

1 Shrnutí

1.1 Úvod

- 1.1.1 Magistrát hlavního města Prahy (dále také „klient“) pověřil společnost Deloitte provedením проверки veřejných zadávacích řízení na stavební práce uspořádaných odborem městského investora (dále také „OMI“) Magistrátu hl. m. Prahy v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (dále také jen „ZVZ“). Rozsah šetření je uveden v příloze A smlouvy podepsané dne 19. 6. 2006 (dále také „smlouva“).
- 1.1.2 Deloitte obdržela od odpovědných zaměstnanců Magistrátu, zejména paní Knížkové, připomínky k návrhu zprávy. Návrh zprávy jsme pak projednali s ředitelem OMI panem Tomanem, s paní Knížkovou a dalšími pracovníky OMI. Posoudili jsme veškeré faktické připomínky a ty, které jsme považovali za relevantní jsme do zprávy zapracovali
- 1.1.3 Byli jsme požádáni o prověření všech výběrových řízení za období od 1. května 2004 do 31. prosince 2005. Jednalo se o 159 prověřovaných výběrových řízení v hodnotě 1 773 105 247 Kč.
- 1.1.4 Zjistili jsme, že systém organizace veřejných zakázek z formálního hlediska, tak jak je nastaven, odráží požadavky dané zákonem č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách a vnitřními předpisy. V naší zprávě uvádíme dílčí zjištění, která by mohla napomoci ke zlepšení procesu zadávání veřejných zakázek, posílení kontrolních mechanismů a zvýšení hospodárnosti.
- 1.1.5 Tato kapitola uvádí shrnutí našich nejdůležitějších zjištění a měla by být čtena souběžně se zbývající částí zprávy, včetně omezení uvedených v kapitole 5.

1.2 Nejdůležitější zjištění

Využívání jednacího řízení bez uveřejnění

- 1.2.1 Z celkového počtu 159 prověřovaných výběrových řízení (v hodnotě 1 773 105 247 Kč) bylo zejména z důvodu víceprací nejvíce výběrových řízení organizováno formou jednacího řízení bez uveřejnění (110 řízení). Formou otevřeného zadávacího řízení bylo celkem organizováno 20 řízení. Uvádíme členění prověřovaných výběrových řízení:
- Jednací řízení bez uveřejnění – celkem organizováno 139 (z toho 5 nebylo zadáno), z tohoto počtu bylo organizováno:
 - podle § 27 odst. 1 písm. b) – celkem 9, celkový objem 97,7 mil. Kč s DPH,
 - podle § 27 odst. 1 písm. c) – celkem 2 (z toho 1 bylo zrušeno), celkový objem 0,24 mil. Kč s DPH,
 - podle § 27 odst. 3 písm. a) – celkem 110 (z toho 1 bylo zrušeno a 3 nezadána), celkový objem 530,4 mil. Kč s DPH,
 - podle § 27 odst. 3 písm. d) – celkem 16 (z toho 1 bylo zrušeno), celkový objem 357,2 mil. Kč s DPH.
 - Otevřená řízení – celkem organizováno 20 (z toho 2 nebyla zadána a 4 byla zrušena), celkový objem 787,6 mil. Kč s DPH.

- 1.2.2 Jednací řízení bez uveřejnění podle § 27 odst. 3 písm. d) (zadávání nových stavebních prací nebo služeb spojených s výstavbou nebo rekonstrukcí pozemní komunikace) vyžaduje při vypsání řízení oslovit minimálně 5 dodavatelů. Dle našich zjištění byl ve většině prověřovaných řízení osloven zákonem požadovaný minimální počet 5 dodavatelských firem. Oslovení většího počtu uchazečů by mohlo zvýšit konkurenční tlak a napomoci dosáhnout co nejlepší cenové nabídky.
- 1.2.3 OMI organizoval celkem 16 výběrových řízení formou bez uveřejnění podle § 27 odst. 3 písm. d) (tj. přímého oslovení vybraného počtu dodavatelů) v celkové smluvní částce 299 633 629 Kč bez DPH (357,2 mil. Kč s DPH).
- 1.2.4 Formou otevřeného řízení bylo na OMI organizováno 20 výběrových řízení v celkové smluvní částce 671 165 915 Kč bez DPH (787,6 mil. Kč s DPH).
- 1.2.5 Analyzovali jsme i rozdíl mezi dosaženou smluvní cenou a předpokládanou cenou u jednotlivých typů výběrových řízení. U výběrových řízení organizovaných formou bez uveřejnění byly předpokládané ceny podstatně přesnější (skutečně nasmlouvané ceny o 6,9 % vyšší oproti celkové předpokládané ceně). U výběrových řízení organizovaných formou otevřeného řízení byla odchylka mezi celkovou smluvní cenou 24 % oproti celkové předpokládané ceně (smluvní ceny byly vesměs nižší než předpokládané). Podrobnější údaje jsou uvedeny v příloze 1 a 2. Tuto skutečnost lze vysvětlit tak, že u výběrových řízení organizovaných formou bez uveřejnění se jedná o stavební práce v oblasti komunikací, u kterých jsou předpokládané ceny přesnější. U výběrových řízení organizovaných formou otevřeného řízení se jedná o jiné projekty, kdy je předběžná cena stanovena na základě ceníku URS – viz také bod 1.2.9.
- 1.2.6 Seznam všech zakázek prověřovaných Deloitte tvoří Přílohu 3 této zprávy. Tato analýza vychází pouze z případů, které jsme prověřovali. Prezentované výsledky mohou být ovlivněny způsobem výpočtu předpokládané ceny a možnou mírou nepřesnosti odhadu.

Limit na dodatečné práce

- 1.2.7 Dvacet sedm z celkem 110 prověřovaných smluv o provedení dodatečných prací stávajícím dodavatelem (v částce 247,4 mil. Kč s DPH z celkového objemu 530,4 mil. Kč s DPH) bylo uzavřeno v hodnotě mezi 17 % a 20 % z původní smluvní ceny, tj. těsně pod ZVZ stanoveným limitem 20 % hodnoty původní smlouvy. To může indikovat následující problémy:
- Původní stavební projekt byl nerealistický.
 - Cena za dodatečné práce může být nadhodnocena.
 - Nabízená cena v zadávacím řízení je podhodnocena a následně je snaha dodavatele kompenzovat cenu prostřednictvím dodatečných prací.
- 1.2.8 Jednotlivá výběrová řízení bez uveřejnění, u kterých byla cena dodatku (případně kumulativní cena více dodatků) vyšší než 17 % z původní ceny smlouvy, jsou uvedena v Příloze 4.

Odhady cen

- 1.2.9 Paní Knížková nám sdělila, že předpokládaná cena prací vychází ze schváleného ceníku vydávaného URS a u dodatečných prací z cen vysoutěžených dodavatelem ve výběrovém

Přísně důvěrné.

Tato zpráva nesmí být rozšiřována bez souhlasu společnosti Deloitte.

řízení na původní dodávku. Ceník URS představuje průměrné ceny v odvětví na základě informací uváděných jednotlivými stavebními firmami. Konkrétně dosahované ceny ve výběrových řízeních se mohou od předpokládaných cen lišit až o několik desítek procent. Podobná informace byla obsažena i ve vysvětlení ze strany jednoho účastníka zadávacího řízení, který tak zdůvodňoval svoji nižší nabídkovou cenu. Tato skutečnost dokládají i odchylky u námi zkoumaných výběrových řízení (viz přílohy 1 a 2).

Schvalování dodatečných prací a stanovení jejich ceny ještě před ukončením zadávacího řízení

- 1.2.10 Rozsah a cena dodatečných prací u výběrového řízení BU/19/05 byly schváleny projektantem, mandátářskou společností a technikem odboru OMI ještě před ukončením zadávacího řízení.
- 1.2.11 V 11 případech byla cena prací předpokládaná klientem před zadávacím řízením zcela shodná s cenou smluvně sjednanou s dodavatelem. Chápeme, že klient provádí kalkulaci předpokládané ceny prací, o které informuje soutěžící firmy. K takovým situacím dochází v případech, kdy se jedná o dodatečné práce k existujícím stavebním pracím a cena je předem stanovena s využitím jednotkových cen uvedených v rozpočtu k původní smlouvě s dodavatelem.

Podpis smluv týkajících se dodatečných prací až po realizaci daných prací

- 1.2.12 Dodatečné práce ve dvou výběrových řízeních (BU/23/04, BU/19/05) byly pravděpodobně dokončeny ještě před podpisem smluv týkajících se daných prací. Tento postup je v rozporu se smlouvami uzavřenými s dodavateli, podle nichž lze dodatečné práce (zapsané v pracovním výkazu) provádět až po písemném odsouhlasení klientem.

Zaznamenávání smluv do systému pro správu smluv

- 1.2.13 Přibližně 25 % prověřovaných smluv nebylo včas zaneseno do systému pro správu smluv CES. Tento systém, evidující všechny smlouvy uzavřené na MHMP, však primárně neslouží k účelům zadávání veřejných zakázek. Zjistili jsme, že kromě tohoto systému si OMI vede vlastní evidenci smluv, a to ve formátu programu Microsoft Excel.

Vnitřní předpis na posouzení mimořádně nízké ceny

- 1.2.14 Odbor OMI zřejmě zatím nemá podrobnou metodiku posouzení mimořádně nízké ceny. V důsledku toho byly některé nabídky vyřazeny, aniž by byly důvody pro nízkou cenu důkladně vysvětleny.

Velká váha smluvních pokut v hodnotícím modelu

- 1.2.15 V případě veřejné zakázky BU/103/05 jsme zjistili, že vybraný dodavatel získal nejvíce bodů v celkovém hodnocení nabídky zejména díky skutečnosti, že dosáhl nejvyššího bodového hodnocení v kritériu týkajícím se smluvních pokut, zatímco v ostatních kritériích jeho nabídka nejlepší nebyla.
- 1.2.16 Identifikovali jsme případy, kdy byla hodnotícímu kritériu týkajícímu se smluvních pokut přidělena váha až 20 %. Pracovníci klienta nám sdělili, že vyšší váha smluvních pokut byla stanovena s cílem vytváření tlaku na dodavatele na dokončení díla v termínu, např. v případech, kdy se stavby prováděly na místech, kde byla potřebná stavební uzávěrka komunikací. V těchto případech se nabízí otázka, zda by nebylo vhodnější stanovit minimální vyšší smluvní pokuty jako podmínku výběrového řízení a už dále smluvní pokutu nezahrnovat do hodnotících kritérií nebo s podstatně nižší vahou.

Vyřazení dodavatelů

- 1.2.17 Identifikovali jsme dva případy (viz veřejné zakázky č. OR/18/05, BU/108/05), kdy byli účastníci výběrového řízení vyloučeni kvůli nesplnění některých podmínek uvedených v zadávací dokumentaci, které se jeví, že nebyly jednoznačně stanoveny.

Započítávání cen

- 1.2.18 Identifikovali jsme výběrová řízení, kde byla cena dodatku smlouvy vypočtena jako hodnota nákladů na dodatečné práce minus nerealizované náklady (vzhledem k omezení původního rozsahu) původní smlouvy.
- 1.2.19 Paragraf 27 odst. 3 písm. a) ZVZ vymezuje podmínky, za jakých může být použito jednací řízení bez uveřejnění jako metoda zadávání veřejných zakázek. Podmínka č. 3 uvádí, že hodnota smlouvy uzavřené dle tohoto písmene nesmí přesáhnout 20 % ceny původní smlouvy. ZVZ nezmiňuje, že toto navýšení smí být vyrovnáno snížením původního rozsahu. Poukazujeme na skutečnost, že nový zákon ZVZ 137/2006 už snížení víceprací odpočtem méněprací neumožňuje.
- 1.2.20 Tento postup se zdá být přijatelný v případech, kdy dodatek pokrývá pouze změnu technických parametrů původního rozsahu. Cena dodatku je potom částka představující rozdíl mezi cenou nového řešení a nerealizovanými náklady týkajícími se původního řešení.
- 1.2.21 V případě dodatečných prací nezahrnutých do původní smlouvy se uplatnění započítání dodatečných nákladů proti snížení rozsahu nezdá být správným postupem a může vést k obcházení v ZVZ uvedených limitů pro zadávání veřejných zakázek a následně k porušení zákona. V takových situacích je nutné určit celkovou hodnotu dodatečných prací bez započítávání proti nákladům ušetřeným eliminací původního rozsahu. Na tuto celkovou hodnotu se pak vztahuje 20% limit na dodatečné práce uvedený v § 27 odst. 3 písm. a) ZVZ.
- 1.2.22 Z posouzení daného problému z právního hlediska vyplývá, že v souvislosti se započítáním víceprací a méněprací je třeba vycházet z ustanovení původní smlouvy. Pokud by dle ustanovení původní smlouvy vznikl v případě méněprací zadavateli nárok na vrácení části ceny díla (a vrácení by se řešilo formou započtení méněprací v dodatku), byla by v důsledku cena díla dle původní smlouvy nižší a základ pro výpočet limitu 20 % by měl být v důsledku vrácení části ceny díla / započtením méněprací snížen. Pokud by však nárok na vrácení části ceny díla v důsledku vzniklých méněprací v rámci původní smlouvy zadavateli nevznikl, je možné, že by započtení méněprací bylo v dodatku nastaveno tak, že se ve skutečnosti jedná o slevu z ceny díla víceprací, jež jsou předmětem dodatku. V tomto případě by se základ ceny díla dle původní smlouvy nesnížil a 20 % by se počítalo z ceny díla dle původní smlouvy. Objem víceprací, které by mohly požívat výhody jednacího řízení bez uveřejnění, by byl u slevy z ceny díla víceprací větší. Výše základu, ze kterého se počítá zmíněných 20 % zákonného limitu, bude tedy záležet na způsobu formulace dodatku smlouvy. Je však třeba zkoumat okolnosti konkrétního případu, aby tímto způsobem nedocházelo k obcházení zákona. Lze předpokládat, že splněním ostatních podmínek (např. „potřeba vznikla v naléhavém případě“) by se obcházení zákona mohlo vyloučit.

Nakládání s nabídkami

- 1.2.23 Zjistili jsme, že nabídky do některých řízení zřejmě byly doručeny přímo referentům, kteří se významně podíleli na přípravě výběrového řízení, a až posléze byly referenty doručeny na podatelnu, což se jeví být v rozporu s požadavky danými ve výzvě k podání nabídky (výzva ve více případech požadovala doručení přímo na podatelnu klienta, viz např. řízení BU/30/05). Komise pro otvírání obálek po jejich obdržení prověřuje, nedošlo li k otevření

Deloitte®

nabídek před jejich doručení komisí. Interní předpis č. 0464 na stranách 12 až 14 popisuje proces předkládání nabídek, nicméně přesná pravidla zacházení s nabídkami po jejich přijetí v podatelně nejsou upravena.

- 1.2.24 Originál seznamu obdržených nabídek je uložen ve složkách u pracovníka odpovědného za organizaci výběrových řízení. Všechny obdržené nabídky (doručené poštou nebo osobně pracovníkovi pro veřejné zakázky) jsou předány na sekretariát odboru OMI, opatřeny jedinečným razítkem OMI s uvedením času a data přijetí a následně uloženy u pracovníka odpovědného za organizaci výběrových řízení. Pokyn uvedený ve výzvě k podání nabídky, tj. že všechny nabídky musejí být doručeny do podatelny, klient chápe pouze jako doporučenou možnost. Jména osob, které nabídku doručily, obdržely a jakkoli s ní nakládaly, nejsou zaznamenávána.