

Přístup NKÚ ke kontrole veřejných zakázek v oblasti programového financování

Ilona Hýžová



Nejvyšší kontrolní úřad

K O N F E R E N C E

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY 2013

HODNOTA ZA PENÍZE

Základní přístupy kontrolní činnosti v oblasti zadávání veřejných zakázek:

- I. Jsou programy státního rozpočtu, v jejichž rámci je veřejná zakázka realizována, dostatečně **zdůvodněny z hlediska potřeby a efektivity** s ohledem na veřejné potřeby?
- II. Byla veřejnou zakázkou dosažena **odpovídající cena**?
- III. Byl ve všech fázích realizace veřejné zakázky **dodržen postup** stanovený zákonem?



I. ODŮVODNĚNOST A EFEKTIVNOST PROGRAMŮ A DO NĚHO ZAŘAZENÝCH AKCÍ

Teze:

Má rezort zpracování strategií rozvoje a programy z těchto strategií vychází? Jsou potřeby v koncepcích a programech dostatečně zdůvodněny z hlediska společensko-ekonomických přínosů?



Zjištění NKÚ:

- Schválené koncepce ministerstva obrany (MO) z roku 2002 a 2003 pouze **obecně definovaly** vyzbrojovací programy. **Nebyl v nich specifikován počet potřebné techniky, finanční prostředky, termíny pořízení a v některých případech nebylo ani zřejmé, jaké konkrétní techniky se nákup týká.** Takto stanovené koncepce umožňovaly MO nakupovat vojenskou techniku bez dostatečně zdůvodněné aktuální potřeby (letouny CASA, nejasné počty obrněných transportérů či nákladních automobilů). (KA 10/10)
- **Absence střednědobé koncepce** ministerstva zdravotnictví (MZ) pro rozmísťování zdravotnické techniky, přehledu o již pořízené zdravotnické technice i samotný přístup fakultních nemocnic nezaručily hospodárné, efektivní a účelné vynakládání peněžních prostředků při jejich pořizování. Např. počítačový tomograf modernizovaný s dotací 15 mil. Kč byl využíván pouze necelé dva roky a poté byl uložen v investičním skladu a místo něj pořídila fakultní nemocnice úplně nový přístroj z evropských prostředků. (KA 12/03)



Teze:

Jsou v programech stanoveny konkrétní a vyhodnitelné cíle a efekty, kterých má být realizací dosaženo?

Zjištění NKÚ:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) **nevymezilo dostatečně výchozí a cílový stav**. Nebylo tedy zřejmé, jakých efektů mělo či má být realizací programů dosaženo. Závěrečná vyhodnocení ukončených programů byla v podstatě jen výčtem spotřebovaných finančních prostředků a realizovaných akcí, ze kterého nebyla zřejmá míra splnění stanovených cílů ani míra efektivnosti prostředků státního rozpočtu vynaložených na realizaci programů. (KA 09/02)



Zjištění NKÚ:

- Některé programy jsou pouze formálním prostředkem pro finanční krytí různých akcí zařazovaných na základě operativních rozhodnutí správců. Pořizování vybrané techniky Armády České republiky bylo sice realizováno v rámci programového financování, ale MO vkládalo akce do již probíhajících programů (např. nákup letounů CASA, radiolokátor ARTHUR). Později zásadním způsobem rozšiřovalo jejich věcné, časové a finanční parametry, které ovšem nebyly zahrnuty v původních dokumentacích programů. (KA 10/10)



Teze:

Mají programy stanoveny konkrétní věcný, časový a finanční rámec, který odpovídá potřebám pro splnění stanovených cílů?

Zjištění NKÚ:

- Finanční potřeby programu péče o národní kulturní poklad byly stanoveny ve výši 10,3 mld. Kč včetně stavby nové Národní knihovny o předpokládaných nákladech ve výši 1,9 mld. Kč. Tato stavba byla z programu vypuštěna, ale ministerstvo kultury (MK) **prostředky na program nesnížilo**. (KA 11/05).
- Ministerstvo vnitra (MV) **nemělo dlouhodobé koncepce, kterými by byly stanoveny materiální potřeby Policie ČR**. Program zaměřený na materiální potřeby Policie ČR byl měněn podle aktuálních priorit a výše peněžních prostředků. Účast státního rozpočtu na realizaci programu byla navýšena z 11,5 mld. Kč na 18,9 mld. Kč a realizace programu byla prodloužena z původních období 2003 až 2007 až do roku 2013. (KA 11/12)



Teze:

Jsou akce do programu vybírány transparentně a bude jejich realizací dosaženo nejvyššího účinku? Slouží akce zařazené do programu cílům tímto programem stanoveným?

Zjištění NKÚ:

- Ministerstvo dopravy (MD) nemá k dispozici závazný materiál, který by určoval pořadí dopravních staveb zejména podle jejich **společenské potřeby ve vazbě na reálné možnosti jejich financování**. (09/27)
- Z podprogramu „Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně – rekreační činnosti“ MMR podpořilo i stavbu víceúčelové haly v Opavě pro basketbalový klub s dotací 45 mil. Kč (cca 43 % finančních prostředků podprogramu), která slouží převážně vrcholovému sportu. Podle vyjádření MMR stavba splňovala podmínky k zařazení jako víceúčelové hřiště pro míčové hry. (KA 03/06)



Teze:

Provádějí správci programů průběžnou kontrolu naplňování cílů a parametrů?

Zjištění NKÚ:

- **MZ průběžně nevyhodnocovalo** naplňování cílů (indikátorů) podpory investičních akcí fakultních nemocnic, přestože rozpočet programu vzrostl v období let 2004 až 2010 o 557 % na současných 18,7 mld. Kč a doba realizace se prodloužila o devět let. (KA 12/03)



II. DOSAŽENÍ ODPOVÍDAJÍCÍ CENY

zda zadavatel realizací veřejné zakázky získal nejvyšší možnou hodnotu za vydané veřejné prostředky –

tzv. hodnotu za peníze



Teze:

Byl dostatečně vymezen předmět zakázky? Nejsou důsledkem nedostatečného vymezení předmětu zakázky i vícepráce i v případech, kdy mohly být předvíhány? Nemohlo být rozdělením předmětu zakázky v mezích zákona dosaženo lepší ceny?

Zjištění NKÚ:

- Při výstavbě silničního okruhu kolem hlavního města Prahy uzavřelo Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD) smlouvu na realizaci stavby, přestože na 60 % její délky **nemělo stavební povolení**. To bylo vydáno až po necelých dvou letech od uzavření smlouvy. Dodavatel na základě požadavku ŘSD souhlasil s dodržením smluvního termínu dokončení stavby v dubnu 2010 s tím, že bude **nezbytné změnit organizaci výstavby**, což způsobilo **navýšení ceny o 225 mil. Kč**. Dalšími důvody víceprací byly neujasněná koncepce řídicích systémů v době zpracovávání projektové dokumentace či nevhodná technická řešení. (KA 11/16)



- ŘSD **neposuzovalo možnost dosažení příznivějších cen** rozšířením okruhu možných uchazečů o veřejné zakázky, a to jejich zadáváním po částech - samostatných funkčních objektech.
- Analýza cen uchazečů o veřejné zakázky na realizaci tří staveb silničního okruhu kolem Prahy provedená NKÚ ukázala na **možnost úspor v ceně vybraných stavebních objektů až v rozsahu 20 %**.



Teze:

Byla předpokládaná cena stanovena na základě dostatečných podkladů? Má zadavatel představu, jakou cenu by měl za získanou hodnotu zaplatit?

Zjištění NKÚ:

- V České republice nebyla doposud pro stanovení výše předpokládané ceny veřejné zakázky **u pozemních staveb zadavateli používána žádná databáze ani nebyly stanoveny standardizované náklady srovnatelných staveb** (např. náklady na jednoho studenta nebo úředníka u nových budov škol nebo úřadů, náklady na zřízené lůžko u ústavů sociální péče nebo domova důchodců apod.).



- Podkladem pro stanovení finančních potřeb programu péče o národní kulturní poklad ve výši 10,3 mld. Kč byly zejména finanční náklady jednotlivých akcí stanovené odhadem investorů. Kontrolou některých projektů (I. etapa revitalizace Klementina, depozitář Hostivař) bylo zjištěno, že **tyto odhady byly značně nadhodnocené, neboť cenové nabídky uchazečů byly výrazně nižší.** (11/05)
- Pro pořizování zdravotní techniky patřil k nejvýznamnějším opatřením Protikorupční strategie záměr **zřídit registr** referenčních cen vybraných léků, speciálního zdravotnického materiálu a přístrojů zdravotnické techniky, na jehož základě by bylo možné **objektivně ověřit výši nabídkových cen v rámci posuzování hospodárnosti a efektivnosti plánovaných nákupů.** MZ však do doby ukončení kontrolní akce registr jako veřejný nezávislý informační zdroj nezřídilo. (KA 12/03)



- U silničních staveb jsou **cenové normativy** stanoveny, ale při výstavbě silničního okruhu kolem hlavního města Prahy bylo zjištěno, že ŘSD s nimi aktivně nepracovalo a **ty se nestaly objektivním nástrojem působícím k optimalizaci cen staveb**. Dokládá to porovnání cen tří staveb s oceněním podle cenových normativů. Dle tohoto porovnání byly ceny staveb o 2 až 37 % nižší než ocenění podle cenových normativů, přestože zjištění NKÚ ukázala, že ceny staveb zvyšovala řada negativních vlivů. (KA 11/16)
- **Jednotkové ceny cyklostezek vykázaly značný rozptyl způsobený různorodostí projektů, a to i v rámci jednotlivých typů cyklostezek**. Nejvýznamnějším vlivem přitom bylo zvolené stavebně technické řešení, jeho oprávněnost ale zpravidla nebylo možné vyhodnotit. Variantní řešení vedení tras a varianty stavebně technických řešení nebyly standardně požadovány, a to ani v případě investičně náročných projektů. (KA 11/14)



Teze:

Nezužují stanovené kvalifikační předpoklady konkurenci v dané oblasti?

Zjištění NKÚ:

- V zadávacích podmínkách otevřeného řízení na dodavatele u jedné stavby výstavby dálnice D3 zadavatel požadoval mj. praxi dodavatele spočívající v realizaci minimálně tří silničních staveb o finančním objemu každé více jak 700 mil. Kč, dokončených nebo zprovozněných v průběhu posledních pěti let. Tento kvalifikační předpoklad **neumožňoval přístup stavebním firmám podílet se na veřejných zakázkách dálnic a silnic ve větším rozsahu samostatně**. Pro splnění této podmínky se proto musí sdružovat ve sdružení. V ČR je pouze devět firem, které splňují podmínku dokončení staveb nad 700 mil. Kč v posledních pěti letech. Podle provedeného rozboru získalo dvě třetiny finančního objemu zakázek v oblasti pozemních komunikací (62,8 mld. Kč z 92,1 mld. Kč) v letech 2008–2009 pět firem buď samostatně, nebo v rámci sdružení. (KA 10/15 a KA 09/27)



Teze:

Stanovil zadavatel hodnotící kritéria a jejich váhy tak, aby mohl vybrat ekonomicky nejvhodnější nabídku?

Zjištění NKÚ:

- V případě veřejných zakázek na stavební práce byla základním hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky. Váhu dílčího kritéria „**výše nabídkové ceny**“ však stanovily fakultní nemocnice se souhlasem MZ v **úrovni 30 %, příp. 35 %**. Rozhodným měřítkem se tak staly málo vypovídající rozdíly u jednotlivých uchazečů v ostatních dílčích kritériích, např. bankovní záruky, plán jakosti. (KA 12/03)



III. DODRŽOVÁNÍ ZÁKONNÉHO POSTUPU

Teze:

Nebyly zakázky neoprávněně rozděleny a tím umožněn méně náročný režim zadávání?

Zjištění NKÚ:

- Neoprávněně **rozdělení** veřejné zakázky **na více zakázek**, přestože se jednalo o plnění stejného nebo obdobného charakteru. Zakázky pak **byly zadány v méně náročném režimu nebo dokonce mimo režim zákona** - např. projektové práce na výstavbu silničního spojení Brno-Vídeň a dálnice D3, dodavatele zeměměřičského inženýra při výstavbě silničního okruhu kolem hlavního města Prahy, akce spojené s pořádáním mistrovství světa v lyžování v roce 2009 apod.



Teze:

Nebyly v zadávací dokumentaci odkazy na konkrétní výrobky a výrobce?

Zjištění NKÚ:

- V zadání veřejné zakázky na výstavbu domu s 12 byty byl odkaz přímo na konkrétní výrobce a značky výrobků a tím byla těmto dodavatelům a výrobcům umožněna konkurenční výhoda. Zadavatel v zadávací dokumentaci nepřipustil použití jiných, kvalitativně a technicky obdobných druhů výrobků.



Teze:

Byly vícepráce zadány zákonným postupem?

Zjištění NKÚ:

- ŘSD neuzavřelo ve dvou případech na dodávku víceprací stavby písemnou smlouvu a **vícepráce nežadalo žádným z postupů uvedených v zákoně**. Hodnota předem neschválených víceprací v jednom případě činila 1 591,4 mil. Kč bez DPH (navýšení o 21%) a ve druhém případě 4 135,8 mil. Kč bez DPH (navýšení o 91%). Příčinou víceprací bylo především nejednoznačné vymezení druhu a množství požadovaných prací a následné upřesňování předmětu díla a s tím spojené navyšování jeho ceny. (KA 11/16)



Předpokladem pro naplnění 3E v oblasti zadávání je nová právní úprava daná vyhláškou č. 232/2012 Sb.,:

- podle které má zadavatel povinnost odůvodnit účelnost veřejné zakázky, a to zejména popis potřeb, které mají být veřejnou zakázkou naplněny a popis vzájemného vztahu předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele.
- která ukládá odůvodnit stanovení předpokládané hodnoty, vymezení obchodních a technických podmínek, stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek.

NKÚ bude i nadále věnovat těmto částem zadávání zvýšenou pozornost.



Děkuji za pozornost.

www.nku.cz



Nejvyšší kontrolní úřad