

13/09

Vybrané veřejné zakázky zadávané bez soutěže

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/09. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit stav zadávání veřejných zakázek zadávaných ústředními orgány státní správy podle § 18 a § 23 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, včetně souvisejících veřejných zakázek. Dokumentovat tento stav a prověřit hospodaření s peněžními prostředky státu vynakládanými na zadávání veřejných zakázek v oblasti informačních technologií Ministerstvem obrany.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo obrany (dále také „MO“).

Kontrola byla prováděna od března do srpna roku 2013.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MO podalo, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. zasedání, konaném dne 4. listopadu 2013,

schválilo usnesením č. 9/XVIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo obrany je dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, mj. ústředním orgánem státní správy pro zabezpečování obrany České republiky, řízení Armády České republiky a správu vojenských újezdů.

Ministerstvo obrany je organizační složkou státu, samostatnou účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly 307.

Cíle informatizace resortu MO, analýza současného stavu a koncepcí MO platné pro kontrolované období byly formulovány mj. v materiálu *Koncepce informatizace resortu MO* z roku 2005, resp. v *Koncepci informatizace resortu MO* z roku 2012, která je závazná pro cyklus střednědobého plánování (na roky 2013–2017) komunikačních a informačních systémů a pro následnou přípravu a realizaci výzkumných, vývojových, akvizičních a provozních projektů komunikačních a informačních systémů. Procesy k organizačnímu a normativnímu zajišťování informačních technologií jsou řešeny vnitřními předpisy MO.

MO využívá komunikační infrastrukturu stacionární a mobilní. Mobilní komunikační infrastruktura zahrnuje operační taktické systémy velení a řízení vzdušných sil, pozemních sil, zbraňové systémy a senzory, tj. např. radiolokátory. Stacionární komunikační infrastruktura zahrnuje zejména informační systémy (dále také „IS“) spadající do kategorie administrativně-správních. Některé z kontrolovaných informačních systémů jsou vedeny v režimu utajení, ale utajované informace nebyly předmětem kontroly.

Dle předložené dokumentace provozuje MO následující informační systémy:

- štábní informační systém Armády ČR,
- informační systém logistiky,
- finanční informační systém,

- informační systém o službě a personálu,
- digitální vojenský informační systém o území,
- informační systém mobilizačních příprav,
- informační systém Vojenské policie,
- informační systém vojenského zdravotnictví,
- informační systém Univerzity obrany,
- systém elektronické podpory obchodování,
- intranet MO,
- operačně-taktický systém velení a řízení pozemních sil,
- operačně taktický systém velení a řízení vzdušných sil.

Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném v kontrolovaném období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Přehled veřejných zakázek zadávaných bez soutěže

Jedním ze zdrojů informací byl pro NKÚ informační systém veřejných zakázek (dále také „ISVZ“), který je provozován v gesci Ministerstva pro místní rozvoj podle zákona o veřejných zakázkách a je doplňován z informačního systému MO o hodnoty veřejných zakázek uzavíraných podle ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách.

Kontrola NKÚ se na MO zaměřila na nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky z oblasti informačních a komunikačních technologií (dále jen „ICT“) zadávané podle ustanovení § 18 a zejména podle § 23 zákona o veřejných zakázkách. MO uzavíralo tyto veřejné zakázky přímo s osloveným uchazečem s odvoláním na výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách a s odvoláním na zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

V ISVZ lze vyhledat údaje uvedené v následujících tabulkách. Většinu všech uvedených veřejných zakázek (92 %) zadávají ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády (dále jen „ministerstva“).

Tabulka č. 1 – Přehled veřejných zakázek ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy za období 2009–2012

| Veřejné zakázky | Počet | Kč vč. DPH | Podíl |
|----------------------------|-------|----------------|----------|
| Všechny | 2 810 | 56 686 089 751 | 100,00 % |
| - z toho v JŘBU (§ 23) | 977 | 20 993 560 863 | 37,03 % |
| Všechny ICT | 595 | 12 334 888 761 | 100,00 % |
| - z toho ICT v JŘBU (§ 23) | 442 | 7 565 930 547 | 61,34 % |

Zdroj: informační systém veřejných zakázek (ISVZ).

Pozn.: JŘBU – jednací řízení bez uveřejnění.

Tabulka č. 2 – Přehled veřejných zakázek ministerstev za období 2009–2012

| Veřejné zakázky | Počet | Kč vč. DPH | Podíl |
|----------------------------|-------|----------------|----------|
| Všechny | 2 641 | 52 153 652 170 | 100,00 % |
| - z toho v JŘBU (§ 23) | 925 | 19 693 205 298 | 37,76 % |
| Všechny ICT | 544 | 11 685 782 878 | 100,00 % |
| - z toho ICT v JŘBU (§ 23) | 404 | 7 257 780 643 | 62,11 % |

Zdroj: ISVZ.

Tabulky ukazují, že průměrné využívání JŘBU při zadávání všech veřejných zakázek se pohybuje kolem 37 %. V oblasti ICT se tento podíl zvyšuje na hodnotu kolem 62 %.

Tabulka č. 3 – Přehled veřejných zakázek MO za období 2009–2012

| Veřejné zakázky | Počet | Kč vč. DPH | Podíl |
|----------------------------|-------|----------------|----------|
| Všechny | 511 | 14 382 894 930 | 100,00 % |
| - z toho v JŘBU (§ 23) | 114 | 6 139 856 695 | 42,69 % |
| Všechny ICT | 89 | 3 608 016 891 | 100,00 % |
| - z toho ICT v JŘBU (§ 23) | 54 | 2 225 660 940 | 61,69 % |

Zdroj: ISVZ.

U MO se zvyšuje podíl veřejných zakázek zadávaných v JŘBU asi o 5 %, podíl veřejných zakázek v JŘBU na ICT prakticky kopíruje průměrný podíl ostatních ministerstev vykazovaný v ISVZ. Databáze ISVZ neobsahují veřejné zakázky realizované podle ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách, a proto NKÚ porovnal pouze hodnoty veřejných zakázek zveřejněných v ISVZ.

Tabulka č. 4 – Rozšířený přehled veřejných zakázek MO za období 2009–2012

| Veřejné zakázky | Počet | Kč vč. DPH | Podíl |
|----------------------------|-------|----------------|----------|
| Všechny | 1 127 | 33 659 291 474 | 100,00 % |
| - z toho v JŘBU (§ 23) | 114 | 6 139 856 695 | 18,24 % |
| - z toho výjimky (§ 18) | 616 | 19 276 396 544 | 57,27 % |
| Všechny ICT | 120 | 4 906 432 881 | 100,00 % |
| - z toho ICT v JŘBU (§ 23) | 54 | 2 225 660 940 | 45,36 % |
| - z toho výjimky (§ 18) | 31 | 1 298 415 990 | 26,46 % |

Zdroj: ISVZ a MO.

Tabulka č. 4 zahrnuje navíc údaje MO o využívání výjimek podle § 18 zákona o veřejných zakázkách. Podíl zakázek zadávaných bez soutěže se tak zvyšuje na 75,51 % a v oblasti ICT na 71,82 %.

Dle zjištění NKÚ neodpovídá databáze ISVZ skutečnosti, protože MO v rozporu s § 83 zákona o veřejných zakázkách nepředalo provozovateli *Věstníku veřejných zakázek* ke statistickým účelům informace o všech veřejných zakázkách. Při kontrole 36 veřejných zakázek (zadaných podle ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách) NKÚ zjistil, že MO tři zakázky ve finančním objemu 139,4 mil. Kč do informačního systému neoznámilo.

V rámci boje vlády proti korupci bylo také ministru obrany usnesením vlády České republiky ze dne 22. února 2010 č. 158, *o opatřeních při zadávání veřejných zakázek*, uloženo informovat vládu, a to před zahájením jednání o podpisu smlouvy, o nadlimitních veřejných zakázkách zadávaných na základě výjimky podle § 18 a v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 zákona o veřejných zakázkách. Součástí informace bylo vymezení předmětu a důvodu veřejné zakázky, její předpokládaná hodnota, druh zadávacího řízení a platební podmínky. NKÚ zjistil, že MO splnilo povinnost danou tímto usnesením ve všech případech, které se týkaly kontrolovaných smluv. Informace požadované usnesením vlády však dle NKÚ nic nevytvářejí o správnosti druhu zvoleného zadávacího řízení, o způsobu stanovení ceny nebo o délce závislosti na dodavateli a nelze z nich vyčíst oprávněnost výše stanovené ceny zakázky.

2. Kontrolované informační systémy

NKÚ vybral ke kontrole zejména zadávání veřejných zakázek na stacionární informační systémy, jejichž užívání zajišťuje základní provozní činnosti chodu MO. Ke kontrole bylo vybráno 5 veřejných zakázek realizovaných na základě ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách a 36 veřejných zakázek realizovaných na základě ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách; při sestavování kontrolního vzorku se NKÚ zaměřil zejména na systémy aplikačního programového vybavení: finanční informační systém (dále také „FIS“), štábní informační systém (dále také „ŠIS“), informační systém logistiky (dále také „ISL“), informační systém o službě a personálu (dále také „ISSP“) a automatizace spisové a archivní služby (dále také „ASAS“).

U zakázek realizovaných podle ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách nezjistil NKÚ porušení právních předpisů. Výsledek kontroly veřejných zakázek realizovaných podle ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách je popsán v následujícím textu.

Tabulka č. 5 – Sumární přehled kontrolovaných veřejných zakázek v oblasti vybraných IS

| Aplikační programové vybavení/druh | Technické zhodnocení (v mil. Kč) | Technická podpora (v mil. Kč) |
|--|-------------------------------------|----------------------------------|
| Finanční informační systém | 175,6 | 67,1 |
| Štábní informační systém | 117,5 | 157,7 |
| Informační systém logistiky | 185,9 | 63,9 |
| Informační systém o službě a personálu | 159,0 | 60,0 |
| Automatizace spisové a archivní služby | 71,7 | 37,3 |
| Celkem | 709,7 | 386,0 |

Zdroj: smlouvy MO.

V období let 2009 až 2012 bylo u kontrolovaných informačních systémů (FIS, ŠIS, ISL, ISSP a ASAS) realizováno ze strany MO technické zhodnocení v úhrnné výši 709,7 mil. Kč vč. DPH, z toho úpravy informačních systémů vyvolané změnami právní úpravy činily dle informace MO a výpočtu NKÚ celkem 345,4 mil. Kč vč. DPH, tj. 49 % realizovaných technických zhodnocení.

MO s ohledem na autorská práva dodavatelů realizuje dlouhodobě veřejné zakázky na vybrané informační systémy formou JŘBU. MO u žádného z dlouhodobě užívaných informačních systémů nevyhodnotilo smluvní vztah jako závislost na stávajícím dodavateli, kterou je třeba zrevidovat. Smluvní vztah mezi MO a dodavateli vybraných informačních systémů trvá až dvacet let. MO odstoupilo od smluvního vztahu pouze v jednom případě, a to z důvodu nespokojenosti s kvalitou informačního systému; ostatní kontrolované IS dle vyjádření MO potřebám resortu obrany vyhovují.

Kontrolované veřejné zakázky na technické zhodnocení finančního informačního systému, informačního systému logistiky, informačního systému o službě a personálu, automatizované spisové a archivní služby a na technickou podporu těchto informačních systémů zadalo MO v JŘBU, což zdůvodnilo splněním podmínek § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, s tím, že předmět veřejné zakázky mohl být z důvodu ochrany výhradních práv splněn pouze určitým dodavatelem.

Kontrolou zadávání veřejných zakázek na technické zhodnocení štábního informačního systému zjistil NKÚ tyto skutečnosti:

- MO uzavřelo na základě JŘBU s odvoláním na autorská práva v roce 2009 smlouvu na upgrade řízení provozu štábního informačního systému. Předmět smlouvy však zahrnoval mj. dodávku aktualizovaných verzí komerčních softwarových produktů v ceně 41,5 mil. Kč vč. DPH.
- MO uzavřelo na základě JŘBU s odvoláním na autorská práva v roce 2010 smlouvu na rozšíření systému zabezpečení provozu štábního informačního systému. Předmět smlouvy zahrnoval mj. dodávku aktualizovaných verzí komerčních softwarových produktů v ceně 46,5 mil. Kč vč. DPH.

V ostatních případech MO stanovilo v souladu s § 21 zákona o veřejných zakázkách odpovídající druh zadávacího řízení.

NKÚ zjistil, že softwarové produkty pořízené za celkem 88 mil. Kč byly dostupné prostřednictvím sítě distributorů, poskytovatelů řešení a dalších partnerů, v důsledku čehož se na jejich dodávku nevztahovala (na rozdíl od prostředí štábního informačního systému) výhradní práva stávajícího dodavatele.

MO jako veřejný zadavatel porušilo ustanovení § 6 a § 21 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, neboť bylo povinno zadat zakázku na uvedené softwarové produkty v otevřeném řízení, protože k použití jednacímho řízení bez uveřejnění nebyly splněny podmínky uvedené v ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách, které zákon stanovuje jako nezbytné pro použití jednacímho řízení bez uveřejnění. MO tak zrušilo soutěžní prostředí, neboť bez zákonného důvodu omezilo okruh možných dodavatelů, přičemž diskriminovalo všechny ostatní dodavatele na trhu, kteří byli schopni plnit poptávané služby.

Za této situace nelze zcela vyloučit riziko, že rozpočtové prostředky byly použity neehospodárně.

3. Stanovení hodnoty veřejných zakázek

MO v kontrolovaném období 2009–2012 u vybraných informačních systémů (informační systém logistiky – pořízen v roce 1994, finanční informační systém – pořízen v roce 1996, štábní informační systém – pořízen v roce 1997, informační systém o službě a personálu – pořízen v roce 2004, automatizace spisové a archivní služby – pořízena v roce 2006) provedlo technická zhodnocení za 709,7 mil. Kč vč. DPH.

NKÚ kontrolou zjistil, že v jednom případě byla hodnota technického zhodnocení vyšší než hodnota pořízení.

- MO pořídilo v roce 2005 informační systém za 2,9 mil. Kč, ale za jeho technické zhodnocení vydalo již v následujícím roce 22 mil. Kč a za kontrolované období celkem 71,7 mil. Kč. Náklady na technické zhodnocení tak několikanásobně přesáhly pořizovací cenu informačního systému. MO zdůvodnilo tento postup rozšířením systému.

Proces změn kontrolovaného aplikačního programového vybavení byl u MO rozdělen na několik fází. Nejprve MO definovalo požadavky, které předalo stávajícímu dodavateli k analýze možnosti realizace a k ocenění, což znamenalo, že dodavatel byl tím, kdo stanovil předpokládanou cenu dodávky. Následně provedlo MO vlastní kontrolu navrhovaného provedení vč. ocenění dodavatelem a specifikovalo požadavek technického zhodnocení aplikačního programového vybavení. Další fáze směřovala prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění k podpisu smlouvy s dodavatelem.

MO ve specifikaci technického zhodnocení uvádělo předpokládanou výši potřeby finančních prostředků na zadávanou dodávku. NKÚ zjistil, že úhrnná předpokládaná hodnota veřejných zakázek se blížila nebo rovnala ceně smluvní a míra shody sumy smluvních cen vůči sumě cen předpokládaných činila téměř 99 %.

MO při stanovování předpokládaných hodnot dodávek vycházelo z cen, které v podstatě stanovil stávající dodavatel, resp. na jejichž stanovení se stávající dodavatel a zároveň uchazeč o novou zakázku významně podílel. MO od doby pořízení informačních systémů neprovedlo nikdy srovnání cen dodávek aplikačního programového vybavení s cenou obvyklou. Při až dvacetileté závislosti na jednom dodavateli hodnotí NKÚ stanovování cen ve spolupráci s dodavatelem jako nesystémovost, která vytváří prostředí s rizikem nevhodného vynakládání prostředků státního rozpočtu.

4. Vazba veřejných zakázek na autorská práva

MO zpracovalo veřejné zakázky týkající se dodávek kontrolovaného aplikačního programového vybavení bez procesních pochybení.

MO si ve smlouvách s dodavateli aplikačního programového vybavení, jejichž předmět plnění naplňuje znaky díla ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., smluvně neošetřilo poskytnutí veškerých práv souvisejících s ochranou duševního vlastnictví vztahující se k takovému dílu. Jedná se zejména o oprávnění umožňující výsledky vývoje aplikačního programového vybavení rozmnožovat, zveřejňovat, upravovat, zpracovávat a překládat, příp. spojit toto dílo s dílem jiným a zařadit je do díla souborného. MO dále zhotovitele nezavázalo k tomu, že na základě úpravy práv duševního vlastnictví v té které smlouvě dává Ministerstvu obrany oprávnění, aby mohlo výsledky vývoje aktualizovat, upravovat a modifikovat na základě řádného otevřeného výběrového řízení dle platného zákona o veřejných zakázkách.

Podle pravidel Evropské unie, z nichž vychází zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, musí zadavatel vytvořit hospodářským subjektům podmínky pro rovný přístup a tyto podmínky nesmějí vést k vytváření neodůvodněných překážek pro otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži. Používání ICT systémů založených na standardech místo na proprietárních technologiích¹ umožní zadávání veřejných zakázek formou otevřeného řízení, protože standardy zpřístupňují nezbytné informace o systému komukoliv, takže systém mohou udržovat nebo vyvíjet další potenciální dodavatelé, a to v mnohem lepším konkurenčním prostředí.

1 Technologie, které vlastník považuje za obchodní tajemství a poskytuje za restriktivních podmínek.

MO nemá zajištěn systém krizového chodu informačních systémů pro případ ukončení činnosti stávajícího dodavatele nebo pro případ, kdy podnikateli zanikne osvědčení vydané Národním bezpečnostním úřadem za účelem přístupu k utajovaným informacím (pakliže je vyžadováno). MO k otázce zabezpečení systémů v těchto krizových stavech uvedlo, že pokud dodavatel ztratí schopnost dodávat, musí se situace řešit novým smluvním vztahem. Nový smluvní vztah by pravděpodobně musel být sjednán vzhledem k předpokládané časové tísni za omezení hospodářské soutěže.

III. Shrnutí

Kontrola byla zaměřena na zjištění stavu zadávání veřejných zakázek bez soutěže s využitím výjimek a v jednacím řízení bez uveřejnění podle zákona o veřejných zakázkách.

V kontrolovaném období uzavřelo MO u pěti informačních systémů smlouvy na technické zhodnocení za 709,7 mil. Kč a na technickou podporu za 386 mil. Kč.

NKÚ kontrolou vybraných veřejných zakázek realizovaných v letech 2009–2012 v oblasti ICT zjistil tyto skutečnosti:

- MO zadalo 71,82 % objemu veřejných zakázek mimo soutěžní prostředí (podle § 18 a § 23 zákona o veřejných zakázkách).
- MO přitom splnilo povinnost danou usnesením vlády ze dne 22. února 2010 č. 158, o *opatřeních při zadávání veřejných zakázek*, a informovalo vládu o přípravě smluv na nadlimitní veřejné zakázky zadávané na základě výjimky a v jednacím řízení bez uveřejnění podle zákona o veřejných zakázkách.
- MO porušilo zákon o veřejných zakázkách, protože zadalo dvě zakázky na softwarové produkty celkem za 88 mil. Kč v jednacím řízení bez uveřejnění místo v otevřeném řízení. Za této situace nelze zcela vyloučit možnost, že rozpočtové prostředky byly použity nehospodárně.
- MO při stanovování předpokládaných hodnot dodávek vycházelo z cen, které v podstatě stanovil stávající dodavatel, resp. na jejichž stanovení se stávající dodavatel a zároveň budoucí uchazeč o novou zakázku významně podílel.
- MO od doby pořízení informačních systémů neprovedlo nikdy srovnání cen dodávek aplikačního programového vybavení s cenou obvyklou. Při až dvacetileté závislosti na jednom dodavateli hodnotí NKÚ stanovování cen ve spolupráci s dodavatelem jako nesystémovost, která vytváří prostředí s rizikem nehospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu.
- MO nevyužilo možnost zavázat dodavatele aplikačního programového vybavení k tomu, aby na základě úpravy práv duševního vlastnictví v té které smlouvě umožnil Ministerstvu obrany výsledky vývoje aktualizovat, upravovat a modifikovat na základě řádného otevřeného výběrového řízení dle platného zákona o veřejných zakázkách.
- Náklady na technická zhodnocení provozovaných informačních systémů značně ovlivňují časté změny právních předpisů. MO realizovalo veřejné zakázky na technická zhodnocení aplikačního programového vybavení za celkem 709,7 mil. Kč, z toho náklady na úpravy vyvolané změnou platných právních předpisů činily 345,4 mil. Kč, tj. 49 %.
- MO nenahlásilo do systému ISVZ tři veřejné zakázky v objemu 139,4 mil. Kč (z 36 kontrolovaných zakázek), v důsledku čehož nejsou statistické údaje uváděné v tomto informačním systému provozovaném Ministerstvem pro místní rozvoj úplné.

IV. Vyhodnocení

NKÚ v této kontrolní akci vyhodnotil dva závažnější případy porušení platných právních předpisů při zadávání veřejných zakázek. Pozornost však byla věnována také systémovým nedostatkům, a to zejména stanovování cen veřejných zakázek a jevu zvanému „vendor lock-in“². NKÚ dále upozornil na některé

2 Vendor lock-in – (z angličtiny) vyjadřuje závislost na jednom dodavateli.

zásady, které prosazuje EU s cílem co nejvíce se vyhnout mj. i v tomto kontrolním závěru popsaným nedostatkům.

- NKÚ nepovažuje smluvní ceny všešlé z předpokládaných hodnot veřejných zakázek, které MO nikdy neporovnávalo s cenou obvyklou, za objektivně stanovené. Uvedený postup může mít při dlouhodobé závislosti na jednom dodavateli negativní dopad na hospodárnost použití peněžních prostředků na realizaci takových veřejných zakázek.
- U kontrolovaných veřejných zakázek lze identifikovat prvky efektu vendor lock-in, tj. problematiku faktické závislosti na jediném dodavateli. MO má uzavřené smluvní vztahy v délce trvání až 20 let a k jejich prodloužení využívá jednacíh řízení bez uveřejnění s odvoláním na ochranu výhradních práv. V takových podmínkách neexistuje konkurenční prostředí. Snaha o snížení objemu veřejných zakázek realizovaných v jednacím řízení bez uveřejnění, s čímž souvisí uplatnění široké hospodářské soutěže, by měla být řešena jednotně na úrovni celé veřejné správy.
- MO mohlo zvolit pokračování stávajícího stavu, ale v souladu s principy nastavení soutěžního prostředí mohlo zvolit i výstavbu nových systémů tak říkajíc „na zelené louce“. V případě nových zakázek mělo MO možnost vést licenční politiku takovým způsobem, aby se o následnou veřejnou zakázku na technické zhodnocení mohl ucházet i jiný dodavatel, nebo mohlo do zakázek na víceleté období zahrnout i následné technické zhodnocení a technickou podporu, tj. mohlo postupovat systémem „value for money“³.
- Evropská komise představila v roce 2010 strategii *Digitální agenda pro Evropu* a označila závislost na poskytovateli (tzv. patovou situaci) za problém způsobený nedostatky v normalizaci, zadávání veřejných zakázek a v koordinaci veřejných orgánů. Podle zmíněné strategie je možné tento problém vyřešit pouze tehdy, budou-li různé části digitální agendy interoperabilní a založené na normách a otevřených platformách.
- Upozornění na negativa vzniku závislosti na jednom dodavateli uvádí rovněž sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem: *Prevence závislosti na poskytovateli: budování otevřených systémů informačních a komunikačních technologií prostřednictvím lepšího využití standardů při zadávání veřejných zakázek*⁴. Z uvedeného dokumentu vyplývá, že pokud jsou orgány veřejné správy příliš závislé na jediném dodavateli a na jeho systému informačních a komunikačních technologií a tato závislost znemožňuje hospodářskou soutěž, nelze v dlouhodobém horizontu dosáhnout požadované efektivnosti – respektive nelze vytvořit maximální výstup s danými vstupy, případně daný výstup s minimální spotřebou vstupů. Tato závislost může vést také k promarnění příležitostí ve smyslu dalších inovací a k nehospodárnosti, zejména pokud dodavatel není schopen zajistit použitelnost systému i v budoucnosti.

Výsledky studie publikované Evropskou komisí⁴ ukázaly, že otevřená výběrová řízení velmi účinně přitahují vyšší počet účastníků a že zdvojnásobení počtu účastníků snižuje hodnotu zakázky přibližně o 9 %. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že dle údajů uveřejněných v březnu 2013 v ISVZ ve vyhlášené veřejné zakázce v otevřeném řízení na elektronický systém spisové služby s předmětem plnění „Dodávka a implementace elektronického systému spisové služby včetně jeho rozvoje, vyplývající ze změn legislativy a komplexní podpory provozu“ předpokládalo MO cenu zakázky ve výši 65,5 mil. Kč vč. DPH a vítězná nabídka činila 24,4 mil. Kč vč. DPH, tj. 37,25 % předpokládané hodnoty.

3 Value for money – (z angličtiny) termín „hodnota za peníze“ znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané veřejné prostředky.

4 Dokument s označením KOM(2013) 455 ze dne 25. června 2013 je k dispozici na adrese: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0455:FIN:CS:HTML>