

**Nezávislý a odborný audit veřejných
zakázek ve společnosti DISTEP a.s.
za období roku 2014
a za měsíce leden až červen 2015**

říjen 2015

společnost MT Legal s.r.o., advokátní kancelář
Mgr. Milan Šebesta, LL.M. a Mgr. Hana Borošová



Výstup z kontroly vybraných výběrových řízení z let 2014 a 2015 zadavatele DISTEP a.s.

I. Úvod

Společnost DISTEP a.s. (nebo též „zadavatel“) je dceřinou společností statutárního města Frýdek-Místek. Jejím hlavním předmětem podnikání je nákup tepelné energie, úprava parametrů a distribuce tepelné energie pro vytápění objektů a dodávka teplé užitkové vody. Společnost DISTEP a.s. při výkonu relevantní činnosti podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“) postupuje podle pravidel pro sektorového zadavatele – v souladu s ust. § 19 odst. 1 ZVZ postupuje sektorový zadavatel podle ZVZ pouze v případě nadlimitních veřejných zakázek. V případech, kdy společnost DISTEP a.s. vystupuje v roli veřejného zadavatele, je jeho povinností postupovat v souladu se ZVZ jak u veřejných zakázek nadlimitních, tak i veřejných zakázek podlimitních; u veřejných zakázek malého rozsahu to pak znamená nejméně dodržovat zásady postupu zadavatele, tj. zásadu transparentnosti, zásadu zákazu diskriminace a zásadu rovného zacházení.

Předmětem této kontroly je posouzení postupu společnosti DISTEP a.s. při zadávání vybraných veřejných zakázek v letech 2014 a 2015 a předložení případných doporučení.

Předmětem kontroly není posouzení toho, kdy vystupuje společnost DISTEP a.s. ve vztahu k ZVZ v roli sektorového zadavatele a kdy je třeba ji považovat za veřejného zadavatele (nad rámec uvedeného však lze konstatovat, že u veřejných zakázek, u nichž společnost DISTEP a.s. vystupovala jako sektorový zadavatel, se jeví, že předmět těchto veřejných zakázek souvisí s relevantní činností a postup zadavatele tak byl v souladu se ZVZ).

II. Shrnutí kontrolovaných veřejných zakázek

1. „Rekonstrukce technologického zařízení PS 51, Frýdek-Místek“

- Zadavatel oslovil 3 společnosti
- Součástí dokumentace jsou:
 - 3x výpis z obchodního rejstříku oslovených společností,
 - 3x žádost o předložení cenové nabídky adresovaná osloveným společností, obsahem je požadavek na předložení cenové nabídky, kopie výpisu z obchodního rejstříku, který nesmí být starší 90 dnů, kopie oprávnění k podnikání, informace o lhůtě pro podání nabídky
 - 3x protokol o předání projektové dokumentace na stavbu

- 3x protokol o převzetí nabídky a zapůjčené projektové dokumentace
 - tabulka podaných nabídek, ve které jsou uvedeny nabídkové ceny a informace o tom, zda byly doloženy výpisy z obchodního rejstříku (a jejich stáří) a výpis z živnostenského rejstříku či živnostenský list,
 - 3x oznámení o výběru nejvhodnější nabídky
 - smlouva o dílo s vybraným dodavatelem
 - krycí list nabídky vybraného dodavatele
- Nabídková cena vybraného dodavatele je ve výši 2.128.997,- Kč bez DPH.

Identifikovaná nesrovnalost:

Z obsažené tabulky plyne, že dodavatel REGMETIS spol. s r.o. v rozporu s požadavkem zadavatele uvedeným v žádosti o předložení cenové nabídky předložil výpis z obchodního rejstříku starší než 90 dnů (ke dni podání nabídky, který byl zároveň i posledním dnem lhůty pro podání nabídek). Cenová nabídka tohoto dodavatele však nebyla nejnižší z podaných nabídek a tudíž uchazeč nebyl vybrán pro realizaci zakázky. Z dokumentace neplyne, že by se tímto rozporem zadavatel zabýval.

2. „Instalace OPS v objektech napojených z PS 35, ul. Na Aleji, Frýdek-Místek“

- Zadavatel oslovil 3 společnosti
- Součástí dokumentace jsou:
 - 3x výpis z obchodního rejstříku oslovených společností,
 - 3x žádost o předložení cenové nabídky adresovaná osloveným společností, obsahem je požadavek na předložení cenové nabídky, kopie výpisu z obchodního rejstříku, který nesmí být starší 90 dnů, kopie oprávnění k podnikání, informace o lhůtě pro podání nabídky
 - 3x protokol o předání projektové dokumentace na stavbu
 - 3x protokol o převzetí nabídky a zapůjčené projektové dokumentace
 - tabulka podaných nabídek, ve které jsou uvedeny nabídkové ceny a informace o tom, zda byly doloženy výpisy z obchodního rejstříku (a jejich stáří) a výpis z živnostenského rejstříku či živnostenský list,
 - 3x oznámení o výběru nejvhodnější nabídky
 - smlouva o dílo s vybraným dodavatelem
 - smlouva o dílo na práce provedené nad rámec (původní) smlouvy o dílo (s cenou díla 32.336,- Kč bez DPH)
 - krycí list nabídky vybraného dodavatele
- Nabídková cena vybraného dodavatele je ve výši 2.754.958,- Kč bez DPH.

Identifikovaná nesrovnalost:

Z dokumentace vyplynulo, že žádosti o předložení cenové nabídky byly odeslány (vypracovány) dne 15. 4. 2014, ale v protokolu o předání projektové dokumentace dodavateli INSTALL CZ, s.r.o. je uvedeno datum 7. 4. 2014, tj. před odesláním žádosti. Kontrolovaný subjekt uvedený rozpor objasnil tak, že datum v protokolu o předání projektové dokumentace vyplňoval zástupce dodavatele a chybně uvedl datum 7. 4. 2014 namísto správného data 17. 4. 2014.

3. „Stavební úpravy PS 14, ul. Zahradní, č.p. 89, Frýdek-Místek“
 - Součástí dokumentace je smlouva o dílo s cenou 147.030,- Kč bez DPH

4. „Rekonstrukce SRT z PS 10 – větev 2, Frýdek-Místek“
 - Zadavatel oslovil 5 společností
 - Součástí dokumentace jsou:
 - 5x výpis z obchodního rejstříku firem oslovených společnostmi,
 - 5x žádost o předložení cenové nabídky adresovaná osloveným společností, obsahem je požadavek na předložení cenové nabídky, kopie výpisu z obchodního rejstříku, který nesmí být starší 90 dnů, kopie oprávnění k podnikání, informace o lhůtě pro podání nabídky
 - 5x protokol o předání projektové dokumentace na stavbu
 - 4x protokol o převzetí nabídky a zapůjčené projektové dokumentace
 - písemná zpráva zadavatele o zadání veřejné zakázky na stavební práce, jejímiž přílohami jsou tabulka podaných nabídek, ve které jsou uvedeny nabídkové ceny a informace o tom, zda byly doloženy výpisy z obchodního rejstříku (a jejich stáří) a výpis z živnostenského rejstříku či živnostenský list, pořadí vyhodnocených nabídek, a čestné prohlášení členů komise pro otevírání obálek, posouzení kvalifikace, posouzení a hodnocení nabídek
 - 5x oznámení o výběru nejvhodnější nabídky
 - smlouva o dílo s vybraným dodavatelem
 - krycí list nabídky vybraného dodavatele
 - Nabídková cena vybraného dodavatele je ve výši 5.634.399,- Kč bez DPH.
 - Písemná zpráva zadavatele o zadání veřejné zakázky na stavební práce obsahuje informace o uskutečněném výběrovém řízení. Mimo jiné z ní plyne, že zadavatelem byla ustanovena tříčlenná komise pro otevírání obálek, posouzení kvalifikace a posouzení a hodnocení nabídek. Ze zprávy dále vyplývá informace, že základním hodnotícím kritériem byla nejnižší nabídková cena bez DPH.

Identifikovaná nesrovnalost:

Součástí dokumentace nebyl protokol o převzetí nabídky a zapůjčené projektové dokumentace u společnosti VAE THERM, spol. s r.o. Kontrolovaný subjekt uvedenou absencí odůvodnil tak, že nabídka uvedeného dodavatele byla doručena osobně na podatelnu a přiložil sken obálky s uvedeným datem doručení a výpis z evidence došlé pošty.

5. „Rekonstrukce střechy PS 01, ul. J. Lady č.p. 2194, Frýdek-Místek“

- Zadavatel oslovil 3 společnosti
- Součástí dokumentace jsou:
 - 3x výpis z obchodního rejstříku oslovených společností,
 - 2x výpis z živnostenského rejstříku oslovených společností,
 - 3x žádost o předložení cenové nabídky adresovaná osloveným společností, obsahem je požadavek na předložení cenové nabídky, kopie výpisu z obchodního rejstříku, který nesmí být starší 90 dnů, kopie oprávnění k podnikání, informace o lhůtě pro podání nabídky
 - 3x protokol o předání projektové dokumentace na stavbu
 - 3x protokol o převzetí nabídky a zapůjčené projektové dokumentace
 - tabulka podaných nabídek, ve které jsou uvedeny nabídkové ceny a informace o tom, zda byly doloženy výpisy z obchodního rejstříku (a jejich stáří) a výpis z živnostenského rejstříku či živnostenský list,
 - 3x oznámení o výběru nejvhodnější nabídky
 - smlouva o dílo s vybraným dodavatelem
 - dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo s cenou 38.473,- Kč bez DPH
- Nabídková cena vybraného dodavatele je ve výši 4.486.503,- Kč bez DPH.

6. „Rekonstrukce střechy PS 11, ul. Ostravská, č.p. 398, Frýdek-Místek“

- Zadavatel oslovil 5 společností
- Součástí dokumentace jsou:
 - 4x výpis z obchodního rejstříku firem oslovených společností,
 - 2x výpis z živnostenského rejstříku oslovených společností,
 - 5x žádost o předložení cenové nabídky adresovaná osloveným společností, obsahem je požadavek na předložení cenové nabídky, kopie výpisu z obchodního rejstříku, který nesmí být starší 90 dnů, kopie oprávnění k podnikání, informace o lhůtě pro podání nabídky
 - 5x protokol o předání projektové dokumentace na stavbu
 - 4x protokol o převzetí nabídky a zapůjčené projektové dokumentace
 - písemná zpráva zadavatele o zadání veřejné zakázky na stavební práce, jejímiž přílohami jsou tabulka podaných nabídek, ve které jsou uvedeny nabídkové ceny a informace o tom, zda byly doloženy výpisy z obchodního rejstříku (a jejich stáří)

a výpis z živnostenského rejstříku či živnostenský list, pořadí vyhodnocených nabídek, a čestné prohlášení členů komise pro otevírání obálek, posouzení kvalifikace, posouzení a hodnocení nabídek

- 5x oznámení o výběru nejvhodnější nabídky
 - smlouva o dílo s vybraným dodavatelem
 - krycí list nabídky vybraného dodavatele
- Nabídková cena vybraného dodavatele je ve výši 2.893.973,- Kč bez DPH.
- Písemná zpráva zadavatele o zadání veřejné zakázky na stavební práce obsahuje informace o uskutečněném výběrovém řízení. Mimo jiné z ní plyne, že zadavatelem byla ustanovena tříčlenná komise pro otevírání obálek, posouzení kvalifikace a posouzení a otevírání obálek. Ze zprávy dále vyplývá informace, že základním hodnotícím kritériem byla nejnižší nabídková cena bez DPH.

Identifikované nesrovnalosti:

Jak plyne z písemné zprávy zadavatele, hodnotící komise došla ke zjištění, že nabídka společnosti BESTON, spol. s r.o. neobsahuje rozpočet na část plnění (ochrana před bleskem). Ze zprávy neplyne, jakým způsobem se hodnotící komise vypořádala s tímto zjištěním. Z příložené tabulky pak plyne, že hodnotící komise nabídku uvedeného dodavatele nehodnotila.

Součástí dokumentace nebyl protokol o převzetí nabídky a zapůjčené projektové dokumentace u společnosti BESTON, spol. s r.o. Kontrolovaný subjekt uvedenou absenci odůvodnil tak, že nabídka uvedeného dodavatele byla doručena osobně na podatelnu a přiložil sken obálky s uvedeným datem doručení a výpis z evidence došlé pošty.

Dle přílohy písemné zprávy o zadání veřejné zakázky na stavební práce byla nabídková cena vybraného dodavatele Beskydská stavební, a.s. ve výši 2.893.973,- Kč bez DPH, ale ve smlouvě o dílo je uvedena cena 2.727.163,50 Kč bez DPH. Kontrolovaný subjekt vysvětlil tento rozpor tak, že v průběhu přípravy realizace díla bylo před zahájením prací rozhodnuto, že část díla (montáž 2 ks světelné reklamy) bude z plnění vyjmuta. Ve smlouvě tak byla zohledněna tato změna a nabídková cena byla ponížena o cenu položky.

7. „Rekonstrukce střechy PS 11, ul. Ostravská, č.p. 398, Frýdek-Místek – stavební dozor“
- Součástí dokumentace je smlouva o dílo s cenou 12.000,- Kč bez DPH

III. Závěry a doporučení

Všechny kontrolované veřejné zakázky se svou hodnotou řadí do kategorie veřejných zakázek malého rozsahu. U zakázek, u kterých společnost DISTEP a.s. vystupovala jako sektorový zadavatel, jí ze ZVZ neplynuly žádné explicitní povinnosti. Je však třeba uvést, že povinnost postupovat transparentně, nediskriminačně a zachovávat rovný přístup plyne obecně ze Smlouvy o fungování Evropské unie – z konstantní rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie¹ pak lze dovodit, že tyto zásady je zadavatel povinen zachovávat i v případě, že zadává veřejnou zakázku, která nespadá do okruhu veřejných zakázek upravených evropskými zadávacími směrnici. Dále je třeba doplnit, že vzhledem k faktu, že společnost DISTEP a.s. je dceřinou společností veřejného zadavatele a sama je veřejným zadavatelem a disponuje s veřejnými zdroji, je její povinností je postupovat v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a tedy dodržovat zásadu hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. U zakázek, ve kterých společnost DISTEP a.s. vystupovala jako veřejný zadavatel, bylo její povinností v souladu s ust. § 147a odst. 2 písm. a) ZVZ uveřejnit na profilu zadavatele smlouvy, u nichž cena přesáhla 500.000,- Kč bez DPH; tato povinnost byla u zakázek, u kterých společnost DISTEP a.s. vystupovala jako veřejný zadavatel, splněna, jak plyne z profilu zadavatele. Souhrnně lze ke kontrolovaným zakázkám konstatovat, že se v jejich procesu vyskytly některé administrativní nepřesnosti a dílčí pochybení, které však v souhrnu neměly vliv na výběr nejvhodnější nabídky ani jinak nedeformovaly průběh výběrových řízení.

Při posuzování postupu zadavatele u dotčených veřejných zakázek byly identifikovány následující pochybení či nejasnosti:

- v žádosti o podání cenové nabídky, která slouží jako jediný dokument popisující zadání veřejné zakázky, chybí informace o tom, co bude předmětem hodnocení, přestože z výsledku výběrových řízení a z písemných zpráv u zakázek v případech, kdy tyto byly vypracovány (bohužel tomu tak není vždy), plyne, že záměrem zadavatele bylo hodnotit nabídky prostřednictvím hodnotícího kritéria nejnižší nabídkové ceny v Kč bez DPH;

¹ Rozsudky Soudního dvora Evropské unie C-324/98, Teleaustria Verlags GmbH proti Telecom Austria AG či C-458/03, Parking Brixen GmbH proti Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG.

- v žádosti o podání cenové nabídky zadavatel uvádí požadavek na předložení kopie výpisu z obchodního rejstříku, který nesmí být starší než 90 dnů. Chybí však informace o tom, k jakému datu má být stáří dokladu vztaženo, zda k datu podání nabídky či ke konci lhůty pro podání nabídek;
- u zakázky ad 1 zadavatel nereflektoval skutečnost, že dodavatel REGMETIS spol. s r.o. předložil výpis z obchodního rejstříku, který byl starší 90 dnů ke dni podání nabídky (který byl zároveň posledním dnem lhůty pro podání nabídek). Zadavatel tento nedostatek nijak nezohlednil v dalším průběhu výběrového řízení či to alespoň neplyne z předložených podkladů. Tímto jednáním pak zadavatel ke jmenovanému dodavateli přistupoval jinak, než původně avizoval v zadání veřejné zakázky (neboť z požadavku na předložení dokladu určitého maximálního stáří lze implicitně usuzovat, že nedodržení tohoto požadavku bude sankcionováno); cenová nabídka jmenovaného uchazeče však nebyla nejnižší, tudíž uvedené pochybení nemělo vliv na výběr dodavatele, s nímž měla být uzavřena smlouva na plnění veřejné zakázky;
- u zakázky ad 6 z písemné zprávy plyne, že dodavatel BESTON, spol. s r.o. předložil nekompletně naceněný položkový rozpočet. Z příložené tabulky plyne, že hodnotící komise nehodnotila nabídku tohoto uchazeče, ale nikde v dokumentech není uvedený výslovný závěr, jak s nabídkou tohoto uchazeče hodnotící komise, potažmo zadavatel, naložil;
- průběh výběrových řízení není ve všech případech zcela dostatečně zdokumentován. Přestože z písemných zpráv u zakázek, u kterých byly vypracovány, plyne, že probíhalo otevírání obálek, posouzení kvalifikace a posouzení a hodnocení nabídek, jediným jejich hmatatelným odrazem je relativně stručná písemná zpráva zadavatele. U ostatních veřejných zakázek nejsou doloženy žádné výstupy z průběhu posuzování a hodnocení nabídek či obecně činnosti hodnotící komise;
- dle informace společnosti DISTEP a.s. neexistuje klíč, podle něhož jsou zpracovávány písemné zprávy zadavatele. V případě kontrolovaných veřejných zakázek byly písemné zprávy zpracovány u dvou zakázek, přičemž se nejednalo o dvě zakázky s nejvyšší hodnotou, jak by bylo možno očekávat. Není zřejmé, proč hodnotící komise (zadavatel) přistoupila ke zpracování písemných zpráv právě u těchto dvou veřejných zakázek a u dalších písemné zprávy nezpracovával (resp. nebyly součástí dokumentů předložených ke kontrole);
- z dostupných podkladů vyplývá tendence společnosti DISTEP a.s. k oslovování obdobného okruhu dodavatelů. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejné zakázky malého rozsahu, jejichž zahájení nemá zadavatel povinnost nikde uveřejňovat tak, aby i jiní než přímo oslovení dodavatelé měli možnost se ucházet o plnění veřejné zakázky, je při absenci znalosti dalších konkrétních okolností, které zadavatele k tomuto vedou, na zvážení, zda na příslušném trhu neexistuje více subjektů, které by byly schopny příslušné plnění realizovat; to vše s ohledem na to, že neodůvodněné oslovování stejných dodavatelů, pokud by tomu tak bylo, je třeba považovat za postup rozporný se

zásadou rovného zacházení vůči jiným dodavatelům, kteří by byli způsobilí splnit předmět veřejné zakázky.

Uvedená pochybení či nejasnosti identifikované v postupu zadavatele neměly vliv na výsledek výběrových řízení či výběr nejvhodnější nabídky, byť je třeba konstatovat, že je vhodné doporučit, aby celý proces zadávání veřejných zakázek byl lépe dokumentován a rovněž byly eliminovány některé dílčí zjištěné nedostatky.

Jak vyplynulo z dokumentů předložených společnostmi DISTEP a.s., z dokumentace k posuzovaným veřejným zakázkám a z odpovědí na dodatečné dotazy, společnost DISTEP a.s. nemá zavedený vnitřní předpis či i jen ustálený proces, který by upravoval postup při zadávání veřejných zakázek. Směrnice „S7_04 Hodnocení dodavatelů“ se vztahuje k internímu hodnocení potenciálních smluvních partnerů a její vztah k veřejným zakázkám se tak omezuje pouze na to, že poskytuje společnosti DISTEP a.s. katalog dodavatelů, které oslovuje za účelem podání nabídky do výběrového řízení. Lze proto doporučit zpracování a zavedení (i jen stručné) interní směrnice či psaných pravidel pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Směrnice by měla členit veřejné zakázky malého rozsahu dle jejich hodnoty (v návaznosti na předmět veřejné zakázky – zda se jedná o veřejnou zakázku na dodávky, služby či stavební práce) a pro každou kategorii stanovit jednotná pravidla. Tato pravidla by byla odstupňovaná dle předpokládané hodnoty veřejné zakázky a vztahovala by se nejen k počtu oslovených dodavatelů, ale i obsahu zadávací dokumentace či výzvy, která jim bude poskytnuta, složení hodnotící komise a jejich výstupů. Cílem je dodržet jednotné schéma postupu u veřejných zakázek obdobné hodnoty a druhu a tímto postupem zvýšit jistotu ohledně dodržení základních zásad postupu zadavatele dle ust. § 6 ZVZ. Aby tato jistota byla zvýšena, oslovení dodavatelé musejí mít dopředu k dispozici informace o průběhu výběrového řízení – o požadované kvalifikaci, dalších požadovaných dokladech, o způsobu hodnocení jejich nabídek, zároveň musí být postup zadavatele zpětně přezkoumatelný, tj. musí být zpracovány takové výstupy z průběhu výběrového řízení, aby bylo zřetelné, zda, proč a jak ke kterému kroku došlo.

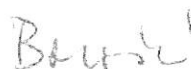
Je třeba upozornit, že kontrole podléhal pouze dílčí vzorek veřejných zakázek za roky 2014 a 2015, nelze proto vyvodit závěry týkající se např. možného dělení zakázek či oslovování stejného okruhu dodavatelů. Obecně však lze konstatovat, že za nezákonné dělení veřejných zakázek je třeba považovat situaci, kdy zadavatel několik souvisejících veřejných zakázek rozdělí tak, že dojde ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené ZVZ přesto, že je mezi zakázkami daná věcná, místní a časová souvislost a zejména jsou časově předvídatelné. Za tímto účelem je vhodné na začátku každého roku vypracovat plán veřejných zakázek (investic, oprav) na příslušný rok a ty, které spolu věcně souvisí, zadávat v rámci jednoho řízení postupem, který odpovídá jejich celkové hodnotě, popřípadě uzavřít na sérii předvídatelných/plánovatelných oprav rámcovou smlouvu. Objektivně

neodůvodněné oslovování stejného okruhu dodavatelů by pak bylo lze považovat za postup rozporný se zásadou rovného zacházení, když by někteří dodavatelé byli při oslovení preferováni před jinými, avšak taktéž způsobilými splnit předmět veřejné zakázky.

V Ostravě dne 31. 10. 2015



Mgr. Milan Šebesta, LL.M.



Mgr. Hana Borošová

