

Zhodnocení korupčních rizik zadávacích
podmínek veřejné zakázky „Rekonstrukce a
stavební úpravy městského plaveckého bazénu
v Liberci“

Manažerské shrnutí

Veřejná zakázka „Rekonstrukce a stavební úpravy městského plaveckého bazénu v Liberci“ je strategickým rozhodnutím a investicí Statutárního města Liberec. Vzhledem k předpokládané hodnotě a dlouhodobým dopadům této veřejné zakázky je na místě k ní přistupovat s vysokou mírou opatrnosti a věnovat jí náležitou pozornost nejen ze strany orgánů města, ale též umožnit v maximální možné míře, resp. nijak nekomplikovat, přístup odborné či laické veřejnosti.

Z hlediska nastavení zadávacích podmínek **nebyla ze strany Transparency International – Česká republika, o.p.s. identifikována zásadní nesrovnalost či konkrétní nastavení dílčích podmínek, která by zvyšovala míru korupčních rizik nad rámec běžný u podobně významných (finančně objemných) veřejných zakázek**. Residuální míra rizika však u veřejné zakázky s těmito parametry zůstává i přes veškerou snahu zadavatele vysoká a je nutno s ní v dalších fázích veřejné zakázky počítat a pracovat.

Některé dílčí otázky vyvstaly v souvislosti s nastavením technické kvalifikace, kde lze uvažovat i o přísnějších podmínkách (např. požadování splnění kvalifikace přímo dodavatelem, nikoliv poddodavatelem), které poskytují větší jistotu zadavateli a zároveň nezvyšují významnou měrou korupční či diskriminační potenciál zadávacích podmínek.

Konečně bylo identifikováno několik potenciálně slabých, resp. kritických míst (společensky odpovědné zadávání, komunikace o veřejné zakázce, prověření dodavatelů), ke kterým by bylo vhodné zaujmout vhodnou strategii.

Zpráva o hodnocení korupčních rizik zadávací dokumentace veřejné zakázky „**Rekonstrukce a stavební úpravy městského plaveckého bazénu v Liberci**“

Úvod

Transparency International – Česká republika, o.p.s. (dále též jen „TI“), byla oslovena **Statutárním městem Liberec** (dále též jen „SML“) za účelem posouzení korupčních rizik a dalších aspektů, zejména rizika diskriminačního nastavení, zadávacích podmínek veřejné zakázky „Rekonstrukce a stavební úpravy městského plaveckého bazénu v Liberci“. Na základě objednávky č. DO202301981 ze dne 28. 6. 2023 TI vypracovala tuto Zprávu o hodnocení korupčních rizik zadávací dokumentace předmětné veřejné zakázky. Cílem tohoto hodnocení je zejména posouzení, zda jsou podmínky účasti v zadávacím řízení nastaveny dostatečně obecně tak, aby umožňovaly účast co nejširšímu okruhu účastníků, a zda naopak nejsou nastaveny diskriminačním způsobem, který by možný okruh účastníků neopodstatněně omezoval nebo cílil na konkrétního dodavatele.

TI zpracovala tuto zprávu na základě hodnocení následujících dokumentů poskytnutých Statutárním městem Liberec:

1. Zadávací dokumentace (ve znění zaslaném prostřednictvím e-mailu panem Miroslavem Hozákem, vedoucím oddělení správy sportovních objektů odboru majetkové správy Magistrátu města Liberce, dne 29. 6. 2023),
2. Smlouva o dílo (ve znění zaslaném prostřednictvím e-mailu panem Miroslavem Hozákem dne 28. 6. 2023),
3. Průzkum trhu v oblasti realizací rekonstrukcí a novostaveb bazénů (ve znění zaslaném prostřednictvím e-mailu panem Miroslavem Hozákem dne 30. 6. 2023, zahrnující přehledovou tabulku a souhrn článků ze sdělovacích prostředků a internetových stránek dodavatelů s veřejně dostupnými informacemi o realizacích staveb bazénů v České republice).

TI se ve svém hodnocení nezabývala technickou stránkou projektové dokumentace a nebyla přítomna procesu přípravy veřejné zakázky od jejího začátku. Veškerá zjištění a doporučení v této zprávě se proto vztahují výlučně k výše vyjmenovaným dokumentům v uvedeném znění, nikoli k zadávacímu řízení jako celku. Zpráva byla zpracována k právnímu a faktickému stavu ke dni 14. 7. 2023, tedy před projednáním záměru zahájit zadávací řízení Radou SML. TI výslovně uvádí, že tato zpráva může být poskytována třetím osobám bez jakýchkoliv omezení, včetně uplatňování práva na svobodný přístup k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.

Zjištění

1. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Předpokládaná hodnota stavby několikanásobně převyšuje cenu obdobných realizací staveb dle průzkumu trhu realizovaného pracovníky SML. Na základě požadavku TI

ze dne 12. 7. 2023 byla kalkulace výše předpokládané hodnoty vysvětlena a potvrzena e-mailem od pana Miroslava Hozáka ze dne 13. 7. 2023 v tom smyslu, že jednalo o ocenění výkazu výměr dle kalkulačního programu ÚRS CZ a.s. Praha

Mimořádně vysoká investice finančních prostředků do konkrétního záměru občanské vybavenosti je strategickým politicko-ekonomickým rozhodnutím orgánů Statutárního města Liberec. Odůvodnění výše této investice se zdá být postaveno na reálných základech. Poněvadž realizace plnění umožňuje účast širokého okruhu dodavatelů, jež bezpochyby mají dostatek referenčních zakázek na stavební práce v odpovídající výši a oboru, nepřináší vysoká předpokládaná hodnota veřejné zakázky nestandardní omezení okruhu možných účastníků zadávacího řízení. Jelikož bude tento záměr značnou zátěží pro rozpočet zadavatele, může se v souvislosti s potenciálním snížením počtu jiných realizovaných investičních záměrů v budoucnu mírně zvýšit obecné korupční riziko u dalších zadávacích řízení (např. určitý „tlak“ dodavatelů na určitou realizaci jiné veřejné zakázky, i když nemusí odpovídat potřebám SML, nebo „tlak“ na zadání konkrétnímu zadavateli). Z tohoto důvodu je nutné i v následujících obdobích přistupovat ke každému investičnímu záměru se zvýšenou opatrností a zajistit maximální transparentnost přípravných procesů (od politického rozhodnutí, přes přípravu dokumentace až po zadávací řízení a výběr dodavatele).

2. Společensky odpovědné zadávání

Zájem o zásady společensky odpovědného zadávání je pouze deklarovaný a založený na plnění zákonných povinností, aniž by tyto principy byly zohledněny v konkrétních podmínkách zadávací dokumentace. Ve Smlouvě o dílo (článek 11.2) jsou povinnosti dodavatele v souvislosti se společensky odpovědným zadáváním formulovány velmi obecně, takže jejich praktický dopad, resp. benefit bude pravděpodobně zanedbatelný. Závazek ke společensky odpovědnému plnění veřejné zakázky ve formě čestného prohlášení je rovněž neurčitý a nevyžaditelný.

3. Střet zájmů a mezinárodní sankce

Zadavatel by měl mít připraveny funkční postupy a kapacity pro ověření obsahu čestných prohlášení týkajících se střetu zájmů a provádění mezinárodních sankcí a v případě výskytu relevantních zjištění postupovat tak, aby vyloučil jakékoliv pochybnosti o možném vlivu osob sankcionovaných či osob ve střetu zájmů na danou veřejnou zakázku.

Poznatky TI z prostředí veřejných zakázek v České republice ukazují, že právě v těchto aktuálně se rozvíjejících tématech bývají v praxi značné nedostatky spočívající právě v tom, že se zadavatelé spokojí s čestným prohlášením a jeho obsah nijak dále nezkoumají. Případně nemají nastaveny vhodné postupy, jak naložit se zjištěním důvodů pro omezení účasti v zadávacím řízení, a proto jsou motivováni obsahovou kontrolou opomíjet.

4. Kvalifikace dodavatele

a. Základní způsobilost

Podmínky základní způsobilosti jsou plně v souladu s § 74 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „ZZVZ“)

b. Profesní způsobilost

Většina v zadávací dokumentaci uváděných norem byla aktualizována v letech 2018 – 2022. Pokud se normy zásadním způsobem změnila a není provázána jejich platnost nebo uznatelnost, může SML čelit riziku angažování nevhodného dodavatele nebo v lepším případě „jen“ nepřesnosti v zadávací dokumentaci.

c. Ekonomická kvalifikace

Ekonomické kritérium obratu ve výši 800 mil. Kč zužuje okruh možných účastníků pouze na největší stavební společnosti na trhu. S ohledem na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky je nicméně kritérium opodstatněné.

Za problematické v kontextu předmětné veřejné zakázky můžeme obecně označit, že minimální obrat nemůže být vyžadován po celou dobu 3 let u subjektů, které vznikly později. Nicméně se jedná o ustanovení, které ZZVZ předpokládá a dle dostupné interpretace z něho nelze ustoupit (zprísnit ho). Proto je důležité dbát na správné vymezení technické kvalifikace (viz níže).

d. Technická kvalifikace

Podmínky technické kvalifikace jsou vázány na referenční zakázky dvojího typu: Dvě významné stavební práce spočívající v provedení novostavby nebo rekonstrukce vícepodlažní pozemní stavby ve finančním objemu každé stavební práce alespoň 450 mil. Kč (písm. a) lze odůvodnit výší předpokládané hodnoty veřejné zakázky a neobsahuje žádné zúžení, které by vylučovalo účast z některých očekávaných účastníků zadávacího řízení, tj. větších stavebních společností. Ostatní požadavky [písm. b) až f)] mají přímý vztah k investičnímu záměru (výstavba nebo rekonstrukce plaveckého bazénu, bazénové technologie, dezinfekce formou plynné chlorace, úpravna vody a wellness zóna). Bez bližší znalosti technologických řešení provozu plaveckých bazénů, jimiž TI jako protikorupční organizace přirozeně nedisponuje, není možné zcela jednoznačně potvrdit, že poměrně konkrétně formulované požadavky pod písm. d) a e) nemohou diskriminačním způsobem zúžit okruh možných účastníků. Z laického pohledu se systém dezinfekce formou plynné chlorace (písm. d) jeví být běžnou technologií. Odůvodněn by tak měl být především požadavek na referenci spočívající v dodávce a montáži středotlaké UV lampy o výkonu min. 2000 W (písm. e). Zbylé požadavky na bazénové technologie [písm. b), c) a f)] se vzhledem k potřebám investičního záměru nejeví jako diskriminační, neboť neobsahují žádná významná omezující kritéria u jinak běžně poskytovaných dodávek a montáží.

S ohledem na skutečnost, že zadávací dokumentace umožňuje splnění všech technických podmínek prostřednictvím poddodavatelů, je zde ponechán prostor pro účast v zadávacím řízení i pro dodavatele, kteří nemusí mít vlastní dostatečnou kvalifikaci a zkušenost s obdobným typem stavby.

Na korupční rizika, ale též rizika faktického plnění zakázky, lze v obdobných případech pohlížet ze dvou směrů. Za problematické mohou být považovány nejen nepřiměřeně omezující požadavky na technickou a ekonomickou kvalifikaci uchazečů, ale i příliš obecně/volně formulované podmínky. Riziko pak lze snížit přiměřeným upřesněním

kvalifikace, např. zadavatel požaduje určitou zkušenost odborného pracovníka, ale zároveň chce, aby byl přímo zaměstnancem dodavatele, nebo zadavatel požaduje plnění určité zakázky v minulosti, přičemž trvá na jejím plnění přímo dodavatelem (nelze prokázat poddodavatelsky).

5. Lhůta pro podání nabídek

Lhůta pro podání nabídky v hodnocené verzi zadávací dokumentace není uvedena. Doporučujeme, aby lhůta byla stanovena dostatečně dlouhá s ohledem na rozsah veřejné zakázky a čas potřebný k vypracování nabídky a ke koordinaci s poddodavatelem, jejichž zapojení lze u tohoto záměru očekávat.

6. Hodnocení nabídek

Vzhledem k hodnocení nabídek pouze dle nejnižší nabídkové ceny neskýtá tato část procesu výběru dodavatele žádná specifická rizika vyplývající z volby daného kritéria.¹ Nicméně to znamená, že hlavní těžiště rizik se přesouvá do části kvalifikační.

7. Jistota

Jistota ve výši 10 mil. Kč je adekvátní předpokládané hodnotě zakázky.

Závěry a doporučení

- TI doporučuje kontrolu platnosti uváděných českých technických norem ČSN.
- TI dává ke zvážení možnost zpřísnění podmínek v některých klíčových oblastech, například splnění některých technických kvalifikačních podmínek výlučně osobou dodavatele a jeho („kmenových“) zaměstnanců, nikoliv poddodavatelů nebo osob v jiném smluvním vztahu k dodavateli.
- TI doporučuje znovu vyhodnotit a případně konkretizovat povinnosti dodavatele v souvislosti se společensky odpovědným zadáváním ve smlouvě o dílo.
- TI považuje za klíčové stanovení dostatečně dlouhé lhůty k podání nabídek a dále též „propagování“ a komunikaci o zakázce nad rámec povinných zveřejnění informací o zadávacím řízení, tedy např. sdělovacími prostředky, skrze profesní komory apod., aby byla podpořena účast co nejširšímu okruhu dodavatelů. Vzhledem k výši předpokládané hodnoty záměru není vyloučen ani zájem zahraničních dodavatelů, proto doporučujeme komunikaci zadávacího řízení i pro zahraniční subjekty (nad rámec zveřejnění v TED).

Zpracováno v Praze dne 14. 7. 2023

¹ Nelze samozřejmě vyloučit excesy typu manipulace s nabídkami, bid-rigging apod. Toto riziko však není primárně možné mitigovat parametry zadávacího řízení ze strany zadavatele.