

Informace k realizaci projektu e-Sbírka a e-Legislativa

V souladu s prioritou Programového prohlášení vlády a strategickými cíly vlády v oblasti eGovernmentu, zvyšování konkurenceschopnosti České republiky, demokratizace výkonu veřejné moci a boje proti korupci předkládá ministr vnitra vládě k informaci materiál obsahující aktuální informace o průběhu přípravy projektu e-Sbírka a e-Legislativa. Cílem projektu je zásadní modernizace tvorby práva a přístupu k informacím o právních předpisech.

Dne 15. ledna 2013 vyhlásil odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra (MV, zprostředkující orgán) po schválení Ministerstva pro místní rozvoj (Řídící orgán) na základě uvolnění finančních prostředků z nerealizovaných projektů výzvu Integrovaného operačního programu (IOP) č. 15, která otevřela možnost podat žádost o 85% kofinancování projektu z IOP. Termín pro předložení žádosti byl stanoven do 15. dubna 2013 a termín dokončení projektu na 31. března 2015.

V rámci přípravy projektové žádosti dne 24. ledna 2013 rozhodl ministr vnitra, že projekt e-Sbírka a e-Legislativa bude sloučen s ohledem na úzké vnitřní vazby do jednotného projektu. Zároveň byl s ohledem na provedené sloučení projektu aktualizován rozpočet projektu s tím, že celkové náklady projektu poklesly ze 457 milionů Kč bez DPH na 436 Kč bez DPH. Předpokládaná hodnota samotné implementace systému e-Sbírka a e-Legislativa (dodávka systému bez dalších nákladů přípravy a realizace projektu) činí 403 milionů Kč bez DPH.

S ohledem na výše uvedené termíny MV muselo přehodnotit harmonogram projektu. Novou skutečností, kterou bylo třeba vzít v úvahu, je reálná doba trvání schvalovacích procesů spojených s vyhlášením tzv. významné veřejné zakázky a navazujícího zadávacího řízení po nabytí účinnosti zákona č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Minimální doba trvání zakázky činí 6 měsíců. S ohledem na lhůty pro schválení žádosti o financování IOP, potřebu přípravy podrobné architektury před zpracováním zadávací dokumentace, trvání schvalovacích procesů MV a vlády při zadávání takto rozsáhlé veřejné zakázky a s ohledem na povinnost předběžného oznámení veřejné zakázky před jejím vyhlášením by nebylo možné smlouvu s vítězným uchazečem uzavřít dříve než v únoru 2014. Přehodnocení harmonogramu projektových prací vedlo MV k závěru, že zadávací řízení veřejné zakázky ponechává na technickou realizaci projektu významně méně času, než bylo předpokládáno.

MV vnímá citlivě strategický význam projektu e-Sbírka a e-Legislativa v rámci strategie eGovernmentu a rostoucí požadavky odborné i laické veřejnosti, podnikatelů, krajů, obcí i členů zákonodárných sborů na řešení zhoršující se situace v oblasti přístupu k právu a tvorby práva.

MV na základě zhodnocení existující situace identifikovalo tři možné postupy realizace projektu:

1. Realizace výběru dodavatele formou otevřeného výběrového řízení;
2. Realizace projektu v programovém období 2014 – 2020;
3. Realizace dodávky cestou zadání České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby, podle § 18 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách (ZVZ)

1. Realizace výběru dodavatele formou otevřeného výběrového řízení

Systémy e-Sbírka a e-Legislativa mají být dokončeny do 31. března 2015. Vyhlášení veřejné zakázky současně předchází proces zpracování podrobné architektury, zadávací dokumentace a schválení zadání veřejné zakázky v interních procesech MV a následně i vládou. Celková doba provedení otevřeného zadávacího řízení se po nabytí účinnosti novely zákona o veřejných zakázkách významným způsobem prodloužila, a to zejména u významných veřejných zakázek (zadávací řízení lze zahájit až po splnění povinnosti uveřejnění tzv. předběžného oznámení dle § 86 ZVZ, lhůty u významných veřejných zakázek se prodlužují alespoň o polovinu apod.).

MV posoudilo harmonogramu otevřeného zadávacího v trvání výše popsaných lhůt. Vycházelo z požadavku minimálního času na realizaci dodávky systému 18 měsíců (ideálně 20 až 24 měsíců). Z posouzení harmonogramu vyplynulo, že ani průběh zadávacího řízení bez komplikací v délce trvání zákonných lhůt a lhůt stanovených usneseními vlády a interními předpisy MV neponechává potřebných 18 měsíců na realizaci dodávky systému e-Sbírka a e-Legislativa. V případě podání jakýchkoli námitek proti průběhu zadávacího řízení by pak nebylo možné dokončit do 31. března 2015 řadu komponent systému.

Důsledkem nerealizace projektu ve lhůtě stanovené výzvou č. 15 by byla povinnost České republiky zcela či částečně vrátit 449 milionů Kč dotace 85% kofinancování projektu z IOP. V případě, že by byla podána projektová žádost a v důsledku komplikací časového průběhu zadávacího řízení musel být projekt zrušen, nebylo by možné znovu vyhlásit výzvu na realizaci projektu e-Sbírka a e-Legislativa v novém programovém období 2014 – 2020.

2. Realizace projektu v programovém období 2014 – 2020

Posouzení varianty rizik realizace otevřeného výběrového řízení vedlo MV ke zvážení přesunu projektu e-Sbírka a e-Legislativa do nového programového období 2014 až 2020, jehož podoba v současné době teprve vzniká. V rámci nového programového období by byl dodavatel systému e-Sbírka a e-Legislativa vybrán v otevřeném výběrovém řízení nebo přímým zadáním níže popsaným způsobem podle § 18 odst. 1 písm. e) ZVZ.

Vyhlášenou výzvu je možné zrušit a výpadek v čerpání v ose integrace 1.1 IOP nahradit vyhlášením nové výzvy, do které by se mohly přihlásit dostatečně

připravené projekty s kratší dobou realizace. Projekt by bylo možné v současné podobě zahrnout do koncepce nového programového období, ovšem na úkor řešení problémů tvorby a publikace práva územních samosprávných celků, též značně naléhavých. Nelze také vyloučit, že Evropská unie bude vetovat zařazení projektu, na který již jednou byla vyhlášena a zrušena výzva, do nového programového období. Současně nejsou známy ani základní parametry programů strukturálních fondů nového programového období 2014 až 2020 – výše prostředků na kofinancování, výše podílu státního rozpočtu na kofinancování a pravidla realizace projektů v novém programovém období. Jeho budoucí podobu může dále významně negativně ovlivnit případné prohloubení ekonomických problémů zemí Evropské unie. Tyto skutečnosti vylučují garanci realizace projektu v novém programovém období.

Zásadní nevýhodu přesunu realizace projektu do nového programového období představuje skutečnost, že realizace projektu by byla odložena o 1 až 2 další roky, s dokončením projektu nejdříve v roce 2017. Závažné problémy, které jsou s neřešením problémů v oblasti nástrojů a postupů tvorby a publikace práva spjaté, a jejichž řešení by se o další 2 roky odložilo, zakládají dva druhy rizik. Prvým je zpochybnění naplnění předpokladu zásady „neznalost práva neomlouvá“, kterou tvoří reálná dostupnost a srozumitelnost platné a účinné podoby práva. Stávající forma přístupu k platnému právu a podoba a výstupy legislativního procesu jsou zdrojem rostoucí kritiky nejvyšších představitelů justice, zákonodárců, podnikatelů i široké veřejnosti a existuje nikoli nevýznamná pravděpodobnost, že Ústavní soud může v případě napadení současného stavu rušit komplikované či často novelizované právní předpisy. Druhé riziko spočívá ve vysoké pravděpodobnosti přijetí návrhu poslanců, Senátu či některého krajského zastupitelstva, jehož cílem by bylo zajistit vyšší dostupnost platného práva či omezit finanční a administrativní zátěž obcí, krajů a hlavního města Prahy spojenou s povinností odebírat a zpřístupňovat právně závaznou listinnou podobu Sbírky zákonů. Reálnost tohoto rizika dokládá fakt, že připravované zákonodárné iniciativy bylo MV doposud schopno odvrátit pouze s argumentací dokončení realizace projektu v polovině roku 2015. Další odložení by již pravděpodobně nebylo ze strany zákonodárce či krajů akceptováno. V obou variantách by České republice nezbylo, než situaci řešit alespoň mezitimním technickým opatřením, které by si vyžádalo investici v desítkách milionů Kč neproplacitelnou z prostředků Evropské unie a ohrozilo by komplexní řešení problémů tvorby a přístupnosti práva z prostředků strukturálních fondů Evropské unie. Realizace projektu v novém programovém období by navíc byla na úkor řešení naléhavých problémů tvorby a publikace práva územních samosprávných celků, které je součástí připravované koncepce nového programového období.

3. Realizace formou zadání realizace dodávky České pošty, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby podle § 18 odst. 1 písm. e) ZVZ

Tato varianta vychází z usnesení vlády č. 224 ze dne 4. dubna 2012, kterým vláda schválila ustavení České pošty, s.p., jako sdíleného poskytovatele služeb informačních a komunikačních technologií pro Ministerstvo vnitra České republiky a pro Českou republiku jako celek. Koncept sdíleného poskytovatele služeb

informačních a komunikačních technologií vychází z pozitivních zahraničních zkušeností (Německo, Dánsko, Velká Británie, Finsko, Švédsko) a opírá se o výjimku stanovenou v § 18 odst. 1 písm. e) ZVZ umožňující přímé zadání veřejné zakázky subjektu, ve kterém má veřejný zadavatel výlučná majetková práva a který vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele.

Česká pošta, s.p., splňuje věcné předpoklady pro realizaci a provoz informačních systémů eGovernmentu, neboť disponuje rozsáhlými zkušenostmi s realizací a provozem rozsáhlých projektů eGovernmentu, včetně projektů spolufinancovaných ze strukturálních fondů Evropské unie, má k dispozici odpovídající kapacity ICT odborníků, provozuje a rozvíjí datová centra, má kompetenci integrátora ICT projektů, poskytuje služby s přidanou hodnotou v oblasti zpracování dat apod.

Česká pošta, s.p., na základě průběžných konzultací a připomínek předsedy ÚOHS přistoupila k vytvoření dedikovaného a specializovaného oddělného závodu a přijala soubor účinných a vnitřně závazných administrativních a organizačních opatření, jimiž je zajištěno, že služby zadané České poště, s.p., na základě § 18 odst. 1 písm. e) ZVZ budou po věcné, právní, personální, materiální, finanční, organizační a funkční stránce striktně odděleny od ostatních činností vykonávaných Českou poštou, s.p., zejména činností poštovního a jiného komerčního charakteru. Za tímto účelem byl zřízen rozhodnutím generálního ředitele České pošty ze dne 27. 4. 2012 oddělný závod nazvaný Česká pošta, s.p., Oddělný závod ICT služby, (dále jen „OZ ICT“).

MV na základě výše uvedeného rozhodnutí vlády, rozsáhlých ICT kompetencí OZ ICT, resp. České pošty, s.p., významné časové úspory v případě postupu podle § 18 odst. 1 písm. e) ZVZ a negativního výsledku posouzení jiných variant realizace projektu přistoupilo k provedení analýzy naplnění právních předpokladů pro tento postup, posouzení jeho ekonomické výhodnosti a vyhodnocení možnosti projekt realizovat cestou uvedené výjimky. Realizace přímým zadáním by umožnila zahájení realizace dodávky systému po schválení projektové žádosti, dopracování obecné architektury a splnění všech procedurálních požadavků již v polovině října 2013. Takový harmonogram realizace je technicky zvládnutelný s tím, že pro případ komplikací existuje v harmonogramu projektu časová rezerva.

Právní analýza společnosti MT Legal s.r.o., která je přílohou tohoto materiálu, konstatuje, že OZ ICT je subjektem, ve kterém má MV jako veřejný zadavatel výlučná majetková práva a který vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele. Požadavky § 18 odst. 1 písm. e) ZVZ jsou tak naplněny. Zároveň konstatuje, že je tento postup realizace konformní s pravidly IOP.

Analýza ekonomické výhodnosti přímého zadání realizace projektu e-Sbírka a e-Legislativa, která též tvoří přílohu materiálu, zpracovaná společností Deloitte Advisory s.r.o., vyhodnotila technickou připravenost OZ ICT projekt realizovat a ekonomické výhody z tohoto postupu plynoucí. OZ ICT disponuje potřebnými kapacitami robustní infrastruktury garantující vysokou dostupnost a 24/7 provoz řešení, unikátními kapacitami datového vytěžení a následných služeb,

prokazatelnými zkušenostmi s vývojem aplikačního software na základě požadavků zákazníka, schopností zajistit provoz systému v projektové fázi i po jeho dokončení a kapacitami pro uskutečnění školení budoucích uživatelů systému. Tyto skutečnosti potvrzuje OZ ICT a Česká pošta, s.p., čestným prohlášením připojeným k informaci. Existující technologické kapacity umožňují též rychlejší zahájení realizace projektu. Posouzení ekonomické výhodnosti dospělo k závěru, že na základě srovnání cenové nabídky OZ ICT a nacenění implementace dodávky systému e-Sbírka a e-Legislativa vznikne úspora minimálně ve výši 7,5 %, respektive minimálně 30,3 milionů Kč.

Posouzení varianty realizace dodávky systému přímým zadáním České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby, ukazuje na právní, technickou a ekonomickou přijatelnost a výhodnost této varianty.

Významnou předností této varianty je možnost realizovat projekt v tomto programovém období na základě již vypsane výzvy a pro projekt vyhrazených finančních prostředků a řešit závažné problémy tvorby práva a přístupu k právu v termínu poloviny roku 2015.

S ohledem na výše uvedené přijalo MV rozhodnutí, že přistoupí k podání projektové žádosti na kofinancování projektu e-Sbírka a e-Legislativa z IOP a následně po schválení žádosti o kofinancování projektu z IOP k realizaci projektu cestou zadání dodávky realizace systému e-Sbírka a e-Legislativa České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby.