



ŠKODY ZPŮSOBENÉ PŘI REALIZACI PROJEKTU OPENCARD A ODPOVĚDNOST ZA JEJICH VZNIK

Hodnotící zpráva

Mgr. Martin Kameník
Oživení, o. s., březen 2010
martin.kamenik@oziveni.cz

bez **X** korupce

Úvod

Výsledky forenzního auditu a dalších externích posouzení projektu Opencard realizovaného MHMP poukázaly na značnou nehospodárnost, neefektivitu a manažerské selhání MHMP. Cílem této zprávy je na základě veřejně dostupných závěrů auditů a prověrek projektu Opencard, relevantních interních směrnic magistrátu, usnesení volených orgánů HMP a zákonných předpisů:

- 1) identifikovat jasně vyjádřitelné a nepochybnitelné škody vzniklé rozpočtu HMP při realizaci projektu Opencard a určit odpovědnost za tyto škody,
- 2) odhalit systémové chyby na straně MHMP, které vedly ke vzniku škod a navrhnout adekvátní doporučení,
- 3) zhodnotit některé závěry z provedených auditů a prověrek z hlediska objektivitu a věrohodnosti.

1. Zadání veřejné zakázky na Realizaci Servisního Kartového Centra (SKC)

Tato zakázka se jeví jako klíčová v selhání realizace projektu Opencard, jelikož měla za následek zmařené investice a zapříčinila dominantní postavení dodavatele Haguess a. s. tím, že MHMP další zakázky související s provozem a rozvojem SKC zadával bez soutěže společnosti Haguess na základě jednacího řízení bez uveřejnění.

Dodavatel, Haguess a. s., v rámci této zakázky vytvořil pro provoz Pražského centra kartových služeb software, k němuž vykonává majetková autorská práva. Jejich užívání MHMP je řešeno v uzavřené licenční smlouvě s dodavatelem. MHMP proto nemohl bez souhlasu společnosti Haguess zadat veřejnou zakázku na poskytnutí služeb provozu Pražského centra kartových služeb, pokud má být při poskytování těchto služeb užíván daný software jakoukoli třetí stranou, bez předchozího souhlasu společnosti Haguess. Z tohoto důvodu MHMP další navazující služby spojené s provozem a rozvojem PCKS zadával v jednacím řízení bez uveřejnění s jediným uchazečem – společností Haguess, jinak by došlo k porušení autorských práv na software.

Pro tento postup si nechal Odbor informatiky (OINF) vypracovat právní posudek k licenční smlouvě od společnosti ROWAN LEGAL s. r. o. (Nexia AP str. 69).

1.1 Odpovědnost za pochybení při zadání veřejné zakázky na Realizaci servisního kartového centra

Při přípravě této zakázky došlo k zásadnímu selhání zadavatele, když:

- a) dostatečně nevymezil soutěžní kritéria pro hodnocení nabídek vzhledem k předmětu zakázky:** předmětem plnění zakázky bylo také dodání odpovídajícího softwaru, jehož licence je zpoplatněná. Přitom cenové podmínky **dodávky licencí nebyly předmětem veřejné soutěže, i když tvoří významnou část smluvního vztahu.** (Nexia AP, tamtéž)
- b) neodhadl a podcenil právní následky existence autorských práv společnosti Haguess k softwarové části projektu Opencard** a dopustil, aby se společnost Haguess stala prakticky výhradním dodavatelem navazujících služeb pro rozvoj a provoz CKS, což mělo za následek omezení rovné a otevřené soutěže v navazujících kontraktech.

Odpovědnost:

Hlavní odpovědnost za selhání zadavatele při zadání zakázky na realizaci SKC:

- **zadavatel zastoupený ředitelem OINF**, který nesl dle hlavy II, čl. 2 odst. 4 Pravidel pro zadávání veřejných zakázek v podmínkách hlavního města Prahy podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „Pravidla VZ 04“) plnou odpovědnost za zadání zakázky na služby v souladu se zákonem č. 40/2004Sb. o veřejných zakázkách, což představuje zejména odpovědnost za přípravu veřejné zakázky (vymezení předmětu zakázky, stanovení hodnotících kritérií, způsob hodnocení nabídek), organizaci soutěže a hodnocení podaných nabídek.
- **LEG (Odbor legislativní a právní)**, který byl dle ustanovení hlavy VII. čl. 1 Pravidel VZ 04 dohledovým orgánem nad zadáváním veřejných zakázek v prostředí MHMP a byl odpovědný za dohled nad regulérností celého výběrového řízení. Dle ustanovení hlavy III. čl. 2 odst. 3 byl LEG spoluodpovědný za projednání textu oznámení o otevřeném řízení na předmětnou zakázku a dle odst. 11 tamtéž byl spoluodpovědný zejména za sestavení návrhu smlouvy o dílo. Mimo to dle ustanovení hlavy IV., čl. 3, odst. 2 Pravidel VZ 04 je zaměstnanec LEG přítomen na zasedání hodnotící komise jako poradce bez hlasovacího práva, který dohlíží na hodnocení dle zákonnosti a souladu s interními předpisy MHMP. Pracovníci LEG tak museli být dobře informováni o průběhu zadávacího procesu a nastavení soutěžních a smluvních podmínek a z titulu svého postavení si měli být vědomi právních rizik plynoucích z budoucího uzavřeného kontraktu a měli vyvinout veškeré úsilí k odvrácení potenciální nevýhodnosti smlouvy pro MHMP.

Systémová chyba:

V rámci HMP neexistuje dostatečná kontrola uzavírání smluvních vztahů, což zvyšuje riziko nevýhodnosti uzavřených smluvních vztahů HMP a nesouladu podmínek výběrových řízení s následně uzavřenými smlouvami. Zcela chybí následná kontrola smluvních vztahů a řídicí dokument pro uzavírání smluv (E&Y, str. 8). To způsobilo, že v rámci zakázky na Realizaci SKC se následně stalo součástí smlouvy i licenční ujednání s nemalým dopadem na celkovou cenu realizace díla, aniž by cena licencí byla zohledněna ve výběrovém řízení.

Doporučení:

Proces uzavírání smluv by se měl řídit interním dokumentem, který by jasně definoval způsob zapojení dohledových orgánů do přípravy a schvalování smluv dle celkové hodnoty smluvního vztahu. U významných kontraktů, jako byla realizace SKC, by měla být kontrola rozšířena o více orgánů MHMP. Kromě LEG by tak měl uzavírání smluv dozorovat z věcného hlediska i Odbor rozpočtu. Podkladem pro kvalifikované rozhodnutí Rady HMP by mělo být písemné zdůvodnění navrženého postupu s jasnou identifikací osobní odpovědnosti za doporučovaný postup.

1.2 Odpovědnost za výběr dodavatele a za schválení smlouvy o dílo na Realizaci Servisního Kartového Centra

Smlouva o dílo č. DIL/40/05/001120/2006 na realizaci servisního kartového centra byla uzavřena dne 27. 10. 2006 mezi MHMP (zastoupený Ivanem Seyčkem – ředitel OINF) a Haguess a. s. (zastoupená Miroslavou Turkovou) na základě výběrového řízení na veřejnou zakázku v hodnotě **98 104 089 Kč vč. DPH**.

O schválení vítěze výběrového řízení a přidělení zakázky firmě Haugess rozhodla Rada HMP a uložila OINF uzavřít s firmou Haguess smlouvu v usnesení č. 1488 ze dne 26.9.2006¹ v souladu s ustanovením hlavy II, čl. 2 odst. 5, Pravidel VZ 04². Závěry auditu společnosti Nexia AP na str. 65 uvádějí, že OINF postupoval ve zjevném rozporu s usnesením RHMP a že měl RHMP informovat o finančních rozporech mezi plánovanými náklady a smluvenou částkou s firmou Haugess, nejsou pravdivé.

Vrcholnou odpovědnost za výběr společnosti Haguess a podepsání předmětné smlouvy o dílo nese tehdejší Rada HMP. Členové rady si přitom museli být vědomi možné neúčelnosti výběrového řízení, když nabídku podala pouze společnost Haguess. Rada HMP měla pravomoc dle čl. 2, odst. 1 Pravidel VZ 04 a dle ustanovení § 68, odst. 2 zákona č. 40/2004 ZVZ zadávací řízení zrušit².

Detail oznámení zadávacího řízení (ISVZ)

Datum zveřejnění v IS VZ	28. 6. 2006
Předpokládaná hodnota VZ bez DPH celkem	90 mil. Kč
- informační systémy	66 mil. Kč
- 50.000 ks. elektronických karet	24 mil. Kč
Hodnotící kritéria	váha %
- kvalita navrženého řešení SKC	40
- výše nabídkové ceny	25
- kvalita navrženého řešení procesních požadavků PCKS	15
- kvalita specifikace prováděcího projektu	10
- termín zahájení zkušebního provozu	10
Lhůta pro podání nabídek	25. 8. 2006
Počet obdržných nabídek	1

Důvodová zpráva, která byla podkladem pro usnesení Rady HMP č. 708 ze dne 16.5.2006 a usnesení ZHMP č. 38/6, tisk č. 426³ ze dne 25. 5. 2006 schvalující navýšení rozpočtu OINF MHMP o 165 mil. Kč (49,1 mil. na běžné výdaje, 115,9 mil.), **obsahovala maximální předpokládaný finanční objem pro realizaci Servisního kartového centra 33 mil. Kč vč. DPH!**

RHMP tak usnesením ze dne 26.9.06 vědomě schválila výdaje vyšší o cca. 65 mil. Kč nad plánovaný rámec a je svým rozhodnutím plně odpovědná za vysokou pořizovací cenu SKC a dominantní postavení společnosti Haguess a. s. v realizaci projektu Opencard.

1 <http://212.67.66.249/obis/tednew/%28y5e3e5qjwfl0um550qwlra45%29/tedusndetail.aspx?id=71810>

2 v Oznámení zadávacího řízení zveřejněného v informačním subsystému VZ dne 28. 6. 2006 si zadavatel v bodě 5.11.1. vyhradil právo zrušit zadávací řízení.

3 <http://212.67.66.249/obis/tednew/%284m5wxk4535rgmj45uuy1z55%29/tedusndetail.aspx?id=58948>

2. Škody vzniklé realizací projektu Opencard

Nejedná se o úplný výčet škod způsobených realizací projektu Opencard veřejnému rozpočtu MHMP, ale exemplárních škod, které jsou jasně prokazatelné a MHMP by měl včas uplatnit právo na jejich náhradu po odpovědných osobách.

2.1 Zmařená investice ve výši 17 mil. Kč za nákup 50 tis. hybridních karet

V březnu 2007 odebral MHMP od firmy Haguess 50 tis. ks hybridních karet na základě SoD (DIL/40/05/001120/2006) (E-Fractal, str. 20). Tyto dodané karty typu MIFARE Classic byly objednány pro pilotní provoz, avšak ukázaly se jako zcela nevyužitelné z hlediska funkcionality projektu Opencard. Základní pochybení zadavatele nastalo již při chybném zpracování zadávací dokumentace k zakázce (viz. bod 1), která vyžadovala tento typ hybridních karet i přesto, že byla k dispozici pokročilejší technologie karet MIFARE DESFire, na které také byly později Haguessem dodány (Nexia AP, str. 37).

Jelikož celkem 45 050 ks těchto karet v poměrně inkasované částce cca. 17 mil. Kč v průběhu realizace projektu zůstalo nevyužito, a vzhledem k implementaci pokročilejší technologie těchto karet ani využito nebude, představuje jejich odkup pro MHMP škodu v podobě zmařené investice.

Odpovědnost:

Hlavní odpovědnost za zmařenou investici nese OINF, který byl plně odpovědný za zpracování zadávací dokumentace. Dodavatel Haguess evidentně využil chybně nastavených podmínek v zadávací dokumentaci a dodal výše uvedené množství nepoužitelných karet, za které zadavatel řádně zaplatil.

Systémová chyba:

Při zpracování zadávací dokumentace na realizaci tak rozsáhlé a technologicky náročné investice jakou bylo SKC projektu Opencard zadavatel vycházel, vzhledem ke svým omezeným odborným kapacitám, pouze z jednoho odborného zdroje informací, konkrétně studie firmy Soluzia. Ta doporučovala použít pro pilotní provoz kartového centra hybridní karty typu MIFARE Classic, v době zahájení realizace projektu však byla studie již dva roky stará.

Doporučení:

Při plánování tak rozsáhlé investice neměl MHMP vycházet pouze z doporučení jedné studie, ale měl pro zpracování zadávací dokumentace zajistit objektivní oponentský posudek svého projektového záměru. Současně by však měl zadavatel věnovat pozornost dostatečné odbornosti a nestrannosti oponentury. Taktéž by do budoucna měl zadavatel zvážit u obdobných technicky a investičně náročných veřejných projektů i jiné druhy zadávacích řízení, zejména v případech, kdy nemá konkrétní představu o poptávaných službách a dodávkách, např. soutěžní dialog.

2.2 Duplicitní fakturace stejného plnění

Na základě Sod (DIL/40/05/001120/2006) z 27. 10. 2006 byl společnosti Haguess zaplacen zkušební provoz SKC v termínu od 12. 4. 2007 do 30. 9. 2007 v ceně 4,7 mil. Kč. Současně však OINF uzavřel 12. 4. 2007 se společností Haguess smlouvu č. INO/40/05/001296/2007 na provoz Pražského Centra Kartových Služeb v termínu od 1. 4. 2007 do 30. 9. 2007 v hodnotě 17,3 mil. Kč, přičemž ze smlouvy jasně vyplývá, že SKC je součástí PCKS. Mimo částky 500 tis. na provoz systému KAP byla zbylá částka **16,8 mil. Kč použita na servisní provoz SKC, která do jisté míry představuje duplicitní plnění** (Nexia AP str. 43.).

Nelze přitom souhlasit s vyjádřením OINF k tvrzení auditora, že: „*auditor směřuje zkušební provoz software SKC jako díla provedeného na základě zvláštní smlouvy o dílo (takový zkušební provoz zahrnuje zejména optimalizaci, přizpůsobení a ladění softwaru) a faktického provozu samotného servisního kartového centra se všemi jeho činnostmi (tj. zajišťování provozu SKC zejména vůči žadatelům o vydání karet opencard, držitelům těchto karet a provozovatelům kartových aplikací) podle Smlouvy o zajištění provozu PCKS.*“ (Shrnutí zásadních výhrad a připomínek odboru informatiky MHMP k výsledkům auditu projektu Opencard, str. 4 bod 2.6.).

Jelikož Příloha č. 4 - Specifikace zkušebního provozu smlouvy ke smlouvě č. DIL/40/05/001120/2006 obsahuje shodné provozní parametry kartového centra jako Příloha č. 1 - Specifikace provozu Servisního Kartového Centra ke smlouvě č. INO/40/05/001296/2007 (kde jsou uvedeny pod termínem „provozní charakteristiky centrálního pracoviště“) a vzhledem k tomu, že obě služby byly zajišťovány stejným dodavatelem, ve stejném termínu, s částečně shodným předmětem plnění, nelze věcně obě objednané činnosti jasně oddělit. Dodavatel jednoznačně v rámci fakturované částky 16,8 mil. Kč za provoz PCKS vykonával zároveň také zkušební provoz, který však fakturoval ve výši 4,7 mil. Kč v rámci původní smlouvy o dílo na Realizaci SKC. Tím vznikla MHMP škoda minimálně ve výši 4,7 mil. Kč za duplicitní fakturaci zkušebního provozu SKC. Taktéž nelze tolerovat chybný a nelogický manažerský postup OINF, který zároveň se zkušebním provozem objednal řádný provoz SKC.

Odpovědnost:

Plnou odpovědnost za duplicitní zadání shodného plnění provozu SKC nese ředitel OINF, který zadal dne 1. 3. 2007 zakázku na Rozšířené zajištění provozních činností PCKS po dobu zkušebního provozu společnosti Haguess na základě

jednacího řízení bez uveřejnění.⁴ Podle Pravidel pro zadávání veřejných zakázek v podmínkách hlavního města Prahy (Dále jen „Pravidla VZ 06“) ve znění platném v době zadání zakázky byl za veškeré úkony související se zadáním zakázky zodpovědný ředitel OINF.

Systémová chyba:

Ustanovení hlavy II, čl. 5, odst. 1 Pravidel VZ 06 deleguje veškeré úkony v průběhu jednacího řízení bez uveřejnění na ředitele odboru MHMP nebo ředitele MHMP v případě, že předpokládaná hodnota veřejných zakázek na dodávky a služby nepřekročí finanční limit 20 mil. Kč bez DPH. Tímto získává ředitel odboru MHMP absolutní rozhodovací monopol zadat zakázku a uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem u nákupů do 20 mil. Kč bez adekvátních kontrolních mechanismů, což se negativně projevilo u předmětné duplicitní zakázky na provoz PCKS.

Značné riziko uzavírání smluv s nevýhodnými podmínkami pro Magistrát spočívající v rozsáhlé pravomoci ředitelů odborů a plnou kontrolou nad nákupy do 20 mil. Kč potvrdila i Mapa korupčních rizik zpracovaná společností Ernst & Young v roce 2009 (E&Y, str. 8).

Doporučení:

Eliminovat rozhodovací monopol ředitelů odborů a Magistrátu při realizaci nákupů do 20 mil. Kč na dodávky a služby a do 30 mil Kč u stavebních prací rozdělením pravomocí zadávat zakázky a uzavírat smlouvy mezi více odpovědných orgánů Magistrátu. Tzn. zejména:

- 1) výrazně snížit limit pro pořízování dodávek, služeb a stavebních prací, které jsou v rozhodovací kompetenci jednoho zaměstnance úřadu – ředitele odboru.
- 2) o zadání a realizaci veřejných zakázek nad limit veřejných zakázek malého rozsahu by se mělo rozhodovat výhradně kolektivně, případně se zapojením více rozhodovacích článků.
- 3) uzavírání smluv upravit řídicím dokumentem, který definuje závazný postup schvalování smluv a implementuje „kontrolu 4 očí“ (viz. doporučení bodu 1. 1)

2.3 Škody vzniklé neuplatňováním smluvních sankcí za prodlení při dodání částí díla společností Haguess a. s.

Při plnění podmínek Sod č. DIL/40/05/001120/2006 na Realizaci SKC nebyly společnosti Haguess účtovány sankce za významná prodlení s dodávkou části díla (Nexia AP, str 70). Souhrnná částka smluvní pokuty za prodlení zhotovitele s plněním jednotlivých dílčích dodávek a služeb **přítom představuje velmi významnou položku v součtu hodnot a jejich nevyháním byla způsobena škoda na majetku HMP.** Na podkladě tabulkového přehledu smluvených termínů plnění a termínů skutečného plnění (Nexia AP, tamtéž) lze k dnešnímu dni dojít k souhrnnému počtu celkem minimálně 423 dnů, za které se dodavatel nalézal v prodlení s řádným a včasným plněním. Při uplatnění smluvní **sankce ve výši 1% z celkového objemu finančního plnění za dílo (tzn. 98 mil. Kč) za každý den prodlení podle článku VII. odst. 3 smlouvy o dílo** uzavřené mezi HMP a dodavatelem dne 22. října 2006 (dále jen "Smlouva") by tedy měl dodavatel zaplatit HMP celkovou smluvní pokutu ve **výši téměř 415 mil. Kč.** Domníváme se však, že takto nastavená smluvní pokuta je nepřiměřená a že by se jí HMP nemohlo v případě sporu dovolat, a to s přihlédnutím k zásadám poctivého obchodního styku a právu soudu nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu snížit. Za naprosto přiměřenou vzhledem k souhrnné ceně za dílo však lze považovat minimální hranici smluvní pokuty podle článku VII. odst. 3 Smlouvy, jež činí 50.000,- Kč za každý den prodlení. HMP by tedy měla vůči dodavateli uplatnit nárok na zaplacení smluvní pokuty **minimálně ve výši 21 150 000 Kč. Jestliže byl tento nárok třeba jen zčásti již promlčen, je třeba uplatnit nárok na náhradu škody vůči osobám, které jeho promlčení dopustily.**

Odpovědnost:

Škoda byla způsobena selháním interní kontroly zadavatele, kdy nedošlo k věcné kontrole plnění smluvních podmínek nebo bylo odpovědnými osobami zanedbáno sankcionování jejich nedodržení.

- 1) Odpovědnost za selhání v první řadě nese OINF zastupující smluvní stranu objednatele, který byl primárně odpovědný za dohled nad dodržováním dodacích podmínek. Podle Přílohy č. 1 k usnesení Rady HMP č. 1214 ze dne 16. 8. 2005 Úkoly odborů MHMP a zvláštěních organizačních jednotek Magistrátu hlavního města Prahy v samostatné působnosti odbory, v našem případě OINF, dle odst. 1 Obecné úkoly, písm. i) provádějí řídicí kontrolu při zadávání a realizaci veřejných zakázek.
- 2) Odpovědným je taktéž Odbor kontrolních činností MHMP, který je dle Přílohy č. 1 zřízen za účelem provádění kontrol dodržování právních předpisů, rozpočtové a finanční kázně, uplatňování zásad hospodárnosti a efektivnosti při nakládání s veřejným majetkem, a který měl tak rozsáhlému a ojedinelému investičnímu projektu věnovat dostatečnou pozornost.

Systémová chyba:

V realizaci projektu Opencard se potvrdila obecná rizika plynoucí z monopolu moci, kdy INF byl plně odpovědný za všechny fáze zadání a provedení veřejné zakázky na Realizaci SKC, tzn. přípravu, průběh a ukončení výběrového řízení, příprava smlouvy a kontrola dodržování smluvních podmínek. Jelikož pouze INF byl plně informován o skutečném plnění smluvního vztahu a měl pravomoci sankcionovat nedodržení dodacích termínů, mohl udržovat s firmou Haguess

⁴ jednotlivé smlouvy na zajištění provozu PCKS se společností Haguess byly zadány v jednací řízení bez uveřejnění (Nexia AP, str. 69)

nadstandardní vztahy a promíjet porušování smlouvy aniž by tyto pochybení zachytil vnitřní kontrolní systém MHMP. V průběhu realizace této zakázky se prokazatelně negativně projevila absence věcné řídicí kontroly realizace veřejných zakázek funkčně oddělené od procesu přípravy a provedení výběrového řízení.

Doporučení:

V rámci interních pravidel MHMP by se měl organizačně rozdělit proces zadávání veřejné zakázky a dohledu nad její realizací alespoň mezi dva odbory, čímž bude zajištěna větší míra objektivity kontroly. Např. věcně příslušný odbor by byl odpovědný za přípravu zakázky a provedení výběrového řízení, kontrolní odbor pak za úplnou kontrolu plnění smluvních podmínek.

V rámci hierarchického řízení HMP je za manažerské selhání realizace projektu Opencard a z toho plynoucí škody vrcholně odpovědný:

- **první náměstek primátora Mgr. Rudolf Blažek, který byl jako člen Rady HMP do 31. 1. 2010 politicky odpovědný za koordinaci projektu Opencard,**
- **ředitel MHMP Ing. Martin Trnka, který je dle Organizačního řádu MHMP nadřízeným všem ředitelům odborů MHMP a tudíž nese manažerskou odpovědnost za počínání podřízených zaměstnanců v rámci hierarchické řídicí kontroly.**

3. Prověrka zadávání veřejných zakázek od společnosti APOGEO Audit s. r. o.

Název zakázky: Posouzení správnosti postupu zadavatele při zadávání veškerých zakázek souvisejících s realizací projektu Opencard hlavním městem Prahou, odborem informatiky MHMP.

Zadavatel: Odbor stížností, mimořádných kontrol a metodiky kontrolních činností

Zadáno jednomu uchazeči přímým oslovením za cenu 800 000 Kč

Dodavatel: Apogeo Audit s. r. o.

3.1 Nepřesné a neúčelné zadání rámce prověrky veřejných zakázek

Cílem prověrky mělo být posouzení

- (i) **správnosti postupu zadavatele z hlediska zákona č. 137/2006Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ 2006“) při zadávání veškerých zakázek souvisejících s realizací projektu Opencard odborem informatiky.**

První smlouvy s dodavatelem projektu Opencard byly uzavřeny již ke konci roku 2005⁵, kdy byli dodavatelé vybráni na základě veřejných zakázek vyhlášených dle starého zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách platného do 1. 7. 2006 (dále jen „ZVZ 2004“). Zadání prověrky je tedy hned v úvodu nepřesné.

Vzhledem k vysokému zastoupení tzv. veřejných zakázek malého rozsahu v projektu Opencard, jejichž zadávání se neřídí ustanoveními ZVZ, ale interními směrnici MHMP, mělo být zadání rozšířeno o prověrku dodržování těchto směrnic. Posuzování zákonnosti u těchto zakázek pouze dle zákonných obecných zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace v §6 ZVZ 2006 je nedostatečné. Interní pravidla MHMP pro zadávání veřejných zakázek samozřejmě obsahují také detailnější postupy pro zadávání podlimitní a nadlimitní zakázek.

Zadání tedy mělo obsahovat kontrolu dodržování všech formálních pravidel (zákonů, směrnic) týkajících se zadávání veřejných zakázek, které byly platné v době zadávání jednotlivých zakázek.

- (ii) **zákonnost smluv a soulad zadávací dokumentace s uzavřenými smlouvami.**

Prověrka spočívala v kontrole vcelku pravděpodobného předpokladu, že uzavřené smlouvy jsou v souladu se zadávací dokumentací. Předpoklad souladu smluv se zadávací dokumentací je zajištěn povinnostmi zadavatele, uchazečů a vybraného dodavatele plynoucích ze ZVZ 2006, kdy dle ustanovení:

- §68, odst. 2 „...*Nabídka obsahuje návrh smlouvy podepsaný osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče. Součástí nabídky jsou rovněž další dokumenty požadované tímto zákonem či zadavatelem...*“
- §71 odst. 8 písm. c., komise kontroluje úplnost nabídky a také to zda nabídka obsahuje všechny součásti požadované v zadávací dokumentaci.
- §82 odst. 2 „...*Smlouvu uzavře zadavatel v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče, popřípadě upraveným podle § 32.*“

Obdobně byl soulad řešen v ZVZ 2004, v § 66 odst. 2 kdy měl zadavatel povinnost uzavřít smlouvu v souladu se zadávací dokumentací.

Z výše uvedeného je patrné, že potenciální pochybení zadavatele založené na nesouladu zadávací dokumentace s uzavřenou smlouvou je rozhodně méně pravděpodobné, než riziko nedodržování smluvních podmínek dodavatelem. Zejména v případě technicky složitého a ojedinelého projektu jako je Opencard, pracovníci MHMP nemají dostatečné expertní kapacity ke kontrole plnění všech smluvních podmínek.

⁵ Zpráva o průběhu a výsledcích provedeného forenzního auditu dosavadní realizace projektu Opencard, Nexia AP, Příloha č. 2, str. 122

Pochybení v případě nesouladu zadávací dokumentace s uzavřenou smlouvou je mnohem snadněji odhalitelné, nejen úředníky MHMP v rámci řídicí kontroly nebo ÚOHS, ale také ostatními aktéry veřejné kontroly, jako jsou neúspěšní uchazeči o zakázku, občané a média. Mnohem hůře se odhalují a jsou pravděpodobnější pochybení a manipulace ve fázi realizace zakázky, kdy mohou dodavatelé poskytovat nižší objemy plnění, nižší kvalitu, překračovat termíny dodání atp. Tuto hypotézu potvrdily právě závěry z auditu společnosti Nexia AP (Nexia AP, str. 70-71).

Zadání v tomto rozsahu mělo za následek provedení pouze formální a neúčelné prověrky.

3.2 Nevěrohodné závěry prověrky

Následující závěry prověrky nejsou podloženy jasnými argumenty a fakty:

3.2.1 zadávání VZMR prostřednictvím elektronického tržiště AllyTrade:

Zpracovatel dochází k závěru, že zadávání VZMR prostřednictvím elektronického tržiště AllyTrade vyhovuje zásadám rovného zacházení a transparentnosti a považuje ho za správný bez uvedení náležitých argumentů, hodnotících kritérií atp. Přitom se jednalo o výběrová řízení, kdy byl prostřednictvím tržiště osloven většinou okruh 3 dodavatelů, v jednom případě 4 uchazeči. Zpracovatel v prověrce neuvádí žádné důvody zadavatele pro opakovanou výzvu stejnému okruhu zadavatelů. Z výsledků výběrových řízení je současně patrné, že zadavatel porušil hlavu II, čl. 8, odst. 7 Pravidel VZ 06, jelikož opakovaně přidělil VZMR stejnému dodavateli (viz. tab. 2 a 3), tudíž musel opakovaně vyzvat tyto dodavatele. Se závěrem zpracovatele prověrky nelze souhlasit, jelikož v hodnocení vychází pouze z předpokladu, že samotné užití elektronického tržiště je dostatečnou zárukou pro naplnění zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Hodnocení užívání elektronického tržiště Ally Trade proběhlo již dříve v rámci auditu evid. č. 2/2009, zpracovaným odd. interního auditu MHMP dne 2. 4. 2009, který přinesl následující zjištění:

- o užívání elektronického tržiště ze strany MHMP není veřejnost nikde informována.
- není zajištěn nediskriminační přístup k informacím o veřejné zakázce, jelikož informace na tržišti Ally Trade nejsou přístupné široké veřejnosti, ale pouze registrovaným uživatelům.
- zadavatel v případě oslovení pouze omezeného počtu dodavatelů prostřednictvím elektronického tržiště informuje o výběrovém řízení pouze jím vybraný okruh dodavatelů, žádnému jinému účastníku registrovanému v tržišti se informace o výběrovém řízení zakázky nezobrazí.
- do takových výběrových řízení se nemohou přihlásit žádní jiní dodavatelé, čímž dochází k porušení zásady rovného zacházení.

Užívání elektronického tržiště Ally Trade v projektu Opencard taktéž neumožnilo naplnit ustanovení hlavy II, čl. 8, odst. 7 **Pravidel VZ 06**, které zadavateli přikazuje přijmout, posoudit a vyhodnotit také nabídky dodavatelů, kterým nebyla výzva k předložení nabídky zaslána. Dle tohoto ustanovení je navíc zadavatel výzvu povinen uveřejnit na Internetu HMP, což se při výzvě přes tržiště Ally Trade nestalo.

Tato zjištění zásadně popírají závěry společnosti Apogeo audit. Za nikoli racionální lze také považovat nevhodnou kombinaci užití elektronického tržiště s oslovením úzkého okruhu uchazečů. Obecnou výhodou elektronického tržiště je kromě časové a administrativně efektivnější elektronické komunikace zadavatele s uchazeči zejména možnost zadavatele jednoduchým způsobem oslovit neomezený počet potenciálních uchazečů s cílem získat nejvýhodnější nabídku na trhu.

Zadavatel zastoupený ředitelem OINF v používání tržiště Ally Trade závažně porušil Pravidla VZ 06. Postupem OINF nebylo využito výhod elektronického tržiště, spíše naopak vedlo k omezování uchazečů a netransparentnímu vyhlášení výběrových řízení.

3.2.2 dělení veřejných zakázek na opakované VZMR:

Zpracovatel konstatoval, že opakovaně zadávané VZMR stejným dodavatelům se shodným předmětem plnění byly zadány v souladu se ZVZ. Argumentuje přitom tím, že projekt Opencard byl zcela novým, dosud nerealizovaným projektem, že záměry MHMP se postupně vyvíjely a upřesňovaly v čase, že OINF s ohledem na novost a jedinečnost projektu nemohl předem odhadnout celkový rozsah služeb, že se při realizaci MHMP potýkal s nedostatkem interních personálních kapacit a musel mnoho služeb najímat externě.

Argument zpracovatele, že případné manažerské selhání MHMP v projektu Opencard ospravedlňuje zadavatele, aby dělil zakázky do opakovaných VZMR a že se tudíž jedná o zákonný postup, je alibistický a z hlediska výkladu ZVZ zcela neakceptovatelný. Lze sice souhlasit s tvrzením, že manažerské selhání mohlo být jednou z příčin dělení zakázek na menší VZMR, avšak jak sám zpracovatel připouští v úvodu své zprávy, zabýval se pouze hodnocením zákonnosti zadávacích postupů a souladu smluv se zadávací dokumentací. Ostatní okolnosti výběrových řízení nezkoumal, což je patrné i z obecné formulace argumentů pro zákonnost postupu.

Proti argumentům zpracovatele jasně hovoří povinnosti zadavatele dle ustanovení § 13 ZVZ 2006:

- odst. 3 „Zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty

pod finanční limity stanovené v § 12.“

- odst. 8 „Při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období. To neplatí pro dodávky, jejichž jednotková cena je v průběhu účetního období proměnlivá a zadavatel tyto dodávky pořizuje opakovaně podle svých aktuálních potřeb; zadavatel je však povinen vždy dodržet zásady podle § 6“

Dělení zakázek na menší části taktéž zakazují interní pravidla pro zadávání veřejných zakázek, podle **Hlavy I., čl. 4 odst. 5**, Pravidel VZ 06 zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky, tak, aby tím došlo ke snížení jeho předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené pro jednotlivé druhy VZ. Je-li rozdělena na části, je rozhodující součet předpokládaných hodnot všech jejích částí.

Tab. 2: smlouvy uzavřené k VZMR s dodavatelem Axcode, s. r. o.

účetní období realizace VZ	předmět smlouvy	celková částka (Kč bez DPH)
2007/2008	služby při řízení a administraci projektů informačních systémů	512 500
***	projektové řízení a konzultační činnosti v projektu, jeho integrace s úlohami DOS a parkování	1 925 000
2008	konzultační služby na projektové řízení na portálové technologie	1 644 013
2008	konzultační služby na technologii čipových karet	1 440 000
2008	vedoucí projektového řízení a konzultační činnost, dozor investora	1 400 000
2009	konzultační služby a služby vedení projektu	1 944 000

(zdroj: prověrka firmy Apogeo Audit s. r. o.)

Pozn: *** chybí údaje o realizaci smlouvy, smlouva podepsána dne 21. 2. 2008

Tab. 3: smlouvy uzavřené k VZMR s dodavatelem ŘANDA HAVEL LEGAL s. r. o.

účetní období realizace VZ	předmět smlouvy	celková částka (Kč bez DPH)
2008	kompletní právní podpora při implementaci a rozvoji projektu	2 000 000
2008	právní služby pro rozvoj další digitalizace služeb HMP pro občany v oblasti informatiky, právní služby pro postup odboru informatiky HMP	1 800 000
2008	právní služby v souvislosti s revizí dokumentů a pro postup odboru informatiky HMP s požadavky na ochranu os. údajů	2 000 000
2008	právní služby v souvislosti začlenění DOS do PCKS a další služby pro postup odboru informatiky HMP	2 000 000
2008	právní služby za účelem zadávání zadávacích řízení, uzavírání smluv a naplňování smluv v oblasti informačních technologií	1 991 992
2009	revize právního rámce projektu a jeho kartových aplikací,	1 800 000

(zdroj: prověrka firmy Apogeo Audit s. r. o.)

Společnost **Axcode s. r. o.** dodala služby v celkové hodnotě **8 865 513 Kč**, přitom v jednom účetním období (r. 2008) dosáhla hodnota služeb 6 409 013 Kč se shodným předmětem plnění.

Společnost **ŘANDA HAVEL LEGAL s. r. o.** dodala služby v celkové hodnotě **11 591 992 Kč**, přitom v jednom účetním období (r. 2008) dosáhla hodnota služeb 9 791 992 Kč se shodným předmětem plnění.

Z výše uvedených údajů je evidentní, že došlo k rozdělení celkového objemu služeb do jednotlivých VZMR pod limity uvedené v § 12 ZVZ 2006, čímž zadavatel zastoupený ředitelem OINF závažně porušil ustanovení § 13, odst. 3 ZVZ 2006 a taktéž Pravidla VZ 06.

3.3 Neúplné informace ve zprávě o prověřce

V rámci prověrky bylo analyzováno celkem 54 VZ a následných smluv. Při hodnocení zpracovatel uvedl, že **v 5 případech neměl k dispozici zadávací dokumentaci** a nemohl zhodnotit její soulad se smlouvou.

Ve 2 případech zpracovatel konstatoval nesoulad zadávací dokumentace se smlouvou, v jednom případě porušení ZVZ.

Výsledky prověrky jsou bohužel velmi neúplné, zpracovatel z celkových 54 hodnocených smluvních vztahů:

- **ve 23 případech neuvedl podrobnosti k výběrovému řízení**, zejména druh výběrového řízení, počet oslovených uchazečů, počet nabídek. Nejsou do toho započítány zakázky uzavřené na základě jednacího řízení bez uveřejnění dle § 34 ZVZ, pokud to bylo uvedeno ve zprávě o prověřce.
- **ve 13 případech není znám termín realizace zakázky**
- **ve 4 případech chybí závěrečné hodnocení nebo je obecné, tzn. pouze stručně konstatuje splnění ZVZ.**

Zpráva z prověrky má velmi nízkou výpovědní hodnotu pro MHMP, jelikož neobsahuje úplné informace o všech hodnocených VZ. Zejména nelze posoudit formální splnění povinností daných ZVZ a zadávacími pravidly HMP díky chybějícím údajům o provedeném výběrovém řízení **ve 42% případů hodnoceného vzorku veřejných zakázek.**

Na základě výše uvedených skutečností lze hodnotit prověrku zadávání veřejných zakázek provedenou společností Apogeo Audit s. r. o. jako neúčelnou a neúplnou pro věcné prověření selhání zadavatele v realizaci projektu Opencard. **Odpovědnost za zadání této prověrky a neúčelnému vynaložení částky 800 000 Kč nese předseda kontrolního výboru ZHMP JUDr. František Hoffman, který dle zápisu č. 10/2009 bodu 2, z jednání kontrolního výboru ZHMP zadal prověrku společnosti Apogeo Audit s. r. o.**

Použité informační zdroje

Zprávy, audity, prověrky, smlouvy:

1. Zpráva o průběhu a výsledcích provedeného forenzního auditu dosavadní realizace projektu Opencard (NEXIA AP a. s., A. T. KEARNEY GmbH, 2009)
2. Mapa korupčních rizik – závěrečná zpráva (Ernst & Young, 2009)
3. Auditní zpráva – Ověření zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (Oddělení interního auditu MHMP, 2009)
4. Technologické posouzení infrastruktury PCMS (E-Fractal s. r. o., 2010)
5. Zpráva z prověrky vybraných oblastí provedené v souvislosti s projektem Opencard (Apogeo Audit s. r. o., 2010)
6. Shrnutí zásadních výhod a připomínek odboru informatiky MHMP k výsledkům auditu projektu Opencard (nedatováno)
7. Smlouva o dílo č. DIL/40/05/001120/2006 na Realizaci Servisního Kartového Centra uzavřená dne 27. 10. 2006
8. Projektové Portfolio - plán zavedení jednotlivých projektů (OINF MHMP, 2006), součást důvodové zprávy k tisku č. 426, usnesení č. 38/6 ze dne 25. 5. 2006 Zastupitelstva HMP.

Interní předpisy HMP

1. Pravidla pro zadávání veřejných zakázek v podmínkách hlavního města Prahy podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (Příloha č. 1 k usnesení Rady HMP č. 0872 ze dne 25. 5. 2004), platné do 30. 6. 2006
2. Pravidla pro zadávání veřejných zakázek v podmínkách hlavního města Prahy (usnesení Rady HMP č. 1361 ze dne 5. 9. 2006)
3. Úkoly odborů Magistrátu hlavního města Prahy a zvláštních organizačních jednotek Magistrátu hlavního města Prahy v samostatné působnosti (Příloha č. 1 k usnesení Rady HMP č. 1214 ze dne 16. 8. 2005) platné do 1.7.2008
4. Úkoly odborů Magistrátu hlavního města Prahy a zvláštních organizačních jednotek Magistrátu hlavního města Prahy v samostatné působnosti (Příloha č. 2 k usnesení Rady HMP č. 752 ze dne 10. 6. 2008) platné od 1.7.2008
5. ORGANIZAČNÍ ŘÁD Magistrátu hlavního města Prahy (Příloha č. 1 k usnesení Rady HMP č. 0252 ze dne 1. 3. 2005)

Zákonné předpisy

1. Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (znění platné do 30. 6. 2006)
2. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (v platném znění)

Seznam zkratk

IS VZ: informační systém veřejných zakázek

LEG: odbor legislativní a právní

MHMP: Magistrát hl. m. Prahy

OINF: odbor informatiky Magistrátu hl. m. Prahy

PCKS: Pražské centrum kartových služeb

Pravidla VZ 04: Pravidla pro zadávání veřejných zakázek v podmínkách hlavního města Prahy podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách platné do 30. 6. 2006

Pravidla VZ 06: Pravidla pro zadávání veřejných zakázek v podmínkách hlavního města Prahy v platném znění

SKC: Servisní kartové centrum

ÚOHS: Úřad na ochranu hospodářské soutěže

VZMR: veřejné zakázky malého rozsahu

ZHMP: Zastupitelstvo hl. m. Prahy

ZVZ 2004: zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

ZVZ 2006: zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách