



Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/10

Peněžní prostředky vynakládané na Národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na rok 2015 pod číslem 15/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodárnost a účelnost vynakládání peněžních prostředků na *Národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (dále také „NIPEZ“), zejména na modul *Národní elektronický nástroj* (dále také „NEN“), a efektivnost nákupu komodit jeho prostřednictvím.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“).

Kontrola byla u kontrolované osoby prováděna v období od 8. 4. 2015 do 20. 11. 2015.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2011 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MMR, byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 7. března 2016, **schválilo** usnesením č. 8/III/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Nejvyšší kontrolní úřad posuzoval u Ministerstva pro místní rozvoj:

- účelnost prostředků vynaložených na NIPEZ, tj. zejména zda ministerstvo navrhlo a realizovalo NIPEZ v souladu se strategickými a projektovými cíli;
- hospodárnost prostředků vynaložených na příslušné projekty a veřejné zakázky NIPEZ včetně prověření souladu s platnou právní úpravou a podmínkami poskytnutí dotace;
- efektivnost prostředků vynaložených na NEN v souvislosti s jeho využitím.

Na základě skutečností zjištěných při kontrole Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje:

- MMR vybudovalo infrastrukturu pro elektronické zadávání, jejíž součástí je elektronický nástroj pro zadávání veřejných zakázek, tj. NEN. Některé cíle *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015* (dále také „Strategie elektronizace“) však splněny nebyly.
- MMR u kontrolovaných projektů porušilo právní předpisy i podmínky, za kterých byly příslušné prostředky poskytnuty. Mimo jiné nenaplnilo cílové hodnoty monitorovacích indikátorů a při realizaci veřejné zakázky na vývoj NEN umožnilo podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy.
- Opožděné vybudování NEN za více než 230 mil. Kč spolu s jeho provozem, za který MMR hradí cca 4 mil. Kč měsíčně, za situace, kdy jeho používání nebylo stanoveno jako povinné, a při současném využívání individuálních nástrojů s sebou nese značné riziko neefektivního vynakládání peněžních prostředků. MMR spustilo NEN do ostrého provozu o 2,5 roku později oproti původnímu termínu. V kontrolovaném období nepřinesl NEN z důvodu minimálního využití pro zadávací proces předpokládané roční úspory 5 mld. Kč.

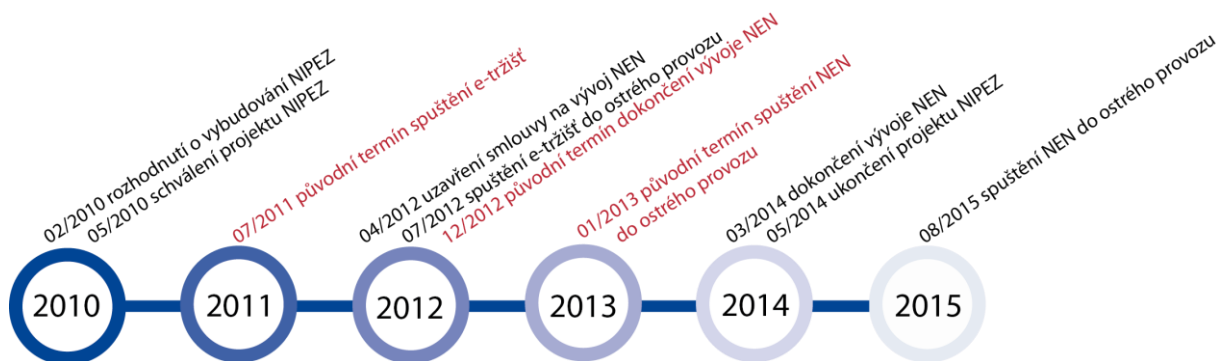
Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje Ministerstvu pro místní rozvoj:

- iniciovat zavedení zákonné povinnosti používat pro zadávání veřejných zakázek certifikované elektronické nástroje podporující komplexní zadávací procesy pro všechny druhy zadávacích řízení a zajistit využití NEN na takové úrovni, která bude odpovídat efektivnímu vynaložení prostředků na jeho vývoj a provoz,
- definovat pro funkcionality těchto elektronických nástrojů jednotné standardy, které umožní zadavatelům veřejných zakázek objektivně rozhodnout o výběru nejvhodnějšího certifikovaného nástroje,
- zintenzivnit komunikaci směrem k zadavatelům i dodavatelům s cílem zvýšit počty registrovaných subjektů v NEN, a to i ve vztahu k potřebě podpořit vyšší účast přeshraničních dodavatelů na veřejných zakázkách s cílem zlepšit podmínky pro hospodářskou soutěž,
- přistoupit ke zpracování *enterprise* architektury¹, která je základním předpokladem pro další koordinovaný a efektivní rozvoj NIPEZ v souvislosti s přechodem na komplexní elektronické zadávání veřejných zakázek včetně zavedení e-fakturace, jak vyplývá ze zjištění NKÚ uvedeného v bodu II. tohoto kontrolního závěru,
- přijmout technická a administrativní opatření, která v zájmu transparentnosti zvýší kvalitu a spolehlivost dat a informací v jednotlivých informačních systémech NIPEZ a podpoří efektivnost veřejných výdajů spojených s veřejnými zakázkami.

¹ Nástroj plánování, řízení a rozvoje organizace nejen v oblasti ICT infrastruktury. Zahrnuje všechny zásadní aspekty organizace – business (strategie, procesy), informace (metadata, datové modely), software (aplikační software, rozhraní, jejich propojení) i technologie (hardware, aplikační a databázové servery, sítě). Komplexní přístup k *enterprise* architektuře výrazně zvyšuje efektivitu a výkonnost organizace.

Shrnutí

Schéma č. 1 – Základní milníky budování infrastruktury NIPEZ



I. Plnění strategických cílů elektronizace veřejných zakázek

Úkoly stanovené evropskými předpisy MMR transponovalo do národních strategických dokumentů², ve kterých stanovilo příslušné cíle. MMR splnilo jeden z hlavních cílů Strategie elektronizace, a to poskytnout všem zadavatelům elektronický nástroj pro zadávání, tj. NEN. Realizace NIPEZ byla jedním z opatření Strategie elektronizace v rámci druhého cíle, a to dosažení roční úspory 50 mld. Kč z veřejných rozpočtů. Tento cíl nebyl a nemohl být ze strany MMR splněn. MMR nesplnilo pět z osmi dílčích cílů Strategie elektronizace.

II. Plnění cílů NIPEZ a její architektura

V případě NIPEZ stanovilo MMR rovněž jako hlavní cíl dosažení finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek a koncesí v ČR a dále definovalo dílčí cíle (např. významně podpořit transparentnost či dosáhnout naplnění cílů ve strategických dokumentech). MMR však nepřipravilo metodiku sběru dat pro výpočet úspor, a nemohlo tak sledovat a vyhodnocovat plnění hlavního cíle NIPEZ. Na tento nedostatek NKÚ upozornil již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 13/24³. MMR dále nesleduje ani plnění dílčích cílů NIPEZ.

Dále NKÚ zjistil, že MMR nevytvořilo a nezavedlo *enterprise* architekturu, která je nezbytným předpokladem pro efektivní budování komplexních ICT systémů, jakým je NIPEZ.

III. Nedostatků na úrovni kontrolovaných projektů

NKÚ u projektů *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek* (dále také „projekt NIPEZ“) a *Vytvoření integrační komponenty pro napojení informačních systémů NIPEZ na ISZR* (dále také „projekt IK NIPEZ“), které MMR financovalo z *Integrovaného operačního programu* (dále také „IOP“), mimo jiné vyhodnotil, že se MMR při realizaci těchto dvou projektů a s nimi souvisejících zakázek dopustilo porušení rozpočtové kázně. MMR

² Zejména *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006–2010* a *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*.

³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 13/24 – *Peněžní prostředky vynakládané na projekt Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť* byl zveřejněn v částce 2/2014 *Věstníku NKÚ*.

v řadě případů porušilo právní předpisy i podmínky, za kterých byly příslušné prostředky poskytnuty.

MMR například u obou projektů nenaplnilo cílové hodnoty monitorovacích indikátorů a nedodrželo oznamovací povinnosti stanovené podmínkami. U projektu NIPEZ nesplnilo MMR k datu ukončení projektu stanovené cíle a NKÚ zjistil závažná porušení zákona o veřejných zakázkách⁴ v postupech zadavatele (viz následující oddíl IV.). U projektu IK NIPEZ realizovalo MMR část projektových aktivit v rozporu s výzvou. Integrovaná komponenta NIPEZ⁵ neplnila zcela svůj účel, neboť problém nejednotnosti a nesprávnosti zadavateli zadávaných údajů přetrvával i po jejím uvedení do provozu.

IV. Zakázky a koncese na vývoj a provoz NIPEZ

Při vývoji NEN se MMR dopustilo několika porušení zákona o veřejných zakázkách. Mimo jiné nestanovilo předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v souladu se zákonem, při hodnocení nabídek uchazečů nepostupovalo transparentně, použilo neoprávněně jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU) a umožnilo podstatné změny práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, čímž porušilo zásadu rovného zacházení a zákaz diskriminace.

V případě IS VZ neučinilo MMR do ukončení kontroly žádné kroky, které by omezily závislost na jednom dodavateli a odstranily tzv. efekt „vendor lock-in“ s cílem podpořit efektivní hospodářskou soutěž.

V. Efektivnost využívání NEN

Náklady na vývoj NEN činily asi 230 mil. Kč. Po dokončení vývoje NEN a jeho akceptaci k datu 31. 3. 2014 odložilo MMR jeho uvedení do ostrého provozu až na 1. 8. 2015. V tomto mezidobí probíhal zkušební provoz, ve kterém NEN nebyl využíván k reálnému zadávání zakázek. Za zajištění provozu v tomto období uhradilo MMR přes 46 mil. Kč, přičemž odklad spuštění NEN do ostrého provozu dostatečně neodůvodnilo.

Měsíční náklady na provoz NEN činí asi 4 mil. Kč. Po spuštění NEN do ostrého provozu ponechalo MMR používání NEN na dobrovolné bázi a nestanovilo povinnost používat NEN ani v rámci svého resortu. Existuje tak riziko neefektivního vynakládání peněžních prostředků na jeho vývoj a provoz s ohledem na jeho nízké využívání.

Dlouhou dobu vývoje NEN a odklad jeho uvedení do ostrého provozu využily soukromé subjekty, které vyvinuly vlastní elektronické nástroje. MMR pro tyto individuální elektronické nástroje (dále také „IEN“) nevytvořilo technickou specifikaci. Neexistence této specifikace pro IEN představuje významné omezení pro standardizaci elektronizace zadávání veřejných zakázek (dále také „VZ“).

VI. Nápravná opatření

Při kontrole se NKÚ mj. zaměřil na účinnost nápravných opatření přijatých na základě zjištění z předchozí kontrolní akce č. 13/24. Zjištěné skutečnosti ukazují, že většina z nich nebyla účinná, neboť data o zakázkách obsahovala i nadále neúplné či nesprávné hodnoty, MMR

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁵ IK NIPEZ je rozhraní, které je technologickou součástí IS VZ, jehož účelem je umožnit ověření registračních údajů zadavatelů a dodavatelů zadávaných do *Věstníku veřejných zakázek* vůči referenčním údajům v základních registrech.

nedodržovalo povinnost nakupovat povinné komodity na e-tržišti⁶ a přetrvával problém duplicitní registrace uživatelů na jednom e-tržišti.

Dne 18. 1. 2016 vláda schválila *Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, vyhodnocení efektivity fungování a návrh dalšího postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a návrh povinného používání NEN* (dále jen „Strategie elektronizace pro období let 2016 až 2020“), ve které MMR uvedlo, že e-tržště budou po 30. 6. 2017 ukončena. Ukončení MMR navrhuje i přesto, že jej NKÚ upozornil na riziko vrácení čerpaných peněz z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* z důvodu nedodržení pětileté doby udržitelnosti projektu.

VII. Transparentnost informací o veřejných zakázkách

Transparentnost zadávání veřejných zakázek je podporována elektronizací zadávacího procesu, nicméně její přínos je snižován nesrovnalostmi v uveřejňovaných datech. NKÚ mj. zjistil, že existují rozdíly mezi informacemi, které uveřejňují zadavatelé ve *Věstníku veřejných zakázek* (dále také „Věstník VZ“), a mezi informacemi uvedenými ve formulářích IS VZ. Tyto rozdíly vznikají při převádění dat z Věstníku VZ do IS VZ, neboť MMR vytvořilo Věstník VZ a IS VZ jako dva technologicky oddělené systémy, přestože je Věstník VZ ze zákona o veřejných zakázkách jedním z modulů IS VZ. Další nesrovnalosti vznikají již při zadávání údajů zadavateli do Věstníku VZ, neboť nejsou nastaveny kontrolní mechanismy správnosti zadávaných dat.

NKÚ analyzoval také data u zadaných zakázek na e-tržištech, ze kterých vyplynulo riziko, že MMR nepoužívá pro potřeby statistik správné údaje a jím používaná metodika vyhodnocování dat z e-tržišť negarantuje spolehlivost informací ve výroční zprávě.

Podrobné informace z kontroly

Ad I. Plnění strategických cílů elektronizace veřejných zakázek

Postup pro elektronické zadávání zakázek byl od roku 2004 upraven v evropských směrnicích⁷ a sděleních⁸, z nichž také vzešla potřeba vybudování a rozvoje NIPEZ, která je modulárně členěnou soustavou informačních systémů (dále také „IS“) podporujících procesy elektronizace zadávání veřejných zakázek (podrobněji v příloze č. 1). Některé cíle, opatření a úkoly stanovené evropskými dokumenty však MMR plnilo se zpožděním, např. dle *Akčního plánu provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek* {SEK(2004) 1693} měly být do konce roku 2007 zavedeny plně elektronické systémy na

⁶ Dle *Pravidel systému používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při pořizování a obměně určených komodit* schválených usnesením vlády ČR ze dne 3. května 2010 č. 343 ve znění pozdějších aktualizací.

⁷ Směrnice evropského parlamentu a rady 2004/17/ES dne 31. 3. 2004, *o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb*, a směrnice evropského parlamentu a rady 2004/18/ES ze dne 31. 3. 2004, *o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby*.

⁸ Sdělení Evropské komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, např. SEK(2004) 1693, SEK(2006) 511, KOM(2010) 712, KOM(2012) 179 a KOM(2013) 453.

vnitrostátní úrovni nebo dle *prohlášení ministrů*⁹ ze dne 24. 11. 2005 mělo být do roku 2010 zadáváno elektronicky 100 % veřejných zakázek. Za nedodržení těchto cílů se vzhledem k právní povaze dokumentů neuděluje sankce. V roce 2014 byly vydány nové směrnice¹⁰, které předpokládají povinný přechod na plně elektronické zadávání veřejných zakázek od podzimu 2018 a prosazení e-fakturace do platebního styku.

Pro srovnání lze uvést, že Evropský účetní dvůr (dále jen „EÚD“) v roce 2015 realizoval rozsáhlý audit v několika členských státech (ČR nevyjímaje), který byl zaměřen na veřejné zakázky v oblasti politiky soudržnosti. Výsledkem tohoto auditu je zvláštní zpráva č. 10/2015 – *Snaha o řešení problémů v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci výdajů EU na politiku soudržnosti by měla zesílit*. EÚD v souvislosti s připomínkou nutnosti zlepšení efektivity řízení zadávání veřejných zakázek z hlediska potřeby rozšíření přístupu k zadávacím řízením a automatizace klíčových postupů mj. doporučil, aby členské státy využívaly příležitostí, jež nabízí elektronické zadávání zakázek. EÚD v rámci své mise na Kypru např. zjistil, že přes 500 z cca 700 zadavatelů bylo registrováno k využívání elektronického nástroje používaného pro veřejné nákupy. V roce 2014 byla pro všechny uživatele systému zřízena dvojjazyčná linka podpory a do konce června 2016 má Kypr dokončit implementaci plné elektronizace zadávacích procesů.

V rámci přechodu na elektronické zadávání vypracovalo MMR několik analýz, ze kterých například vyplynulo, že v roce 2009 jen 18 % z 1 334 oslovených zadavatelů využívalo elektronickou podporu zadávacího řízení a pouze 0,54 % provádělo plně elektronická zadávací řízení. Z důvodu snahy řešit tehdejší nízké používání elektronických nástrojů, jejich nepřipravenost na komplexní zadávání zakázek a celkově nedostatečnou infrastrukturu pro elektronické zadávání navrhlo MMR počátkem roku 2010 NIPEZ. Poznatky z analýz a cíle z evropských předpisů MMR transformovalo mj. do dvou hlavních cílů národního strategického dokumentu *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015*:

- „100 % zadavatelů bude mít do konce roku 2015 k dispozici elektronický nástroj/nástroje umožňující komplexní podporu celého životního cyklu VZ“,
- „realizací všech opatření Strategie elektronizace bude dosažena roční úspora 50 mld. Kč z veřejných rozpočtů“.

Dne 1. 8. 2015 uvedlo MMR do ostrého provozu NEN, čímž splnilo první hlavní cíl poskytnout zadavatelům elektronický nástroj umožňující komplexní podporu zadávání VZ. Druhý hlavní cíl nebyl a nemohl být splněn, neboť dle MMR zásadní podíl předpokládaných úspor souvisel se spuštěním NEN, který byl do konce roku 2015 v provozu jen krátce. NKÚ dále zjistil, že MMR nemá metodiku výpočtu úspor prostřednictvím NIPEZ a tyto úspory nesleduje.

⁹ Prohlášení ministrů přijaté jednomyslně dne 24. listopadu 2005 v Manchesteru ve Velké Británii; jednalo se o setkání ministrů členských států EU, přistupujících států a kandidátských zemí a ministrů zemí Evropské zóny volného obchodu (EFTA) zodpovědných za politiku e-governmentu.

¹⁰ Směrnice 2014/23/EU ze dne 26. 2. 2014, o udělování koncesí, směrnice 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, směrnice 2014/25/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES, směrnice 2014/55/EU ze dne 16. 4. 2014, o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek.

MMR ve Strategii elektronizace dále navrhlo osm dílčích cílů¹¹. MMR prostřednictvím NIPEZ tyto dílčí cíle naplňuje jen částečně. Cíl automatická metoda hodnocení je v e-tržistiích naplňován s ohledem na využití této metody u 61 % zadáných zakázek. Cíl využívání e-aukce však splněn nebyl, neboť použití tohoto způsobu zadávání bylo hluboko pod předpokládanou mírou (pouze 0,07 %). Pro splnění dalších cílů nebyla přijata účinná legislativa či MMR cíle nesleduje a nehodnotí z důvodu krátké doby ostrého provozu NEN¹².

Ad II. Plnění cílů NIPEZ a její architektura

Cíle NIPEZ

Na základě strategických cílů stanovilo MMR v dokumentu *Návrh modelu fungování národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ)* i v dokumentu *Variantní studie proveditelnosti, včetně varianty nulové, CBA a vymezení optimálního řešení* hlavní cíl NIPEZ „dosáhnout finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek a koncesí v ČR, a to snížením cen nakupovaných komodit a snížením transakčních nákladů spojených s procesy zadávání VZ na straně zadavatelů i dodavatelů“ a sedm dílčích cílů (viz dále). Celkové roční očekávané úspory NIPEZ vyčíslilo MMR na 12,574 mld. Kč¹³. Hlavní cíl mohly naplňovat především zadávací informační systémy NIPEZ, tj. NEN a e-tržiště. MMR však tento cíl nesledovalo ani nevyhodnocovalo, a to i z důvodu chybějící metodiky pro sběr dat a výpočet úspor. Obecně lze konstatovat, že NIPEZ finanční úspory elektronizací zadávání přináší. Nicméně vzhledem k teprve začínajícímu využívání NEN, četnosti využívání e-aukcí hluboko pod předpokládaným podílem a vzhledem k nižší míře úspor snížením nákupních cen u VZ zadáných prostřednictvím e-tržišť MMR nesplnilo předpoklady pro dosažení definovaných přínosů (úspor) NIPEZ.

MMR spuštěním NEN splnilo jeden dílčí cíl NIPEZ, a to „nabídnout všem kategoriím zadavatelů elektronický nástroj s ucelenou funkcionalitou pro podporu procesu zadávání VZ“. Další dílčí cíle MMR nesledovalo a nevyhodnocovalo. Cíl „dosáhnout naplnění cílů stanovených ve strategických dokumentech (EU i národních) upravujících zavádění moderních informačních a komunikačních technologií do procesů zadávání VZ“ naplňuje MMR pouze částečně (více viz bod I.). Dalším dílčím cílem NIPEZ bylo „významně podpořit transparentnost zadávání VZ“. Transparentnost zadávání veřejných zakázek je podporována elektronizací zadávacího procesu, nicméně přínos elektronizace v této oblasti je snižován nesrovnalostmi v uveřejňovaných datech (podrobněji viz bod VII.). Pro vyhodnocení

¹¹ Cíle Strategie elektronizace: „alespoň u 20 % z celkového počtu VZ bude využita automatická metoda hodnocení“, „alespoň u 30 % z celkového počtu VZ bude využita elektronická aukce“, „100 % informací o VZ bude na národní úrovni (IS VZ US) uveřejňováno elektronicky“, „alespoň u 60 % z celkového počtu VZ bude zadávací dokumentace poskytována jen v elektronické podobě“, „alespoň u 60 % z celkového počtu VZ budou nabídky přijímány jen v elektronické podobě“, „alespoň 20 % smluv bude uzavíráno elektronicky“, „alespoň 50 % objednávek z uzavřených smluv bude vystavováno elektronicky“, „alespoň 50 % faktur za předměty VZ bude předáno elektronicky“.

¹² MMR potvrdilo, že kromě cíle využívání e-aukce nesplnilo další čtyři cíle týkající se uveřejňování informací o VZ, uzavírání smluv, objednávek z uzavřených smluv a fakturace. Pro jednoznačné vyhodnocení dalších dvou cílů týkajících se poskytování zadávací dokumentace a přijímání nabídek nepředložilo MMR dostatečné údaje.

¹³ Výše úspor 12,574 mld. Kč byla stanovena ještě před schválením Strategie elektronizace. Zde byla následně uvedena výše úspor 50 mld. Kč, která souvisela s realizací všech opatření této strategie, přičemž NIPEZ byla součástí těchto opatření.

ostatních čtyř dílčích cílů „zrychlit komunikaci v rámci životního cyklu VZ“, „zvýšit konkurenční prostředí mezi dodavateli za současného udržení standardů spolehlivosti a kvality dodávek“, „zavést ucelenější evidenci VZ za účelem analytických a statistických vyhodnocení“ a „zlepšit přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám“ nepředložilo MMR dostatečné údaje.

Architektura a s ní spojená rizika

Budování *enterprise* architektury nemělo MMR zahrnuto do svých strategických dokumentů a nemělo ani nadefinované odpovídající role a zavedené příslušné procesy. Absence *enterprise* architektury vedla k nejednotnosti smluvního zajištění, duplicitě dat a dalším nesrovnalostem v datech, k vysokému počtu rozhraní, roztržitosti technologické infrastruktury a využívání cloudových služeb s uložením dat i mimo ČR, což vyústilo v následující skutečnosti:

- IS VZ a NEN byly vyvíjeny na základě smlouvy o dílo na náklady MMR (výdaje státního rozpočtu) a jsou v majetku státu. Jiné IS jako Věstník VZ a e-tržišť byly provozovány na základě koncesních smluv a jejich vývoj byl uhrazen nepřímo v rámci plateb za poskytované služby a majetkem státu nejsou. Z rozdílného smluvního zajištění vývoje a provozu jednotlivých IS NIPEZ vyplývá mj. riziko obtížné koordinace jednotlivých dodavatelů.
- Data z Věstníku VZ, e-tržišť a NEN jsou duplicitně uchovávána v IS VZ, avšak při kontrole dat byly nalezeny nesrovnalosti (viz bod VII.).
- S postupným budováním NIPEZ vyvstala nutnost vytvářet individuální rozhraní pro zajištění přenosu dat mezi jednotlivými IS navzájem nebo mezi IS NIPEZ a externím IS¹⁴. S přenosem dat však vzniká riziko ztráty jejich integrity.
- MMR musí při pořizování nového IS spadajícího do NIPEZ opětovně řešit i pořízení a umístění HW do datového centra za účelem zajištění jeho provozu¹⁵.
- Data některých IS NIPEZ jsou uložena v cloudech, z čehož vyplývá řada bezpečnostních rizik (např. ztráta a znehodnocení dat v důsledku jejich uložení ve sdíleném prostoru) a dále rizika související s tím, že některá data jsou uložena mimo území České republiky, resp. mimo území Evropské unie, kde platí jiná jurisdikce.

MMR mělo zpracovanou pouze architekturu na úrovni jednotlivých IS tvořících NIPEZ (technologická, aplikační), avšak tato architektura nemohla výše popsané nedostatky vyřešit. MMR tak budovalo a rozvíjelo NIPEZ neefektivně, což se projevilo vyššími náklady na vývoj, provoz a rozvoj jednotlivých IS v rámci NIPEZ vč. související technologické infrastruktury.

Ad III. Nedostatky na úrovni kontrolovaných projektů

Cíle projektu NIPEZ stanovilo MMR shodně s cíli celé infrastruktury (viz předchozí bod II.). Pro hodnocení a monitorování projektu NIPEZ si MMR zvolilo monitorovací indikátor „podíl digitalizovaných dokumentů“ s cílovou hodnotou 10 %. NKÚ již v kontrolní akci č. 13/24 zjistil, že takto zvolený indikátor má minimální vypovídací hodnotu ve vztahu ke stanoveným

¹⁴ Např. informační systém datových schránek, informační systém základních registrů, CzechPoint.

¹⁵ Výjimku tvoří IS provozované na základě koncesních smluv, kde provoz řeší koncesionář.

cílům projektu, a neumožňuje tak sledovat dosažený pokrok. Monitorovací indikátor měl být naplňován zadáváním zakázek prostřednictvím NEN. Jelikož v době ukončení projektu ke dni 31. 5. 2014 nebyl NEN stále v ostrém provozu, vykázalo MMR v závěrečné monitorovací zprávě naplnění monitorovacího indikátoru na základě dvou testovacích zakázek (nejednalo se tedy o reálně zadané zakázky prostřednictvím NEN). NKÚ posoudil tento stav tak, že tímto způsobem nemohla být kvantifikována reálná míra naplnění stanovených cílů v souladu se závaznými dokumenty IOP a podmínkami, za kterých byly prostředky poskytnuty. MMR tedy hodnotu monitorovacího indikátoru k datu ukončení projektu nenaplnilo. Vzhledem k tomu, že k datu ukončení projektu nebyl NEN v ostrém provozu, a tedy nesloužil k reálnému zadávání zakázek, nemohl přinášet plánované úspory. MMR tak nenaplnilo ani stanovené cíle projektu.

V případě projektu IK NIPEZ zvolilo MMR monitorovací indikátor „počet needitačních agendových informačních systémů napojených na základní registry“ s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 2. V závěrečné monitorovací zprávě pak MMR vykázalo naplnění cílové hodnoty indikátoru prostřednictvím napojení IS VZ a Věstníku VZ. NKÚ však zjistil, že ač je Věstník VZ provozován jako technologicky odlišný systém, ze zákona o veřejných zakázkách je součástí IS VZ, a není tedy samostatným agendovým informačním systémem.¹⁶ Napojení IS VZ na základní registry prostřednictvím projektu IK NIPEZ hodnotí NKÚ jako nevhodné, jelikož toto napojení existovalo ještě před realizací projektu. MMR tak cílovou hodnotu monitorovacího indikátoru nenaplnilo. Zvolený indikátor také nemá plně vypovídací hodnotu pro sledování cíle „zajistit aktuální a jednotné informace o subjektech v dotčených systémech NIPEZ“, což přispělo k tomu, že MMR tento cíl projektu nesledovalo a ani nevyhodnocovalo míru jeho naplnění. NKÚ u obou projektů nenaplnění hodnoty monitorovacích indikátorů posoudil jako porušení podmínek, za kterých byly prostředky poskytnuty, porušení rozpočtové kázně a zároveň také nesrovnalost ve smyslu článku 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006¹⁷.

V případě projektu NIPEZ dále MMR neodeslalo závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu a zrušilo veřejnou zakázku bez řádného oznámení. V obou případech tak porušilo oznamovací povinnost vůči zprostředkujícímu subjektu. Příklady porušení zákona o veřejných zakázkách jsou blíže popsány v bodě IV.

MMR v rámci projektu IK NIPEZ realizovalo také aktivity v rozporu s výzvou, jelikož si nechalo zpracovat změnové požadavky na úpravu technických specifikací NEN a e-tržišť, které nebyly agendovými informačními systémy, a neodeslalo závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu.

NKÚ zjistil i několik dalších případů, které vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně až do výše 267 619 282 Kč, jak je uvedeno v následující tabulce. V případě prostředků spolufinancovaných z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* bylo porušení podmínek, za kterých byly prostředky poskytnuty, vyhodnoceno také jako nesrovnalost ve smyslu článku 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

¹⁶ Věstník je dle § 17 písm. g) spolu s § 157 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. částí IS VZ, která zabezpečuje uveřejňování informací o veřejných zakázkách. Věstník je jako součást IS VZ uveden také v informačním systému o informačních systémech veřejné správy pod identifikačním záznamem č. 29.

¹⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

Tabulka č. 1 – Porušení rozpočtové kázně

	Porušení rozpočtové kázně	Částka celkem v Kč
Projekt NÍPEZ	<ul style="list-style-type: none"> MMR nenaplnilo cílovou hodnotu monitorovacího indikátoru. MMR při realizaci VZ porušilo zákon o veřejných zakázkách. MMR nevypracovalo zprávu pro závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu. MMR nenaplnilo hlavní ani dílčí cíle projektu. 	261 229 432
Projekt IK NÍPEZ	<ul style="list-style-type: none"> MMR vynaložilo část finančních prostředků neoprávněně, jelikož uhradilo v rámci projektu nezpůsobilé výdaje. MMR v rámci projektu napojilo na základní registry IS VZ, což nebylo nezbytné, jelikož toto napojení již existovalo, a MMR tím postupovalo ne hospodárně. MMR nenaplnilo cílovou hodnotu monitorovacího indikátoru. MMR nevypracovalo zprávu pro závěrečné vyhodnocení akce ve stanoveném termínu. 	5 559 950
Objednávka č. 2649/2012-32	<ul style="list-style-type: none"> MMR uhradilo fakturu za plnění objednávky, které bylo v rozporu s jejím zadáním, čímž postupovalo ne hospodárně. 	600 000
Objednávka č. 1537/2013-32	<ul style="list-style-type: none"> MMR uhradilo fakturu za nekvalitní znalecký posudek a nevyužilo možnost krácení odměny znalce, čímž postupovalo ne hospodárně. 	229 900

Zdroj: informace z kontroly NKÚ.

Ad IV. Zakázky a koncese na vývoj a provoz NÍPEZ

NEN

Předmětem VZ *Vývoj Národního elektronického nástroje (NEN) – systémový integrátor* bylo zabezpečení dodávky NEN v rámci realizace projektu NÍPEZ dle rozsahu vymezeného v technické specifikaci. Předpokládanou hodnotu bez opčního práva stanovilo MMR u této VZ ve výši 171 925 000 Kč bez DPH a hodnotu opčního práva ve výši 30 % z této částky, tj. 51 577 500 Kč bez DPH. MMR nestanovilo předpokládanou hodnotu VZ při využití opčního práva na základě údajů o obdobných zakázkách či průzkumu trhu, čímž porušilo povinnost vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách.

Pro hodnocení nabídek zvolilo MMR jako hodnoticí kritérium ekonomickou výhodnost nabídky s dílčími kritérii „výše nabídkové ceny“ (váha 55 %) a „kvalita a technická úroveň nabízeného řešení“ (váha 45 %) a jednotlivými subkritérii. MMR v případě dílčího kritéria „výše nabídkové ceny“ stanovilo tři subkritéria¹⁸, přičemž u subkritéria „cena za realizaci díla“ nastavilo váhu 35 %, přestože tato cena tvořila u hodnocených nabídek 85–90 % z celkové nabídkové ceny. Jako výhodnější pak byla ve svém důsledku v dílčím kritériu „výše nabídkové ceny“ vyhodnocena o 45 mil. Kč vč. DPH dražší nabídka. V případě „kvality a technické úrovně nabízeného řešení“ zase MMR k jednotlivým aspektům hodnocení nestanovilo žádnou bodovací škálu s deskriptory. Hodnoticí komise navíc u jednotlivých nabídek nehodnotila veškeré kvalitativní aspekty, které měla dle zadávací dokumentace hodnotit. MMR tak během zadávacího řízení nezachovalo objektivní přístup a jeho rozhodnutí není zpětně přezkoumatelné.

¹⁸ Subkritéria: A. cena za realizaci díla, B. cena za poskytování tech. podpory po dobu 3 let, C. cena za jednotku (1 člověko-den) realizace změnového požadavku.

Navazující VZ *Implementace změn plynoucích z aktuálních úprav TS* zadalo MMR v září 2013 v JŘBU s odůvodněním potřeby plnění z důvodu objektivně nepředvídaných okolností¹⁹, kterými byla dle MMR novelizace zákona o veřejných zakázkách²⁰. Novelu zákona o veřejných zakázkách však zaslalo MMR do meziresortního připomínkového řízení prostřednictvím systému eKLEP dne 1. 4. 2011, tj. více než sedm měsíců před zveřejněním původní zakázky na vývoj NEN. MMR tedy již v době zahájení původního zadávacího řízení (14. 12. 2011) vědělo, že existují okolnosti, které vyvolají potřebu dodatečných služeb. Podmínka objektivně nepředvídaných okolností tak nebyla naplněna. Novela nabyla účinnosti k 1. 4. 2012, tedy ještě před podpisem smlouvy o dílo na vývoj NEN dne 20. 4. 2012.

Jednou z podstatných změn práv a povinností bylo prodloužení termínu vývoje NEN. Z průběhu vývojových prací vyplynulo, že dodavatel nebyl schopen předat jednotlivé prototypy k testování a k akceptaci ve stanovených termínech. Například druhý prototyp (prototyp B) z celkových šesti byl ze strany MMR akceptován až 17. 12. 2012, tedy v termínu, kdy měl být NEN již dokončen a měl probíhat jeho pilotní provoz a předání řádnému provozovateli. Nastavený harmonogram tak nebylo možné dodržet a MMR jeho úpravy odsouhlasilo uzavřením dodatků ke smlouvě na vývoj NEN (prodloužení celkové doby realizace z osmi měsíců na téměř dva roky). MMR v průběhu realizace veřejné zakázky provedlo i několik dalších změn v původně nastavených podmínkách v zadávací dokumentaci a uzavřené smlouvě. Mimo uvedené změny harmonogramu umožnilo MMR i změnu v předmětu díla (rozsáhlá změna technologie, kdy nabídka obsahovala řešení založené na platformě a produktech IBM, avšak dodané řešení je založeno na platformě Microsoft; podrobněji viz příloha č. 2) a změny v celkové ceně a položkovém rozpočtu (navýšení o 14,5 mil. Kč vč. DPH). Tyto změny mohly mít podstatný vliv na účast uchazečů v zadávacím řízení a výběr nejvhodnější nabídky. Porušení zákona o veřejných zakázkách při vývoji NEN vyhodnotil NKÚ také jako porušení rozpočtové kázně a nesrovnalost (viz bod III.).

Vývoj NEN byl dokončen 31. 3. 2014, což oproti původnímu termínu 31. 12. 2012 představuje posun o 15 měsíců. NKÚ zjistil, že hlavní příčiny tohoto prodloužení nesouvisely jen s MMR uváděnou potřebou promítnutí novelizace zákona o veřejných zakázkách, ale spočívaly zejména v neschopnosti dodavatele plnit závazky ze smlouvy a neschopnosti MMR určit rizika související s vývojem NEN.

Po spuštění NEN vybralo MMR jako jeho provozovatele sdružení společností, z nichž se jedna jako subdodavatel podílela na vývoji NEN a druhá se podílela na zajištění dočasného provozu NEN. NKÚ v tomto postupu spatřuje riziko závislosti na jednom dodavateli, jako tomu je v případě IS VZ.

IS VZ

MMR již od doby vytvoření IS VZ v roce 2002 zajišťuje jeho úpravy, rozšiřování a provoz prostřednictvím zakázek zadáných stejnému dodavateli. MMR v roce 2002 uzavřelo smlouvu s dodavatelem na vytvoření IS VZ²¹, ve které se mj. zavázalo, že nepředá programové

¹⁹ Ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

²⁰ Zákon č. 55/2012 Sb. a vládní návrh zákona – sněmovní tisk 1128/0 (technická novela – zákon č. 341/2013 Sb.).

²¹ Tehdy ještě jako informační systém o zadávání veřejných zakázek.

vybavení třetím osobám a ani jim neumožní toto vybavení a projektovou dokumentaci využívat bez písemného souhlasu zhotovitele. MMR na toto ustanovení odkazovalo v navazujících zadávacích řízeních, která byla realizována formou objednávek, VZMR nebo JŘBU (dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách) se zdůvodněním výhradních práv zhotovitele. MMR přitom o písemný souhlas zhotovitele nikdy nepožádalo. Také v případě zakázek na vytvoření a provoz IK NIPEZ využilo MMR objednávky a JŘBU s odůvodněním návaznosti na smlouvu o vytvoření IS VZ. MMR zadalo bez soutěže zakázku jedinému dodavateli v celkové hodnotě min. 69 mil. Kč vč. DPH z celkové částky 76 mil. Kč vč. DPH vynaložené na IS VZ (tabulka č. 2). Tímto postupem se stalo závislé na jednom dodavateli. NKÚ mimo jiné zjistil, že MMR nedisponuje technickou specifikací IS VZ obsahující jeho cíle a funkcionality, přestože má význam trvalé hodnoty.

Tabulka č. 2 – Výdaje na IS VZ vynaložené v rámci smlouvy na vytvoření IS VZ (CES 2496) nebo v návaznosti na tuto smlouvu

Předmět	Částka v Kč vč. DPH
Vytvoření IS VZ	6 290 100
Rozšíření a úpravy IS VZ	40 139 364
Provoz IS VZ (2004–9/2015)	19 889 550
IK NIPEZ	9 460 990
Celkem	75 780 004

Zdroj: dokumentace od MMR.

Pozn.: Výdaje vynaložené na základě veřejných zakázek, které byly soutěženy do roku 2008 a byly již skartovány, byly stanoveny dle smluv, ostatní částky vycházejí z fakturace.

Oprávněnost použití JŘBU doložilo MMR znaleckým posudkem, který však vykazoval značné nedostatky²² a byl dle zjištění NKÚ zpracován v rozporu s vyhláškou č. 37/1967 Sb.²³ MMR přesto uhradilo znalci odměnu za zpracování posudku v plné výši 229 900 Kč vč. DPH.

Věstník veřejných zakázek

Věstník veřejných zakázek realizovalo MMR bez předchozí analýzy vhodných způsobů řešení formou koncesního řízení na jeho vývoj a následný provoz po dobu pěti let. Koncesní řízení zvolilo MMR i přesto, že existence Věstníku VZ jakožto uveřejňovacího subsystému IS VZ je dlouhodobá a že se po skončení platnosti smlouvy bude muset znovu vyvíjet.

Při hodnocení nabídek v rámci koncesního řízení na vývoj a provoz Věstníku VZ se MMR dopustilo obdobných pochybení jako u NEN. V případě dílčího kritéria „*kvalita způsobu realizace*“ nestanovilo MMR k jednotlivým aspektům hodnocení žádnou bodovací škálu s deskriptory, navíc způsob hodnocení tohoto kritéria stanovilo až po více než 3 měsících od zaslání koncesní dokumentace. Hodnotící komise se dále nevyjádřila ke všem aspektům, které měly být předmětem hodnocení, a její výrok neobsahoval žádné slovní hodnocení, které by odůvodnilo přidělené množství bodů jednotlivými členy hodnotící komise. MMR tak

²² Posudek obsahoval zejména kopie dokumentů bez jakéhokoli bližšího popisu a znalec kromě svého výroku neuvedl žádné další informace, které by sloužily jako podklad pro znalecký výrok. Posudek neobsahoval žádnou analýzu nebo vysvětlení, k jakým skutečnostem znalec při posuzování přihlížel a na základě kterých dospěl ke svému závěru.

²³ Vyhláška č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících.

při hodnocení nabídek uchazečů postupovalo netransparentně, čímž porušilo koncesní zákon²⁴.

Dále NKÚ zjistil, že systémy IS VZ, Věstník VZ a IK NIPEZ nebyly dostatečně řízeny, když např. MMR nestanovilo kompetence, povinnosti ani harmonogram jednání řídicích a výkonných struktur. Projektové týmy se scházely nepravidelně a komunikace byla často pouze operativní a probíhala ústně, telefonicky nebo e-mailem bez vyhotovování zápisů.

Ad V. Efektivnost využívání NEN

Celkové náklady na vývoj NEN spolu s náklady na související služby autorského dozoru, školení a zakoupení SW a HW představovaly k datu jeho akceptace (tj. 31. 3. 2014) částku 230 435 451,30 Kč vč. DPH. Po odečtení částky 665 500 Kč za provedené školení pro provozování NEN a částky 23 493 400 Kč za dodávky HW, které se dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. nezahrnují do ocenění dlouhodobého nehmotného majetku, představuje samotný IS NEN majetek v pořizovací hodnotě 206 276 551,30 Kč. Rozdíl mezi skutečnou hodnotou IS NEN a hodnotou evidovanou MMR na účtu 013 – *Software*²⁵ však činil 169 389 051,30 Kč. Celkové výdaje na vývoj a provoz NIPEZ činily přibližně 700 mil. Kč²⁶ vč. DPH, samotný IS NEN se na těchto výdajích podílel 30 %.

Dle původního harmonogramu uvedeného ve smlouvě na vývoj NEN měl být vývoj NEN ukončen k 31. 12. 2012 včetně jeho ověření v pilotním provozu a předání provozovateli. Přechod do ostrého provozu měl u NEN nastat nejpozději ke dni 1. 1. 2013. Po změnách harmonogramu, které MMR odsouhlasilo uzavřenými dodatky ke smlouvě, došlo k dokončení díla a jeho akceptaci ze strany MMR až 31. 3. 2014. Poté však nebyl NEN spuštěn do ostrého provozu, jak se původně předpokládalo, ale do zkušebního provozu²⁷, který probíhal až do 31. 7. 2015. Během doby, kdy probíhal zkušební provoz, nebyl NEN určen k reálnému zadávání veřejných zakázek a koncesí dle příslušných zákonů a MMR deklarovalo, že účelem zkušebního provozu bylo ověřit fungování NEN a umožnit zadavatelům seznámit se s jeho funkcionalitami. Za zkušební provoz uhradilo MMR celkem 46 535 410,70 Kč vč. DPH. MMR odůvodnilo odložení spuštění NEN do ostrého provozu

²⁴ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).

²⁵ MMR na inventárních kartách účtu 013 – *Software* vykázalo majetek NEN v celkové pořizovací ceně 36 887 500 Kč.

²⁶ Do celkových výdajů byly zahrnuty náklady na vývoj a provoz jednotlivých informačních systémů NIPEZ a náklady na související veřejné zakázky zjištěné v kontrolní akci č. 15/10 a v kontrolní akci č. 13/24: vývoj NEN včetně návrhu řešení a autorského dozoru, dočasný provoz NEN a řádný provoz NEN celkem za 468 mil. Kč vč. DPH, vytvoření a provoz IK NIPEZ 9 mil. Kč vč. DPH, vytvoření, provoz a úpravy (od 2008) IS VZ 66 mil. Kč vč. DPH, nabídková cena koncese na vývoj a provoz Věstníku 6 mil. Kč vč. DPH, náklady na provoz e-tržišť (od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2015) 97 mil. Kč vč. DPH, související zakázky (např. kategorizace, vzdělávání) 32 mil. Kč vč. DPH a poradenské nebo právní služby a znalecké posudky ve výši 23 mil. Kč vč. DPH.

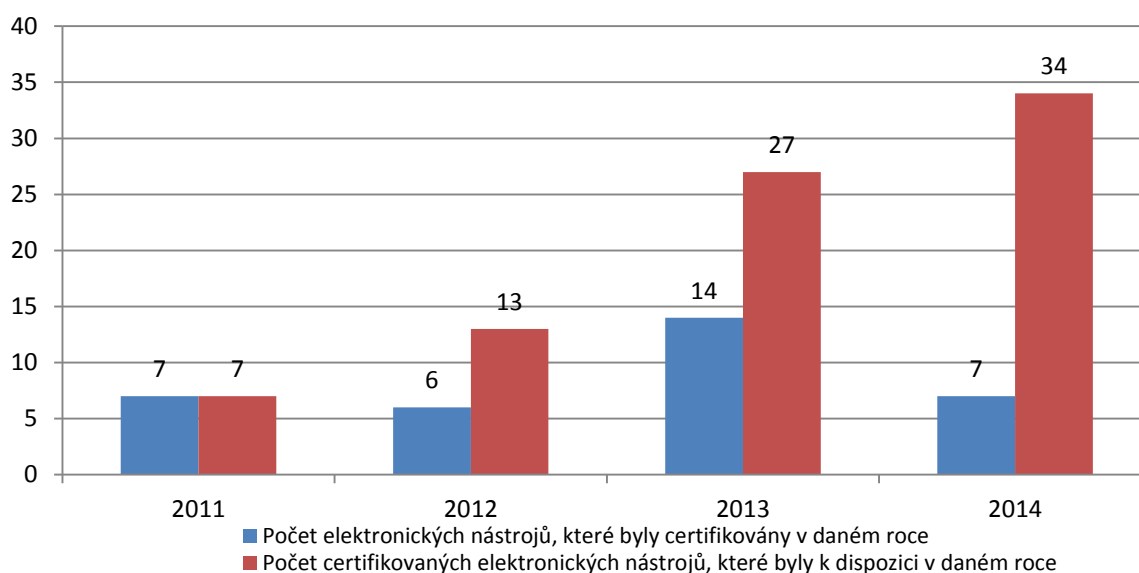
²⁷ Zkušební provoz probíhal ve dvou fázích:

- uzavřený zkušební provoz od 1. 4. 2014 do 4. 8. 2014, na kterém se mimo MMR podílely další dva subjekty z řad ÚOSS, a to Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zemědělství;
- otevřený zkušební provoz od 5. 8. 2014 pro všechny zadavatele ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 137/2006 Sb. a § 2 zákona č. 139/2006 Sb. a také dle usnesení vlády České republiky č. 628 ze dne 30. července 2014, k používání národního elektronického nástroje v rámci národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek, jehož účelem bylo umožnit zadavatelům testovat funkčnost NEN ve zkušebním prostředí.

prověřování procesu elektronizace zadávání veřejných zakázek v ČR dle úkolů vyplývajících ze Strategie elektronizace. Toto prověřování však začalo až na konci roku 2014 a bylo dle MMR ukončeno v dubnu 2015. Odklad o další čtvrtinu roku MMR neodůvodnilo a spustilo NEN do ostrého provozu až 1. 8. 2015, tedy o více než 2,5 roku později oproti původnímu předpokladu.

Jedním z důvodů pro vývoj NEN bylo nízké procento používání elektronických nástrojů při zadávání veřejných zakázek v ČR. Z grafu č. 1 vyplývá, že ke konci roku 2011, kdy MMR uveřejnilo VZ na vývoj NEN, měli zadavatelé k dispozici sedm certifikovaných elektronických nástrojů. V období let 2013 až 2014, kdy již měl být NEN v ostrém provozu, vzrostl počet elektronických nástrojů oproti roku 2012 o 21, což znamená nárůst o více než 160 %. Zpoždění ve vývoji NEN a odložení jeho následného uvedení do ostrého provozu ze strany MMR tak ve svém důsledku přispělo k poptávce po certifikovaných elektronických nástrojích a soukromé subjekty v mezidobí na tuto poptávku reagovaly vývojem vlastních nástrojů.

Graf č. 1 – Vývoj počtu certifikovaných elektronických nástrojů pro zadávání VZ



Zdroj: data MMR uveřejněná na *portálu o veřejných zakázkách a koncesích* ke dni dne 6. 11. 2015.

Nepřehlednost na trhu s individuálními elektronickými nástroji, kterých je značné množství, podporuje skutečnost, že MMR pro tyto individuální elektronické nástroje nevytvořilo technickou specifikaci, přestože již v *Národním plánu zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 až 2010* uvádělo, že takováto specifikace je nezbytným předpokladem pro vznik elektronických nástrojů a umožnění elektronického zadávání veřejných zakázek. Důležitost technické specifikace v průběhu následujících let MMR opakovaně zdůrazňovalo. Požadavky na elektronické nástroje tak spočívají v prokázání splnění náležitostí stanovených zákonem o veřejných zakázkách²⁸. Nedostatkem stávajícího systému je to, že není zřejmé, jakým rozsahem funkcionalit konkrétní elektronický nástroj

²⁸ Znaleckým posudkem s omezenou platností nebo certifikátem shody dle vyhlášky č. 9/2011 Sb., kterou se stanoví podrobnější podmínky týkající se elektronických nástrojů a úkonů učiněných elektronicky při zadávání veřejných zakázek a podrobnosti týkající se certifikátu shody.

disponuje. Přehled o trhu IEN a jejich funkcionalitách, s výjimkou informace o počtu vydaných certifikátů shody, navíc nemá ani MMR.

Certifikace shody²⁹ elektronického nástroje ve vztahu k funkcionalitám se provádí v rozsahu 15 skupin dle vyhlášky č. 9/2011 Sb. Tyto skupiny však mají pouze obecný charakter (viz obrázek č. 1) a nevyplývá z nich jednoznačně, jakým rozsahem funkcionalit elektronický nástroj disponuje. Zadavatelům a dalším uživatelům elektronických nástrojů tak tento systém certifikace neposkytuje dostatek informací a neumožňuje nástroje porovnat mezi sebou ani vůči NEN.

Obrázek č. 1 – Certifikace elektronického nástroje

		Zadávací řízení	Zvláštní postupy	Soutěž o návrh
Elektronický nástroj zajišťující komunikaci bez přenosu a příjmu nabídek	Odesílání a příjem datových zpráv	1. skupina	6. skupina	11. skupina
	Elektronické úkony bez odesílání datové zprávy	2. skupina	7. skupina	12. skupina
	Online jednání	3. skupina	8. skupina	13. skupina
	Poskytování dokumentů v elektronické podobě	4. skupina	9. skupina	14. skupina
Elektronický nástroj zajišťující přenos a příjem nabídek		5. skupina	10. skupina	15. skupina

Zdroj: příloha k vyhlášce č. 9/2011 Sb.

Ke dni spuštění NEN do ostrého provozu bylo v NEN registrováno 165 zadavatelů a pouhých sedm dodavatelů. Do doby ukončení kontroly došlo k nárůstu počtu zadavatelů na 187 a počtu dodavatelů na 69.

Za provoz NEN má MMR v průběhu pěti let zaplatit celkem 228 510 077 Kč vč. DPH, což činí cca 4 mil. Kč vč. DPH měsíčně. Pokud by se k částce na pětiletý provoz NEN připočetly i náklady na jeho vývoj, činily by průměrné měsíční náklady přes 7,5 mil. Kč vč. DPH. Aby byly jednotkové náklady na VZ zadanou prostřednictvím NEN srovnatelné s náklady na nejdražší typ veřejné zakázky v e-tržišti (3 061 Kč), bylo by nezbytné realizovat v NEN každý měsíc přibližně 2 500 zakázek. V kontrolovaném období bylo během prvních dvou měsíců provozu NEN, tj. v období od 1. 8. 2015 do 30. 9. 2015, zveřejněno pouze sedm veřejných zakázek, z nichž pět zveřejnilo MMR. Od 1. 10. 2015 začali NEN využívat i další veřejní zadavatelé, nicméně ti jej v řadě případů využívali pouze jako svůj profil zadavatele, tj. k uveřejňování informací o VZ (např. zde zveřejňují informace o již uzavřených smlouvách).

Hlavním cílem NEN bylo (obdobně jako u celé NIPEZ) dosáhnout finančních úspor elektronizací zadávání veřejných zakázek v ČR. MMR v předkládací zprávě k usnesení vlády č. 628/2014³⁰ uvedlo, že se očekává, že úspory v roce 2015 dosáhnou 5,1 mld. Kč. Tato částka se skládala ze dvou hodnot – z úspory z cen nakupovaných komodit ve výši 3,1 mld. Kč

²⁹ Certifikace shody elektronického nástroje je proces posouzení z hlediska funkcionality elektronického nástroje a z hlediska prostředí, ve kterém je elektronický nástroj provozován.

³⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 30. července 2014 č. 628, k používání národního elektronického nástroje v rámci národní infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek.

a z úspory transakčních nákladů spojených s procesy zadávání VZ ve výši 2 mld. Kč. Pro výpočet skutečně dosažených úspor MMR nenastavilo metodiku a současně pro jednotlivé zadavatele nestanovilo ani rozsah informací, které musí ministerstvu poskytovat pro účely zjištění úspor dosahovaných prostřednictvím NEN. Tato skutečnost znemožňuje MMR kvantifikovat a vyhodnocovat dosahování plánovaných přínosů plynoucích z používání NEN, a tedy plnění cílů NEN. Vzhledem k začínajícímu využívání NEN nemohlo MMR reálně dosahovat plánovaných úspor.

S plánovanými úsporami se pojil také předpoklad autonomní poptávky po NEN, která měla vyplynout z povinnosti jeho používání. Vláda proto ve svém usnesení č. 628/2014 uložila mj. ministryni pro místní rozvoj předložit strukturovaný návrh povinného používání NEN, a to v termínu do 31. 10. 2014. Ministryně pro místní rozvoj však opakovaně požádala o odložení tohoto úkolu. Používání NEN ponechalo MMR do doby ukončení kontroly zcela na dobrovolné bázi, a tudíž hrozí riziko jeho nízkého využívání. To může mít za následek nízkou efektivitu vynaložených peněžních prostředků na vývoj a provoz NEN a v důsledku toho i výstupů projektu NIPEZ, v rámci kterého byl vývoj NEN financován. Strategie elektronizace pro období let 2016 až 2020, která byla vládou schválena dne 18. 1. 2016, předpokládá zavedení povinnosti používat NEN pro ústřední orgány státní správy (dále také „ÚOSS“) až od 1. 7. 2017 a následně pro všechny zadavatele dle zákona o zadávání veřejných zakázek od 31. 12. 2018. Zadavatelé však budou moci požádat o výjimku z povinného využívání NEN.

Ad VI. Nápravná opatření

Z původních pěti e-tržišť byly v průběhu kontroly NKÚ využívány k zadávání zakázek pouze dvě z nich. MMR platí jejich provozovatelům výkonovou platbu, tj. za každou zadanou zakázku³¹. MMR předpokládalo náklady za využívání e-tržišť ve výši 300 mil. Kč za pět let jejich provozu. Vzhledem k tomu, že za uplynulé tři roky MMR zaplatilo „jen“ 90 mil. Kč, je i přes znatelný nárůst realizovaných zakázek přes e-tržišť jejich využití nižší, než MMR předpokládalo. Jedním z faktorů souvisejících s tímto stavem je nezavedení plánované povinnosti jejich použití u všech veřejných zadavatelů.

Následnou kontrolou v této části projektu bylo zjištěno, že počet evidovaných zakázek oproti prvnímu roku fungování e-tržišť vzrostl ze 44 218 (od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2013) na 160 792 (od 1. 7. 2012 do 30. 6. 2015). Z tohoto počtu bylo 83 % zakázek evidováno pouze na jednom z pěti e-tržišť. Dále na jednom e-tržišti v průběhu tří let nebyla evidována ani jedna zakázka a další dvě e-tržišť již ukončila svůj provoz. V současné době se tedy reálně zadává pouze na dvou e-tržích. NKÚ kontrolou zakázek zadaných na e-tržích zjistil, že cca ve 33 % byly zakázky opět zadány přímo, tj. bez soutěže, a vzrostl počet zakázek zadaných na základě výjimky z pravidel pro e-tržisť³² z necelého procenta na 6,45 %. Dále byl překračován limit pro zadávací řízení stanovený pravidly a limit pro podlimitní VZ.

NKÚ dále prověřoval účinnost nápravných opatření. MMR na základě výsledků kontrolní akce NKÚ č. 13/24 navrhlo pouze pět nápravných opatření, na většinu zjištění NKÚ tak MMR navržením nápravného opatření nereagovalo. Realizaci opatření zavést u e-tržišť kontrolní

³¹ Mezi zadavatelem a dodavatelem byla uzavřena smlouva.

³² Jedná se o zakázky evidované na e-tržích, nikoliv soutěžené podle pravidel pro e-tržisť. Jsou to zakázky zadané na základě aplikace výjimky dle ustanovení § 18 odst. 1 až 4 zákona o veřejných zakázkách. U zakázek malého rozsahu platí navíc možnost použití JŘBU ve smyslu § 34 zákona o veřejných zakázkách.

a sankční mechanismus pro oblast dodržování pravidel pro e-tržiště odložilo MMR na duben 2016 a ostatní čtyři opatření byla zjištěna jako neúčinná. MMR stále nevyhodnotilo výkonové ukazatele, tj. dodržování dostupnosti a řešení incidentů na e-tržistištích, u všech fungujících e-tržišť, v důsledku čehož neplnilo povinnosti vyplývající ze zákona o majetku ČR. NKÚ také zjistil, že MMR nedodržovalo povinnost nákupu povinných komodit přes e-tržiště, a ve 26 případech zjistil opětovné duplicitní registrace uživatelů na jednom e-tržistišti, ačkoliv ve svém stanovisku ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 13/24 MMR uvedlo, že byla sjednána opatření, aby k duplicitám již nedocházelo. Data o zakázkách na e-tržistištích obsahovala opět neúplné či nesprávné hodnoty (např. smluvní cenu 0 Kč, předpokládanou hodnotu 0 Kč, sazbu DPH od –100 % do 1 959 800 %), a to i po aktualizaci požadavků na technickou specifikaci e-tržišť³³, která měla zabránit vkládání údajů, jež neodpovídají logické kontrole a nastaveným vazbám mezi údaji.

Ad VII. Transparentnost informací o veřejných zakázkách

Dle zákona o veřejných zakázkách je Věstník VZ součástí IS VZ, technologicky je však realizován jako samostatný modul s vlastní databází a je provozován odlišným provozovatelem. Provozovatel Věstníku VZ má povinnost předávat uveřejňované informace do databáze IS VZ pro jejich další využití. Data, která jsou evidována v IS VZ, poskytuje MMR v rámci open dat. MMR data také dále upravuje pro statistické účely. Dataset veřejných zakázek odpovídající údajům zadaným zadavatelé VZ uveřejněným ve Věstníku VZ v původní podobě MMR nemá k dispozici. Stejná data by tedy měla být duplicitně uchovávána ve dvou informačních systémech.

Jak bylo výše uvedeno, MMR nemá původní dataset veřejných zakázek odpovídající údajům ve Věstníku VZ. NKÚ proto získal data za období od 1. 1. 2012 do 30. 9. 2015 pouze z IS VZ, které jsou přístupné v *Národním katalogu otevřených dat*.³⁴ Porovnáním datasetu IS VZ a informací uveřejněných na webu Věstníku VZ zjistil NKÚ, že existují rozdíly v datech, které vznikaly při jejich přehrávání. Jednou ze zjištěných odlišností mezi daty v IS VZ a Věstníku VZ byly chybné hodnoty u celkové konečné hodnoty VZ (u několika VZ došlo k posunu o 2 desetinná místa), ale také odlišné CPV kódy, odlišná měna atd. MMR některé nesrovnalosti již v průběhu kontroly odstranilo. Některé formuláře byly nahrány do IS VZ opětovně, čímž došlo ke změně datasetu IS VZ. MMR o této změně uživatele open dat neinformovalo a nevytvořilo ani aktualizované statistiky za rok 2014 a např. ve Strategii elektronizace pro období let 2016 až 2020 použilo analýzu dat z *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2014*, přestože si bylo vědomo, že tato data jsou zkreslena z důvodu chybně načtených formulářů do IS VZ.

Zjištěný stav zvyšuje riziko, že informace, které zadavatelé uveřejňují ve Věstníku VZ, neodpovídají ve všech případech informacím v IS VZ, na jejichž základě MMR generuje statistiky o VZ. MMR je ze zákona o veřejných zakázkách odpovědné za správu IS VZ, jehož součástí jsou kromě Věstníku VZ i statistické výstupy. Přestože jsou data k veřejným zakázkám v IS VZ veřejně dostupná a jsou využívána nejen MMR pro zpracování statistik

³³ Závazné minimální požadavky na technickou specifikaci e-tržišť – dodatek č. 5 technické specifikace.

³⁴ Dataset veřejných zakázek za všechny formuláře z ISVZ za období od 1. 1. 2012 do 30. 9. 2015 je přístupný v *Národním katalogu otevřených dat* na adrese <http://data.nku.cz/download/vystupy-z-kontrol/ka-15-10/dataset-udaju-o-verejnych-zakazkach.xlsx>.

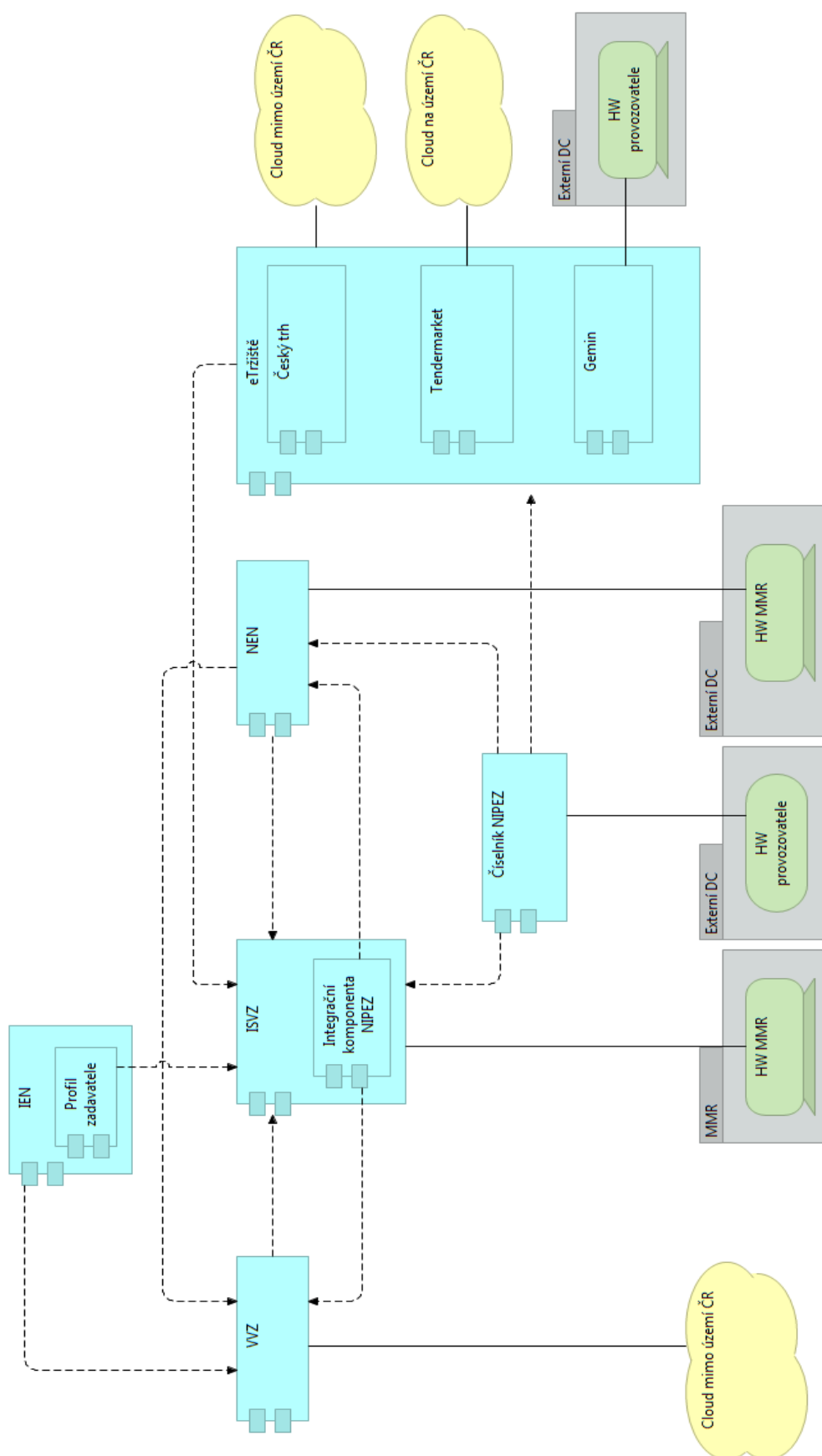
o veřejných zakázkách, nezajistilo MMR jejich spolehlivost a uživatelé IS VZ nemají od MMR informaci o změně těchto veřejně publikovaných dat.

Dále MMR neučinilo konkrétní kroky, které by na straně zadavatelů zamezily chybnému vyplňování formulářů. Pro vyplňování formulářů ve Věstníku VZ nejsou nastaveny automatické kontroly správnosti vyplňovaných údajů a vazeb mezi jednotlivými položkami ve formuláři či formuláři navzájem ani na úrovni upozornění zadavatele ještě před odesláním formuláře.

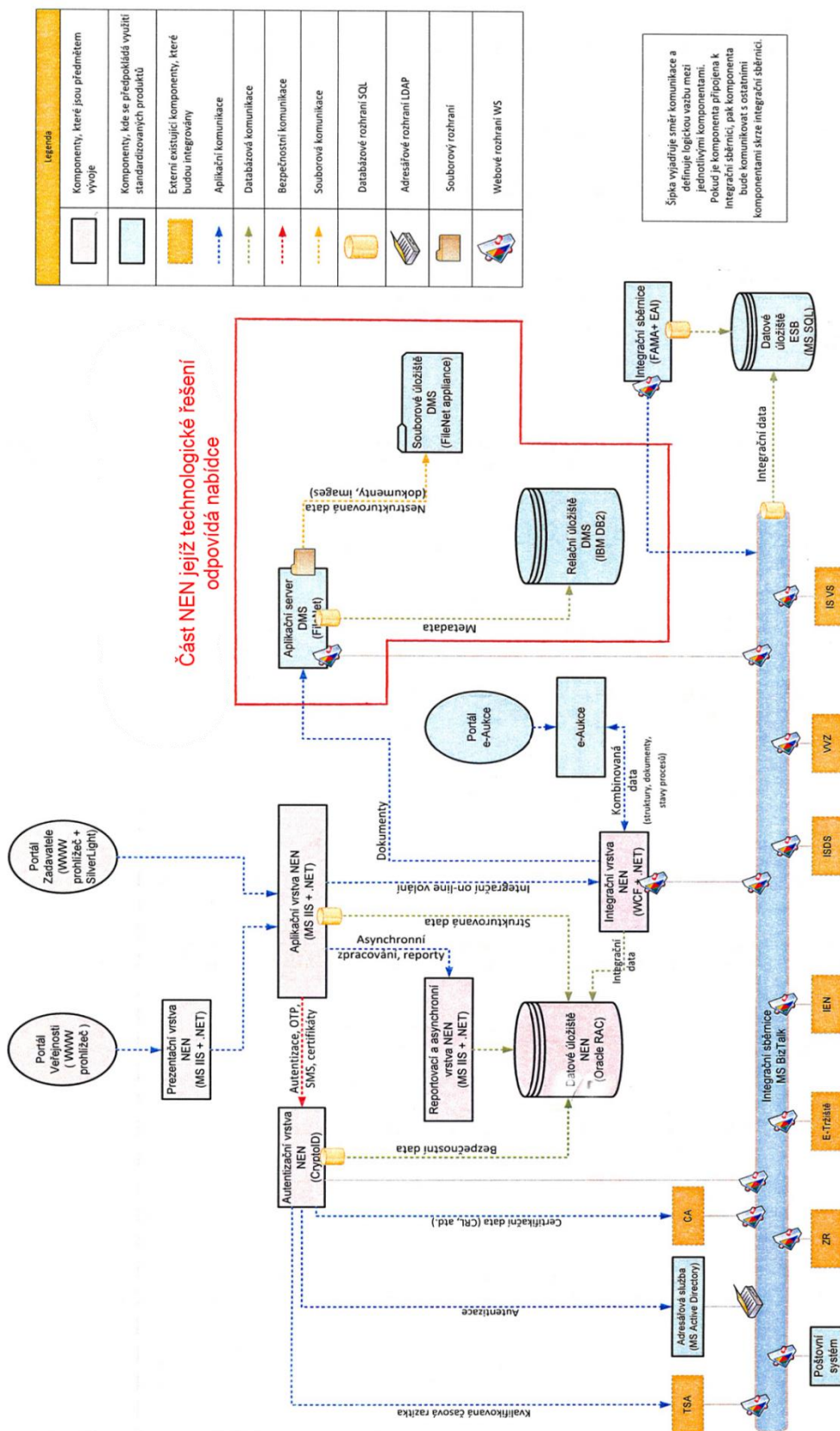
Z důvodu odstranění nesrovnalostí týkajících se registračních údajů zadavatelů a dodavatelů MMR vytvořilo IK NIPEZ, jejímž účelem bylo umožnit ověření těchto registračních údajů zadávaných do Věstníku VZ ve vztahu k referenčním údajům v základních registrech. IK NIPEZ také umožňuje načtení registračních údajů ze základních registrů, namísto jejich zadávání uživateli. MMR však nestanovilo povinnost ji využívat, v důsledku čehož nemusí být registrační data zadávaná uživateli do Věstníku VZ nijak ověřována, a dochází tak k zadávání chybných údajů. NKÚ zjistil nesrovnalosti v polích „úřední název zadavatele“, „obec“ či „PSČ“; např. v případě jednoho ÚOSS byly uváděny tři různé názvy zadavatele. IK NIPEZ tak nemůže plnit zcela svůj účel.

Dataset VZ založených na e-tržističích ve stanoveném období MMR nevytvořilo na základě informací o založení VZ, zahájení zadávacího řízení nebo jiného parametru z toho důvodu, že v datech v IS VZ např. není evidováno datum zahájení zadávacího řízení u všech zahájených VZ, přestože na e-tržisti je údaj o zahájení VZ uváděn. MMR dále v datasetu neevidovalo pouze jeden sloupec s datem zahájení zadávacího řízení, zadání zakázky nebo zrušení zakázky. Existuje tak riziko, že MMR nepoužívá pro potřeby statistik skutečný počet založených/zadaných/zrušených VZ v daném období, a postup MMR při sestavování statistik o VZ zadaných na e-tržističích negarantuje spolehlivost údajů ve výroční zprávě.

Příloha č. 1 – Architektura NIPEZ (jednotlivé informační systémy)



Příloha č. 2 – Technologický model NEN



Zdroj: dokumentace MMR.

Seznam zkratk

CPV	<i>Common Procurement Vocabulary</i> (číselník veřejných zakázek)
ČR	Česká republika
eKLEP	elektronická knihovna pro meziresortní výměnu legislativních i některých nelegislativních dokumentů
E-fakturace	elektronická fakturace
E-tržiště	elektronické tržiště veřejné správy
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr
HW	hardware
ICT	informační a komunikační technologie
IEN	individuální elektronický nástroj
IK NIPEZ	integrační komponenta NIPEZ
IOP	<i>Integrovaný operační program</i>
IS	informační systém
ISZR	informační systém základních registrů
IS VZ	<i>Informační systém o veřejných zakázkách</i>
IS VZ US	uveřejňovací subsystém IS VZ
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NEN	modul <i>Národní elektronický nástroj</i>
NIPEZ	národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
projekt IK NIPEZ	projekt <i>Vytvoření integrační komponenty pro napojení informačních systémů NIPEZ na ISZR</i>
projekt NIPEZ	projekt <i>Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek</i>
Strategie elektronizace	<i>Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2011 až 2015</i>
Strategie elektronizace pro období let 2016 až 2020	<i>Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, vyhodnocení efektivity fungování a návrh dalšího postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a návrh povinného používání NEN</i>
SW	software
TS	technická specifikace
ÚOSS	ústřední orgán státní správy
Věstník VZ	<i>Věstník veřejných zakázek</i>
VZ	veřejná zakázka
VZMR	veřejná zakázka malého rozsahu