční oprava. Tento postup umožňují Pokyny k finančním opravám, ale auditní orgán nevzal tuto možnost v úvahu.

Vzhledem k nastaveným postupům při zjištění nesrovnalosti bude zjištěná nesrovnalost předána auditním orgánem k ověření příslušnému finančnímu úřadu (dále jen FÚ). Ten buď zjištěnou nesrovnalost potvrdí včetně 10% výše finanční opravy, nebo vyčíslí novou finanční opravu, případně může zrušit podezření na nesrovnalost. Pokud bude nesrovnalost FÚ potvrzena a vyměřena finanční oprava, doporučuje auditní skupina tuto škodu vymáhat na základě uzavřené mandátní smlouvy po mandatáři. Mandatář se ve smlouvě zavázal k ručení za zákonný průběh zadávacího řízení a úhradě nákladů vzniklých porušením zákona, jeho zástupce byl členem všech komisí – pro otevírání obálek, pro posouzení kvalifikace i hodnotící komise.

Shrnutí:

- Nerovný přístup k uchazečům o veřejnou zakázku – jeden z uchazečů vyzván k doložení chybějícího dokumentu, druhý uchazeč vyloučen z účasti v řízení – nerovný přístup neměl dopad na výsledek zadávacího řízení (výběr dodavatele);
- Navržená finanční oprava ve výši 10 % je neadekvátní – chyby zjištěné auditním orgánem v hodnocení kvalifikace neměly vliv ani finanční dopad na výsledek zadávacího řízení, proto neměla být navržena žádná finanční oprava.

Doporučení:

- 1) V případě potvrzení nesrovnalosti příslušným finančním úřadem a vyměření finanční opravy vymáhat finanční částku na základě uzavřené mandátní smlouvy č. 2011/02204/OIEP/DSM po společnosti Vyroubal Krahanzl Školouf, advokátní kancelář, s.r.o.**

Výpis připravila: vedoucí Útvaru interního auditu KÚOK

Olomouc 11. 8. 2021

Použité zkratky:

ČR Česká republika
DPH Daň z přidané hodnoty
EK Evropská komise
EU Evropská Unie
FÚ Finanční úřad
IOP Integrovaný operační program
KÚOK Krajský úřad
MF Ministerstvo financí
OIEP Odbor investic a evropských programů
OK Olomoucký kraj
ROK Rada Olomouckého kraje
SSL Spisová služba
ÚOHS Úřad na ochranu hospodářské soutěže
UR Usnesení Rady Olomouckého kraje
VZ Veřejná zakázka