

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Bakalárska práca

2020

Martina Hrušková

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Prekážky v súťaži o verejné zákazky
(prípád Informačného systému pre dohľad
nad hazardnými hrami)**

Bakalárska práca

Autor práce: Martina Hrušková

Študijný program: Politologie a veřejná politika

Vedúci práce: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rok obhajoby: 2020

Prehlásenie o autorstve práce

1. Prehlasujem, že som predloženú prácu spracovala samostatne a použila len uvedené pramene a literatúru.
2. Prehlasujem, že práca nebola využitá na získanie iného titulu.
3. Súhlasím s tým, aby bola práca sprístupnená pre študijné a výskumné účely.

V Prahe 01. 05. 2020

Martina Hrušková

Bibliografický záznam

HRUŠKOVÁ, Martina. *Prekážky v súťaži o verejné zákazky (prípady Informačného systému pre dohľad nad hazardnými hrami)*. Praha, 2020. 51 s. Bakalárska práca (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálnych vied, Institut sociologických štúdií. Katedra Verejné a sociálnej politiky. Vedúci diplomovej práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rozsah práce: 63 087 znakov (vrátane medzier)

Abstrakt

Táto bakalárska práca sa zaoberá prekážkami v procesoch zadávania a súťaženía o verejné zákazky. Práca je prípadovou štúdiou, ktorá pracuje s konkrétnou verejnou zákazkou pod názvom „Dodávka a implementace Informačního systému pro dohled nad hazardními hrami“. Práca si ukladá za cieľ objasniť čitateľovi proces verejného obstarávania a poukázať na prekážky a slabé miesta v systéme, ktoré spôsobujú predĺženia či zrušenia verejných zákaziek. Robí tak pomocou rozdelenia procesu obstarávania do fáz podľa práce Langra a Ochranu „Systemic Corruption in Public Procurement“ (2015). Výskum vychádza z informácií z oficiálnych záznamov o zákazke, z informácií od relevantných respondentov podieľajúcich sa na verejnom obstarávaní a taktiež čerpá z odbornej literatúry a predošlých výskumov. V neposlednom rade sa výskum opiera o teóriu z práce „Factors Affecting the Length of Procedure in Public Procurement“ od Plačka, Schmidta, Ochranu a spol. (2019), na základe ktorej testuje štyri faktory predĺženia. Práca teóriu potvrdzuje a k jednotlivým faktorom priraduje konkrétne prekážky spôsobujúce predĺženia.

Abstract

This bachelor thesis discusses obstacles in the procedures of pre-tendering and tendering phases of public procurement. The thesis is a case-study, that works with a specific public contract under the name of „Supply and implementation of Information system for the supervision of gambling“. The thesis aims to clarify the process of public procurement and point out the obstacles and weak spots in the system, which cause delays or abolitions of public contracts. It does so with the help of dividing the process into phases according to the work of Langr and Ochranu „Systemic Corruption in Public Procurement“ (2015). The research is based on the information from the official reports of the public tender, information from relevant respondents taking part in public procurement and draws from scientific literature and previous researches. Last, but not least, the thesis tests the theory of „Factors Affecting the Length of Procedure in Public Procurement“ by Plaček, Schmidt, Ochranu et al. (2019), which presents four factors affecting delays. The thesis confirms the theory and assigns each factor with obstacle that causes a delay.

Kľúčové slova

verejná správa, verejné obstarávanie, verejná zákazka, verejná súťaž, informačný systém, zlyhanie, Česká republika

Keywords

government, public procurement, public purchasing, public tender, information system, failure, Czech Republic

Názov práce

Prekážky v súťaži o verejné zákazky (prípady Informačného systému pre dohľad nad hazardnými hrami)

Pod'akovanie

Na tomto mieste by som predovšetkým rada poďakovala vedúcemu mojej práce prof. PhDr. Františkovi Ochronovi, DrSc., ktorému vďačím za odborné vedenie a mnohé rady. Ďalej by som rada poďakovala všetkým respondentom za ich spoluprácu a množstvo cenných informácií, ktoré mi v priebehu našich rozhovorov ochotne poskytli.

Obsah

Úvod	9
1 Výskumné ciele a otázky	10
1.1 Predmet výskumu	10
1.2 Ciele práce	11
1.3 Výskumné otázky	11
2 Vymedzenie používaných pojmov	12
2.1 Verejné zákazky	12
2.2 Typy verejných zákaziek	13
2.3 Aktéri vo verejnom obstarávaní.....	14
2.4 Druhy zadávacích konaní.....	15
2.5 Hodnotenie ponúk.....	16
3 Teoretické východiská	18
3.1 Fázy verejného obstarávania.....	18
3.2 Faktory ovplyvňujúce predĺženia vo verejnom zadávaní	19
3.2.1 Zadávateľ	19
3.2.2 Očakávaná hodnota zákazky.....	20
3.2.3 Otvorenosť procesu obstarávania	20
3.2.4 Metóda hodnotenia ponúk	20
4 Metodológia	21
4.1 Výskumný design	21
4.2 Metódy zberu a analýza dát	21
5 Praktická časť	23
5.1 Informačný systém pre dozor nad hazardnými hrami	23
5.2 Prehľad procesu verejného obstarávania	24
5.2.1 Verejná zákazka: Dodávka a implementace Informačného systému pro dohled nad hazardními hrami.....	24
5.2.2 Fáza T1	25
5.2.3 Fáza T2	26
5.2.4 Fáza T0 a T4	29
5.2.5 Dôsledky zrušenia verejnej zákazky	31
5.3 Vyhodnotenie kľúčových príčin zlyhania a prekážok	32

5.4	Faktory ovplyvňujúce dĺžky procesov vo verejnom zadávaní.....	33
5.4.1	Zadávateľ	33
5.4.2	Očakávaná hodnota	34
5.4.3	Otvorenosť procesu obstarávania	36
5.4.4	Metóda hodnotenia ponúk	36
Záver	38
Summary	40
Použitá literatúra	41
Zoznam príloh	51

Úvod

Ak štát, obec alebo iná podeň spadajúca organizácia potrebuje zabezpečiť akýkoľvek produkt, službu či stavebnú prácu, nákup je sprostredkovaný formou verejnej zákazky. Tých sú ročne tisíce. Odhadovaná cena zadaných verejných zakázok v Českej republike predstavovala za rok 2018 vyše 488 miliárd Kč¹ (MMR ČR, 2017).

Každé zadanie zákazky postupuje podľa presne stanoveného procesu, ktorý je ukotvený v Zákone č. 134/2016 Sb., o zadávaní verejných zakázok.

System verejného obstarávania je však komplexnou a zložitou záležitosťou, už dlhšiu dobu zápasí v boji o rýchlosť, transparentnosť a efektivitu. Chyby môžu byť systémovej aj nesystémovej povahy. Khi V. Thai (2008, str. 20) uvádza neefektívnosť vychádzajúcu zo strnulej úpravy zákonov, z podvodných aktivít podieľajúcich sa aktérov, z nízkej úrovne kvality alebo kvantity administratívnej pracovnej sily či z prílišnej alebo nedostatočnej decentralizácie zadávateľa. Dôvodov je veľa a málokedy je za zlyhanie zodpovedný len jediný faktor.

Táto práca si teda za cieľ stanovuje bližšie preskúmať problematiku neúspechov vo verejnom zadávaní. Konkrétne bude upriamovať pozornosť na verejnú zákazku z roku 2016 s názvom „Dodávka a implementace Informačního systému pro dohled nad hazardními hrami“. Zákazka bola zvolená autorkou na základe jej realistickej reprezentácie častých problémov vo verejnom obstarávaní. Je prvou z dvoch neúspešných zakázok na informačný systém zadaných Ministerstvom financií ČR v dôsledku nového Zákona o hazardných hrách č. 186/2016 Sb.

Práca predovšetkým usiluje o identifikáciu „prekážok“ vo verejnom obstarávaní. Pojmom „prekážka“ autorka označuje problémy, ktoré bránia plynulému priebehu zákazky a spôsobujú jej predĺženie či zlyhanie. Môže ísť o slabé miesto v zákone, chybné rozhodnutia na strane zadávateľa či činnosť vonkajšieho aktéra. Práca identifikuje prekážky v rámci opisu priebehu verejného zadávania. Opis je rozdelený do fáz, a to podľa delenia, ktoré v práci „Systematic Corruption in Public Procurement: Case of the Czech Republic“ uvádzajú Langr a Ochrana (2015).

V druhej časti praktického výskumu sa práca opiera o teóriu vyplývajúcu z výskumu „Factors affecting the Length of Procedures in Public Procurement: The Case of the Czech Republic“ od Plačka, Schmidta, Ochrana a spol. (2019). Táto teória pracuje

¹ Podľa štatistik *Informačního systému o veřejných zakázkach* (www.isvz.cz) v časovom rozmedzí 1. 1. 2018 – 31. 12. 2018.

so štyrmi faktormi ovplyvňujúcimi predĺženia vo verejnom obstarávaní. Autorka porovnáva vplyvy štyroch faktorov v skúmanej zákazke a pokúša sa k nim priradiť jednotlivé prekážky, ktoré vznikli ich vplyvom.

1 Výskumné ciele a otázky

V tejto sekcii pôjde o stručné predstavenie všeobecného vymedzenia predmetu výskumu, výskumných cieľov a výskumných otázok, na ktoré sa práca zameriava a ktorých sa v rámci svojho potenciálne širokého tematického rozsahu pridržiava.

Práca sa venuje verejným zákazkám, resp. zadávaniu a súťažiam, v rámci nich prebiehajúcich. Verejne politickým problémom, ktorý prácu inšpiruje, sú prekážky v zadávaní a súťažení o verejné zákazky, ktoré sú dôvodom pre mnohé predĺženia či neúspechy vo verejnom obstarávaní. Takéto nedostatky ochabujú nielen rýchlosť a reputáciu systému verejného obstarávania, ale zároveň znamenajú finančné straty pre zadávateľa, v konečnom dôsledku štát.

1.1 Predmet výskumu

Podľa Ochranu (2019, str. 15) možno nahliadať na predmet výskumu ako podmnožinu neprebádaných miest objektu výskumu. Za objekt výskumu, a teda do najširšieho popisu skúmaného javu tejto práce patrí problematika verejného obstarávania. V rámci nej je pozornosť zameraná na neprebádaný jav predĺžení a problémov, ktorý sa vo verejnom obstarávaní opakovane objavuje. I po takejto špecifikácii je oblasť výskumu ešte príliš široká a hlavné zameranie práce sa posúva ku konkrétnemu čiastkovému problému. Predmetom výskumu je skúmanie prekážok v zadávaní a súťažení o konkrétnu verejnú zákazku.

Prekážkami vo verejnom obstarávaní sa chápu všetky negatívne vplyvy pôsobiace na proces obstarávania, ktoré narúšajú jeho plynulý priebeh a znižujú jeho efektívnosť. Dopady prekážok sa môžu prejaviť vo forme neželaných predĺžení, zapojenia ÚOHS do procesu obstarávania alebo celkovým stroskotaním zákazky. S ohľadom na takto stanovený predmet výskumu boli stanovené nasledujúce ciele.

1.2 Ciele práce

Cieľom práce nie je výsledky výskumu generalizovať, za účel si prednostne dáva slúžiť ako príklad reprezentujúci dôsledky komplexného problému. Prvým cieľom je popis priebehu verejnej zákazky. Popis je stručný, ale dostačujúci na dosiahnutie ďalších cieľov práce.

V rámci popisu sa práca hlbšie zameriava na časti procesu, kde došlo k problémom, ktoré ovplyvnili priebeh zákazky. Druhým cieľom je teda identifikácia a vysvetlenie výskytu prekážok, ktoré zohrali významnú rolu v neúspešnom ukončení zákazky.

Posledným cieľom je zasadenie konkrétnych zistení z výskumu do teoretickej roviny. Využitá je teória od Plačka, Schmidta, Ochranu a spol. (2019), ktorá predstavuje štyri faktory vplývajúce na dĺžku procesov vo verejnom obstarávaní. Práca sa pokúsi určiť, či na trvanie/úspešnosť skúmanej zákazky skutočne mohli pôsobiť dané faktory, a ak áno, akým spôsobom súvisia s vypozerovanými prekážkami.

1.3 Výskumné otázky

Práca si v nadväznosti na ciele stanovuje tieto výskumné otázky:

1. Ako prebiehal proces obstarávania verejnej zákazky?
2. Aké prekážky spôsobili stroskotanie verejnej zákazky a ako sa prejavovali v jednotlivých fázach obstarávania?
3. Ako súvisia faktory pôsobiace na predĺženia s vyskúmanými prekážkami?

2 Vymedzenie používaných pojmov

Presnosť pojmov, ich definícia a vymedzenie rozsahu určujú kvalitu vedeckej komunikácie (Ochrana, 2013, str. 56).

Na úvod preto považujem za vhodné uviesť a vysvetliť pojmy, ktoré sa v priebehu celej práce používajú, čím sa čitateľovi ponúka možnosť lepšie sa orientovať v problematike verejných zákaziek a umožní viesť jasnú diskusiu na vybranú tému.

Toto vymedzenie sa predovšetkým opiera o právne vymedzenie zo Zákona 134/2016 Sb. Ide o pomerne nový zákon, ktorý nahradil predchádzajúcu verziu Zákona 137/2006 Sb., o verejných zákazkách.²

2.1 Verejné zákazky

Verejné obstarávanie vo svojom princípe existuje už od dávnych čias. V knihe od Alfreda M. Ronchiho (2019, str. 198) sa medzi prvé príklady verejného obstarávania zaraďuje set tabuliek z červenej hlíny z obdobia medzi rokom 2800 až 2400 pr. n. l. Na sýrskych tabuľkách je vydaný rozkaz na výmenu 50 nádob voňavého oleja za 600 malých jednotiek zrna. Potreba štruktúrovaného obstarávania väčšieho objemu tovaru či služieb v rámci verejného záujmu, teda nie je ničím novým.

Systém verejných zákaziek sa postupne s vývojom spoločnosti menil, dnes sa záznamy o zákazkách vedú v komplexných databázach. Na zadávanie verejných zákaziek existuje presný postup, ktorý musia dodržiavať obe strany zmluvy. Na udržanie férového a transparentného súťaženia existujú i špeciálne kontrolné úrady.

Z právneho hľadiska sú v Českej republike verejné zákazky a ich zadávanie ustanovené Zákonom č. 134/2016 Sb., *o zadávaní verejných zakázek*, v ktorom je verejná zákazka v § 2 vyrozumená ako „*uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce*“.

Z ekonomického hľadiska hovorí Jurčík (2007, str. 44) o verejných zákazkách ako o nástroji na zabezpečenie a naplnenie materiálnych potrieb štátnych orgánov, ktoré si ich

² Vymedzenie pojmov v tejto kapitole vychádza z nového Zákona č. 134/2016 Sb., aj napriek tomu, že zákazka pre vytvorenie informačného systému z roku 2016 prebiehala riadiac sa starším zákonom, Zákon č. 137/2006 Sb. Zmeny v zákone však nie sú také rozsiahle, aby bolo potrebné v teoretickej časti čitateľa oboznamovať s oboma variantmi.

sami nevedia zabezpečiť. Zároveň má byť prostredníctvom verejných zákaziek sledovaný akýsi cieľ verejného záujmu.

Ochrana (2008, str. 9) hovorí o verejnej zákazke z ekonomického hľadiska ako o účelnej alokácii zdrojov formou verejnej súťaže, čo teda znamená, že pomocou verejných zákaziek sa na splnenie očakávaného výsledku účinne používajú verejné financie.

2.2 Typy verejných zákaziek

Verejné zákazky možno podľa zákona rozdeľovať do skupín na základe ich predpokladanej hodnoty alebo ich účelu. Takéto rozdeľovanie opisuje Hlava III zákona, ktorá hovorí o druhoch a režimoch zákaziek. Zákazky sa podľa druhov uvedených v § 14 rozdeľujú na:

1. Verejné zákazky na dodávky – ide o dodanie hmotného produktu (veci, zvieratá alebo ovládateľných prírodných síl) s výnimkou predmetov používaných na vykonanie verejnej zákazky na stavebnú prácu.
2. Verejné zákazky na služby – ide o zaobstaranie výkonu nejakej služby.
3. Verejné zákazky na stavebné práce – ide o zaobstaranie výkonu stavebnej práce, ktorou môže byť akákoľvek činnosť uvedená v oddiele 45 hlavného slovníka jednotného klasifikačného systému pre verejné zákazky, zhotovenie stavby alebo poskytnutie projektových činností súvisiacich s konkrétnou stavebnou prácou.

Zákazky na základe ich hodnoty zákon taktiež rozdeľuje podľa § 25 až §27 do troch režimov:

1. Nadlimitná verejná zákazka – je taká, ktorej predpokladaná hodnota presahuje určený finančný limit stanovený vládou podľa predpisov Európskej únie.
2. Podlimitná verejná zákazka – jej predpokladaná hodnota nepresahuje finančný limit stanovený pre nadlimitnú verejnú zákazku a je zároveň vyšší ako limit stanovený pre verejné zákazky malého rozsahu.
3. Verejná zákazka malého rozsahu – jej finančné limity sa rovnajú alebo sú nižšie ako 2 mil. Kč na dodávky a služby a 6 mil. Kč na stavebné práce.

2.3 Aktéri vo verejnom obstarávaní

Podľa zákona považujeme za hlavných aktérov vo verejnom obstarávaní subjekty dvoch strán obchodu, zadávateľa a dodávateľa.

Proces verejného obstarávania začína od verejného zadávateľa. Nemusí sa jednať len o štát Českej republiky, medzi zadávateľmi možno rozlišovať aj iné subjekty. Môže ísť aj o menší územný samosprávny celok, príspevkové organizácie alebo Českú národnú banku. Zadávateľom verejnej zákazky môže byť taktiež iná právnická osoba, ktorá bola buď založená za cieľom uspokojovania verejného záujmu, alebo je financovaná iným verejným zadávateľom.

Do súťaže verejnej zákazky sa môžu potenciálni dodávatelia zapojiť prostredníctvom ponúk. Dodávateľom sa podľa § 5 rozumie právnická či fyzická osoba ponúkajúca poskytnutie služby, dodávky a stavebnej práce.

Aj napriek tomu, že podľa zákona nie sú kontrolné orgány vedené ako aktéri verejného obstarávania, je dôležité neopomenúť ich rolu. Do procesu obstarávania môžu v tejto role vstupovať *Úřad na ochranu hospodářské soutěže* (ďalej už len ÚOHS) alebo *Nejvyšší kontrolní úřad* (ďalej už len NKÚ).

ÚOHS je ústredným orgánom štátnej správy ČR, ktorá disponuje právomocami na zaistenie plynulého fungovania trhu s ohľadom na ochranu hospodárskej súťaže (ÚOHS, 2020). Jeho zriadenie vyplýva zo Zákona č. 273/1996 Sb., zatiaľ čo jeho pôsobnosť vyplýva zo Zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku. Okrem iného sa úrad stará o dohľad a kontrolu verejných zákaziek, spravidla sa špecializuje na proces zadávania, konkrétne procesno-právnu stránku. Pod takýmto označením si možno predstaviť činnosti úradu ako je kontrola lehôt, správnosť vyplnenia potrebných formulárov či dodanie príloh (rozhovor so Schmidtom, 2020).

NKÚ je nezávislým orgánom ČR, ktorého zriadenie vyplýva z článku 97 Ústavy ČR a jeho pôsobnosť je bližšie zadefinovaná Zákom č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Zjednodušene je to orgán, ktorý sa zoberá celkovou kontrolou hospodárenia štátu a plnenia rozpočtu. S ohľadom na verejné obstarávanie môže NKÚ pristúpiť ku kontrole nakladania s finančnými prostriedkami zadávateľa. Príkladom činnosti úradu vo veci verejných zákaziek môže byť kontrola prípadov verejných zákaziek zadávaných bez súťaže (NKÚ, 2013), kontrola centralizovaného zadávania (NKÚ, 2018), a iné.

2.4 Druhy zadávacích konaní

Verejný zadávateľ má možnosť vybrať si, akou formou bude zadaná súťaž o zákazku. Výber súvisí s obsahom zákazky a potrebami zadávateľa. Druhy konaní sú uvedené v § 3:

1. Zjednodušené podlimitné konanie.
2. Otvorené konanie.
3. Užšie konanie.
4. Rokovacie konanie s uverejnením.
5. Rokovacie konanie bez uverejnenia.
6. Konanie so súťažným dialógom.
7. Konanie o inovačnom partnerstve.
8. Koncesné konanie.
9. Konanie pre zadanie verejnej zákazky v zjednodušenom režime.

Dlhodobu je najčastejšie využívaným druhom konania otvorené konanie³ (MMR ČR, 2017).

Otvorené konanie je, ako už z názvu vyplýva, otvorené neobmedzenému počtu oprávnených dodávateľov na uchádzanie sa o verejnú zákazku. Dodávatelia podávajú potvrdenie o kvalifikácii až s ponukou. Otvorené konanie je možno využiť pri nadlimitných aj podlimitných zákazkách. Verejné zákazky malého rozsahu sa riadia podľa výnimky.

Užšie konanie sa od otvoreného odlišuje najmä povinnosťou dodávateľov preukázať splnenie požadovaných kvalifikácií pred podaním ponúk. Rovnaký postup platí aj pre rokovacie konanie s uverejnením, ktoré však v prípade nadlimitnej zákazky musí spĺňať podmienky uvedené v § 60. Situácie, v ktorých ho možno využiť, sú napríklad predošlé zrušenie otvoreného či užšieho konania rovnakej verejnej zákazky, špecifické požiadavky na dodávateľa či zvláštne okolnosti spôsobené charakterom zákazky (Poremská, 2017, str. 74).

Rokovacie konanie bez uverejnenia nie je využívané často. Využíva sa v špeciálnych prípadoch opísaných v § 63. Konanie nie je verejné, zadávateľ o zákazke rokuje len s vybranými dodávateľmi, a tak je najmenej transparentné, čím si vyžaduje časté

³ Podľa štatistik *Informačného systému o verejných zákazkách* (www.isvz.cz) v časovom rozmedzí 1. 1. 2014 – 1. 5. 2020.

angažovanie kontrolných orgánov. Posledné konanie, ktoré je v tejto časti vymedzené, je konanie so súťažným dialógom. Podmienky jeho použitia sú zhodné s podmienkami rokovacieho konania s uverejnením. Využíva sa zväčša v prípade, že obsah zákazky bude zložité naplniť. Zadávateľ s účastníkmi vedie súťažné dialógy, počas ktorých sa snažia dopracovať k čo najefektívnejšiemu riešeniu. V dôsledku priebehu dialógov pred podaním konečných ponúk má toto konanie potenciál trvať dlhšie ako iné druhy.

2.5 Hodnotenie ponúk

Kritériá hodnotenia sa môžu líšiť na základe charakteru zákazky. Zákon však ustanovuje základné pravidlá pre hodnotenie nadlimitných zakaziek, a to v § 114 až § 119.

Zadávateľ je povinný v dokumentácii vysvetliť, na základe akého princípu sa bude vyhodnocovať ekonomická výhodnosť ponuky. Uviesť musí aj kritériá hodnotenia, metódu vyhodnotenia a váhu medzi jednotlivými kritériami. Ekonomická výhodnosť sa rovná buď pomeru medzi cenou ponuky a jej kvalitou, resp. cenou životného cyklu a kvality, alebo sa vyhodnocovanie čisto opiera o cenové ponuky a cenové ponuky životného cyklu. Pokiaľ ide o konanie so súťažným dialógom a o konanie o inovačnom partnerstve, zadávateľ nemôže vyhodnotiť ponuky dodávateľov na základe ekonomickej výhodnosti stanovenej len na cenách ponúk.

V novom Zákone č. 134/2016 Sb. je § 116 špeciálne vyhradený pre otázku „kritériá kvality“. Môže byť komplikované hodnotiť kvalitu projektov objektívne. Zákon teda ustanovuje, že kritérium kvality musí byť stanovené tak, aby bolo podľa neho možné ponuky zrovnávať a zároveň, aby ho bolo možné v rámci ponúk overiť. Medzi takéto kritériá zväčša patrí technická úroveň, estetické a funkčné vlastnosti či sociálne a environmentálne vlastnosti predmetu verejnej zákazky a životného cyklu verejnej zákazky. Ak zadávateľ v zadaní stanoví pevnú ponukovú cenu, má možnosť hodnotiť ponuky iba na základe vopred stanovených kritérií kvality.

Po zahájení hodnotenia zadávateľ hodnotí jednotlivé ponuky podľa pravidiel v zadávacej dokumentácii, následne spíše správnu o hodnotení ponúk.

Vyplývajúc zo zákona má zadávateľ povinnosť za dodávateľa verejnej zákazky zvoliť uchádzača, ktorý poskytol ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku (podľa vopred zadaných kritérií hodnotenia od zadávateľa). Ak v súťaži poskytol ponuku len jeden uchádzač, môže byť vybraný bez hodnotenia. Zadávateľ následne musí od vybraného

dodávateľa žiadať potvrdenie o jeho kvalifikácii. Pokiaľ sa zistí, že dodávateľ nie je schopný dodať doklad o svojej kvalifikácii alebo poskytnúť plnú identifikáciu svojho majiteľa, zadávateľovi je umožnené uchádzača zo súťaže vylúčiť. Po oficiálnom výbere dodávateľa musí zadávateľ svoje rozhodnutie neodkladne oznámiť a zverejniť všetky oficiálne dokumenty, ako hodnotenie ponúk a výsledky posudzovania.

3 Teoretické východiská

Predmet výskumu, avizovaný v prechádzajúcich častiach, ktorým je skúmanie prekážok vo verejnom obstarávaní, je potrebné oprieť o relevantnú teóriu. Prekážky sa vo verejnom obstarávaní môžu vyskytovať v niekoľkých štádiách. Preto bude v nasledujúcej časti najprv popísané rozdelenie procesu verejného obstarávania do jednotlivých fáz podľa Langra a Ochranu (2015). Nasledovať bude oboznámenie sa s teóriou Faktorov ovplyvňujúcich dĺžku procedúr vo verejnom zadávaní od Plačeka, Schmidta, Ochranu a spol. (2019).

3.1 Fázy verejného obstarávania

Verejné obstarávanie je komplexný proces pozostávajúci z rôznych právne uložených činností, povinných pre zadávateľa aj uchádzačov. Ako je časté v akademickom prostredí, pre lepšie pochopenie a ľahšie skúmanie existuje tendencia rozložiť objemné procesy na menšie časti. Podľa štúdie, ktorú si v roku 2013 nechala vypracovať Európska komisia (2013, str. 45), možno tento proces rozdeliť do troch základných fáz T1 až T3.

Fáza T1 „pre-bidding“ (voľným prekladom „fáza predponuková“) je počiatkom celého procesu. Táto fáza je zahájená posúdením konkrétnych potrieb verejného zadávateľa, ktorý následne vypracuje (buď sám alebo s vonkajšou pomocou) zadanie verejnej zákazky. V tejto fáze zároveň dochádza k určeniu formy zákazky, a teda k určeniu jej rozsahu, druhu zadávacieho konania atď.

Fáza T2 „bidding“ (voľným prekladom „fáza ponuková“) prebieha po vyhlásení zákazky v čase, keď sa do súťaže môžu začať zapájať uchádzači o zákazku. Fáza T2 taktiež zahŕňa proces hodnotenia ponúk a konečný výber dodávateľa.

Fáza T3 „post-bidding“ (voľným prekladom „fáza poponuková“) je fázou konečnou. Ide o naplnenie dohody medzi zadávateľom a dodávateľom, prebieha realizácia a kontrola zákazky.

Členenie procesu však nie je jednotné, rôzna literatúra môže verejné obstarávanie vzhľadom na svoje potreby deliť rôznymi spôsobmi. Podrobnejšie členenie procesu verejného obstarávania ponúka napríklad praktická príručka o zadávaní verejných zákaziek vydaná Európskou komisiou v roku 2015 (str. 8). Tá rozdeľuje proces verejného obstarávania do 6 fáz, a to na prípravu a plánovanie, zverejnenie, podávanie ponúk a výber

uchádzačov, hodnotenie ponúk, zadanie zákazky, prevedenie zákazky. Takéto členenie však nie je nutné pre účely tejto práce.

V praktickej časti autorka používa rozšírené členenie fáz T1 až T3 o fázy T0 a T4 podľa rozdelenia fáz od Langra a Ochrany (2015, str. 134).

Vo svojom článku sa autori zaujímali o korupciu vo verejnom obstarávaní. Všeobecný model fáz T1 až T3 nepokryl časový úsek, keď podľa autorov dochádza ku iniciácii systematickej korupčnej činnosti a tomu, keď je korupčná činnosť ukončená. Preto vznikli dve nové fázy T0 a T4, ktoré nie sú presne vyhranené časovo ani obsahovo. Môžu však hrať významnú rolu v rámci celého procesu verejného zadávania.

3.2 Faktory ovplyvňujúce predĺženia vo verejnom zadávaní

Pri snahe dosiahnuť zefektívnenie verejného zadávania je dôležité identifikovať slabé miesta, ktoré vedú k zlyhaniu a predĺženiam v obstarávaní. Jedine takto je možné objektívne posúdiť, kde sa vyskytujú chyby, a tým ich začať riešiť.

Faktormi, ktoré majú vplyv na predĺženia vo verejnom zadávaní ČR, sa jedinečne zaoberala štúdia od Plačka, Schmidta, Ochrany a spol. (2019), v ktorej sú všetky stavebné verejné zákazky ČR z rokov 2010 až 2015 podrobené analýze. Práca prostredníctvom štyroch hypotéz skúma, či majú rôzne faktory vplyv na trvanie verejných zákaziek. Faktory, ktoré sa berú do úvahy, sú typ zadávateľa, očakávaná hodnota zákazky, otvorenosť procesu obstarávania a nakoniec metóda hodnotenia.

3.2.1 Zadávateľ

Výskum uvádza, že v rámci faktoru zadávateľa zohráva významnú rolu úroveň decentralizácie. Výsledky ukazujú výrazne kratšie trvanie zákaziek, ktoré sú zadane obcami, zatiaľ čo pri krajoch alebo ministerstvách pozorujú vysoký nárast v dobe trvania zadávania. Podľa práce vydanéj OECD (2000, str. 6) oplýva decentralizované obstarávanie mnohými ďalšími benefitmi vrátane kratších časových rámcov, ktoré znižujú byrokratickú záťaž pre zadávateľa aj dodávateľov, menšie riziko korupcie a menšiu šancu pochybenia, ktoré by spôsobili zbytočné plytvanie zdrojov.

3.2.2 Očakávaná hodnota zákazky

Podľa výskumu rovnako vplýva na predĺženia očakávaná hodnota zákazky. Dlhšie predĺženia sa vyskytujú pri zákazkách vedených v nadlimitnom režime. Výsledok možno interpretovať niekoľkými spôsobmi. Dôvodom môže byť zvýšené riziko výskytu korupčných procesov (OECD, 2007, str. 29), komplexnosť zákazky indikovaná vysokou cenou či možnosť nadlimitných zákaziek pozostávajúcich z niekoľkých častí (§101 Zákon č. 134/2016 Sb.). V prípade nadlimitných zákaziek každopádne možno očakávať potrebu dlhšieho času na prípravu zadania zákazky, vypracovanie návrhov od uchádzačov, hodnotenie ponúk a samotnú implementáciu.

3.2.3 Otvorenosť procesu obstarávania

Aj napriek tomu, že zákazky v obmedzenom druhu konania väčšinou oplývajú menším počtom uchádzačov, ktorí sú vysoko špecializovaní, podľa príručky Európskej komisie (2015, str. 18) to automaticky neznamená rýchly priebeh súťaže. V porovnaní príručka radí medzi výhody otvoreného obstarávania rýchlosť samotného konania a úsporu času na jednotnom zaslaní všetkých dokladov od všetkých uchádzačov naraz. Výsledok výskumu sa zhoduje s porovnaním z príručky. Plaček, Schmidt, Ochrana a spol. (2019, str. 323) ako pravdepodobnú príčinu uvádzajú vyšší počet štádií, ktorými sa prechádza v uzavretých konaniach.

3.2.4 Metóda hodnotenia ponúk

Z výsledkov výskumu taktiež vyplýva, že dĺžka procesu verejného obstarávania je nižšia, ak sa jedná o zákazky, ktoré majú byť hodnotené výlučne na základe cenového kritéria, čo znamená, že vyhráva ponuka s najnižšou cenou. Hodnotenie pozostávajúce z viacerých kritérií často prezentuje problém už pri zostavovaní zadávacej dokumentácie, keď zadávateľ s ťažkosťou určuje, ako bude kritérium kvality definovať a ako bude neskôr hodnotené.

4 Metodológia

Táto časť práce sa zameriava na spôsoby prevedenia výskumu, na použité metódy, výskumný design, metódy zberu dát a ich následnú analýzu. Zvolenie vhodnej metodológie je dôležitým krokom ovplyvňujúcim výsledný efekt výskumu, nakoľko ovplyvňuje celý rámec a bázu na jeho ukotvenie a orientáciu (Ochrana, 2019, str. 21).

Podľa Veselého a Nekolu (2007, str. 144) je možno k výskumom pristupovať buď pozitívne (objektivisticky), alebo normatívne (neobjektivisticky). Nakoľko si výskum dáva za cieľ popísať, vysvetliť a konfrontovať problematiku, zároveň sa snaží vyvarovať subjektívnym hodnoteniam autorky, volí objektivistický typ metodológie.

4.1 Výskumný design

V rámci klasifikovania metód výskumu možno túto prácu radiť medzi kvalitatívne výskumy. Konkrétne ide o jednopřípadovú štúdiu (*single-case study*), ktorá sa zaoberá verejným obstarávaním Informačného systému pre dozor nad hazardnými hrami. Zvolením prípadovej štúdie je výskumu umožnené podrobne sa zaoberať malým počtom fenoménov, ktoré skúma do hĺbky a v ich súčasnom kontexte (Olecká, Ivanová, 2010, str. 63).

4.2 Metódy zberu a analýza dát

Dáta boli pre výskum zozbierané dvoma hlavnými spôsobmi, ktoré sú opísané v nasledujúcich odsekoch.

a) *Expertné rozhovory a obsahová analýza*

Ako je typické pre prípadovú štúdiu, výskum začal zberom primárnych dát prostredníctvom rozhovorov. Výber respondentov bol uskutočnený so zámerom reprezentovať uhly pohľadu troch hlavných aktérov vo verejnom obstarávaní: zadávateľ (Ministerstvo financií ČR), dodávateľ (NaviData, s. r. o.) a kontrolný orgán (ÚOHS). Na základe želania jedného respondenta ostáva jeho identita v anonymite. Respondent a2 zároveň nesúhlasil s nahrávaním rozhovoru, preto autorka nedisponuje nahrávkou ani prepisom. Rozhovor bol zachytený pomocou poznámok autorky. Nasledujúca tabuľka informuje o pôsobení respondentov a vykonaných rozhovoroch:

Tabuľka 1 Zoznam respondentov a rozhovorov

Respondent	Oblasť pôsobenia	Typ rozhovoru	Trvanie rozhovoru
<i>Respondent a1</i> JUDr. Ondrej Závodský, Ph.D.	MF ČR sekce 09 – Právni a majetek státu	Pološtruktúrovaný	30 minút
<i>Respondent a2</i> anonymný	MF ČR sekce 08 – Státní tajemník	Pološtruktúrovaný	70 minút
<i>Respondent a3</i> Mgr. Ing. Martin Schmidt, Ph.D.	ÚHOS	Štruktúrovaný: e-mailová komunikácia	-
<i>Respondent a4</i> Ing. Karel Něměček	Navidata, s. r. o. – Obchodný riaditeľ	Štruktúrovaný: e-mailová komunikácia	-

Zdroj: Vlastné spracovanie

Rozhovory boli získané v časovom rozmedzí dvoch rokov so súhlasom pre použitie na akademické účely. Použité boli techniky ako osobný rozhovor (face-to-face), taktiež emailová komunikácia.

Textové formy rozhovoru boli následne podrobené obsahovej analýze. Hlavnými vyhľadávanými prvkami boli príčiny pre zlyhanie zákaziek. Tieto príčiny boli následne roztriedené podľa svojho výskytu na časovej osi trvania verejného obstarávania do skupín jednotlivých fáz procesu verejného obstarávania. Výskum informuje o prienikoch vo výpovediach respondentov.

b) Desk research

Súčasne so získavaním dát prostredníctvom respondentov prebiehalo aj štúdium sekundárnych dát. Pre podloženie výpovedí od respondentov, a teda vyhnutiu sa neobjektívnemu pohľadu na problematiku, sa výskum opiera o rôznu verejne dostupnú dokumentáciu zákaziek (zákony, zadávacía dokumentácia, dokumentácia o správnom konaní, vysvetlenia, doplňujúce formuláre atď.) a rovnako o odbornú literatúru, ktorá pojednáva o problematike prekážok vo verejnom zadávaní.

5 Praktická časť

5.1 Informačný systém pre dozor nad hazardnými hrami

Autorka považuje za dôležité predstaviť kontext vzniku zákazky. Obsahom zákazky bol informačný systém, pre ktorý vznikla potreba v rámci zavedenia nového Zákona č. 186/2016 Sb., o hazardných hrách.

Konštrukcia a implementácia nového zákona bola reakciou na vtedajší stav hazardu v Českej republike. Monitorovacie stredisko pre drogy a závislosť (Mravčík, 2016, str. 72) evidovalo v roku 2014 v problematickom pásme závislosti na hazarde 130 až 200 000 osôb (1,5 – 2,3 % dospeljej populácie).

Na novom zákone začal v roku 2015 pracovať tím Ministerstva financií ČR na čele s vtedajším námestníkom ministra financií pre oblasť majetku štátu JUDr. Ondřejom Závodským, Ph.D. Ten za podnet na vznik nového zákona označoval absolútnu zastaranosť právnej normy toho pôvodného. *„Ten zákon nesplňoval to, čo by asi v modernej dobe mal. Jednak nebol schopný vôbec reagovať na ten stav v Českej republike“* (rozhovor so Závodským, 2018).

Nový zákon mal za úlohu zaviesť niekoľko zásadných opatrení a vytvoriť kompletne nové nastavenie prostredia hazardu. Dôležitou časťou bolo prinavrátiť právomoc v oblasti regulácie hazardu späť obciam (§ 115, Zákon č. 186/2016), ktoré získali právo rozhodovať o vydaní, zmene alebo zrušení povolení na prevádzkovanie a umiestňovanie hazardných hier. Nové právomoci nadobudol aj colný úrad, ktorý bol zákonom poverený vykonávaním dozoru nad dodržiavaním zákona a prejednávaním priestupkov (§ 116, Zákon č. 186/2016).

Významnou súčasťou zákona bolo aj nové nastavenie prevádzkovania on-line hazardu, ktorý starý zákon nebol schopný regulovať. Nové pravidlá pre internet znamenali to, *„aby sa hazardné hry... na internete zlegalizovali, podrobili sa tej regulácii a zároveň sa teda ako pomerne prísne zdanili“* (rozhovor so Závodským, 2018).

K zmenám došlo i v rámci zdaňovania. Podľa § 4 Zákona č. 187/ 2016 Sb., o dani z hazardných her sa lotériová daň zvýšila z pôvodných 20 % na 35 % v technickej hre a 23 % v ostatných hrách, napr. losy, lotérie a číselné hry (od 1. 1. 2020 daň z lotérie taktiež zvýšená na 35 % podľa čl. XI Zákona č. 364/2019). Najmä toto opatrenie spustilo na nový zákon vlnu kritiky.

V neposlednom rade mal nový zákon uviesť do praxe tzv. „Informačný systém pre dohľad nad hazardnými hrami“. Informačný systém mal poskytnúť štátu nástroj na regulovanie účasti českých obyvateľov v hazardných hrách. Systém mal v princípe fungovať ako komplexný zoznam, ktorý registruje všetky legálne prevádzky a zároveň hráčov a ich vstupy do hry. Systém mal zároveň obsahovať register vylúčených osôb, to znamená akýsi zoznam ľudí, ktorí by neboli pripustení k hre. Dôvodov na vylúčenie je hneď niekoľko. Vylúčená je podľa § 16 Zákona č. 186/2016 Sb.:

- osoba, ktorá poberá prídavky v hmotnej núdzi (s výnimkou okamžitej pomoci);
- osoba, ktorá je staršia ako 18 rokov a je v zväzku s osobou, ktorá poberá prídavky v hmotnej núdzi;
- osoba, voči ktorej je právomocne zistený úpadok podľa zákona upravujúceho úpadok;
- osoba trestne stíhaná v súvislosti s hazardnými hrami;
- osoba vyhlásená za patologického hráča alebo v procese liečby zo závislosti;
- osoba, ktorá sama požiada o zápis do registra.

Príprava tak robustného systému, ktorý má obsahovať základné informácie o všetkých dospelých obyvateľoch Českej republiky a má byť k dispozícii 24 hodín denne akémukoľvek prevádzkovateľovi, bola podľa respondenta a2 (rozhovor, 2018) nad sily informatického tímu Ministerstva financií ČR, a preto sa s vyhotovením obrátili na externú pomoc. Prvá zákazka na vytvorenie informačného systému bola vyhlásená dva mesiace pred uplatnením nového zákona, ktorý do platnosti vstúpil 15. 6. 2016.

5.2 Prehľad procesu verejného obstarávania

5.2.1 Verejná zákazka: Dodávka a implementace Informačního systému pro dohled nad hazardními hrami

Prvá verejná zákazka na výrobu informačného systému bola zadaná 1. 4. 2016, v čase platnosti starého zákona o verejných zákazkách, Zákona č. 137/2006. Zadávateľom bolo Ministerstvo financií ČR na čele s vtedajším ministrom Ing. Andrejom Babišom. O procesy verejného obstarávania sa konkrétne starala sekcia 08 (*Státní tajemník*) odbor 66 (*Veřejné zakázky*). Ako vyplýva zo zadávacej dokumentácie, šlo o nadlimitnú zákazku, ktorá mala „*vysúťažiť*“ vybudovanie informačného systému spravujúceho všetky dáta

a údaje v oblasti regulácie hazardných hier“ (MF ČR, 2016). Obsahovať mala nielen tvorbu systému, ale zároveň jeho údržbu a technickú podporu následného chodu. Ministerstvo zadalo zákazku v otvorenom konaní a stanovilo predpokladaný koniec lehoty na podanie ponúk na 30. 05. 2016.

5.2.2 Fáza T1

Pred vyhlásením zákazky prebehla prípravná fáza T1. Aj napriek tomu, že z nového zákona o hazardných hrách vyplývala určitá predstava o tom, ako by mal informačný systém fungovať, zadávateľ nebol schopný tieto predstavy premeniť do konkrétneho zadania, ktoré by mohlo slúžiť ako podklad pre vypracovanie ponúk potenciálnych dodávateľov. Odbor verejných zákaziek na MF ČR neoplyval pracovníkmi s dostatočnými znalosťami v technickej sfére na to, aby bolo zadanie vypracované samotným zadávateľom. Do procesu zadávania tak bola prizvaná externá firma, ktorá zadanie na zákazku vypracovala a odovzdala ministerstvu za finančnú čiastku. Respondent a2 neuviedol meno agentúry. Technickú správnosť zakúpenej zadávacej dokumentácie však na MF ČR nemal kto skontrolovať. Respondent a2 (rozhovor, 2018), ktorý sa na celom procese obstarávania podieľal, vysvetľuje, že práve tento krok možno považovať za prvú významnú chybu na strane zadávateľa. Externá konzultačná agentúra totiž ministerstvu podľa respondenta a2 (rozhovor, 2018) dodala vysoko závadnú dokumentáciu, „v ktorej sa pasáže opakovali niekoľkokrát, veci si tam vzájomne odporovali“, zadanie bolo máťuce a neprofesionálne. Počiatočná zadávacia dokumentácia mala rozsah niekoľkých stoviek stránok vrátane desiatich príloh, pričom na jednu z nich nadväzovalo ďalších 6 dokumentov (MF ČR, 2016).

Zadávacía dokumentácia obsahovala aj popis hodnotenia ponúk dodávateľov. Pred počiatkom súťaže bola stanovená metóda hodnotenia podľa ekonomickej výhodnosti, ktorá sa určovala na základe dvoch čiastkových kritérií. Prvým bola cena ponuky s váhou 60 %, druhým bola technická úroveň ponúknutého riešenia s váhou 40 %, ktorá zastávala kritérium kvality. Němeček (rozhovor, 2020) však upozorňuje, že „hodnotenie kvality ponúk je u IT zákaziek ťažko porovnateľné... Je lepšie spracovať na strane zadávateľa štúdiu, ktorá posúdi vhodné technologické riešenie ako prvú samostatnú zákazku a až potom zadá druhú zákazku, samotné spracovanie už vyšpecifikovaného rozsahu a technológie“. V prípade zákazky na informačný systém samozrejme k takejto príprave

nedošlo. Kritérium kvality bolo v zadávacej dokumentácii rozdelené do dvoch subkritérií, Architektúra a bezpečnosť navrhovaného riešenia informačného systému a Projektový plán s váhami 75 % k 25 %.

5.2.3 Fáza T2

Ministerstvo bez vedomia o počiatocnom pochybení s procesom obstarávania pokračovalo, verejnú zákazku verejne ohlásilo a následne zverejnilo zadávaciu dokumentáciu. Podľa § 49 Zákona č. 137/2006 Sb. vzniká dodávateľom právo na vyžiadanie si dodatočných informácií o zákazke. Pod dodatočnými informáciami si možno predstaviť akékoľvek otázky súvisiace so zadávacou dokumentáciou, ktoré ju majú nejakým spôsobom bližšie vysvetliť alebo objasniť. Zákon taktiež upravuje predĺžovanie lehôt, a to v § 40 odseku 3, kde je zadávateľ povinný lehotu na podanie ponúk predĺžiť, ak dôjde k zverejneniu dodatočných informácií, ktoré pozmeňujú podmienky súťaže či zadávaciu dokumentáciu ako takú. V takom prípade dochádza k predĺženiu o primeranú lehotu, ktorej dĺžka ostane na zadávateľovi. Ten však musí zobrať do úvahy závažnosť vykonanej zmeny a na jej základe dĺžku posunu stanoviť, minimálne odporúčanie je 3 dni (Grafnetter, 2015).

Odpoveď a prvé predĺženie prišli podľa dokumentácie o dodatočnej informácii č. 1 (MF ČR, 2016) už 19. 04. 2016. Žiadosti kontinuálne pribúdali, spolu s nimi i predĺženia lehoty na podanie ponúk.

Respondent a2 (rozhovor, 2018) informoval, že situácia na ministerstve začala vážnieť, vtedajší minister Babiš nariadil, „*aby sa vyškrtlo subjektívne hodnotenie kvality*“. Hodnotiace kritéria boli 30. 09. 2016 zredukované na kritérium ponukovej ceny v rámci zmeny zadávacej dokumentácie o dodatočné informácie č. 14, 21, 47 (MF ČR, 2016).

V snahe prijať čo najkvalitnejšie ponuky však zadávateľ definoval v zadávacej dokumentácii aj novú požiadavku na dodávateľov, ktorí mali vo svojich ponukách po novom uviesť reálny postup práce na systéme. Zmena formy hodnotenia znovu zresetovala proces súťaže, zatiaľ čo požiadavka na popis reálneho postupu práce spustila novú vlnu otázok od dodávateľov. V prípade skúmanej zákazky dodávatelia podali celkom 59 žiadostí o dodatočné informácie. Každá žiadosť musela byť zo zákona preskúmaná a zadávateľ musel do niekoľkých dní zverejniť odpoveď.

Respondent a2 (rozhovor, 2018) podotkol, že zhruba polovica z týchto žiadostí bola zaslaná firmou PCP EURO – Power Euro Police, s. r. o. Bližšie preskúmanie firmy PCP EURO, s. r. o. v živnostníckom registri odhaľuje jej široké zameranie služieb. Medzi desiatku záznamov o spustenej činnosti z 25. 05. 2009 patrí aj služba poskytovania softwaru, poradenstva v oblasti informačných technológií, spracovania dát, hostingových a súvisiacich činností a webových portálov (KURZY.CZ, 2020).

Na oficiálnych webových stránkach firmy PCP EURO (PCP EURO, 1998) však firma nemá takúto službu zaradenú medzi poskytovanými.

V skutočnosti sa primárne prezentuje ako sprostredkovateľ ochranných a detektívnych služieb. Ponúkané pracovné miesta sú výhradne na pozíciu „detektíva v obchodnom centre“ a referencie odkazujú len na klientov využívajúcich ich ochranné služby. Medzi svoje ďalšie aktivity zaraďujú napríklad aj ekonomické poradenstvo, manažérsku činnosť alebo právne služby a poradenstvo. Ponúka sa možnosť polemizovať nad kompetenciou takejto firmy vytvoriť robustný informačný systém. Komplexnosť systému vyžaduje pri výrobe znalosť dlhoročných odborníkov špecializujúcich sa na tvorbu informačných systémov.

Respondent a2 (rozhovor, 2018) je presvedčený, že šlo o formu sabotáže v snahe oddialiť dokončenie alebo úplne zrušiť verejnú zákazku na informačný systém. Definitívne však takéto podozrenie na základe dostupných informácií nemožno dokázať.

Lehota podania bola nakoniec oficiálne ukončená až 28. 12. 2016, a teda skoro o 6 mesiacov neskôr ako bolo pôvodne stanovené. Ponuky podalo Ministerstvu financií celkom 12 dodávateľov. Nasledovať malo ukončenie fázy T2 vo forme vyhodnotenia ponúk, avšak proces hodnotenia narušil Úrad na ochranu hospodárskej súťaže.

Deň pred ukončením lehoty, 27. 12. 2016, dostal ÚOHS návrh na preskúmanie úkonu zadávateľa MF ČR vo veci verejnej zákazky „Dodávka a implementace Informačního systému pro dohled nad hazardními hrami“, a to z dôvodu nastavenia zadávacej dokumentácie netransparentným spôsobom a preto, že obsahuje požiadavky rozporné so zákonom (ÚOHS, 2017).

Podanie návrhu sa riadi podľa § 250 Zákona o zadávaní verejných zákaziek. „Podaním návrhu je zahájené správne konanie a uplatňuje sa blokačná lehota“, uvádza Schmidt (rozhovor, 2020). „Úrad dostane návrh, vyžiada si dokumentáciu a vyjadrenie od zadávateľa, preveruje namietnuté pochybenia a nakoniec vydá rozhodnutie.“ Na konci januára pre podozrenie z pochybenia zadávateľovi úrad teda zakázal uzatvoriť verejnú

zákazku zmluvou na naplnenie zákazky s ktorýmkoľvek z dodávateľov a začalo sa vyšetrovanie. Predtým, než stihol ÚOHS vyvodit' akýkoľvek záver zo šetrenia, MF ČR mu doručilo rozhodnutie o zrušení zadávacieho konania.

Z uznesenia (ÚOHS, 2017) vyplýva, že MF tak učinilo z dôvodu nevyrovnania sa so žiadosťou o dodatočnú informáciu zo 14. 12. 2016 v lehote stanovenej § 49 ods. 2 zákona. So zrušenou zákazkou bolo zrušené aj šetrenie zákazky úradom, nakoľko sa stalo bezpredmetným. Možno konštatovať, že sa zrušenie zákazky v takom štádiu mohlo aj napriek zlyhaniu a finančným stratám zadávateľovi stále vyplatiť viac ako v nej pokračovať, a to aspoň z časového hľadiska.

Schmidt (rozhovor, 2020) hovorí, že *„keď je to ešte živá zákazka pred podpisom, môže zákazku (šetrenie ÚOHS) pretiahnuť o niekoľko mesiacov..., pokiaľ je chyba v zadávacích podmienkach, zruší sa celá zákazka a ide sa znovu..., zbrzdzenie môže byť kľudne aj rok.“* Proces verejného obstarávania tak skončil vo fáze T2 „bidding“.

V procese zadávania verejnej zákazky možno vypozerovať niekoľko pochybení, ktoré môžeme v konečnom dôsledku označiť za prekážky spôsobujúce kolaps celej zákazky. Základnou prekážkou procesu bola nezrozumiteľná zadávacia dokumentácia a neznalosť zadávateľa v oblasti IT.

Němeček (rozhovor, 2020) opisuje problematiku zadávacej dokumentácie ako najväčší problém v systéme verejného obstarávania ČR. *„Pre zákazky v IT segmente vidíme ako problematické neúplnú zadávaciu dokumentáciu ako vo funkčnej, tak v technickej časti zadania. Táto nejednoznačnosť potom spôsobuje veľké možnosti doplňujúcich otázok, prípadne podanie neporovnateľných ponúk uchádzačov a ich protesty proti zadávacej dokumentácii.“* Ako uvádza Němeček, k zadávacej dokumentácii sa hromadili žiadosti o dodatočné informácie. Tie spôsobili predĺženie lehoty šesťdesiatich dní o dvojnásobok pôvodného trvania. Nedostatočný prehľad zadávateľa v IT sfére komplikoval jednak odpovedanie na žiadosti o DI a bol zároveň dôvodom pre zmenu posudzovania hodnotiacich kritérií v priebehu súťaže.

Odhladnuc od interných faktorov, môžeme v hodnotení priebehu zákazky vypozerovať ešte jeden prekážkový faktor. Ide o prekážky, ktoré spôsobil vonkajší aktér. V tomto prípade ide o firmu PCP EURO, Power Euro Police, s. r. o., ktorej činnosť v rámci súťaže núti pozorovateľa k zamysleniu sa nad potenciálnym úmyslom firmy sabotovať túto zákazku. Firma prevádzkujúca detektívne služby vstúpila do súťaže medzi ďalších 11 profesionálnych IT firiem, podľa respondenta a2 (rozhovor, 2018)

produkovala zhruba polovicu odoslaných žiadostí na dodatočné informácie.

Deň pred koncom lehoty na podanie návrhov do súťaže odoslala žiadosť na preskúmanie zadania zákazky na ÚOHS, nárokuje si vyplatenie odškodného za spôsobenú ujmu zadávateľom. Odhliadnuc od konkrétneho prípadu, sabotáž zákaziek či ostatných potenciálnych dodávateľov je v praxi bežná.

Schmidt (rozhovor, 2020) konštatoval, že v prípade, *„keď chce dodávateľ zákazku sabotovať (nechať zrušiť alebo aspoň pretiahnuť), tak často môže... ÚOHS kludne môže zrušiť zákazku kvôli drobnej chybe, ktorá nemá na nič vplyv... Stačí, že nebol presne dodržaný zákon, ktorý je ale mnohokrát nejasný“*. Respondent a2 (rozhovor, 2018) vypovedá podobne, hovorí, že *„keď je na strane uchádzača extrémna motivácia k zhodeniu súťaže, dá sa zrušiť čokoľvek“*. Obaja respondenti taktiež informujú o nekalých praktikách sabotáže medzi dodávateľmi. Respondent a2 (rozhovor, 2018) spomína tzv. „vendor lock-in“ v oblasti IT systémov, keď *„už (štát) nie je schopný sa odviazať od toho pôvodného dodávateľa“*. Pri vypísaní novej zákazky pôvodný dodávateľ zákazku napáda rôznymi spôsobmi a nie je možné ju dokončiť. O rovnakej praktike hovorí i Schmidt (rozhovor, 2020): *„V praxi som sa stretával s návrhmi, kde sa napr. presúťažoval dodávateľ nejakej služby a súčasnému dodávateľovi sa mohlo vyplatiť preťahovať zákazku čo najdlhšie i za cenu toho, že by prišiel o kauciu⁴.“*

5.2.4 Fáza T0 a T4

Podvodné a korupčné správanie a z neho vyplývajúce aktivity v rámci trvania verejného obstarávania kladú Langr a Ochrana (2015) na časovú os rozdelenú na päť fáz. V predchádzajúcich odsekoch boli opísané fázy T1 a T2. Keďže zákazka nebola zadaná a realizovaná, nemohlo dôjsť k fáze „post-bidding“, teda fáze T3, v ktorej okrem implementácie prebieha aj hodnotenie úspešnosti zákazky. To však neznamená že na pozadí verejného obstarávania neprebehli paralelne fázy T0 a T4, v ktorých dochádza ku korupčnej činnosti aktérov. Langr a Ochrana (2015, str. 134) charakterizujú fázy T0 a T4 ako príznačné pre systematickú korupciu. Autorka sa domnieva, že existuje možnosť tieto fázy aplikovať po úprave vystupujúcich aktérov aj na individuálne korupčné správanie. Ak by tento výskum pracoval s verziou, že spomínaný dodávateľ PCP EURO,

⁴ Vstupná kaucia k návrhu podľa starého zákona o verejných zákazkách § 115 vo výške 1 % ponukovej ceny, ktorá slúži ako „poistka“.

s. r. o. skutočne konal s úmyslom sabotovať zákazku, bolo by potrebné začať motiváciou k takému správaniu. Respondent a2 (rozhovor, 2018) spomína, že vznikom informačného systému vznikol „*strach hazardného biznisu o zárobky*“. Počas súťaže taktiež nadobudol podozrenie, že spomínaný dodávateľ nekonal na svoj vlastný podnet, ale v mene niekoho, komu by implementácia informačného systému nemusela vyhovovať. Proti novému hazardnému zákonu sa vyhradilo hneď niekoľko podnikov v hazardnom svete. Od veľkých kasín cez malých prevádzkovateľov hazardu by regulovanie hráčov spôsobilo v hazardnej podnikateľskej sfére nemalý finančný deficit. Výročná správa o hazardnom hraní v Českej republike (2015, str. 8) uvádzala priemernú bilanciu u patologických hráčov (ktorí by boli z hrania prostredníctvom informačného systému vylúčení) činiacu v priemere – 745 000 Kč.

Ponúka sa možnosť sabotáže, pracujúca s potenciálnym vonkajším aktérom, ktorý pochádza z prostredia podnikania v hazardnej sfére. Tento aktér sa počas priebehu zadávania a súťaže stále pohybuje v paralelnej štruktúre, a teda sa nikdy priamo nestáva oficiálnym aktérom ako zadávateľ či dodávateľia. Vo fáze T0 by práve tento aktér začal korupčný proces plánovaním, ako zabrániť implementácii informačného systému. Druhým krokom vo fáze T0 by v tejto hypotetickej situácii bolo nadviazať kontakt s potenciálnym spolupáchatelom. Kontakt medzi aktérmi môže byť úplne nový alebo vyplývajúci z dlhšej spolupráce či osobnej známosti. Nasledovalo by vyjednávanie podmienok priebehu korupčnej činnosti na oboch stranách. Vo väčšine prípadov je korupčná činnosť motivovaná finančným obohatením sa, nakoľko sú peniaze čistou a rýchlou formou splátky (OECD, 2007, str. 47).

Po plánovaní a dohode môže spolupáchatel vonkajšieho aktéra vstúpiť do oficiálneho procesu súťaženia vo fáze T2 k ostatným dodávateľom a voľne sa uchádzať v otvorenom konaní o zákazku, ktorú však reálne neplánuje získať.

Korupčná činnosť je oficiálne ukončená až vo fáze T4, kde znovu v paralelnej štruktúre dochádza k vyhodnoteniu úspešnosti sabotážnej činnosti a následnému vyrovnaniu sa medzi jednotlivými zúčastnenými podieľajúcimi sa na páde zákazky. Ak je korupčná činnosť prevedená úspešne, jej existencia ostáva známa len medzi zahrnutými aktérmi a je ťažké ju dokazovať.

Autorka upozorňuje, že v predošlých odsekoch pojednávajúcich o korupčnej činnosti s cieľom zákazku sabotovať ide len o hypotetický opis priebehu, ktorý môže, ale nemusí reflektovať skutočný priebeh v rámci verejných zákaziek.

5.2.5 Dôsledky zrušenia verejnej zákazky

Zrušenie zákazky so sebou prináša radu nepríjemností. Všetci zúčastnení sa musia vyrovnáť s finančnými, ale aj časovými stratami. V prípade skúmanej zákazky došlo k stratám na transakčných nákladoch u zadávateľa a u dodávateľov.

Transakčné náklady zadávateľa sa zaraďujú do prvého časového úseku ex-ante (Pavel, 2007), nakoľko šlo o predbežné náklady spojené s prípravami vyhlásenia zákazky a jej vysúťážením. Okrem času a peňazí investovaných do zamestnancov, ktorí sa na realizácii zákazky podieľali vyše deviatich mesiacov, treba zohľadniť aj výdaje z vypracovania zadávacej dokumentácie externou konzultačnou agentúrou.

Respondent a2 (rozhovor, 2018) informoval, že nákup zadávacej dokumentácie vyšiel ministerstvo financií na niekoľko stoviek tisíc korún. Aj napriek nízkej kvalite vypracovania zadania stratil zadávateľ po použití zakúpeného produktu v oficiálnom vyhlásení zákazky nárok na reklamáciu. Chybná zadávacia dokumentácia mu spôsobila dodatočné výdaje v podobe zamestnania IT tímu, ktorý musel zadávaciu dokumentáciu v závislosti k žiadostiam o dodatočné informácie intenzívne upravovať.

Rovnaké transakčné náklady vznikli aj dodávateľom. Dvanásť z nich, ktorí do súťaže nakoniec návrhy podali, muselo 9 mesiacov zamestnávať ľudí, venujúcich sa vypracovávaniu a korekcii ponúk do súťaže. V rovnakej situácii sa ocitla aj firma NaviData, s. r. o. Vedenie firmy, v ktorej pracuje Ing. Karel Němeček, sa aktuálne nachádza v strede súdneho sporu so zadávateľom. Dôvodom je finančná škoda, ktorá vznikla vytvorením špeciálneho 4-členného tímu pripravujúceho návrh do súťaže.

Vyplýva tak z dokumentácie k návrhu na vydanie elektronického platobného rozkazu z roku 2018 (časť v prílohe č. 3). Firma si od MF nárokuje na 858 178 Kč, ktoré zodpovedajú hrubej mzde, sociálnemu, zdravotnému a zákonnému poisteniu pre zamestnancov za obdobie trvania zákazky od 5/2016 do 2/2017. V tomto období sa špeciálny tím venoval intenzívnej úprave návrhu riešenia zákazky podľa 59 DI. Dodávateľ upozorňuje na závažnosť finančnej záťaže aj skutočnosťou, že na uhradenie kaucie pre podanie návrhu v sume 2 000 000 Kč, si musela firma vziať pôžičku. Tú si vzala 25. 07. 2016, šlo o bezúročne splatnú do 31. 10. 2016, následne s úrokom 25 % p. a. do doby úhrady. Firma predpokladala, že do konca októbra bude podávacia lehota ukončená a ponuky budú vyhodnotené. Zákazka bola oficiálne zrušená až 28. 02. 2017, čo znamená, že dodávateľovi na úrokoch vznikla ďalšia finančná ujma vo výške 183 561 Kč.

Obvodný súd pre Prahu 1 vydal voči MF ČR návrh na vydanie elektronického platobného rozkazu vo výške 858 178 Kč plus 70 448 Kč ako náhradu za náklady konania. MF ČR proti návrhu podalo odpor, konanie sa preklopilo do klasického súdneho konania, ale podľa Němečka (rozhovor, 2020) „(súdne) jednanie zatiaľ nebolo nariadené, iba sa k žalobe vyjadril žalovaný“.

5.3 Vyhodnotenie kľúčových príčin zlyhania a prekážok

Tabuľka 2 Vyhodnotenie kľúčových príčin zlyhania a prekážok

Vplyvy na strane zadávateľa			Vplyvy mimo zadávateľa	
Neznalosť v oblasti informačných technológií			Možnosť potenciálnych dodávateľov ovplyvňovať priebeh súťaže	
↓			↓	
Neprehľadná a nekvalitne spracovaná zadávacia dokumentácia od externej agentúry			Aktívne vstupovanie do priebehu súťaže dodávateľom bez predpokladanej kompetencie	
↓	↓	↓	↓	↓
Opakované predĺženia skrz DI	Netransparentnosť zadania	Zmena hodnotiacich kritérií	Podanie ½ žiadostí o DI	Návrh na ÚOHS na preskúmanie zadania VZ

Zdroj: Vlastné spracovanie

5.4 Faktory ovplyvňujúce dĺžky procesov vo verejnom zadávaní

Posledná časť výskumu bude v nasledujúcich odsekoch pracovať s doposiaľ zistenými výsledkami zo skúmania prekážok vo verejnom zadávaní zákazky na informačný systém a teóriou od Plačka, Schmidta, Ochranu a spol. vychádzajúcou z práce s názvom „*Factors affecting the Length of Procedure in Public Procurement: The Case of the Czech Republic*“ (2019). Teória pracuje so štyrmi faktormi, z ktorých vyplývajú možné predĺženia v jej trvaní. Faktory a výsledky výskumu sú stručne popísané v teoretickej časti (viď 3.2).

V poslednom kroku výskumu sa autorka zaoberá štyrmi faktormi a spôsobmi, ktorými vplývajú na proces verejného obstarávania. Práca sa snaží bližšie popísať, z čoho vyplývajú tendencie faktorov vplývať na predĺženia vo verejnom zadávaní s odkazom na dôvody uvedené v pôvodnom výskume. Zároveň však za pomoci priradzovania jednej alebo viacerých prekážok z tabuľky 1 k jednotlivým faktorom rozoberá, aký vplyv mal faktor v skúmanej verejnej zákazke

5.4.1 Zadávateľ

Výsledky z pôvodného výskumu Plačka, Schmidta, Ochranu a spol. (2019, str. 321) dokazujú, že typ verejného dodávateľa vplýva na dĺžku procesu obstarávania⁵. Súčasne poukazujú na problém „lokálnej akontability“. Vysvetľujú, že rýchlejšie zadávanie lokálnymi zadávateľmi je spôsobené podrobnejšou kontrolou zo strany verejnosti. To, že nátlak spoločnosti pôsobí na zadávateľov, platí aj v prípade zákazky v bakalárskej práci.

Na začiatku augusta 2016 sa začali v médiách objavovať kritické správy o predĺženiach zákazky a pochybnostiach o tom, či stihne byť informačný systém pripravený včas so začiatkom účinnosti nového zákona (Kütner, 2016). Zhruba v tomto

⁵ Významný rozdiel výsledkov v priemernom trvaní možno nájsť medzi zákazkami zadanými malými obcami pod 5000 obyvateľov, u ktorých bol v priemere proces zadávania kratší o 18,8 dní a zákazkami zadanými krajinami, ktoré boli v priemere dlhšie o 18,6 dní (str. 321). Ponúka sa otázka efektivity na rôznych úrovniach centralizácie, ktorá je v akademickom svete populárna. Množstvo odbornej literatúry pojednáva o výhodách a nevýhodách oboch variant. Plaček (2017, s. 69) napríklad považuje za základné výhody centralizovaného obstarávania dosiahnutie lepšej kvality a nižšej ceny produktu, nižšie režijné náklady alebo jednoduchší obstarávací proces. Do negatív centralizovaného obstarávania, v súhlase s decentralizačnou teóriou (Oates, 1972), zaraďuje vysoké transakčné náklady a náklady spojené s prevádzkovaním centralizovaného systému obstarávania, lepšie fungovanie len pre menšie zákazky a v neposlednom rade zvýšené riziko korupcie a kolízie.

čase došlo k zmenám v zadávacej dokumentácii na vyžiadanie ministra Babiša, ktorý chcel proces zadávania čo najskôr ukončiť (rozhovor s respondentom a2, 2018) i za cenu potenciálneho zníženia kvality výsledku (pre bližší popis vid'. 5.2.3 Fáza T2). Myšlienka akontability, ako vysvetlenie urýchlenia procesov obstarávania, však dáva zmysel iba vtedy, ak sa verejnosť skutočne zaujíma o verejné obstarávanie a vie, o aké zákazky ide. Takáto situácia je pravdepodobnejšia na obecnej úrovni, kde ako uvádzajú Plaček, Schmidt, Ochrana a spol. (2019, str. 323) vzniká tlak zo strany obecných voličov na authority, aby produkt zákazky sprístupnili čo najskôr. Takýto tlak je vyvíjaný na vysoko centralizovaných len výnimočne, zväčša v kontroverzných prípadoch, nakoľko o väčšine zákaziek nemá verejnosť prehľad. Pre porovnanie, len MF ČR zadalo v roku 2016 52 zákaziek za vyše 21 miliónov Kč, zatiaľ čo mesto Příbram zadalo štyri zákazky za vyše 7 miliónov Kč⁶ (MMR ČR, 2017).

Autorka sa taktiež domnieva, že pri faktore zadávateľa nemusí ísť nevyhnutne len o problém efektivity centralizácie obstarávania. Ak by sa mala efektivita obstarávania objektívne hodnotiť podľa dĺžky trvania obstarávania na rôznych úrovniach centralizácie, bolo by potrebné zaistiť, že obsah zákaziek si je aspoň z istej časti podobný. Splnenie takejto podmienky je možné pri skúmaní zákaziek stavebných služieb ako bolo v prípade výskumu „*Factors affecting the Length of Procedure in Public Procurement: The Case of the Czech Republic*“ (2019). V prípade zavádzania celoštátneho informačného systému je však ťažké nájsť porovnateľné prípady, ktoré by boli zadané na rôznych úrovniach centralizácie.

5.4.2 Očakávaná hodnota

Výsledky testovania zákaziek podľa faktoru očakávanej hodnoty ukázali, že predĺženia u nadlimitných zákaziek dosahujú až 33 dní. Podľa Plačka, Ochrana, Schmidta a spol. (2020, str. 132) „*očakávaná hodnota verejnej zákazky indikuje jej komplexnosť a taktiež zásadne ovplyvňuje výber stratégie pre zadávateľa a dodávateľov*“. Pri zvažovaní komplexnosti zákazky je potrebné zaoberať sa jej obsahom, ktorým bol v prípade skúmanej zákazky informačný systém. Po-An Hsieh a Wang (2007, str. 216) definujú komplexný informačný systém ako veľký organizačný systém, ktorý integruje

⁶Podľa štatistík *Informačného systému o verejných zakázkach* (www.isvz.cz) v časovom rozmedzí 1. 1. 2016 – 31. 12. 2016.

a zefektívňuje procesy naprieč rôznymi oddeleniami a oblasťami. Pod touto definíciou možno za komplexný systém označiť aj Informačný systém pre dohľad nad hazardnými hrami. Zákazky na takéto systémy sa stretávajú s mnohými výzvami a v prostredí Českej republiky sú často sprevádzané komplikáciami, napríklad prípad Jednotného informačného systému MPSV (Euro, 22. 01. 2020) alebo prípad nekvalitného koncového produktu zákazky Informačného systému na čerpanie dotácií MMR (Euro, 12. 06. 2017).

V takýchto prípadoch môže byť významnou časťou komplikácií „informačná asymetria“ medzi zadávateľom a dodávateľmi (Sawyer, 2001, str. 98), keď jedna strana oplýva výrazne lepšími informáciami ako strana druhá. V prípade skúmanej zákazky trpel nedostatkom informácií zadávateľ. Nevýhoda zadávateľa spočívala v jeho nepripravenosti viesť takú komplexnú zákazku. Moe, Newman a Sein (2017, str. 144) označujú za jednu z najväčších výziev pri obstarávaní informačných systémov precíznosť pri vytváraní zadávacej dokumentácie, konkrétne pri špecifikácii požiadaviek na dodávateľov.

Z popisu priebehu obstarávania (viď. časť 5.2.2) je evidentné, že zadávateľovi chýbala precíznosť. Ministerstvo spravilo v prípravnej fáze dve zásadné chyby. Opomenulo zabezpečenie kompetentného špeciálneho IT tímu, ktorý by zákazku počas celého jej trvania po technickej stránke kontroloval a zároveň prijalo nedostatočnú zadávaciu dokumentáciu bez odbornej kontroly. Nekvalitná zadávacia dokumentácia umožnila vznik prekážok v rámci ostatných faktorov.

V prípade, že zadávateľ nie je schopný požiadavky zákazky správne formulovať, situácii môže napomôcť správna komunikácia medzi ním a uchádzačmi, Tá je však limitovaná Zákonom č. 134/2016, v procese verejného obstarávania sa podľa neho musí riadiť každá interakcia medzi dvomi stranami. Za dovolenú komunikáciu môžeme považovať žiadosti o dodatočné informácie. Tie umožňujú dodávateľom lepšie porozumieť zadaniu a zadávateľovi dávajú možnosť postupne upravovať a rozvíjať zadávaciu dokumentáciu na dosiahnutie čo najlepšie spracovaných ponúk. Je teda možné tvrdiť, že do istej miery sú predĺženia spôsobené žiadosťami o dodatočné informácie priaznivé a nemožno ich považovať za prekážku v negatívnom slova zmysle. Avšak v prípade skúmanej zákazky nemožno opomenúť vyššie spomínané nedostatky zo strany zadávateľa. Odpovede na žiadosti o dodatočné informácie spôsobili neprehľadnosť dokumentácie a komplikovali dodávateľom vypracovávanie ponúk. Prekážky, ktoré autorka priraduje k faktoru očakávanej hodnoty sú teda neprehľadná zadávacia dokumentácia vyplývajúca z komplexnosti nadlimitnej zákazky, ktorá následne spôsobila mnohé žiadosti o DI,

a nedostatočne spracovaný základ zadávacej dokumentácie.

5.4.3 Otvorenosť procesu obstarávania

Tretí faktor, ktorého vplyv pozorujú Plaček, Schmidt, Ochrana a spol. (2019) je otvorenosť procesu obstarávania. Premenná, ku ktorej sa viaže faktor je druh zadávacieho konania. Konania s obmedzeným zverejňovaním dosahovali podľa výsledkov (str. 321) predĺženia až o 51 dní na rozdiel od obstarávacích procesov v otvorenom konaní. Dôvodom môžu byť napríklad predĺženia kvôli viacerým štádiám konania, akými môžu byť dialógy či vyjednávanie medzi zadávateľom a dodávateľom (Moe a spol., 2017, str. 154). Autori označujú výsledky za súladné s konceptom transakčných nákladov a komplexnosti (Plaček, Schmidt, Ochrana a spol., 2019, str. 323).

Skúmaná zákazka na informačný systém však aj napriek otvorenému procesu dosahuje výrazné predĺženia. Za predpokladu plynulého priebehu zákazky, bez prekážok spôsobených vonkajšími vplyvmi, by otvorené konanie spomedzi dostupných alternatív pravdepodobne prebiehalo najrýchlejšie. Je však potrebné brať do úvahy i neočakávané zásahy do procesu obstarávania aktérom vykazujúcim známky sabotážnej činnosti. Autorka sa domnieva, že otvorené konania mohli byť čiastočným dôvodom predĺžení, a to konkrétne umožnením zapojenia sa takéhoto dodávateľa do procesu obstarávania. Nakoľko podľa § 56 Zákona č. 134/2016 nie je v otvorenom konaní limitovaný počet dodávateľov k podaniu ponúk a zároveň dodávatelia predkladajú doklady o kvalifikácii až s ponukou, potenciálnemu sabotérovi sa naskytuje príležitosť ovplyvňovať proces obstarávania. Tento fenomén ťažko dokázať či charakterizovať, literatúra pojednávajúca o korupčnej činnosti zo strany dodávateľov zväčša vysvetľuje procesy spadajúce pod schémy bid rigging-u (OECD, 2007).

Aj napriek tomu autorka považuje za dôležité prítomnosť potenciálneho sabotéra nepodceniť a za prekážku k faktoru otvorenosti zadávacieho konania priradzuje možnosť vonkajšieho aktéra ovplyvňovať procesy zákazky skrz otvorené konanie.

5.4.4 Metóda hodnotenia ponúk

Dôvod, prečo sa zákazky s metódou hodnotenia ponúk na základe viacerých kritérií vyznačujú väčšími predĺženiami, je pomerne jednoduchá. Na vyhodnotenie zákaziek, ktoré sú hodnotené podľa ceny a kvality, potrebuje zadávateľ viac času ako na vyhodnotenie

ponúk, ktoré porovnáva len podľa ich ceny. Pridané úsilie je vyžadované nielen pri hodnotení ponúk, ale už aj pri vyhotovovaní podmienok hodnotenia v rámci zadávacej dokumentácie. Pokiaľ nie sú podmienky hodnotenia jasne vysvetlené, môže dôjsť ku komplikáciám vo vypracovávaní ponúk uchádzačmi rovnako ako pri hodnotení ponúk zadávateľom. Dôsledkom môžu byť príliš rozličné ponuky, ktoré nemožno objektívne zrovnávať. V rámci skúmanej zákazky k zmätku ohľadom kritérií hodnotenia skutočne došlo. V polovici zadávacieho konania si zadávateľ uvedomil nedostatky ohľadom metód hodnotenia a pre urýchlenie zákazky nakoniec volil celkovú zmenu kritérií. Prekážkou vyplývajúcou z faktoru hodnotenia zákazky podľa kritérií ceny a kvality je teda problém nejasného vymedzenia kritérií, ktoré zavinilo jednak z časti nával žiadostí o dodatočné informácie a zároveň významné predĺženie zresetovaním procesu obstarávania skrz zmenu metódy hodnotenia ponúk.

Záver

Hlavným zámerom bakalárskej práce bolo identifikovať prekážky v procese verejného obstarávania, ktoré spôsobili zlyhanie verejnej zákazky na dodávku a implementáciu informačného systému z roku 2016.

Autorka tak učinila pomocou popisu procesu verejného obstarávania rozdeleného do fáz podľa Langra a Ochranu (2015). Domnieva sa, že sa jej podarilo splniť prvotný cieľ práce. Vo fázach T1, T2 a T0, T4 bolo zistených niekoľko zásadných prekážok. Na strane zadávateľa bola prekážkou jeho neznalosť v oblasti informačných technológií, ktorá zapríčinila začiatok verejného obstarávania neprehľadnou zadávacou dokumentáciou. Medzi ďalšie prekážky nadväzujúce na prvotné pochybenie boli opakované predĺženia skrz žiadosti o dodatočné informácie, netransparentnosť zadania či zmena hodnotiacich kritérií. Prekážky, ktoré vznikli mimo vplyv zadávateľa, boli zapríčinené aktívnym vstupovaním dodávateľov do priebehu súťaže. Konkrétne šlo o dodávateľa, ktorý vykazoval známky úmyselnej sabotážnej aktivity. Prekážky vyplývajúce z jeho činnosti boli predĺženia skrz mnohopočetné podanie žiadostí o dodatočné informácie a finálne ukončenie zákazky skrz zahrnutie ÚOHS-u do procesu obstarávania.

Bakalárska práca si taktiež stanovila za cieľ prepojiť výskum o prekážkach s teóriou o faktoroch ovplyvňujúcich predĺženia od Plačeka, Schmidta, Ochranu a spol. (2019). Učinené tak bolo preskúmaním vplyvov štyroch faktorov na zákazky a zhrnutím prekážok, ktoré s nimi súvisia. Výskum dokázal, že vplyvy faktorov zohrali v trvaní a úspešnosti zákazky významnú rolu a zahrnutie teórie o faktoroch do výskumu o prekážkach sa prejavilo ako relevantné.

Pri práci na výskume autorka dospela k názoru, že problematika pojednávajúca o chybách či prekážkach vo verejnom zadávaní nie je v odbornej literatúre úplne spracovaná. Bohatým a jedinečným zdrojom informácií sa teda pre autorku stali respondenti a ich profesionálny prehľad a osobné skúsenosti s problematikou prekážok vo verejnom obstarávaní.

Prínos práce podľa autorky spočíva v ucelenom a detailnom prehľade jednej zákazky, ktorá môže slúžiť ako príklad upozorňujúci na zbytočné chyby a prekážky vo verejnom zadávaní, ktorým by sa malo v budúcnosti zamedziť.

Možností pre ďalší výskum je hneď niekoľko. Pokračovať by sa dalo sledovaním a komparáciou jednotlivých prekážok v rámci väčšej vzorky neúspešných verejných

zákaziek pre lepšie pochopenie početnosti ich výskytu a závažnosti vplyvu na celkový systém českého verejného obstarávania. Zaujímavý by mohol byť aj podrobnejší výskum sabotážnej činnosti dodávateľov, na ktorú upozornili respondenti.

Summary

The main aim of this bachelor thesis was to identify obstacles within the process of public procurement, which became the cause for the failure of the public contract for delivery and implementation of information system in 2016. The aim was fulfilled by describing the process of public procurement in each of its phases, introduced by Langr and Ochrana (2015). The main obstacles turned out to be lack of knowledge in IT on the side of contracting authority. This caused an inadequate procurement documentation, resulting in other obstacles, such as continued prolongations due to contractor inquiries, lack of transparency and change in evaluation method. Obstacles also formed on the side of contractors. Specifically, one contractor showing signs of intended sabotage activity, caused obstacles such as prolongations due to numerous inquiries and involving the Office for the protection of competition into the process. The research also tied in with a theory about factors affecting the length of procedures from Plaček, Schmidt, Ochrana a spol. (2019). This was done by examining four factors and their effect on the public contract in relation to researched obstacles. Research has showed that the effects of four factors proved to be significant in public procurement and the theory of factors proved to be relevant. For further research, the author suggests examining and comparing obstacles in a sample of numerous public contracts to gain better understanding of frequency of their occurrence and their effect on the Czech system of public procurement.

Použitá literatura

- EURO. Informační systém pro čerpání dotací je nestabilní a pomalý, tvrdí kontrolori. In: *Euro.cz* [online]. Mladá fronta a.s., 12.6.2017 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/politika/informacni-system-pro-cerpani-dotaci-je-destabilni-a-pomaly-tvrdi-kontrolori-1353519>.
- EURO. Odkládaný informační systém MPSV se spustí příští rok. Bude o miliardu držší. In: *Euro.cz* [online]. Mladá fronta a.s., 22.1.2020 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/politika/odkladany-informacni-system-mpsv-se-spusti-pristi-rok-bude-o-miliardu-drazsi-1480933>.
- EUROPEAN COMMISSION. *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2013 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Zadávání veřejných zakázek - praktická příručka* [online]. Luxembursko: Úrad pre publikácie Európskej únie, 2015 [cit. 4.5.2020]. ISBN 978-92-79-51751-8. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_cs.pdf.
- GRAFNETTER, Jakub. Praktické tipy pro veřejné zakázky z pohledu zadavatele – I. In: *Právní prostor* [online]. Právní prostor, 26.1.2015 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/prakticke-tipy-pro-verejne-zakazky-z-pohledu-zadavatele-i>.
- JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7179-575-9.
- KURZY.CZ. PCP EURO-POWER EURO POLICE, s.r.o.- Živnostenský rejstřík. *Kurzy.cz* [online]. ©2000-2020 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://rejstrik-firem.kurzy.cz/25716514/pcp-euro-power-euro-police-sro/zivnosti/>.

- KÜTNER, Dušan. Start regulace hazardu se možná nestihne kvůli tendru na informační systém. In: *E15.cz* [online]. CZECH NEWS CENTER a.s., 8.8.2016, [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/start-regulace-hazardu-se-mozna-nestihne-kvuli-tendru-na-informacni-system-1313149>.
- LANGR, Ivan a František, OCHRANA. Systemic Corruption in Public Procurement (Two Cases from the Czech Republic). *Proceedings of the 20th International Conference. Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 2015* [online]. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2015, pp 131-136 [cit. 4.5.2020]. ISBN 978-80-245-2094-0. Dostupné z: <https://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/page/158/tpavf-2015.pdf#page=131>.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Veřejná zakázka: Dodávka a implementace informačního systému pro dohled nad hazardními hrami. *Veřejné zakázky Ministerstva financí* [online]. Ministerstvo financí, 2006 – 2020 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: https://mfcf.ezak.cz/contract_display_1286.html.
- MINISTERSTVO PRO MÍJSTNÍ ROZVOJ ČR. Seznam sestav. *isvz.cz* [online]. ©2017 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/>.
- MOE, Carl Erik, Mike, NEWMAN, Maung Kyaw, SEIN. The public procurement of information systems: dialectics in requirements specification. *European Journal of Information Systems* [online]. 2017, 26(2), pp 143-163 [cit. 4.5.2020]. DOI 10.1057/s41303-017-0035-4. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/s41303-017-0035-4>.
- MRAVČÍK, Viktor, Zdeněk, ROUS a kolektiv. *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015* [online]. Editoval V. MRAVČÍK. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016 [cit. 4.5.2020]. ISBN 978-80-7440-151-0. Dostupné z: https://www.drogy-info.cz/data/obj_files/32148/778/VZhazard2015_oprmapy_v03.pdf.
- NKÚ. Kontrolní akce č. 13/09. *Česká republika Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/konzavery/K13009.pdf>.

- NKÚ. Kontrolní akce č. 17/24. *Česká republika Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 4.5.2020] Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/konzavery/K17024.pdf>.
- OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. ISBN 978-0-85793-994-4.
- OECD. *Centralised and Decentralised Public Procurement*. SIGMA Papers [online]. 2000, 29 [cit. 4.5.2020]. DOI 10.1787/5kml60w5dxr1-en. Dostupné z: <https://ideas.repec.org/p/oec/govaac/29-en.html>.
- OECD. *Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures*. France: OECD Publications, 2007 [cit. 4.5.2020]. ISBN 978-92-64-01394-0. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>.
- OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. Praha: Ekopress, 2008. ISBN 978-80-86929-46-0.
- OCHRANA, František. *Metodologie sociálních věd*. Praha: Karolinum, 2013. ISBN 978-80-246-2380-1
- OCHRANA, František. *Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2019. ISBN 978-80-246-4200-0.
- OCHRANA, František, Milan PŮČEK a Michal PLAČEK. *Detecting and reducing corruption risk and fraud in the public sector*. Prague: Karolinum Press, 2017. ISBN 978-80-246-3589-7.
- OLECKÁ, Ivana a Kateřina IVANOVÁ. *Případová studie jako výzkumná metoda ve vědách o člověku* [online]. Dostupné z: <http://web.ftvs.cuni.cz/hendl/metodologie/pdfwww/oleckacasestudyclanek.pdf>.
- PAVEL, Jan. *Ekonomické aspekty veřejných zakázek*. Praha: Oeconomica, 2007. ISBN 978-80-245-1260-2.
- PCP EURO – Power Euro Police, s.r.o. *PCP EURO – Power Euro Police, s.r.o.* [online]. PCP EURO – Power Euro Police, s.r.o., ©1998 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <http://pcpeuro.cz/>.

- PLAČEK, Michal. The Effects of Decentralization on Efficiency in Public Procurement: Empirical Evidence from Czech Republic. *Lex Localis* [online]. 2017, 15 (1), pp 67-92 [cit. 4.5.2020]. DOI 10.4335/15.1.67-92(2017). Dostupné z: <http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/15.1.67-92%282017%29>.
- PLAČEK, Michal, Martin SCHMIDT, František OCHRANA a Milan PŮČEK. Factors Affecting the Length of Procedure in Public Procurement: The Case of the Czech Republic. *Prague Economic Papers* [online]. 2019, 28 (3), pp 313-329 [cit. 4.5.2020]. DOI 10.18267/j.pep.692. Dostupné z: https://pep.vse.cz/artkey/pep-201903-0004_factors-affecting-the-length-of-procedure-in-public-procurement-the-case-of-the-czech-republic.php.
- PO-AN HSIEH, J.J. a W. WANG. Explaining employees' Extended Use of complex information systems. *European Journal of Information Systems* [online]. 2007, 16, pp 216-227 [cit. 4.5.2020]. DOI 10.1057/palgrave.ejis.3000663 Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.ejis.3000663#citeas>.
- POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky stručně a prakticky*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-697-7.
- RONCHI, Alfredo M. *E-Democracy: Toward a New Model of (Inter)active Society* [online]. Springer International Publishing, 2019 [cit. 4.5.2020]. ISBN 978-3-030-01596-1. Dostupné z: https://www.springer.com/gp/book/9783030015954?utm_campaign=bookpage_about_buyonpublisherssite&utm_medium=referral&utm_source=springerlink#otherversion=9783030015961.
- SAWYER, Steve. A market-based perspective on information systems development. *Communications of the ACM* [online]. 2001, 44(11), pp 97-102 [cit. 4.5.2020]. ISSN 0001-0782. Dostupné z: <https://doi.org/10.1145/384150.384168>.
- THAI, Khi V. Chapter 1: International Public Procurement: Concepts and Practices. *International Handbook of Public Procurement* [online]. Edited by THAI, Khi V. Florida: CRC Press, 2009, pp 1-26 [cit. 4.5.2020]. ISBN 978-1-4200-5457-6. Dostupné z:

<http://sate.gr/nea/international%20handbook%20of%20Public%20Procurement.pdf>

- ÚOHS. Úvodní stránka. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. ÚOHS, 2016 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/uvodni-stranka.html>.
- ÚOHS. Usnesení: Č. j.: ÚOHS-S0771/2016/VZ-07482/2017/543/MPr. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. ÚOHS, 2017 [cit. 4.5.2020]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14705.html>.
- VESELÝ, Arnošt a Martin, NEKOLA. *Analýza a tvorba veřejných politik: Přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007. ISBN: 978-80-86429-75-5.

Rozhovory

- Rozhovor s JUDr. Ondřejom Závodským, Ph.D., bývalým náměstníkem ministra financí. Praha 24.04.2018.
- Rozhovor s Respondentem a2, pracovníkem sekcie 08 MF ČR. Praha 23.11.2018.
- Rozhovor s Mgr. Ing. Martinom Schmidtom, Ph.D. bývalým zamestnancom ÚOHS. Praha 12.03.2020.
- Rozhovor s Ing. Karlom Němečkem, obchodným riaditeľom NaviData s.r.o. Praha 14.04.2020.

Zákony

- Zákon č. 273 ze dne 01.11.1996 o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. In: Sbíрка zákonů České republiky.
- Zákon č. 137 ze dne 19.04.2006 o veřejných zakázkách. In: Sbíрка zákonů České republiky.
- Zákon č. 134 ze dne 29.04.2016 o o zadávání veřejných zakázek. In: Sbíрка zákonů České republiky.
- Zákon č. 186 ze dne 15.06.2016 o o hazardních hrách. In: Sbíрка zákonů České republiky.

- Zákon č. 370 ze dne 13.11.2017 o o platebním styku. In: Sbíрка zákonů České republiky.

Institut sociologických studií

Téza bakalárskej práce

Jméno studenta/studentky: Martina Hrušková

Název v jazyce práce: Prekážky v súťaži o verejné zákazky (prípád Informačného systému pre dohľad nad hazardnými hrami)

Název v anglickém jazyce: Obstacles in public tenders (case of Information system for overseeing gambling)

Klíčová slova: verejná zákazka, verejná súťaž, hazard, manipulácia, Česká republika

Klíčová slova anglicky: public procurement, public competition, gambling, manipulation, Czech republic

Akademický rok vypsání: 2018/2019

Jazyk práce: Slovenský jazyk

Typ práce: Bakalárska práca

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí/školitel: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze bakalárske práce (výzkumný projekt):

A. Vymezení výzkumného problému

Predmetom skúmania bakalárskej práce je analýza prekážok vo verejných súťažiach, ktoré spôsobujú predĺženia vo verejnom zadávaní. Hľadáním faktorov, ktoré spôsobujú predĺženia vo verejnom zadávaní sa zaoberá len niekoľko odborných prác, napr. Plaček, Schmidt, Ochrana, et. al. Preto bude bakalárska práca analyzovať príčiny predĺžení na konkrétnom prípade zadávania verejnej zákazky na „*Informačný systém pro dohled nad hazardními hrami*“. Tento prípad som pre výskum bakalárskej práce zvolila na základe jeho problematického priebehu súťaže o verejnú zákazku, ktorá musela byť vypísaná trikrát, aby mohla byť úspešne naplnená. Súťaž bola sprevádzaná niekoľkými komplikáciami od nejasného spracovania až po sabotáž hazardnými magnátmi. Takýto prípad však nie je raritou, a tak myslím, že je potrebné sa zaoberať touto problematikou.

Bakalárska práca bude kritickou analýzou spomínaného prípadu série verejných zákaziek a jednotlivých faktorov ovplyvňujúcich súťaž o zákazky. Venovať sa nebudem len samotnej evaluácii, ale rovnako aj objektívnym odporúčaniam v súvislosti s možnosťou zamedzenia vplyvu nepriaznivých faktorov.

B. Ciele diplomové práce

Hlavným cieľom bakalárskej práce je preskúmať špecificky problematiku verejnú zákazku, na ktorej možno poukázať na radu slabých miest v celkovom procese zadávania a súťaženia o verejné zákazky. O naplnenie hlavného cieľa sa pokúsím prostredníctvom rozčlenených podcieľov:

Prvým cieľom je analyzovať príčiny neúspechu dvoch na seba nadväzujúcich súťaží o informačný systém, následne identifikovať, aké faktory zapríčinili predĺženie, kto je za zodpovednú chybu a či je predchádzanie danému zlyhaniu ošetrené zákonom. Konečným cieľom bude evaluácia celého procesu a odporúčanie na zefektívnenie a zvýšenie úspešnosti súťaže.

C. Výzkumné otázky

- Akými spôsobmi môžu narušiť priebeh súťaže o verejnú zákazku vnútorní aktéri?
- Akým spôsobom môžu eliminovať úspešné zakončenie súťaže o verejnú zákazku vonkajší aktéri?
- Akou zákonnou formou sa snaží štát predchádzať predĺženiam vo verejných zákazkách?

D. Teoretická východiska

V rámci Českej republiky neexistuje mnoho odbornej literatúry, ktorá by sa špecializovala na problematiku zlyhávania procesov zadávania a súťaží o verejné zákazky. Jednou z mála prác je *Factors affecting the length of procedure in public procurement: The case of Czech Republic* (Plaček, Schmidt, Ochrana, et. al.), ktorá sa na základe analýzy verejných stavebných zákaziek z rokov 2010 – 2015 snaží zhodnotiť vplyv rôznych faktorov na dĺžku trvania zadávania verejných zákaziek.

Vo vlastnej analýze prípadovej štúdie budem postupovať rovnako ako autori spomínanej práce, vlastné výsledky budem porovnávať s ich výstupmi. Mnou nájdené faktory si

navyše roztriedim do skupín zodpovedajúcich tomu, či sa týkajú vnútorných alebo vonkajších aktérov.

E. Výzkumný plán

Vo svojom výskume sa budem opierať primárne o hĺbkové rozhovory s relevantnými aktérmi podieľajúcimi sa na vzniku *Zákona o hazardných hrách č. 186/2016 Sb.*, ktorí stoja za vznikom idey Informačného systému pre dohľad nad hazardnými hrami, po druhé s aktérmi z ministerstva financií odboru 66 – Verejné zakázky, ktorí stoja za vznikom konkrétnej zákazky a priebehu súťaže. Na základe informácií získaných z rozhovorov a z on-line dostupných záznamov procesu zadávania a súťaže o verejnú zákazku sa budem snažiť zodpovedať na výskumné otázky, a tak splniť stanovené ciele. Pre zasadenie praktickej časti do teoretickej roviny budem používať relevantnú literatúru o verejných zákazkách a konkrétnejšie o predĺženiach v zadávaní verejných zákaziek. Jednotlivé kroky môjho výskumu sú zaznačené v tabuľke:

Postup práce na bakalárskej práci		
	Postup	Časový harmonogram
1.	Výber témy a prebratie tézy s vedúcim práce	jar 2019
2.	Vyhľadávanie relevantných zdrojov a štúdium literatúry	leto 2019
3.	Desk research a štúdium sekundárnych dát	leto 2019
4.	Definovanie teoretickej roviny	jeseň 2019
5.	Zber dát prostredníctvom rozhovorov	jeseň 2019
6.	Analýza získaných a sekundárnych dát	jeseň 2019
7.	Evaluácia prípadovej štúdie	jar 2020
8.	Prepojenie teoretickej a praktickej roviny	jar 2020
9.	Spracovanie záverov a odporúčaní	jar 2020
10.	Odovzdanie hotovej práce	máj 2020

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

- PLAČEK, Michal, Martin SCHMIDT, František OCHRANA a Milan PŮČEK. Factors Affecting the Length of Procedure in Public Procurement: The Case of the Czech Republic. *Prague Economic Papers* [online]. preprint, 1. ISSN edsrep.
- MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Veřejná zakázka: Informační systém pro dohled nad hazardními hrami* [online]. Dostupné z: https://mfcr.ezak.cz/contract_display_2566.html
- *Osobní rozhovor s JUDr. Ondřejem Závodským, PhD.*, bývalý náměstek ministra financí, Praha, 24.04.2018
- *Osobní rozhovor s respondentem AI*, sekce 08, MFČR, Praha, 23. 11. 2018
- *Veřejná zakázka: Dodávka a implementace Informačního systému pro dohled nad hazardními hrami. Ministerstvo financí České republiky. Ministerstvo financí ČR, 2006.* Dostupné z: https://mfcr.ezak.cz/contract_display_1286.html
- Zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek
- Zákon č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

This Bachelor thesis is concerned with analyzing the various factors that influence the delay of public procurements and the process of public tenders in the context of Czech Republic. It will examine these factors on an example of a specific case of a public tender for creation of an Information system for overseeing gambling. The aim of the thesis is to find the influences causing complications in public tenders and connect the practical analysis into theory. The other goal is to also evaluate the findings and provide a recommendation for improvement if possible.

Zoznam príloh

Tabuľky

Tabuľka 1 Zoznam respondentov a rozhovorov	22
Tabuľka 2 Vyhodnotenie kľúčových príčin zlyhania a prekážok	32

Príloha č. 1: Scenár štruktúrovaného emailového rozhovoru – Mgr. Ing. Martin Schmidt, Ph.D.

Príloha č. 2: Scenár štruktúrovaného emailového rozhovoru – Ing. Karel Něměček

Príloha č. 3: Úryvok z „*Návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu*“

Príloha č. 1: Scenár štruktúrovaného emailového rozhovoru – Mgr. Ing. Martin

Schmidt, Ph.D.

- Zákon č. 273/1996 Sb., o pôsobnosti Úradu pre ochranu hospodárskej súťaže označuje 3 hlavné funkcie úradu. Myslíte si, že sa úradu v praxi darí tento zákon naplňovať?
- ÚOHS kontroluje procesno-právnu stránku verejného zadávania. Ekonomickú zase kontroluje Najvyšší kontrolný úrad. Komunikujú spolu tieto úrady, zdieľajú spolu informácie o jednotlivých zákazkách?
- Mohli by ste mi, prosím, popísať, ako zhruba postupuje úrad pri kontrole/dohľade nad zadaním zákazky?
- Kto všetko môže podnet na preskúmanie podať? Musí prísť podnet zo strany uchádzačov alebo môže úrad kontrolu iniciovať sám?
- Máte, prosím, nejaké štatistické údaje k tomu, kto zväčša podáva podnet na kontrolu zadania?
- Ako prebieha kontrola súťaže o verejnú zákazku?
- Aký podiel zadaní/súťaží je kontrolovaný ÚOHS a koľko je ich skutočne chybných?
- Akými nástrojmi môže ÚOHS hroziť zadávateľovi? Ako môže zadávateľa trestať?
- Ako často sa úrad stretáva s vinami so strany uchádzačov?
- Má ÚOHS nástroje na kontrolu uchádzačov a ich záujmov?
- Čo sa dá robiť v prípade, ak sa odhalí podvod alebo prejaví úmyselná sabotáž zákazky zo strany nejakého uchádzača (*príklad: najlacnejšiu ponuku vyhotoví nekompetentná firma, ktorá sabotuje priebeh zákazky konštantným predlžovaním súťaže otázkami na zadávateľa*). Stretli ste sa počas svojej praxe s takýmto prípadom?
- Máte, prosím, nejaké údaje o tom, aké sú najčastejšie chyby vo verejnom zadávaní?
- Vedeli by ste zhodnotiť, aký majú vplyv tieto chyby na trvanie či celkovú úspešnosť zákazky?
- Aký vidíte vy najväčší problém v systéme verejného obstarávania v Českej republike?
- Máte nejaké nápady či odporúčania, ako systém zlepšiť?

Príloha č. 2: Scenár štruktúrovaného emailového rozhovoru – Ing. Karel Něměček

Pôsobnosť vo verejnom sektore

- Ako často sa NaviData uchádza o verejné zákazky?
- Aký je Váš názor na aktuálny stav systému verejného obstarávania v ČR? Aké vidíte, z pohľadu dodávateľa, plusy či mínusy?
- V prípade informačných systémov ide väčšinou o veľké nadlimitné zákazky, máte skúsenosť aj s menšími zákazkami? Ak áno, s ktorými máte lepšiu skúsenosť? Prečo?
- Stalo sa niekedy, že ste pri verejnej zákazke pre podozrenie na nekalé praktiky kontaktovali ÚOHS?
- Aké náročné je podľa Vás zorientovať sa v požiadavkách zadávateľov VZ? Je to individuálna záležitosť alebo máte odporované nejaké opakujúce sa nedostatky v zadávaní?
- Oblasť informačných technológií je často komplikovaná pre „obyčajných ľudí“, občasne vrátane zadávateľov. Vzniká teda informačná asymetria a s tou tzv. morálne riziko, keď existuje možnosť niektorej firmy (nemyslím tým vôbec Vašu firmu) využiť takúto prevahu (dokonca monopol na informácie) vo svoj prospech? Stretli ste sa s tým niekedy vo svojej brandži? Máte pocit, že firmy môžu neznalosť zadávateľa zneužiť inak (potenciálne znevýhodniť svojich súperov)?
- Aký máte názor na hodnotenie ponúk podľa kritéria kvality? Lepšie/horšie ako klasické hodnotenie na základe ceny?

VZ: „Dodávka a implementace Informačního systému pro dohled nad hazardními hrami“

- Mohli by ste mi, prosím, stručne popísať proces, ktorým ste pri uchádzaní sa o spomínanú zákazku prechádzali? Bolo v zadaní/pri súťažení niečo, čo Vás prekvapilo (napr. zmena podmienok hodnotenia ponúk)?
- Po rozhovore na MF ČR som sa dozvedela, že verejná zákazka bola už od začiatku problematická v niekoľkých bodoch (nedostatočná definícia požiadaviek, slabé vypracovanie zadania, opakované otázky,...). V čom ste videli vy, NaviData, ako uchádzač, najväčší problém/y?
- Vedeli by ste mi, prosím, stručne vysvetliť, v čom vznikol spor s MF ČR, ktorý Vás dohnal riešiť situáciu žalobou?
- Zapojili ste do sporu aj ÚOHS alebo Nejvyšší kontrolní úřad?
- V akom štádiu je spor teraz?

Príloha č. 3: Úryvok z „Návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu“

s uplatněním pohledávky (skutková tvrzení a označení důkazů)

Žalovaný jako zadavatel v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o VZ“) zahájil otevřené řízení na veřejnou zakázku Dodávka a implementace informačního systému pro dohled nad hazardními hrami (dále jen „zakázka“). Oznámení o zakázce bylo zveřejněno dne 1.4.2016.

V rámci zadávacího řízení byl žalobce nucen složit jistotu formou bankovní záruky ve výši 2.000.000,- Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že banky nebyly ochotny tuto záruku vystavit, nezbylo, než si potřebné peníze obstarat prostřednictvím půjčky. Jednalo se o půjčku, jež byla poskytnuta dne 25.7.2016, a to bezúročně do data 31.10.2016, následně pak s úrokem 25% p.a. do doby úhrady. Žalobce takto činil z podkladů a předchozích zkušeností, kdy neměl žádné signály o tom, že by doba několika měsíců nebyla pro případné vrácení půjčených peněz v dohodnutém bezúročném termínu, dostatečná. Žalobce byl tak nucen být připraven tuto částku složit, nakonec k tomu s ohledem na desítky dodatečných informací došlo až ke dni 20.12.2016.

Z odůvodnění požadavků na technické kvalifikační předpoklady pro plnění veřejné zakázky se podává, že žalovaný požadoval 4-členný realizační tým. V návaznosti na výše uvedené ke dni 1.5.2016 vytvořil žalobce ze svých zaměstnanců speciální nově vytvořený tým pro zpracování nabídky do výběrového řízení a vydal pracovní pokyn třem svým zaměstnancům. Jednalo se zejména o [REDAKCE].

V průběhu zadávacího řízení bylo vydáno 59 dodatečných informací (dále jen "DI"). Uveřejňování dodatečných informací a změn zadávací dokumentace bylo nepřehledné, zejména kvůli velkému objemu těchto informací a změn. Díky tomu bylo někdy obtížné posoudit aktuálnost zejména starších DI. Zpracování úprav do nabídky podle každé DI bylo velmi náročné a vyžádalo si pokaždé řádově desítky MD (člověkodnů). Nabídku žalobce podal až po uveřejnění DI č.59 dne 28.12.2016. Po každé DI žalobce přepracoval nabídku, aktualizoval ji propadlá potvrzení o základní kvalifikaci, vytiskl a svázal potřebná paré. Po zveřejnění další DI se posunul celý proces a postup přípravy nabídky se opakoval. Vzniklo tedy 59 verzí nabídky a ve mzdových nákladech přípravného týmu bylo pro klienta vypracování nabídky bezprecedentně náročné.

Rozhodnutím žalované o zrušení zadávacího řízení k veřejné zakázce ze dne 28.2.2017 pod č.j. MF-10012/2016/6602-328 bylo rozhodnuto o zrušení zadávacího řízení (dále jen „rozhodnutí“). Následně byla žalobci vrácena kauce ve výši 2.000.000,- Kč. Z rozhodnutí vyplývá, že žalovaný pochybil, přičemž pochybení není možné zhojit a z tohoto důvodu zadávací řízení zrušil.

Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný vyhlásil veřejnou zakázku, žalobce řádně a včas předložil svou nabídku, avšak před tím, než byly nabídky posouzeny a vyhodnoceny, bylo zadávací řízení důvodu na straně žalovaného zrušeno. Odpovědnost za zpracování zadávacích podmínek veřejné zakázky spočívá jednoznačně na žalovaném, který zadávacímu řízení musí věnovat náležitou pozornost. Jedná se tedy o odpovědnost za škodu odpovídající nákladům uchazeče vynaloženým na účast v zadávacím řízení.

Nárok na náhradu škody se týká celkových nákladů vynaložených na část speciálního týmu ve složení zaměstnanců žalobce [REDAKCE], jež se zabýval zpracováním nabídek do výběrového řízení (hrubá mzda, soc. pojištění, zdr. pojištění, zákonné pojištění za období 5/2016 do 2/2017) v souhrnné výši 858.177,99 Kč. Pokud jde o úroky z půjčené jistiny ve výši 25% p.a. od 1.11.2016 (počátek úročení) do doby vrácení, tj. do 15.3.2017, tj. ve výši 183.561,- Kč, tyto žalobce v této žalobě nepožaduje, tuto skutečnost uvádí pouze po dokreslení finanční náročnosti a jako důkaz ohledně dalších marně vynaložených nákladů uchazeče na účast v zadávacím řízení.

Právní zástupce u žalovaného uplatnil nárok předžalobní výzvou ze dne 16.5.2018, kdy žalobce uplatnil veškeré vynaložené náklady. Žalovaný přípisem ze dne 30.5.2018 nárok odmítl paušálně s tím, že nemá prokázanou existenci škody, ani vznik odpovědnosti žalované.