



Klíčová zjištění legislativní části auditu DSŘ s připomínkami Ministerstva pro místní rozvoj

Nedodržení nejvýhodnější a legální varianty dalšího postupu	Zpracovatel identifikoval, že MMR po zrušení otevřeného zadávacího řízení k veřejné zakázce „Zajištění digitalizace stavebního řízení“ nepřistoupilo k zadání vývoje a implementace systémů DSŘ státním podnikům z jiných resortů (SPCSS, NAKIT), ačkoliv byla tato varianta hodnocena jako nejvýhodnější a rozhodně méně riziková . Dle tvrzení MMR byla důvodem nemožnost uvedených státních podniků zavázat se k požadovanému plnění v požadovaných termínech, což mělo vyplynout z osobních schůzek.
---	---

Připomínka: MMR zpracovateli auditu dodatečně zpřístupnilo podklady, ze kterých vyplývá, že v dané době jednalo se státními podniky SPCSS i NAKIT. Se SPCSS šlo primárně o spolupráci v oblasti infrastruktury. Také žádost o spolupráci s NAKIT byla doložena písemnými podklady, včetně nabídky rozsahu spolupráce. NAKIT bohužel v dané době neměla dostatečné volné kapacity, které by odpovídaly požadavkům na vývoj DSŘ.

Nemožnost ověření funkcionalit	Zpracovatel identifikoval z veřejně dostupných zdrojů, že některé funkcionality systémů požadované SZ nebo prováděcími vyhláškami nefungovaly . Žádné podrobné výsledky testů k ověření funkcionalit ze strany MMR nejsou dostupné, Zpracovatel proto v oblasti ověření jednotlivých funkcionalit odkazuje na tyto veřejně dostupné zdroje, případně na technickou část auditu DSŘ.
--------------------------------	--

Připomínka: Výsledky testů funkcionalit nebyly předmětem legislativní části auditu. Výstupy testů už MMR předalo zpracovateli technické části auditu.



ISSŘ	Zpracovatel identifikoval, že Smluvní dokumentace pro tento systém není v souladu s best practice. Smlouva vykazuje nedostatky v podobě neexistujících příloh či odkazů na neexistující články, předmět díla (dodání ISSŘ) proto není vymezen dostatečně určitě.
------	---

Připomínka: Součástí smluv k Informačnímu systému stavebního řízení jsou i přílohy s podrobnou technickou specifikací díla. Tyto dokumenty dalo MMR zpracovateli auditu k dispozici.

ISSŘ	Zpracovatel identifikoval, že veškeré plnění bylo ze strany MMR přijato bez výhrad a v plném rozsahu akceptováno. Systémy tak měly po převzetí ke dni 1. 7. 2024 být způsobilé k plnění svého účelu. Pokud systémy nenaplněly smluvní a legislativní požadavky, nebyla dostatečně zajištěna kontrola bezvadnosti plnění a akceptační protokoly neměly být potvrzeny bez výhrad. V této souvislosti je zásadní i role technického dozoru. Zpracovatel však neobdržel žádné podklady prokazující charakter činnosti technického dozoru.
------	--

Připomínka: MMR poskytlo zpracovateli auditu podklady o činnosti technického dozoru. V samotném textu auditu se například uvádí, že technický dozor upozorňoval resort na nedostatečné kapacity. Technický dozor byl zapojen do přípravy projektu i implementace. Podle potřeb také docházelo k jeho rozšiřování.



ISSŘ	Zpracovatel identifikoval, že servisní smlouva s dodavatelem InQool, a.s. měla zajistit dodání servisních služeb včetně dodatečných služeb na objednávku v podobě školení, konzultačních služeb, reportingu a aktualizace Systémů způsobené změnami příslušných obecně závazných právních předpisů (legislativní update), a to na základě Dílčích smluv. Na základě Servisní smlouvy nebyly dle dostupných informací uzavřeny žádné Dílčí smlouvy, ačkoliv tak mohly být objednány služby školení a zejména tzv. legislativní update, k čemuž však MMR nepřistoupilo.
------	--

Připomínka: Servisní smlouva primárně sloužila jako provozní a popisované dodatečně služby na objednávky byly pouze fakultativní, tedy nebylo nezbytné, abych jich objednatel využil. Ve světle zrušení implementační smlouvy ze strany ÚOHS také MMR postupovalo co nejbezpečněji. Pokud nevznikla nezbytně nutná potřeba, MMR neobjednalo nic nad rámec části smluv, u kterých ÚOHS shledal veřejný zájem na odkladu jejich zrušení. V připomínkovém listu zpracovatel auditu připomínku uznal, do finální verze auditu se to ovšem nepromítlo.

Portál stavebníka	<i>Zpracovatel identifikoval, že smlouva byla uzavřena formou bodyshoppingu, bez ujednání konkrétního rozsahu předmětu plnění. V souladu se smlouvou měla realizace předmětu plnění probíhat na základě jednotlivých písemných požadavků na plnění specifikovaných v požadavcích zasílaných prostřednictvím e-mailových zpráv. Rozporně však smlouva stanovovala, že MMR mohlo vyzývat k poskytování plnění na základě požadavku prostřednictvím e-mailu nebo telefonicky. Uvedené mohlo mít za následek dodání systému v neuspokojivé formě, když požadavky nebyly předem řádně stanoveny.</i>
-------------------	---

Připomínka: Portál stavební správy vyvíjel týmem složených z odborných rolí, které MMR nakupovalo formou tzv. bodyshoppingu, kde předmět plnění byl vymezen obecně. Forma spolupráce probíhala na měsíční bázi, kdy se objednávaly požadované odborné role v předpokládaném rozsahu (člověkodeny) za účelem vytvoření konkrétního předmětu plnění. Tyto požadavky ve formě objednávky ve smlouvou předvídaném formátu byly vždy písemně potvrzeny oběma smluvními stranami. Pokud se hovoří o zasílání požadavků prostřednictvím e-mailových zpráv, jednalo se o zasílání návrhů objednávek k podpisu, což je běžný postup, navíc v souladu se smlouvou.



Fakt, že smlouva umožňovala vyzvat dodavatele k zahájení plnění prostřednictvím e-mailu nebo telefonicky, není v rozporu se zákonem. Je to úkon, kdy objednatel vyzve dodavatele k započetí už objednaného plnění. Konkrétně textace smlouvy zní: "Objednatel může Poskytovatele, resp. členy Realizačního týmu vyzvat k poskytování Plnění na základě Požadavku prostřednictvím e-mailu nebo telefonicky. Tato výzva k poskytování Plnění dle Požadavku musí obsahovat termín či termíny požadované Objednatelem pro poskytování daného Plnění dle Požadavku." Jedná se o úkon vedoucí k zahájení objednávkou ("požadavkem") krytého plnění. Toto je v souladu s principy zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, přičemž to zároveň není v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

	Zpracovatel identifikoval, že plnění bylo v plném rozsahu akceptováno bez výhrad. Na základě smlouvy tak mělo být plněno řádně a včas, přičemž plnění mělo vzhledem k akceptaci bez výhrad odpovídat smluvním a legislativním požadavkům. Zpracovatel v této souvislosti identifikoval nesoulad v daňových dokladech, když daňový doklad za vývoj systému v únoru 2024 obsahoval nepodepsaný akceptační protokol s částkou za 350 člověkodní. Duplicitní akceptační protokol za stejné období a plnění, podepsaný již oběma smluvními stranami, byl vystaven na 377 člověkodní, a tedy i na vyšší částku. Dle zjištěného nesouladu vyplývá, že rozdíl byl o 232 441 Kč vyšší a překročil by maximální sjednanou částku dle smlouvy.
--	---

Připomínka: Maximální hodnota smlouvy nebyla přečerpána. Zpracovali auditu MMR předložilo veškeré související podklady. Maximální možná cena, kterou bylo možné čerpat podle smlouvy je 29.999.000 Kč bez DPH. Čerpáno bylo 29.988.600 Kč bez DPH.

Spisová služba	Zpracovatel identifikoval, že smlouva byla uzavřena pouze na dobu do 31. 12. 2024. Od této doby nebyl zasmluvněn provoz systému, který byl na základě smlouvy dodán (Evidence elektronických dokumentací). Na této situaci nic nemění ani uzavření dodatku ke smlouvě, neboť ten Evidence elektronických dokumentací nezasmluvňuje.
----------------	--

Připomínka: Po uzavření dodatku byly zasmluvněné oba systémy do června letošního roku, přestože dodatek výslovně neobsahoval termín „Evidence elektronických dokumentací“. Důvodem je, že Evidence elektronických dokumentací a Evidence stavebních postupů jsou v souladu se zákonem zajištěny jedním systémem. Uvedený dodatek MMR auditorům prokazatelně poskytl.



Odpovědné osoby	Zpracovatel vyjadřuje obavu, že nebude možné odpovědné osoby určit nad rámec osob podepisujících konečné dokumenty . Přestože je totiž Zpracovatel přesvědčen, že ve věci musela probíhat nějaká komunikace, být poskytována určitá právní stanoviska, probíhat pracovní porady atp., podkladových materiálů této povahy obdržel pouze několik.
-----------------	--

Připomínka: MMR zpracovateli auditu předalo výkazy práce všech externích právních služeb. Obsahovaly identifikaci všech veřejných zakázek, smluv, řízení či stanovisek, na kterých se externí právní firmy podílely.

JŘBU DSŘ	Zpracovatel identifikoval, že MMR zahájilo proces neoprávněně, přičemž s ohledem na rozhodovací praxi ÚOHS si muselo být vědomo, že takový postup není v souladu se ZZVZ. Zadavatel měl proto hledat řešení na legislativní úrovni, jelikož za daných podmínek nemohl v souladu se ZZVZ uzavřít smlouvu, zahájit vývoj DSŘ a dokončit jej do 30. 6. 2024. Z předaných podkladů je patrný nestandardní průběh JŘBU DSŘ (schválení výjimek z běžných interních postupů, chybějící vyjádření příslušných útvarů). I zde Zpracovatel identifikuje některé chybějící podklady, zejména pak takové, ze kterých by plynulo, na základě čeho MMR usuzovalo, že realizovat JŘBU je možné (poskytnuté právní stanovisko externí advokátní kanceláře vzniklo až po zadání veřejné zakázky a vyhodnocení rizik neobsahuje) .
----------	--

Připomínka: Tvrzení, že MMR si bylo vědomo neoprávněnosti JŘBU je možné označit za nepodloženou spekulaci.



Otevřené řízení GINIS	Zpracovatel identifikoval, že veřejná zakázka byla vyhlášena pod zavádějícím názvem (povýšení licencí GINIS), přestože jeho předmětem byl ve skutečnosti vývoj a dodávka nového informačního systému – krátkodobého úložiště dokumentů (dále také jako „KÚD“) a jeho následná podpora, provoz a rozvoj. MMR stanovilo zadávací podmínky diskriminačním způsobem, neboť trvalo na dodání KÚD na platformě GINIS, ač k tomu nemělo žádné objektivní důvody. To vedlo ke zrušení zadávacího řízení ze strany ÚOHS. Z poskytnutých podkladů plyne, že zodpovědný útvar byl na rizika zvoleného postupu upozorňován, přesto zadávací podmínky neupravil.
-----------------------	---

Připomínka: MMR disponovalo licencemi GINIS z dřívější doby. Jejich využití a povýšení bylo účelné z hlediska nakládání s veřejnými prostředky a resort to považuje za běžnou praxi. Předmětem nebyl vývoj nového informačního systému, ale dodávka spisové služby s využitím už vlastněných licencí.

Dynamický nákupní systém – zajištění ICT odborných rolí	Zpracovatel identifikoval, že při zavádění DNS a zadávání dílčích veřejných zakázek v něm byly shledány jen dílčí nedostatky bez vlivu na zákonnost takového postupu. Nahrazení koncepce pořízení komplexního informačního systému DSŘ v otevřeném řízení od jednoho dodavatele, nakupováním jednotlivých rolí IT specialistů prostřednictvím DNS však s sebou nese řadu rizik. Tato část posouzení může být doplněna zjištěním a závěry technické části auditu. Hlavními riziky poptávání rolí jsou řízení vývoje osobami bez odpovídajících zkušeností (MMR nyní samo nese odpovědnost za řízení vývoje celého systému), nejasnosti ohledně licencí (není zřejmé, jakým způsobem MMR aktuálně zajišťuje potřebné licence ke Standardnímu SW, který má být součástí systému) a chybějící odpovědnost za kvalitu celku (MMR od dodavatelů nepožádá o ucelené dílo, ale pouze personální kapacity).
---	--

Připomínka: Vlastnictví případných licencí k dílu, či jiná vlastnická či autorská díla jsou ošetřeny v čl. 3 smlouvy na odborné role. I v případě, že by tomu tak nebylo, stanovuje § 58 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, že „Není-li sjednáno jinak, zaměstnavatel vykonává svým jménem a na svůj účet autora majetková práva k dílu, které autor vytvořil ke splnění svých povinností vyplývajících z pracovněprávního nebo služebního vztahu.“



Takové dílo je zaměstnaneckým dílem.“ a dále uvádí, že „Počítačové programy a databáze, jakož i kartografická díla, která nejsou kolektivními díly, se považují za zaměstnanecká díla i tehdy, byla-li autorem vytvořena na objednávku; objednatel se v takovém případě považuje za zaměstnavatele.“

	Zpracovatel identifikoval, že milník č. 75 (Vytvoření agendového informačního systému (AIS)) nebude proplacen . Bez ohledu na funkčnost systému, a tedy splnění milníku, nebude možné celkovou částku z NPO proplatit z důvodu porušení pravidel, která upravují zadávání veřejných zakázek.
--	--

Připomínka: V případě milníku č. 75 Česko o evropské prostředky nepřijde. Vyčleněná částka už byla převedena na jiné digitální projekty.

Proplacení částek z NPO	Zpracovatel identifikoval, že v souvislosti s porušením předpisů o zadávání veřejných zakázek nebude možné proplatit milník č. 75. V případě, že nedojde ke splnění či doložení milníků a cílů, je Evropská Komise oprávněna korigovat jednotlivé platby, případně veškeré platby pozastavit. Existují dva způsoby pro určení základní částky, ze které jsou vypočteny výsledné sankce. Prvním způsobem je užití částky, která je alokována pro daný milník. Druhým způsobem je pak paušální určení částky na základě poměru celkové částky určené jako plnění v rámci NPO. Výslednou výši korekce proto nelze s jistotou určit, neboť závisí na uvážení Evropské komise.
-------------------------	---

Zasažené subkomponenty NPO	Zpracovatel identifikoval 23 zasažených subkomponent NPO. Celkem ve čtyřech případech se jedná o přímé dopady způsobené nesplněním milníků v rámci
----------------------------	---

Připomínka: Jedná se o maximalistické pojetí dopadů digitalizace stavebního řízení. Zpracovatel auditu označil všechny komponenty, které se i jen okrajově dotýkají problematiky staveb. Tyto součásti NPO se nacházejí v odlišných fázích realizace a zahrnují různé aktivity, není tedy možné stanovit, jestli budou ovlivněny nebo dokonce nesplněny kvůli dopadům DSŘ. Ministerstvo pro místní rozvoj je v závěrečné fázi jednání s Evropskou komisí, které výrazně snižuje riziko nesplnění milníků NPO, které souvisí s digitalizací stavebního řízení.