



KORUPČNÍ RIZIKA VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: JAK JIM ČELIT?

Metodika pro územní
samosprávy

Oživení, o. s. 2012



SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

MMR ČR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů
Věstník VZ	Věstník veřejných zakázek, www.isvzus.cz
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VZMR	Veřejná zakázka malého rozsahu (§12, odst. 3 ZVZ)

Korupční rizika ve veřejných zakázkách: jak jim čelit? Metodika pro územní samosprávy

Autoři: Martin Kameník, Lenka Petráková
Grafická úprava: Celulla s. r. o.

Vydalo Oživení, o. s. v rámci projektu Improvement of Public Procurement Systems in Czech and Slovak republics za finanční podpory Siemens Integrity Initiative

Donoři nenesou odpovědnost za obsah této publikace

©Oživení, o. s., 2012
ISBN 978-80-904829-5-1

www.oziveni.cz
www.bezkorupce.cz

Oživení o. s. je nevládní neziskovou organizací, která prosazuje principy transparentní veřejné správy a udržitelného rozvoje. V rámci programu Bezkorupce již více než 10 let monitoruje střet zájmů a korupci ve veřejné správě a prosazuje principy transparentní a odpovědné veřejné správy.

OBSAH

Úvod	3
1. Vymezení základních pojmů	4
1.1. Veřejná zakázka	4
1.2. Zadavatel	4
1.3. Identifikace korupčních rizik	4
2. Veřejná zakázka a fáze jejího životního cyklu	6
2.1. Fáze definování potřeb	6
2.1.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:	6
2.1.2. Korupční rizika v této fázi veřejné zakázky	7
2.1.3. Další možná selhání	7
2.1.4. Doporučení pro implementaci této fáze	8
2.2. Fáze přípravy výběrového řízení	8
2.2.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:	8
2.2.2. Možná korupční rizika	9
2.2.3. Další selhání, znaky rizik a případové studie	9
2.2.4. Doporučení pro implementaci této fáze	13
2.3. Výběr dodavatele	15
2.3.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:	15
2.3.2. Korupční rizika v této fázi veřejné zakázky	15
2.3.3. Další možná selhání	16
2.3.4. Doporučení pro implementaci této fáze	16
2.4. Podpis smlouvy a realizace předmětu veřejné zakázky	17
2.4.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět	17
2.4.2. Korupční rizika v této fázi veřejné zakázky	18
2.4.3. Další selhání, znaky rizik a případové studie	18
2.4.4. Doporučení pro implementaci této fáze	19
2.5. Ukončení realizace a předání předmětu veřejné zakázky	20
2.5.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:	20
2.5.2. Korupční rizika v této fázi veřejné zakázky	20
2.5.3. Další možná selhání při předání předmětu zakázky	20
2.5.4. Doporučení a navržená opatření pro implementaci této fáze	20
3. Systém organizace plánování, zadávání a realizace veřejných zakázek	22
3.1. Systém vnitřní organizace veřejné zakázky: vymezení kontroly, osobní odpovědnosti a transparentnost	22
3.1.1. Formalizace rozhodovacího procesu – regulace z hlediska kontroly	22
3.1.2. Formalizace rozhodovacího procesu – regulace procesu z hlediska osobní odpovědnosti	22
3.1.3. Formalizace rozhodovacího procesu – regulace z hlediska transparentnosti a otevřenosti	24
3.2. Drobné nákupy	25
3.3. Veřejné zakázky realizované zástupcem	25
3.4. Veřejná zakázka realizovaná příspěvkovými či obchodními organizacemi samosprávy	26
4. Závěr	27
Seznam použitých zdrojů	28
Odborné články a literatura	28
Dokumenty a statistiky	28
Internetové zdroje	28
Příloha: Přehled povinně zveřejňovaných informací o veřejných zakázkách dle ZVZ od 1. 4. 2012	29

ÚVOD

V České republice se prostřednictvím veřejných zakázek a koncesí¹⁾ utratí ročně přibližně 500 miliard korun.²⁾ Tato suma představuje značný objem veřejných prostředků. Z těch je financována řada veřejných institucí, které v zakázkách figurují jako zadavatelé. Pro veřejné instituce bývá charakteristická malá snaha o minimalizaci nákladů, pořizování nepotřebného zboží či služeb nebo nedostatečný tlak na kvalitu dodávaného plnění. Odhaduje se, že na korupční transakce plyne přinejmenším 10 % z ceny veřejných zakázek. Veřejné prostředky jsou přitom omezené a je nutné vyvarovat se jejich plýtvání, tj. zajistit jejich efektivní, účelné a hospodárné vynakládání prostřednictvím pokud možno jednoduchých transparentních procesů, které umožní kontrolu a odhalení případných manipulací a korupce.

Od 1. dubna 2012 přináší novelizovaný zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. v platném znění (dále ZVZ) některé významné změny:

- snížení limitů veřejných zakázek: podlimitní veřejná zakázka je veřejnou zakázkou s předpokládanou hodnotou nejméně 1 mil. Kč bez DPH na dodávky a služby a nejméně 3 mil. Kč bez DPH na stavební práce,³⁾
- nové informační povinnosti: zveřejňování smluv nad 500 tis. Kč, předběžného oznámení, odůvodnění veřejné zakázky, písemné zprávy zadavatele o veřejné zakázce, konečné ceny, seznamu subdodavatelů,⁴⁾
- změny lhůt pro zveřejňování,
- zákaz omezovat počet zájemců o zakázku losováním v užším zadávacím řízení.⁵⁾

Informace, které jsou zadavatelé povinni zveřejňovat podle ZVZ mají být publikovány v informačním systému veřejných zakázek (Věstník veřejných zakázek, dále jen Věstník VZ), a to v momentě, kdy je zakázka vyhlášena, i ve chvíli, kdy je oznámen vybraný dodavatel. Ostatní informace o zakázce jsou zveřejňovány na profilu zadavatele včetně smluv u zakázek nad 500 tis. Kč. Dualita stránek pro zveřejňování informací je bohužel méně praktická pro veřejnou kontrolu, jde o kompromisní řešení ze strany MMR jak zvýšit transparentnost s minimálními nároky na změny v celém informačním systému.

neupravuje informační povinnosti u veřejných zakázek malého rozsahu, zadavatelé ale nic nebrání v tom, aby zveřejňoval zákonem vymezené informace u všech zakázek. Zmírně pozitivní trend, kdy více než čtvrtina veřejných zakázek zveřejněných v ISVZUS⁶⁾ (v letech 2006–2010) byla veřejnými zakázkami malého rozsahu. V těchto případech se zadavatelé rozhodli veřejné zakázky dobrovolně zveřejnit a plnit zákonem předepsané podmínky. Tento trend dobrovolnosti má vzrůstající tendenci.⁷⁾

Cílem této metodiky je předložit zadavatelům na úrovni měst a obcí srozumitelný návod, jak předcházet korupčním rizikům při zadávání a realizaci veřejných zakázek, a to zejména na základě zvýšení transparentnosti rozhodovacího procesu a kontroly celého zadávacího a realizačního procesu. Navrhuje opatření, která reflektují nové zákonné povinnosti zadavatelů účinné od 1. 4. 2012. Nemá ambici řešit všechny problémy spojené s alokací veřejných výdajů (např. špatně nastavené čerpání evropských dotací nebo špatná politická rozhodnutí realizovat zbytečné nebo předražené projekty), zaměřuje se především na organizaci veřejné zakázky a rozhodovací procesy zadavatele.

Základním cílem veřejné zakázky je uspokojit veřejný zájem. Z tohoto pohledu by měla dobrá veřejná zakázka uspokojit potřeby občanů, šetřit veřejné prostředky a být spravedlivá vůči dodavatelům na trhu. Dobrá veřejná zakázka je užitečným nástrojem implementování veřejné politiky ve všech oblastech a měla by být zároveň nástrojem dobrého vládnutí (angl. good governance).⁸⁾ V takovém případě pak přispívá i k legitimitě a důvěryhodnosti samosprávy.

V první části přináší metodika vymezení základních pojmů, týkajících se veřejné zakázky v perspektivě celoživotního cyklu alokace veřejných prostředků a zvolené metody identifikace korupčních rizik spolu s vymezením jednotlivých definičních znaků korupce pro oblast veřejných zakázek.

¹⁾ V této metodice bude dále používán pouze termín veřejná zakázka. Stejně závěry je však v zásadě možné učinit i ve vztahu ke koncesním smlouvám ve smyslu zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Odhadovaná velikost trhu veřejných zakázek zahrnující zakázky zadávané podle zákona a zakázky malého rozsahu, viz Důvodová zpráva k novele vládního návrhu zákona č. 137/2006 Sb. [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2011. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=71342>.

³⁾ S účinností ZVZ od 1. 1. 2014 bude i limit veřejných zakázek na stavební práce snížen na 1 mil. Kč.

⁴⁾ Zadavatel je zároveň povinen zpracovat zprávu o posouzení a hodnocení nabídek (dle § 80 ZVZ), kterou zveřejňuje na vyžádání. Je ale nanejvýš žádoucí, aby tato zpráva byla zveřejňována spolu s dalšími informacemi o veřejné zakázce. Obsahuje totiž zásadní informace pro porovnání a zhodnocení případných manipulací soutěže.

⁵⁾ Zákon umožňuje za stanovených podmínek limitovat počet zájemců v užším řízení a jednacím řízení s uveřejněním pouze v případě veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti, viz § 28, § 61 a § 66 ZVZ.

⁶⁾ Informační systém veřejných zakázek – uveřejňovací subsystém, nyní Věstník veřejných zakázek.

⁷⁾ KAMENÍK, Martin a kol. Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR. Praha: Oživení, o. s., 2011. s. 28–29.

⁸⁾ Koncept dobrého vládnutí v anglickém termínu „good governance“, je definován jako pravidla, procesy a jednání, které ovlivňují způsob výkonu moci, obzvláště s ohledem na otevřenost, účast, odpovědnost, efektivnost a soudržnost, více viz European Governance: A White Paper. [online]. Brussels: Commission of the European Communities, 2001. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

V dalších částech je vymezeno pět fází životního cyklu veřejné zakázky: definování potřeby/vymezení poptávky, příprava výběrového řízení, výběr dodavatele, realizace předmětu veřejné zakázky a předání předmětu zakázky do užívání s kontrolou její implementace. Každá fáze veřejné zakázky je podrobněji popsána z hlediska průběhu a rozsahu aktivit zadavatele, korupčních rizik a dalších možných selhání, a obsahuje doporučení pro úspěšnou implementaci.

V další kapitole je pozornost věnována systému organizace veřejné zakázky, tj. formalizaci rozhodovacích procesů na úrovni kontroly (interní i externí), osobní odpovědnosti a transparentnosti. Zvláštní podkapitoly se týkají tématu vymezení drobných nákupů, využívání služeb třetích stran (mandatářů) při administraci veřejné zakázky a v neposlední řadě problematiky veřejných zakázek realizovaných příspěvkovými či obchodními organizacemi samospráv.

V závěru metodika shrnuje základní doporučení pro implementaci protikorupčních opatření v oblasti veřejných zakázek na úrovni samospráv. V příloze je pak předložen přehled povinně zveřejňovaných informací o veřejných zakázkách.

Autoři doufají, že překládaná metodika přispěje k efektivnější alokaci veřejných zdrojů vynakládaných na veřejné zakázky, pomůže zadavatelům na úrovni měst a obcí lépe organizovat proces veřejných zakázek a činit jej odolnějšími proti podvodům a korupci.

1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

1.1. Veřejná zakázka

Veřejná zakázka je zde chápána v širším smyslu jako soubor jakýchkoli aktivit či úkonů plněných v rámci veřejného sektoru, při kterých jsou využíváni soukromí dodavatelé. Týká se nákupu zboží, prací a služeb – od tužek, kancelářského papíru, zařízení škol a nemocnic či nákupu pohonných most až po výstavbu infrastruktury, nákup těžké mechanizace nebo stavbu elektrárny. Pojem „veřejná zakázka“ je nedokonalým překladem anglického termínu „public procurement“, který odpovídá spíše termínu „veřejný nákup“ či „veřejné pořizování“. Pro veřejnou zakázku se používá anglický ekvivalent „public bid“. Vzhledem k tomu, že v českém prostředí je pojem „veřejná zakázka“ zažit, jakož i užíván v legislativním pojmosloví, rozhodli se autoři pro jeho užívání také, s tím, že je nutné jej chápat nikoli jako pouhé zadání a výběr

dodavatele, ale jako proces zahrnující celý životní cyklus veřejné zakázky od identifikování potřeby přes výběr dodavatele, smluvní zadání a dodání zboží, prací či služeb, které odpovídají definované potřebě a cíli, až po kontrolu implementace smlouvy a přínosů zakázky.⁹⁾ V tomto pojetí se vymezení veřejné zakázky blíží v odborné literatuře spíše používanému pojmu „veřejný projekt“.¹⁰⁾

Veřejné zakázky jsou místem, kde se setkávají zájmy veřejného a soukromého sektoru. Na jedné straně stojí snaha veřejného subjektu zajišťovat veřejné služby za svěšené prostředky, na druhé straně snaha podnikatelů usilujících o dosažení zisku. Veřejné zakázky tedy představují reálné finanční transfery mezi veřejnými institucemi a podnikateli a z toho důvodu lze skrze ně také realizovat korupční transakce.

Veřejné zakázky svým objemem většinou převyšují standardní zakázky dostupné na běžném trhu. Jejich získání tudíž znamená pro dodavatele významné obchodní transakce. Zadavatel – veřejný subjekt – není běžným zákazníkem, disponuje předem alokovanými veřejnými prostředky na daný projekt a zaručuje tím vyšší platební jistotu než běžní komerční partneři.

Pro zadavatele není rozhodující zisk, ale uspokojování veřejného zájmu, který však někdy může být obtížně definovatelný či ekonomicky zdůvodnitelný. Z toho důvodu se pak veřejnosti hůře posuzuje kvalita a cena realizované veřejné zakázky, protože výstupy nejsou tak snadno měřitelné jako u běžného komerčního subjektu na základě vztahu zisk–ztráta.

1.2. Zadavatel

V tomto textu používaný termín „zadavatel veřejné zakázky“ zahrnuje skupinu územních samosprávných celků a jejich příspěvkových organizací (§ 2, odst. 2, písm. c) ZVZ) a další právnické osoby financované nebo ovládané samosprávami, zřízené pro uspokojování veřejných potřeb (§ 2, odst. 2, písm. d) ZVZ).

1.3. Identifikace korupčních rizik

Pro identifikaci a analýzu korupčních rizik můžeme použít korupční vzorec amerického ekonomy prof. Roberta Klitgaard.¹¹⁾

Základní charakteristika definičních znaků korupce pro oblast veřejných zakázek v samostatné působnosti samospráv je operacionalizována pomocí schématu rozhodovacích procesů při plánování, zadání a realizaci veřejných zakázek.

Vzorec prof. Klitgaard

Korupce = monopol moci + volnost v rozhodování – odpovědnost¹²⁾

⁹⁾ Handbook : Curbing Corruption in Public Procurement. Transparency International, © 2006. s. 15. Dostupné z: www.transparency.org/content/download/12496/120034.

¹⁰⁾ Definice veřejné zakázky: „systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce“, viz OCHRANA, F. Hodnocení veřejných projektů a zakázek. Praha: ASPI Publishing, 2004. s. 9; nebo „jakékoliv aktivity, činnosti či úkoly probíhající, resp. plněné v rámci veřejného sektoru, při kterých jsou použity veřejné finance“, viz MALÝ, I. a MALIŠOVÁ, I. Hodnocení veřejných projektů: učební text pro studenty oboru veřejná ekonomika. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. s. 10; „realizaci určitých konkrétních cílů, v jejichž důsledku vznikají buď specifické produkce specifických statků a služeb, nebo investiční celky, či dochází ke korekci nespravedlnosti vůči určitým skupinám obyvatelstva podle předem stanovených kritérií“, viz HAMERNÍKOVÁ, B. A KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. s. 133.

¹¹⁾ KLITGAARD, Robert, MacLEAN-ABAROA, Ronald, PARRIS, H. Lindsey. Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention. World Bank Institute, Institute for Contemporary Studies (ICS), 2000. s. 26–27.

¹²⁾ V anglickém originále: Corruption = monopoly of power + discretion by officials – accountability, kde je pojem accountability (odpovědnost) chápán jako souhrnný výraz zahrnující také transparentnost. Bez transparentnosti by nebylo možné odpovědnost určit a vymáhat.

Tab. 1. Definiční znaky rizika korupce

+ monopol moci	Nikdo další se věcně nepodílí na tvorbě rozhodnutí v klíčových fázích plánování, zadání a realizace veřejné zakázky.
+ volnost v rozhodování	Rozpor mezi formálními podmínkami pro tvorbu rozhodnutí o veřejné zakázce a reálnými požadavky na rozhodování způsobený určitým normativním vakuem. Proces rozhodování o zakázce není dostatečně regulován formálními pravidly. Jsou proto naplněny definiční znaky sociální dezorganizace, tzv. „normeless“.
- transparentnost	Nízká transparentnost procesu rozhodování o veřejné zakázce, nejen vně, ale i uvnitř organizace. Obsahuje znaky institucionální neodpovědnosti při výkonu funkce a rozhodování. Zahrnuje nejasný systém pravomocí a odpovědností v jednotlivých fázích veřejné zakázky, slabé či žádné kontrolní mechanismy nebo omezenou veřejnou kontrolu danou slabou nebo nulovou otevřeností.

Monopol moci

Zásadním znakem monopolu moci je soustředění všech klíčových fází veřejné zakázky (definování potřeb, příprava zakázky, organizace výběrového řízení, realizace i kontrola zakázky) do rukou pouze jednoho subjektu (osoba, odbor, oddělení).

Monopol moci se přitom může projevat:

- **přímo:** všechna hlavní rozhodnutí (schválení prostředků a zadávací dokumentace, organizace výběrového řízení, výběr vítěze, smlouva) činí v rámci hierarchie zadavatele prakticky jedna osoba,
- **nepřímo:** nemusí vždy jít o konečné rozhodování o zakázce; monopol moci se může projevat i exkluzivní přípravou všech relevantních podkladů a kroků nutných pro konečné rozhodnutí (např. příprava zadávacích a soutěžních podmínek, návrh způsobu zadávacího řízení, návrh složení hodnotící komise, příprava smlouvy, kontrola plnění a dodržování smluvních podmínek), které jsou připraveny a činy v rámci jednoho oddělení/odboru.

Volnost v rozhodování

Volnost v rozhodování způsobuje absence formálních pravidel pro rozhodování v organizaci zadavatele (politiků, úředníků). Je sice do značné míry omezena zákonem o veřejných zakázkách, který definuje náležitosti zadávání veřejných zakázek, jako např. podmínky pro druhy zadávacích řízení, soutěžní lhůty, uveřejňování informací či náležitosti dokumentace a rozhodnutí, ale tato norma zcela nemůže regulovat všechny úkony spojené s veřejnou zakázkou (např. rozhodování o výdaji, systém osobní odpovědnosti atp.).

Z hlediska velké volnosti v rozhodování jsou přirozeně rizikové veřejné zakázky zadávané mimo režim zákona, tj. nejčastěji veřejné zakázky malého rozsahu a další výjimky ze zákona. V takových případech je volnost maximální, protože zadávací proces není vůbec nebo jen částečně regulován interními předpisy zadavatele (směrnice, nařízení atp.).

Ani zakázky zadávané podle ZVZ však nejsou bez rizika – zejména rozhodovací procesy zadavatele nejsou a ani nemohou být regulovány tímto zákonem. Jedná se především o prvky projektového řízení související s definováním veřejných potřeb, plánováním zakázek a jejich předmětů, kontrolou plnění a závěrečnou bilanci celého projektu.

Nejasná odpovědnost

Nejasnou odpovědnost lze chápat jako nepřehledný systém odpovědností v organizaci. Riziko korupce zvyšuje především nejasný systém odpovědností za proces zadání a realizace zakázky. Nejasně definovaná odpovědnost snižuje šance na odhalení a potrestání viníka a usnadňuje provádění korupčních praktik. V praxi se může projevat např.:

- vágními definicemi odpovědnosti (např. obecný termín „zadavatel“), ze kterých nelze jasně vyvodit osobní odpovědnost (nikdo není za nic odpovědný);
- přílišnou komplikovaností systému odpovědností, která způsobuje špatnou orientaci v předpisech či jejich protichůdnost a vede k celkové dezorganizaci účastníků procesu.

Nízká transparentnost

Nízká transparentnost je způsobena chybějícími informacemi o veřejné zakázce a nejasnými rozhodovacími postupy, které snižují možnost účinného veřejného dohledu na zadávání a realizaci zakázky a odhalení možných korupčních praktik. Může se projevat:

- nízkou úrovní zveřejňování informací o všech důležitých fázích procesu – jak na kvantitativní (málo informací), tak i kvalitativní úrovni (kusé informace),
- nejasným (neurčitým) obsahem relevantních dokumentů umožňujícím více výkladů (např. nejasné požadavky v zadávací dokumentaci, nejasný způsob hodnocení nabídek atp.).

Z hlediska obecného požadavku na transparentnost se jeví jako rizikovější skupina veřejných zakázek zadávaných mimo režim zákona (většinou veřejné zakázky malého rozsahu), u kterých není žádná zákonná záruka, že budou zveřejněny alespoň základní informace o vyhlášené zakázce a jejím výsledku.

Fáze životního cyklu veřejné zakázky



2. VEŘEJNÁ ZAKÁZKA A FÁZE JEJÍHO ŽIVOTNÍHO CYKLU

Veřejná zakázka v širším pojetí zahrnuje celkem pět základních fází: 1) definování potřeby a cíle, vymezení poptávky, 2) přípravu výběrového řízení, 3) výběr dodavatele a podpis smlouvy, 4) realizaci předmětu veřejné zakázky, 5) předání předmětu veřejné zakázky do užívání a kontrolu implementace.¹³⁾

Průběh každé fáze veřejné zakázky má vliv na bezproblémový průběh fází navazujících. Následující text se věnuje korupčním rizikům, možným selháním a adekvátním doporučením jak rizikům předcházet a snižovat jejich pravděpodobnost v každé fázi celoživotního cyklu veřejné zakázky. Úspěšná a efektivní prevence korupčních rizik a selhání vždy záleží na správném určení a vyhodnocení těchto rizik včetně jejich příčin. Příčiny přitom mohou vznikat na jedné straně zcela neúmyslně, např. nízkými kapacitami zadavatele (nízký stav, neobdobnost a neprofesionalita, nedbalost, špatné projektové řízení atp.), na straně druhé kvůli úmyslné intervenci korupčních aktérů (klientelismus, střet zájmů, zneužívání

pravomoci).¹⁴⁾ V praxi lze očekávat přítomnost obou důvodů pro selhání zadavatelů. Podmínky pro korupci ve veřejných zakázkách se značně odvíjejí od schopností zadavatele hospodárně nakládat s veřejnými zdroji.

2.1. Fáze definování potřeb

Fáze definování potřeb nebo vymezení poptávky zahrnuje rozhodovací procesy o veřejných potřebách, cílech a účelu veřejné zakázky, způsobech jejich naplnění a odpovídajícímu krytí veřejnými prostředky. Výsledkem je investiční záměr se specifikovanou představou o předmětu veřejné zakázky, předpokládaném rozsahu a plánovaném termínu realizace.

Základní otázkou, kterou je třeba v této fázi veřejné zakázky zodpovědět, je, zda je zboží, služba nebo investice sociálně nebo ekonomicky zdůvodněná¹⁵⁾ a zda ze všech možných způsobů naplnění této potřeby je zvolen ten nejlepší.

2.1.1. Jaké otázky je třeba v této fázi zodpovědět:

Existuje potřeba? Co potřebujeme?	Projednávání záměru se zainteresovanými aktéry (občany, politiky, odborníky atp.) zajistí lepší zpětnou vazbu k předkládaným návrhům.
Potřebujeme zboží, služby či práce v této chvíli?	Definovaná potřeba či poptávka je aktuální a potřebná vzhledem k disponibilním zdrojům.
V případě investičních projektů: Je skutečně třeba zajistit další kapacity, nebo je možné poptávku/potřebu řešit lepším výkonem či vyšší efektivitou stávajícího systému?	Zefektivnění provozu současné infrastruktury či systému dostatečně řeší poptávku či potřebu bez nutnosti navýšení kapacit novým investičním projektem.
Je veřejná zakázka naplánována? Jsou jasně stanoveny cíle zakázky? Je vyhodnocen soulad se strategickými cíli samosprávy?	Cíl veřejné zakázky odpovídá prioritám či cílům stanoveným ve strategických dokumentech samosprávy.
Je dostatek rozpočtových zdrojů na naplnění/realizaci potřeby?	Projednání rozpočtu samosprávy či dalších relevantních finančních zdrojů (vč. posouzení alternativních možností financování s využitím soukromého sektoru, např. Public-Private Partnership). ¹⁶⁾
Dosahuje veřejná zakázka „hodnoty za peníze“? ¹⁷⁾	Posouzení optimální hodnoty proinvestovaných veřejných prostředků v celoživotním cyklu veřejné zakázky. Cena prací, služeb nebo dodávek je úměrná a odpovídající ceně na trhu. ¹⁸⁾

¹³⁾ Převzato z Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement. Transparency International, © 2006. s. 15. (redakčně upraveno).

¹⁴⁾ Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement. Transparency International, © 2006. s. 17. (příklad autoři).

¹⁵⁾ Obdobně vyžaduje zákonodárce u nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek odůvodnění veřejné zakázky (§ 156 ZVZ) co do účelnosti, přiměřenosti kvalifikačních kritérií a vymezení ve vztahu k potřebám zadavatele. Podrobně rozsah odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky upravuje vyhláška MMR ČR č. 232/2012 Sb. s účinností od 1. 9. 2012. Ta stanoví požadavky na odůvodnění účelnosti veřejné zakázky v rozsahu a) popisu potřeb, které mají být realizací veřejné zakázky naplněny, b) popis předmětu veřejné zakázky, c) popisu vztahu předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele, d) předpokládaného termínu splnění zakázky a e) popisu rizik souvisejících s realizací veřejné zakázky.

¹⁶⁾ Poskytování veřejných služeb prostřednictvím spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP), v českém prostředí upravuje zákon č. 139/2006Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).

¹⁷⁾ Z angl. originálu „value for money“ hodnota za peníze, koncept posuzující hodnotu vynaložených prostředků v celém životním cyklu veřejné zakázky.

¹⁸⁾ V případech stanovených ZVZ je zadavatel povinen odůvodnit stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, tj. jaké rozhodné informace zohlednil a jakým způsobem předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovil.

Je realizace veřejné zakázky možná interně (využití vnitřních kapacit zadavatele) nebo je třeba ji řešit externím dodavatelem?	V případě, že v této fázi dojde k rozhodnutí o plnění potřeby vlastními zdroji samosprávy (personálními i jinými), další fáze veřejné zakázky neprobíhají, neboť ty se týkají dodavatelského řešení plnění veřejné potřeby.
Zajišťuje tržní prostředí dostatečnou konkurenci, a tedy dostatek potenciálních nabídek s nízkou nabídkovou cenou?	Stimulovat a udržet zájem dodavatelů, obzvláště pokud existuje nízká konkurence na trhu. Zvážit původní přístup a zůstat otevřený alternativním technickým či tržním řešením při zachování cíle. Stimulovat a povzbudit konkurenci mezi dodavateli zveřejňováním relevantních informací (plánovaný projekt). V případě omezené konkurence „sondovat“ tržní prostředí a být připraven upravit požadavky podle kapacity a možností trhu. Zveřejňovat informace o investičních záměrech dostupně širokému okruhu potenciálních dodavatelů. Zvážit rozdělení komplexních zakázek do menších investičních celků, ¹⁹⁾ které zajistí lepší konkurenční prostředí.
Má samospráva k dispozici vzdělané a profesionálně zdatné pracovníky, kteří zajistí dobré řízení smlouvy a dodávky?	Kvalitní personál zadavatele lépe zaručuje bezproblémovou realizaci zakázky.
Jaká je délka zakázky a typ smluvního vztahu? Jaké náležitosti by měl smluvní vztah zadavatel-dodavatel obsahovat?	Zvážit, zda je možné využít zkušeností z již realizované zakázky a používat osvědčené typy smluvních vztahů.
Bude dodavateli umožněno řešit realizaci zakázky subdodavatelsky? Bude poměr subdodávek limitován?	Administrativně jednodušší se jeví možnost jednoho dodavatele, který ale musí být schopen efektivně koordinovat subdodávky. Při jeho selhání má zadavatel velmi omezené možnosti situaci řešit. Pokud je dodavatel pouhým zprostředkovatelem, dochází k navýšení ceny zakázky a je vhodné zvážit, zda není efektivnější soutěžit specifické části zakázky odděleně. Vždy je však třeba zohlednit složitost předmětu dodání a reálnou potřebu subdodávek. ²⁰⁾
Jsou informace v této fázi veřejné zakázky zveřejňovány (např. studie proveditelnosti, důvodová zpráva atp.)?	Veřejnost i potenciální dodavatelé mají mít možnost dohlížet na rozhodování o potřebách, kalkulaci a cílech plánované veřejné zakázky – zda je v souladu s veřejnými zájmy.

2.1.2. Možná korupční rizika

V definování veřejných potřeb determinujících předmět veřejné zakázky a požadavky na dodavatele se mohou projevit tato korupční rizika:

- Plánovaná investice nebo nákup jsou zbytečné, veřejná potřeba je vyvolána uměle či záměrně neúčelně, zakázka nepřináší veřejnosti žádný benefit nebo jsou její přínosy vzhledem k vynaloženým prostředkům minimální. Účelem je především zajistit zisk vybranému dodavateli.
- Plánovaná zakázka není náležitě ekonomicky posouzena a odůvodněna.
- Při plánování a rozhodování o zakázce nejsou řízena rizika střetu zájmů osob, které se na přípravě veřejné zakázky podílejí (efekt otáčivých dveří).²¹⁾ Rozhodování o zakázce tak může být již od začátku ovlivňováno podjatými osobami nebo různými poradenskými subjekty.

Výskyt výše uvedených korupčních rizik ve fázi definování potřeb a vymezení předmětu poptávky je zapříčiněn neracionálním rozhodováním o nutnosti veřejné zakázky a o nastavení parametru poptávky.

Právě prvky dobrého projektového řízení a ekonomické kalkulace nákladů a přínosů plánované zakázky mohou významně snížit korupční rizika v celém jejím životním cyklu. Stejně tak je snižuje i celková transparentnost rozhodování o záměru veřejnou zakázku realizovat.

2.1.3. Další možná selhání

Varovné známky manipulace veřejné zakázky:

- netransparentní rozhodovací postupy, na rozhodování o veřejné zakázce se podílí podjaté osoby či subjekty mnohdy bez dostatečné odbornosti,
- omezení přístupu aktérů veřejné kontroly (veřejnosti, médií, občanské společnosti) k informacím o strategických dokumentech, plánech, procesech a rozhodnutích v aktuálním čase,
- absence příležitosti pro veřejnou diskusi u strategických projektů,
- nedostatečné odůvodnění a vysvětlení cílů a parametrů zakázky.

Existují také další specifické faktory či okolnosti, které riziko selhání zadavatele zvyšují, např. kvapné projekty na konci rozpočtového období. Tyto projekty jsou vystaveny vyššímu korupčnímu riziku, neboť není dostatek času na jejich kvalitní přípravu, proto vyžadují zvýšenou pozornost. Řada samospráv čelí na konci fiskálního roku tlaku na utracení nevyčerpaných rozpočtových prostředků. Tomu pak odpovídá i způsob definování veřejné potřeby, která může být plně zastíněna snahou prostředky včas vyčerpat.

¹⁹⁾ V souladu s § 98 ZVZ o zadávání částí veřejných zakázek vzhledem k povaze předmětu veřejné zakázky.

²⁰⁾ U složitějších předmětů plnění zakázek může striktní omezení subdodávek vyřadit ze soutěže menší dodavatele, kteří nejsou schopni vlastními silami zakázku realizovat. Některé předměty plnění jsou natolik technologicky specifické, že se nelze při jejich realizaci bez subdodavatelů obejít.

²¹⁾ Nebo také syndrom otáčivých dveří (anglicky revolving doors). Tímto termínem se označuje pohyb veřejného činitele ze sféry veřejné do sféry soukromé. Ve snaze omezit co nejvíce riziko možnosti zneužití postavení a informací vyplývajících z funkce bývalého veřejného činitele se stanoví omezení pro přechodné období (např. omezení nástupu do zaměstnaneckého poměru k dodavateli zakázky, o níž spolu/rozhodoval atp.).

Výsledkem selhání či pochybení v této fázi je poptávání zcela zbytečného předmětu veřejné zakázky, kdy neexistuje aktuální reálná potřeba a veřejné prostředky jsou vynaloženy na zcela zbytečnou věc. V dalším případě může být schválena předražená veřejná zakázka, ve které nejsou plánované investice dobře ekonomicky posouzeny, a veřejnou potřebu by bylo možné uspokojit za mnohem nižší náklady.

2.1.4. Doporučení pro implementaci

1. Zodpovědět adekvátně otázky uvedené výše (kap. 2.1.1), pečlivě testovat veřejné zakázky z hlediska zásad 3E²²⁾ v celém projektovém cyklu zakázky. Využívat standardů projektového řízení²³⁾ pro všechny klíčové kroky zadavatele.
2. Zajistit transparentnost a proaktivní informační politiku, a to průběžně formou předběžného oznámení,²⁴⁾ tj. zveřejnit stručnou specifikaci předmětu a rozsahu plánované veřejné zakázky a předpokládaný termín její vyhlášení, a to nejlépe bezprostředně po schválení rozpočtových prostředků na její realizaci (je nutné zveřejňovat jen ty investiční záměry,²⁵⁾ které budou s velkou pravděpodobností vyhlášeny, jinak může být důvěra potenciálních uchazečů narušena, což se promítne v budoucí slabší účasti v soutěžích).
3. Regulovat střet zájmů zúčastněných rozhodovatelů v interních směrnících zadavatele, které určí podmínky, za jakých se mohou osoby nebo jiné subjekty podílet na úkonech spojených s jednotlivými fázemi veřejné zakázky.

4. Umožnit veřejnosti účastnit se této fáze rozhodovacího procesu, tj. organizovat veřejná slyšení nebo využít další způsoby otevřených konzultací, které umožňují zpětnou vazbu při identifikování potřebnosti/nepotřebnosti veřejné zakázky nebo jejích částí.
5. Připravit plán realizace veřejných zakázek, aby bylo zajištěno průběžné čerpání městského/obecního rozpočtu a vyrovnané zatížení odpovědných pracovníků, což napomůže minimalizovat případy zadávání veřejných zakázek bez náležitého posouzení a zhodnocení např. v časové tísní.

2.2. Fáze přípravy výběrového řízení

Druhá fáze životního cyklu veřejné zakázky obsahuje všechny kroky spojené s přípravou zadávacích podmínek (přesné vymezení předmětu,²⁶⁾ rozsahu a kvality zakázky, dodacích termínů,²⁷⁾ kvalifikačních předpokladů,²⁸⁾ hodnotících kritérií,²⁹⁾ návrhu smlouvy atp.), s volbou zadávacího řízení a vyhlášením veřejné zakázky. Způsob zadávacího řízení musí vždy odpovídat povaze veřejné zakázky a konkrétních požadavků předmětu zakázky. Nakupování zboží, služeb či prací skrze konkurenční prostředí zůstává nejlepším způsobem, jak zajistit žádoucí kombinaci celoživotních nákladů na realizaci předmětu zakázky a její dosažené kvality veřejné.

2.2.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:

Jsou požadavky výběrového řízení nediskriminační, umožňují hospodářskou soutěž?	Zajistit soulad s evropskou i národní legislativou (§ 6 ZVZ: zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace). ³⁰⁾ Využít otevřené druhy zadávacích řízení.
Je zadávací dokumentace kompletní a srozumitelná? Je zveřejněna? ³¹⁾	Zadávací dokumentace obsahuje soutěžní podmínky, které odpovídají předmětu zakázky, jsou uchazečům srozumitelné pro přípravu nabídky a reflektují podmínky na trhu.
Jsou stejné relevantní informace k dispozici všem uchazečům?	Zajistit rovné zacházení se všemi uchazeči a demonstrovat fakt, že zakázku vyhraje nejlepší nabídka.
Je doba smluvního vztahu zvolena tak, aby dosahovala nejlepšího využití konkurenceschopnosti dodavatelů?	Zvážit rozdělení doby realizace zakázky na několik etap, které je možné smluvně ukončit, s cílem dosáhnout v konkurenčním prostředí optimální ceny na trhu při využití jeho dynamičnosti a soutěživosti.

²²⁾ Tzv. rozpočtové zásady 3E – hospodárnost, účinnost a účelnost (v angl. originálu – economy, efficiency, effectivity).

²³⁾ Např. standard PRINCE 2, vyvinutý pro řízení veřejných projektů ve Velké Británii, viz <http://en.wikipedia.org/wiki/PRINCE2>.

²⁴⁾ Podle § 86 ZVZ je veřejný zadavatel povinen oznámit plánované podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky mimo případy podle odst. 3 (např. při zjednodušeném podlimitním řízení) formou předběžného oznámení min. 1 měsíc před vyhlášením zakázky. Je však žádoucí tuto praxi používat i pro zakázky nižší hodnoty, např. v intervalu 0,5 – 1 mil. Kč.

²⁵⁾ Např. město Plzeň zveřejňuje investiční záměry na svých internetových stránkách, viz <http://aplikace.plzen.eu/zamery/>.

²⁶⁾ Předmět veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr s účinností od 1. 9. 2012 podrobněji vymezuje vyhláška MMR ČR č. 230/2012 Sb.

²⁷⁾ Podstatné náležitosti obchodních podmínek pro veřejné zakázky na stavební práce, které je zadavatel povinen stanovit v zadávací dokumentaci, stanoví vyhláška MMR ČR č. 231/2012 Sb. s účinností od 1. 9. 2012. Týkají se mimo jiné vymezení lhůt, podmínek změny subdodavatele, prostřednictvím kterého dodavatel prokázal kvalifikaci, zásady kontroly a délku záruční lhůty.

²⁸⁾ Zadavatel odůvodní přiměřenost požadavků na technické kvalifikační předpoklady v případech stanovených § 3 vyhlášky MMR ČR č. 232/2012 Sb., např. žádá-li seznam významných dodávek (v rozsahu uvedeném vyhláškou), vzorky, předložení popisu technického vybavení, předložení osvědčení odborné kvalifikace zaměstnanců atp.

²⁹⁾ Odůvodnění stanovení základních a dílčích hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek upravuje § 6 vyhlášky č. 232/2012 Sb., který mimo jiné stanoví povinnost odůvodnit přiměřenost stanovení dílčích hodnotících kritérií při použití hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost nabídky, pokud má nabídková cena nižší váhu než 60 % u veřejných zakázek na služby a než 80 % u veřejných zakázek na dodávky nebo stavební práce.

³⁰⁾ An Introduction to Public Procurement [online]. London: Office of Government Commerce, 2006. s. 11. Dostupné z: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction_to_PublicProcurement.pdf.

³¹⁾ Zadávací dokumentaci je zadavatel povinen zveřejnit při vyhlášení všech podlimitních a nadlimitních zakázek dle § 48 ZVZ. V zájmu transparentnosti je vhodné uveřejňovat obdobným způsobem i zadávací podmínky pro zakázky menších hodnot.

Je zvolený druh zadávacího řízení efektivní pro konkrétní veřejnou zakázku?	Předcházení situacím, kdy je zvolen zbytečně náročný druh řízení vzhledem k nízkým rizikům a objemu zakázky nebo naopak. V každém případě je nutné zvážit náklady na řízení vzhledem k hodnotě za peníze celého projektu.
Jak je veřejná zakázka zveřejněna? Je efektivně využito různých způsobů zveřejnění? Je doba zveřejnění dostatečná?	Zveřejnění na internetových stránkách samosprávy a také např. na elektronickém tržišti po dobu umožňující přípravu a podání kvalitních nabídek.
Je tržní kapacita k realizaci veřejné zakázky dostatečná? ³²⁾	Zadávací podmínky by měly stimulovat vyšší počet uchazečů o zakázku v případech, kdy existuje riziko nízkého počtu nabídek v soutěži.
Jak nastavit poměr subdodávek v zadávacím řízení? Jak předejít „přeprodání“ veřejné zakázky konečným dodavatelům? Jak preventivně působit proti zbytečnému prodražení zakázky přes zprostředkovatele? Jak zabránit neúspěšným uchazečům stát se subdodavatelem vítězného uchazeče?	Zvážit rozdělení komplexních zakázek na jednotlivé specifické etapy s přímou účastí realizátorů ³³⁾ nebo stanovit vhodný poměr pro plnění zakázky subdodavatelem. Je také žádoucí zveřejňovat subdodavatele včetně míry jejich zastoupení ex post.

2.2.2. Možná korupční rizika

V této fázi zadávání veřejné zakázky hrozí riziko manipulace se soutěžními podmínkami s cílem vybrat předem preferovaného dodavatele, k čemuž může dojít několika způsoby:

- zneužitím výjimek pro přímé zadání zakázky bez soutěže,³⁴⁾
- stanovením zbytečně přísných specifických kvalifikačních požadavků na dodavatele vzhledem k předmětu zakázky eliminujících skutečnou hospodářskou soutěž – „šití zakázek na míru“,
- neúplnou nebo nejasnou zadávací dokumentací v kombinaci se skrytým poskytováním exkluzivních informací o skutečné potřebě zadavatele předem preferovanému dodavatel.

Upřednostnění jakéhokoli uchazeče nábouřává zákonem garantovaný princip rovného zacházení a zcela jistě zvyšuje cenu zakázky. V případě, že bude racionálně a objektivně posouzena účelnost zakázky, zadávací podmínky budou odpovídat skutečným potřebám zadavatele a výběr dodavatele bude proveden na základě rovné hospodářské soutěže, výsledná cena a podmínky dodání neposkytnou dodavatelovi příliš velký prostor pro krytí případných nákladů na korupční transakce. Jednoduše řečeno, korupce se v takovém případě již nebude ekonomicky vyplácet.

2.2.3. Další selhání, znaky rizik a případové studie

Varovné známky manipulace veřejné zakázky v této fázi:

- veřejná zakázka není v souladu s plánem veřejných zakázek nebo tento plán chybí,
- dochází k nedovolenému dělení zakázky,
- zadávací podmínky nejsou řádně zdůvodněny vzhledem k potřebám zadavatele,³⁵⁾
- technické specifikace jsou nedostatečné vzhledem k potřebě zadavatele a neumožňují hodnocení kvality realizace předmětu zakázky,

- kvalifikační předpoklady jsou vymezeny příliš úzce a zdá se, že odpovídají na míru nějakému dodavatel, případně úzké skupině dodavatelů,
- nejsou zveřejněny informace k plánované zakázce,
- zadávací dokumentace nebo další relevantní informace nutné ke zpracování nabídky byly přednostně poskytnuty předem preferovanému dodavatel,
- vyhlášení zakázky je nedostatečně zveřejňováno a publikováno,
- jsou nastaveny krátké soutěžní lhůty vzhledem k předpokládanému objemu zakázky a náročnosti přípravy konkurenceschopné nabídky,
- na formulaci zadávacích podmínek se neoficiálně (neformálně) podílejí subjekty mimo organizaci zadavatele (uchazeči, poradenské subjekty podjaté vůči některým uchazečům)
- zadávací podmínky nejsou zcela jasné a umožňují více výkladů, přitom jen někteří uchazeči o zakázku jsou neformálně informováni o skutečných potřebách zadavatele,
- není zabezpečen omezený přístup k došlým nabídkám před jejich otevřením,
- nejsou k dispozici informace o účasti třetích osob na formulaci zadávacích podmínek (blíže k problematice zastupování zadavatele ve veřejných zakázkách viz kapitola 3.3).

Výsledkem nedostatečně, nevhodně či špatně připraveného zadávacího řízení je omezení konkurenčního prostředí, které se projeví v nižším počtu uchazečů o zakázku, a tedy pravděpodobně ve vyšší nabídkové ceně. Příprava zadávacího řízení je zásadním okamžikem pro zajištění otevřeného konkurenčního prostředí umožňujícího širokou účast uchazečů a optimální vysoutěženou nabídku/cenu za realizaci veřejné zakázky. Omezení účasti dodavatelů v soutěži, ať záměrné či neúmyslné, je hlavním rizikem selhání v této fázi. Projevuje se v níže vymezených oblastech:

³²⁾ Otázkou je nutné řešit u vyhlášení veřejných zakázek malého rozsahu (§ 12, odst. 3 ZVZ).

³³⁾ Je však vždy nutné zohlednit zákaz dělení předmětu zakázky (§ 13, odst. 3 ZVZ).

³⁴⁾ Nemusí jít pouze o zákonné výjimky, ale také o výjimky z interních směrnic zadavatele při zadávání VZMR.

³⁵⁾ Pravděpodobnost výskytu tohoto rizikové znaku je od 1. 9. 2012 snížena účinností vyhlášky MMR ČR č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky a odůvodnění veřejné zakázky ve smyslu § 156 ZVZ. Vždy však bude záležet na kvalitě a úplnosti odůvodnění. Taktéž je žádoucí obdobným způsobem odůvodňovat i zakázky zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení a VZMR těsně pod zákonnými limity.

1. Informovanost dodavatelů

- Nedostatečná informovanost dodavatelů
 - Zveřejněné informace mají malou hodnotu, jsou nejasné, nesrozumitelné, umožňují různé výklady a snižují důvěru dodavatele v transparentnost a objektivitu výběru a v zachování rovnosti účastníků řízení.
 - Zadavatel nezveřejní informace vhodným veřejně dostupným způsobem.
 - Informace jsou zastaralé a nedávají reálnou možnost připravit konkurenceschopnou nabídku s nadějí na úspěch v soutěži, což mohou umocňovat vyhlášené minimální soutěžní lhůty.
- Protekční informovanost preferovaného dodavatele
Uchazeči nemají k dispozici stejné informace – např. uchazeči z řad organizací s majetkovou účastí města/obce mají k informacím nadstandardní přístup. Tradičně se tato výhoda může realizovat také:
 - v příbuzenských či osobních vazbách úředníka/politika k vlastníkům či vedení konkrétní společnosti,
 - v anonymní vlastnické struktuře společnosti uchazeče.

2. Druh zadávacího řízení

Zvolené zadávací řízení neodpovídá předmětu veřejné zakázky a/nebo zbytečně omezuje konkurenční prostředí a tím i možnost získání lepší nabídky. Není upřednostňována otevřená soutěž, je zvolen jiný druh zadávacího řízení omezující určitým způsobem konkurenční prostředí. Takové řízení se může jevit jako organizačně méně nákladné a nenáročné,³⁶⁾ ale ve svém výsledku se nižší cena za jeho organizaci odrazí ve vyšší nabídkové ceně. Rozdíl

v nabídkové ceně může i několikanásobně převýšit náklady „ušetřené“ na organizaci soutěže a výsledkem není rozhodně zamýšlená úspora veřejných prostředků, ale pravý opak.

3. Zadávací dokumentace

Nevyužívání standardních či standardizovaných dokumentů (zadávací dokumentace a dalších podkladů a dokumentů) obecně zvyšuje riziko manipulace již ve fázi formulace zadávacích podmínek. Interní pravidla zadavatele obvykle podrobněji nevymezují, zejména u VZMR, formální náležitosti zadávacího řízení, čímž umožňují velkou volnost v rozhodování při formulování zadávacích podmínek. Soutěžní dokumenty mohou být v takových případech natolik nepřehledné, nesrozumitelné či obsažné, že po zhodnocení administrativní náročnosti či obtíží spojenými s přípravou nabídky odradí potenciální uchazeče.

Pravděpodobně nejjednodušší způsob jak „vyšachovat“ ze soutěže o zakázku konkurenční firmu, je zadat velmi specifické požadavky na dodavatele nebo dílo, které jsou neopodstatněné vzhledem k očekávanému plnění předmětu zakázky a jsou „šity na míru“ předem vybranému dodavateli.

V praxi ZVZ znesnadňuje zejména zneužívání technických podmínek k manipulaci výběrového řízení, když v § 44 zakazuje zadavatelům v zadávací dokumentaci uvádět názvy obchodních firem, názvy nebo jména či specifické označení zboží nebo služeb atp. I přesto však nastavením podmínek zadávací dokumentace může dojít k manipulaci soutěže.

Příklad č. 1

Nevhodně zvolené zadávací řízení: Veřejná zakázka na IT služby Magistrátu hl. m. Prahy (MHMP)

MHMP zadal veřejnou zakázku na „zajištění provozu Metropolitní sítě“ v jednacím řízení bez uveřejnění. V srpnu 2010 uzavřel s dodavatelem T-Systems Czech Republic, a. s. na tuto veřejnou zakázku smlouvu. Na základě žádosti o přezkum podané společností GTS Czech s. r. o. šetřil ÚOHS způsob zadání veřejné zakázky a v dubnu 2011 dospěl k závěru,³⁷⁾ že zadavatel MHMP zadal uvedenou veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky dle § 23, odst. 4, písm. a) ZVZ (jediný možný dodavatel z technických důvodů). Zároveň uložil MHMP pokutu ve výši 1,1 mil. Kč za porušení ZVZ a také zákaz plnění smlouvy s odkladem na 5 měsíců. MHMP pokutu uhradil koncem roku 2011, když u soudu neuspěl s návrhem na zrušení. Dosud však nepodnikl žádné kroky k vyšetření pochybení konkrétních osob, natož pak kroky k vymáhání osobní odpovědnosti.

Volbou neodpovídajícího zadávacího řízení znemožnil MHMP podání více než jedné nabídky a nezajistil tak optimální tržní cenu za realizaci veřejné zakázky.

Zdroj: MHMP, ÚOHS

Příklad č. 2

Manipulace se zadávacími podmínkami: Zrušená veřejná zakázka na systém státní pokladny

Ministerstvo financí ČR realizovalo v roce 2007 soutěžní dialog na Integrovaný rozpočtový systém Státní pokladny. Tím mělo dospět ke specifikaci požadavků na elektronickou správu státního rozpočtu. V následné výzvě k podání nabídek uvedlo v zadávací dokumentaci požadavek, aby se jednalo o konkrétní produkt, tzv. systém SAP, jehož výhradním distributorem pro ČR byla SAP ČR, s. r. o. Požadavky na systém státní pokladny nebyly v zadávací dokumentaci definovány detailními technickými a funkčními údaji, ale pomocí konkrétního komerčního produktu, resp. opisem propagačních materiálů produktu. Takový postup porušuje zákon o veřejných zakázkách, který ho zakazuje, až na výjimky, kdy požadavky zadavatele nejsou jiným způsobem popsateľné či je skutečně žádný jiný produkt nemůže splňovat. V případě softwarové platformy pro státní pokladnu se však o tuto výjimku nejednalo, neboť technické a funkční požadavky na správu státní pokladny splňovaly i jiné produkty, např. platforma Oracle, kterou používá Slovensko a Polsko.

V případě takto vymezené zadávací dokumentace by nemohlo dojít k faktické soutěži různých produktů a výhradní distributor by mohl diktovat cenu bez ohledu na konkurenci. Zakázka byla následně zrušena.

Zdroj: Oživení

³⁶⁾ S novelou ZVZ není od 1. 4. 2012 možné realizovat omezení počtu uchazečů o nabídku tzv. losovačkou. Losování bylo krátkodobě pro zadavatele i administrátory zakázek velmi výhodné, protože nemuseli vynaložit tolik nákladů na prostudování většího počtu nabídek, jako by tomu bylo např. u otevřeného řízení. Na druhou stranu bylo losování jako způsob omezení počtu uchazečů o zakázku korupčně velmi rizikové. Umožňovalo totiž zadavatelům nebo administrátorům snadnou manipulaci a následně kartelové dohody mezi vylosovanými firmami s neblahými dopady na celkový výsledek soutěže, cenu zakázek a jejich hospodárnost.

³⁷⁾ Rozhodnutí úřadu ze dne 18. 4. 2011 – ÚOHS-S448/2010/VZ-3396/2011/540/Vku.

Interní směrnice zadavatelů často nedefinují osobní odpovědnosti při zadávání veřejných zakázek,³⁹⁾ kromě odpovědnosti za výběr dodavatele (rada nebo zastupitelstvo) a podpis smlouvy (starosta/primátor). Nebývá tak mnohdy zřejmé, kdo z úřadu má v kompetenci přípravu zadávacího řízení (tj. formulování zadávacích podmínek, oslovení vybraných dodavatelů atp.). Vzhledem k velikosti úřadu některých samospráv se nejasná osobní odpovědnost může jevit jako podružný a zanedbatelný problém, ale je nutné si uvědomit, že může významně snižovat možnosti veřejné kontroly a efektivního vymáhání osobní odpovědnosti za škody způsobené špatným rozhodnutím. Existence tohoto rizika bývá do velké míry podmíněna absencí forem otevřené soutěže, zejména u zadávání VZMR, kdy je v podstatě na vůli pověřené osoby, jaké dodavatele a kolik vyzve k podání nabídky. Hrozí tak riziko opakovaného vyzývání stejných dodavatelů nebo přímo existence tajné dohody mezi dodavateli a zaměstnancem zadavatele, která by mohla prakticky anulovat prvky veřejné soutěže a umožnit výběr dodavatele čistě korupčním mechanismem.

4. Kvalifikační předpoklady

Zadavatel má povinnost stanovit v souladu s poptávaným předmětem veřejné zakázky nároky pro splnění profesních, ekonomických, finančních a technických kvalifikačních předpokladů. Nároky ale mohou být neúměrné vzhledem k poptávanému předmětu a může tak dojít k nevhodnému omezení soutěže.

Zejména u komplikovanějších realizací předmětů veřejných zakázek se hůře posuzuje přiměřenost nastavených parametrů. Velkou pozornost zasluhují zvláště veřejné zakázky s běžným předmětem plnění a s velmi specifickými kvalifikačními podmínkami, které splňuje pouze vybraná firma nebo úzký okruh firem. Dobrým indikátorem rizika manipulace s kvalifikačními předpoklady (neodůvodněnými nároky na kvalifikaci) může být úvodní vysoký počet zájemců o zakázku a výsledný nízký počet firem, které se skutečně účastnily soutěže. Pro doplnění uvádíme, že novela ZVZ limituje zneužívání ekonomických a finančních předpokladů pro omezování soutěže, ruší § 55 a prokázání podmínek nahrazuje čestným prohlášením dodavatele. Vyhláška č. 232/2012 Sb. upravuje v § 3 odůvodnění požadavků na technické kvalifikační předpoklady a v § 5 odůvodnění vymezení technických podmínek. Odůvodnění se předkládají na formulářích, které jsou přílohou vyhlášky.

Příklad č. 3

Manipulace kvalifikačními kritérii: Neodůvodněné technické požadavky na dodavatele (FN Olomouc)

V květnu 2011 vypsal Fakultní nemocnice Olomouc podlimitní veřejnou zakázku na zateplení pěti budov v areálu nemocnice (evid. číslo ve Věstníku VZ: 60060109).

Jedním z požadavků zadavatele bylo, aby dodavatel za posledních 5 let provedl alespoň 5 stavebních prací obdobného charakteru a rozsahu. Tento požadavek by byl odůvodněný, kdyby ho zadavatel nespécifikoval výhradně pro zateplení zdravotnických zařízení. Vzhledem k tomu, že veřejná zakázka se týkala pouze a výhradně zateplení panelových budov a realizace spojovacího křčku (viz. Bod II. 1.5 zakázky), byl takový požadavek neodůvodněný a diskriminující. Zadavatel neopodstatněně požadoval po dodavateli, aby prokazovali zkušenosti se stavebními pracemi na zateplení budov konkrétně v nemocnicích, zdravotnických zařízeních nebo v sociálních zařízeních se stálou lékařskou péčí, když ze zadání bylo patrné, že nejde o zakázku, která by měla specificky nemocniční nebo zdravotnický charakter, ale pouze o takovou, která je (vzhledem ke konkrétnímu zadavateli) realizována v areálu nemocnice.

Takto formulovaná technická kvalifikační kritéria vytváří neodůvodněné a příliš formální překážky pro účast dodavatele v zadávacím řízení, které mohou mít vliv na počet přihlášených uchazečů a výběr nejvýhodnější nabídky. Existuje podezření, že detailně specifikované požadavky na realizované stavby a zároveň na vedoucí zaměstnance dodavatele byly vytvořeny účelově a předem pro výběr jednoho konkrétního dodavatele. Toto podezření umocňuje fakt, že od roku 2006 vyhrála 14 z 18 veřejných zakázek na stavební práce vypsaných fakultní nemocnicí Olomouc firma OHL ŽS. I u tak běžného plnění, jakým je zateplení budov, byly výsledně v soutěži hodnoceny pouze 2 nabídky (evid. číslo v ISVZUS: 7000000002245).

Zdroj: Věstník VZ a Oživení

Příklad č. 4

Manipulace kvalifikačními kritérii: Nepřiměřený požadavek na obrat dodavatele (Magistrát města Zlín)

Magistrát města Zlín realizoval v roce 2006 soutěž na informační technologie, konkrétně na zajištění dodávek a vybraných činností v oblasti informačních a komunikačních technologií pro Statutární město Zlín, a to formou otevřeného řízení. Pro prokázání finanční a ekonomické způsobilosti požadoval zadavatel doložení konsolidovaného obratu ve výši 300 mil. Kč v předcházejících třech účetních obdobích, a to za každé období. Vzhledem k hodnotě veřejné zakázky ve výši 45 000 000 Kč za čtyři roky trvání smlouvy byl požadavek na obrat více než dvacetkrát vyšší hodnotou než byla roční hodnota veřejné zakázky. Tím došlo k porušení zásady přiměřenosti kvalifikačních kritérií k charakteru předmětu veřejné zakázky. Jinými slovy: došlo k zakázané skryté formě diskriminace, neboť zadavatel mohl některým dodavatelům znemožnit účast ve veřejné soutěži stanovením zjevně nepřiměřených kvalifikačních předpokladů ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky.³⁹⁾ Na základě kontroly ÚOHS na magistrátu v roce 2006 byla zadavateli udělena pokuta ve výši 300 tis. Kč za diskriminační požadavek na uchazeče i za další chyby v zadávací dokumentaci, která odkazovala na konkrétní značky výrobků. Za soutěže na informační a komunikační technologie byl zadavatel pokutován ze strany ÚOHS opakovaně, sankce ve čtyřech správních řízeních dosáhly dohromady 645 tis. Kč.⁴⁰⁾

Zdroj: ČTK, ÚOHS

³⁹⁾ Více než polovina z bývalých okresních měst neměla v interních směrnících vymezenou osobní odpovědnost za úkony spojené s přípravou zadávacích podmínek, viz KAMENÍK, M.: Kvalita a transparentnost zadávání veřejných zakázek okresními městy v ČR [online], Oživení, o. s., 2008. nepublikováno, dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/vyzkum-kvalita-transparentnost-vz.pdf>.

³⁹⁾ Z rozhodnutí ÚOHS, č. j.: R140/2008/VZ-116/2009/310/ASc ze dne 1. 4. 2009. Dostupné z: <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/7872/>

⁴⁰⁾ Tento zlínský příklad je zajímavý ještě v jednom ohledu. Nejvyšší správní soud (rozsudek NSS 5 As 57/2010) zrušil rozhodnutí krajského soudu zamítající poskytnutí informace o výši platu včetně mimořádných odměn úředníka oddělení informačních technologií, který se podílel na přípravě zakázky.

5. Hodnotící kritéria

Nebývá zvykem, aby interní předpisy vymezovaly jednotné postupy hodnocení nabídek. Hodnotící kritéria výběru nabídky mohou být nastavena tak, že znemožňují spravedlivou soutěž i získání optimální nabídky.

ZVZ umožňuje zadavatelům hodnotit nabídky podle dvou základních kritérií: (i) ekonomické výhodnosti nebo (ii) nejnižší nabídkové ceny. Prostor pro manipulaci se nabízí zejména v prvním ze způsobů, kdy se jedná o tzv. multikritériální hodnocení, ve kterém mohou zájemci soutěžit v různých kritériích dle zadávaného předmětu veřejné zakázky. Riziko spočívá hlavně ve vedlejších soutěžních kritériích (s menší váhou), jejichž neúměrné nadsazování již nemusí plně odpovídat požadavkům zadavatele a přitom má významný vliv na výsledné bodové hodnocení (viz příklad č. 5 a 6).

Tomuto riziku se snaží předcházet vyhláška MMR ČR⁴¹⁾ stanovující povinnost zadavatele odůvodnit přiměřenost hodnotících kritérií v případě, kdy má nabídková cena váhu nižší než 60 % u veřejných zakázek na služby a než 80 % u veřejných zakázek na dodávky nebo stavební práce.⁴²⁾

Zvláštní pozornost by měla být věnována používání kvalitativních kritérií, která jsou vyjádřena neměřitelnými hodnotami, jakými jsou např. kvalita, design atp. V takových případech jsou nabídky mimo ceny hodnoceny zcela subjektivně a hrozí riziko zaujatého a nepřezkoumatelného hodnocení nabídek.

Podle nového ZVZ s účinností od 1. 4. 2012 nemohou být dílčími hodnotícími kritérii smluvní podmínky, jejichž účelem je zajištění povinností dodavatele, nebo platební podmínky (§ 78, odst. 4 ZVZ).

Příklad č. 5

Manipulace hodnotícími kritérii: Nevhodně zvolená dílčí kritéria u veřejné zakázky na revitalizaci prostoru bývalých kasáren na Hanáckém náměstí v Kroměříži

Zadavatelem veřejné zakázky bylo město Kroměříž. Zakázka byla realizována v letech 2009–10 za 38 287 631 Kč se zhruba 60% dotací z ROP Střední Morava.⁴³⁾

Uchazeč	Hodnotící kritéria					Získané body	Body celkem	Celkové pořadí
	Nabídková cena vč. DPH Váha 70 %	Získané body	Záruční doba v měsících Váha 20 %	Získané body	Smluvní pokuty za prv. 15 dnů prodlení Váha 10 %			
ALPINE stavební společnost CZ	39 098 665	73,89	62	43,06	50 000	14,29	61,76	5
SMO a. s.	32 925 262	87,74	72	50,00	325 000	92,86	80,71	3
Sdružení SYNER Morava a JC stav	35 056 318	82,41	144	100,00	350 000	100,00	87,69	1
Sdružení CONTUNIX a PSVS	32 910 862	87,78	85	59,03	50 000	14,29	74,68	4
Stav consult s. r. o.	28 889 770	100,00	120	83,33	30 000	8,57	87,52	2

Dle výsledného bodového hodnocení soutěž vyhrála firma Sdružení SYNER Morava, která sice nabídla druhou nejvyšší cenu, ale paradoxně získala první místo pomocí nadhodnocení záruční doby a smluvní pokuty. Lze stěží hovořit o ekonomicky nejvýhodnější nabídce:

- Oproti nejnižší cenové nabídce zaplatí zadavatel za dílo o cca 6 mil. Kč více.
- Záruční doba 12 let na předmět zakázky se jeví jako kontraproduktivní: prokázat po dlouhodobém užívání, že závada byla na straně dodavatele díla, může být značně problematické. Neexistuje také žádná záruka, že po dobu 12 let bude dodavatel stále existovat a plnit smluvní závazky.
- Kontraproduktivní je také soutěžit v kritériích, která nemusí hypoteticky vůbec nastat, např. smluvní pokuty za zpoždění v dodání. V případě, že firma předá dílo včas, zadavatel nezískal žádnou výhodu z nejvyšší smluvní pokuty. I kdyby se firma Sdružení SYNER Morava skutečně zpozdila, zaplacení pokuty 350 tis. Kč je pro zadavatele řádově méně ekonomicky výhodné, než kdyby vybrala firmu Stav consult s nejnižší cenovou nabídkou.

Zdroj: Oživení, ISVZUS

⁴¹⁾ § 6 vyhlášky MMR ČR č. 232/2012 Sb.

⁴²⁾ § 4 vyhlášky MMR ČR č. 232/2012 Sb. upravuje obchodní podmínky veřejné zakázky – stanoví povinnost zadavatele odůvodnit obchodní podmínky ve stanovených případech, např. co se týká lhůty splatnosti faktur, požadavku pojištění odpovědnosti za škodu, bankovní záruky, délky záruční lhůty a smluvních pokut. V případě veřejných zakázek na stavební práce pak obchodní podmínky stanoví vyhláška MMR ČR č. 231/2012 Sb.

⁴³⁾ Informace o projektu jsou dostupné online na oficiálních stránkách města Kroměříž, viz <http://www.mesto-kromeriz.cz/stranka.asp?kod=58&modul=projekty&map=2>; evid. číslo ve Věstníku VZ: 6002276102001 – oznámení o zakázce.

Příklad č. 6

Manipulace hodnotícími kritérii: Nevhodně zvolená dílčí kritéria u veřejné zakázky na výstavbu čistíčky odpadních vod „Psáry - výstavba ČOV II. etapa, IS vodovod a kanalizace“⁴⁴⁾ v obci Psáry

Veřejná zakázka byla zadána v roce 2009.

Uchazeč	Cena tis. Kč	Body váha 70 %	Sml. pokuta Kč/den	Body váha 15 %	Nástup na opravy ve dnech	Body váha 15 %	Body celkem
Metrostav a. s.	97 722	47,3	300 000	2,3	3	5,0	54,5
Swietelsky stavební s. r. o.	75 494	61,2	70 000	0,5	1	15,0	76,7
Geosan group	65 987	70,0	2 000 000	15,0	3	5,0	90,0
Zepris s. r. o.	75 507	61,2	2 000 000	15,0	1	15,0	91,2

Další případ, kdy podle výsledného bodového hodnocení soutěž vyhrála firma, která nabídla až třetí nejvýhodnější cenu (Zepris, s. r. o.). První místo získala díky výši smluvní pokuty a deklarovanému počtu dní pro nástup na opravu. Přitom dle neformálního sdělení osoby, která se na přípravě podílela, bylo přáním zadavatele již od počátku, aby nástupní doba na opravy byla max. 1 den. Jak bylo uvedeno u předchozího případu, je kontraproduktivní soutěžit v kritériích, která nemusí nastat nebo jsou pro zadavatele jednoznačně daná předem. I při zpoždění, kdy je vymahatelnost pokuty ve výši 2,6 % z ceny díla za jediný den prodloužení sporná, by pro zadavatele bylo ekonomicky výhodnější vybrat firmu Geosan group, pokud by byla v podmínkách soutěže pevně stanovena doba nástupu na opravu. *Zdroj: Oživení, ISVZUS*

6. Soutěžní lhůty (lhůty pro podání žádosti o účast v soutěži nebo podání nabídky)

Soutěžní lhůty pro podání nabídky (žádosti o účast) mohou být neadekvátně nastaveny vzhledem k náročnosti nabídky (zpracování, kvalifikace) nebo je veřejná zakázka vyhlášena během ekonomicky méně aktivních období (svátky, doba prázdnin a dovolených atp.). Pokud jsou lhůty nastaveny na minimální zákonné hranici, zatímco předmět zakázky vyžaduje více času na zpracování nabídky, výsledkem je časová tíseň dodavatele ústící v nepodání nabídky nebo v podání nabídky nedostatečně propracované a nekvalitní. Taková nebo dokonce horší rizika hrozí zejména v případě nastavení soutěžních lhůt pro VZMR, jelikož ty nejsou v ZVZ stanoveny a mnohdy nebyvají vymezeny ani v interních předpisech zadavatelů.

Manipulace se soutěžními lhůtami spočívá v kombinaci náročných podmínek plnění předmětu veřejné zakázky, minimálních soutěžních lhůt a výhradního poskytování informací o zakázce favoritnímu dodavateli před vyhlášením zadávacího řízení.

ZVZ stanovuje v tomto smyslu v Hlavě III. minimální lhůty pro jednotlivá zadávací řízení. Přesto může docházet k manipulacím ve formě přednostního poskytování informací vybranému dodavateli v kombinaci s krátkou lhůtou pro odevzdání nabídky, kdy preferovaný dodavatel získá před konkurencí náskok pro dobrou přípravu. Zvláště rizikové je takové počínání u komplikovaných a na přípravu náročných veřejných zakázek, kdy uchazeči musí v krátkém čase nejen zkompletovat nabídku, ale také doložit rozsáhlou kvalifikaci (např. různé speciální atesty atp.).

Již zmíněná snaha utratit nevyčerpané rozpočtové prostředky na konci fiskálního roku může znamenat podřízení volby zadávacího řízení a soutěžních lhůt snaze urychleně zakázku zadat.⁴⁵⁾

Oproti původnímu znění § 39 ZVZ účinného do 1. 4. 2012 dochází k prodloužení lhůt v zadávacím řízení a především k zamezení možnosti zkrátit lhůty v případě tzv. naléhavých objektivních důvodů. Zároveň se prodlužují lhůty u významných veřejných zakázek alespoň o polovinu. ZVZ stanoví minimální lhůty pro doručení žádosti o účast na 37 dnů u nadlimitních a na 15 dnů u podlimitních veřejných zakázek (§ 39 odst. 2 ZVZ). Lhůty pro podání nabídek (§ 39 odst. 3 ZVZ) nesmí být u nadlimitních veřejných zakázek kratší než 52 dnů v otevřeném řízení nebo 40 dnů u užším řízení, u podlimitních veřejných zakázek nesmí být kratší než 22 dnů v otevřeném řízení nebo 15 dnů u užším řízení a ve zjednodušeném podlimitním řízení.

2.2.4. Doporučení pro implementaci

1. Adekvátně zodpovědět otázky uvedené výše (kap. 2.2.1), mimo jiné:

- zvolit zadávací řízení umožňující konkurenční podání nabídek, závazně preferovat volbu otevřeného zadávacího řízení i v případech, kdy může zadavatel dle ZVZ užít jiného druhu řízení; Ostatní druhy řízení používat pouze ve výjimečných případech, kdy je potřeba skutečně odůvodněná a tato volba je podpořena racionálními argumenty,
- zvolit vhodnou strategii dodání veřejné zakázky jako celku či jako jednotlivých specifických částí s cílem zvýšit počet nabídek a snížit úlohu dodavatele jako pouhého zprostředkovatele zakázky dalším subdodavatelům (viz kap. 2.2.1),
- vyžadovat odpovídající kvalifikační předpoklady na dodavatele dle předmětu veřejné zakázky a potřeb zadavatele.

2. Zajistit splnění minimálních odborných a kvalifikačních předpokladů osob podílejících se na přípravě veřejné zakázky, nejlépe formou jasného popisu pracovních pozic a nároků na jejich výkon.

⁴⁴⁾ Evid. číslo ve Věstníku VZ: 60034158.

⁴⁵⁾ Časová tíseň v čerpání prostředků na konci roku nemusí být vždy zaviněna samosprávou, mnohdy bývá způsobena opožděnou alokací různých dotačních titulů ze státního rozpočtu.

3. Zajistit transparentnost procesu a proaktivní zveřejňování dokumentů⁴⁶⁾ umožňující veřejnou kontrolu. Dotazy ze strany uchazečů zodpovídat písemně a vše bezodkladně zveřejnit, tj. zprostředkovat všem potenciálním uchazečům, nejen tazateli. Všechny informace o vyhlášené veřejné zakázce poskytovat v okamžiku vyhlášení, a to v rozsahu:

- evidenční číslo, název a datum vyhlášení,
- druh zadávacího řízení dle zákona o veřejných zakázkách,
- předpokládaná hodnota,
- druh veřejné zakázky dle předpokládané hodnoty – nadlimitní/ podlimitní/ malého rozsahu,
- zastoupení zadavatele v řízení: pokud ano, uvést jméno/ název zástupce,
- základní hodnotící kritérium: nejnižší nabídková cena/ ekonomická výhodnost nabídky včetně dílčích hodnotících kritérií,
- lhůty pro účast v řízení (podání nabídky nebo žádosti o účast),
- zadávací dokumentace (pokud nelze z technických důvodů zveřejnit dokumentaci kompletně, zveřejnit minimálně celou textovou část),
- kvalifikační předpoklady pro účast v soutěži (pokud nejsou součástí zadávací dokumentace).

Je rovněž žádoucí stanovit povinnost oznamovat výsledek řízení neúspěšným uchazečům o VZMR a zveřejňovat veřejné zakázky na internetových stránkách samosprávy spolu s možností zaregistrování potenciálního dodavatele/uchazeče o zakázku k zaslání upozornění na nové nabídky. Díky tomu může mít samospráva k dispozici seznam potenciálních dodavatelů.⁴⁷⁾

4. Formalizovat zadávání veřejných zakázek, tj. standardizovat dokumenty a postupy: stanovit lhůty pro podání nabídek, náležitosti zadávací dokumentace, podmínky pro přijetí nabídek od předem neomezeného počtu uchazečů o zakázku (i od předem neoslovených dodavatelů, kteří splní podmínky soutěže za předpokladu náležité publicity výzvy k podání nabídek) a závazné způsoby hodnocení nabídek. Zajistit srozumitelnou, přesnou a jasnou zadávací dokumentaci odpovídající předmětu veřejné zakázky a volně ji zpřístupnit na internetových stránkách samosprávy. Stanovit obsahové minimum pro výzvu a zadávací dokumentaci v případě, že je charakterem veřejné zakázky vyžadována.

5. Stanovit způsoby hodnocení nabídek včetně nabídek u VZMR (postupovat analogicky k ZVZ). Pro hodnocení nabídek je klíčové, aby hodnotící kritéria byla jasně definovaná a umožňovala pokud možno objektivní hodnocení, které by bylo jednoduše přezkoumatelné a omezovalo možnost ryze subjektivního přístupu. Důraz by měl být kladen na užití kvantitativního způsobu hodnocení nabídek s vymezením pravidel pro používání kvalitativních způsobů hodnocení a uplatněním zákazu používání smluvních podmínek a pokut jako hodnotících kritérií.

U běžných veřejných zakázek, kdy má zadavatel přesné a jasné požadavky na parametry předmětu zakázky, je většinou vhodnější užívat hodnocení jednokriteriální, tj. podle nejnižší nabídkové ceny. Tento způsob obvykle snižuje cenu zakázky a garantuje minimální kvalitu. Multikriteriální hodnocení (ekonomické výhodnosti) se ukazuje jako vhodnější u veřejných zakázek, o jejichž parametrech nemá zadavatel zcela jasnou představu – jedná se zejména o složitější a specifické předměty plnění, se kterými dosud neměl zadavatel dostatečnou zkušenost, či o případy, kdy na veřejnou zakázku navazují některé další zakázky a musí být proto co nej kvalitněji provedená (např. projektová studie a následná stavba).

V interních předpisech je nutné stanovit způsob hodnocení nabídek pro všechny veřejné zakázky včetně VZMR. Při užití hodnocení podle ekonomické výhodnosti je interními předpisy nutné stanovit přípustná hodnotící kritéria. Přitom by měla být primárně užívána kritéria kvantitativní povahy zaručující objektivitu hodnocení. Užití kvalitativních kritérií by mělo být řádně zdůvodněno spolu s předložením detailní metody hodnocení – například pomocí jasně definovaných bodových škál s jasně stanovenými podmínkami, v rámci kterých mohou hodnotitelé body přidělovat. Cílem takové metodiky by mělo být omezit v rozumné míře subjektivní úsudek jednotlivých hodnotitelů a zajistit přezkoumatelnost hodnocení a sestavení výsledného pořadí nabídek.

Zároveň by mělo být zapovězeno používání takových kritérií, která:

- jsou součástí smluvních podmínek (jako např. výše smluvních pokut, platební podmínky, lhůty a termíny provedení prací, splatnost faktur, sankce, dodací podmínky, záruční lhůty a podmínky atp.). Pro hodnocení nabídek u VZMR postupovat obdobně podle ZVZ, ve kterém bylo používání takových kritérií omezeno novelou.⁴⁸⁾ Obchodní podmínky jsou přitom nově stanoveny vyhláškou.⁴⁹⁾
- nevyjadřují obvykle reálnou ekonomickou výhodnost nabídek,
- neumožňují objektivní hodnocení nabídek (např. kritérium celkové kvality projektu) nebo se dokonce vztahují ke schopnostem uchazeče zakázku realizovat (např. schopnost realizace, zkušenosti nebo reference uchazeče).

Při formulaci hodnotících kritérií je nutné věnovat velkou pozornost hrozbě úmyslného nadsazování hodnot necenových kritérií (mnohdy až nereálných), kterými se deformuje celková ekonomická výhodnost, např. neúměrnému nadsazení záruční doby či smluvní pokuty, díky kterému zvítězí nabídka s vyšší cenou a nereálným plněním nabízených parametrů zakázky. Lze tomu předcházet pravidlem, že taková kritéria budou ustanovena jako pevné smluvní podmínky účasti v soutěži nebo že budou stanoveny mezní hranice, v rámci kterých lze soutěžit (např. maximální délka záruční lhůty, kterou nelze v nabídce překročit). Kritérium ceny by mělo při hodnocení nabídek převažovat.

⁴⁶⁾ Platí zejména pro vyhlášení VZMR, pro které platí jen obecná zákonná zásada transparentnosti.

⁴⁷⁾ Např. Magistrát města Karlovy Vary nabízí na svých webových stránkách potenciálním uchazečům možnost přihlásit se do registru k zaslání upozornění na nové nabídky, viz <http://www.mmkv.cz/index.asp?menu=398>.

⁴⁸⁾ § 78, odst. 4 ZVZ.

⁴⁹⁾ § 4 vyhlášky MMR ČR č. 232/2012 Sb. upravuje obchodní podmínky veřejné zakázky a vyhláška MMR ČR č. 231/2012 Sb. stanoví obchodní podmínky veřejných zakázek na stavební práce.

6. Stanovit odpovídající, tj. dostatečné soutěžní lhůty. Zajistit dodržení časového harmonogramu vyhlášení výběrového řízení odpovídajícího plánu veřejných zakázek, tj. vyvarovat se časové tísně a krácení soutěžních lhůt. Pro VZMR stanovit minimální soutěžní lhůty dle stanovených limitů jejich objemu (např. minimální lhůta 7 dnů).

7. Vymežit osobní odpovědnost za jednotlivé kroky ve fázi přípravy veřejné zakázky (za definování předmětu VZ, zpracování zadávací dokumentace a výzvy k podání nabídek, návrh členů hodnotící komise, volbu řízení, výběr dodavatelů k podání výzvy, vyhlášení řízení atp.), nejlépe formou matice odpovědnosti jednotlivých zaměstnanců zadavatele. Určit kontaktní osobu pro jednání s uchazeči a zamezit dalším kontaktům uchazečů a osob z řad pracovníků zadavatele a členů hodnotící komise. Aplikovat pravidla pro vyloučení střetu zájmů rozhodovatelů. Zároveň je nezbytné stanovit vrcholnou osobní odpovědnost za celou veřejnou zakázku,⁵⁰⁾ tj. určit osobu, která je za veřejnou zakázku zodpovědná od začátku až do konce, i když se na ní podílí další odpovědné osoby, a to především u velkých či strategických projektů.

8. Používat primárně otevřené řízení. Zadavatelé mohou také snížit rizika existence tzv. koluzních dohod (bid-rigging) mezi dodavateli⁵¹⁾ tím, že:

- se vyvarují používání užšího řízení, kde o sobě uchazeči po 1. kole navzájem vědí a mohou podávat nabídky právě na základě tajné dohody
- zajistí diskrétnost informací o průběhu zadávacího řízení do lhůty pro podání nabídek, především o seznamu oslovených uchazečů u VZMR nebo zjednodušeného podlimitního řízení podle ZVZ,
- preferují otevřené formy zadávacích řízení, u VZMR kombinaci výzvy a povinnosti akceptovat nabídku od předem neosloveného uchazeče,

- zajistí celkovou transparentnost veřejných zakázek, což zahrnuje pořizování seznamů oslovených firem, vítězí řízení a subdodavatelů v dlouhodobém časovém úseku. Je pak na veřejné kontrole, zda objeví nějaký pravidelný interval mezi vítězi veřejných zakázek. Je vhodné zveřejňovat seznamy subdodavatelů ex post. Zveřejňování všech subdodavatelů již v podávané nabídce není dost dobře možné, protože rozsah subdodavatelství realizovaných prací nemusí být dopředu přesně znám a subdodavatelé se mohou v průběhu realizace měnit.

2.3. Fáze výběru dodavatele

Fáze výběru dodavatele zahrnuje úkony spojené s příjmem nabídek a jejich posouzením z hlediska úplnosti a splnění všech kvalifikačních předpokladů, s jejich hodnocením a určením vítěze soutěže.

2.3.2. Možná korupční rizika

Soutěžní fáze a výběr dodavatele jsou rizikové zejména v těchto ohledech:

- Posouzení a hodnocení nabídek je zmanipulované. Osoby, které se podílejí na procesu výběru dodavatele, jsou podjaté a nerozhodují objektivně (úplatky, provize, střet zájmů) nebo odborně; nemusí jít jen o členy hodnotící komise, ale také o statutární zástupce zadavatele nebo třetí osoby, které zastupují zadavatele v řízení.
- Hodnocení nabídek a stanovení jejich výsledného pořadí je založeno převážně na subjektivním úsudku a není přezkoumatelné, proces hodnocení a výběru není dostatečně zveřejněn.

Výsledkem je netransparentní výběr dodavatele, při kterém hrozí riziko, že nebyla vybrána skutečně ekonomicky nejvýhodnější nabídka. Je nutné poznamenat, že nejnižší nabídková cena nemusí vždy znamenat cenu nejvýhodnější, resp. že nejlevnější neznamená vždy nejvýhodnější. Někteří dodavatelé mohou nabídnout cenu nižší a v průběhu realizace zakázky ji, na základě tajné dohody, navýšit.

2.3.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:

Je zřejmý způsob výběru vítězného uchazeče o zakázku? Byl výsledek hodnotící komise shodný s rozhodnutím zadavatele o výběru dodavatele?	Zveřejnění způsobu výběru dodavatele a souvisejících informací umožní jednoduché porovnání a identifikování případných problémů ve fázi výběru dodavatele.
Jsou dostupné informace o hodnocení nabídek? Je dostupné odůvodnění vyřazených nabídek?	Zveřejnění nabídek, ⁵²⁾ pravidel a způsobu jejich hodnocení. Zveřejnění důvodů pro vyřazení nabídky v souladu se zadávací dokumentací (kvalifikačními předpoklady atp.)
Jsou aplikována pravidla předcházení střetu zájmů u členů hodnotící komise?	Členové hodnotící komise nejsou vůči uchazečům podjatí, předkládají čestná prohlášení, v případě podezření z hodnocení nabídek odstupují. ⁵³⁾
Je zajištěna minimální odbornost členů hodnotící komise?	Kvalifikace a odbornost členů hodnotící komise odpovídá předmětu veřejné zakázky.

⁵⁰⁾ Toto postavení odpovídá funkci „senior responsible owner“, jak je ustanovena ve Velké Británii, viz http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100503135839/http://www.ogc.gov.uk/User_roles_in_the_toolkit_senior_responsible_owner.asp.

⁵¹⁾ Koluzní dohody jsou dohodami mezi dodavateli, kdy dodavatelé dohodnou vyšší nabídkových cen tak, aby vyhrál jeden z nich, přičemž ostatní soutěžící jsou různou měrou saturováni (účast na subdodávce, výhra v dalším výběrovém řízení atp.). Cena zakázky tak není výsledkem tržní konkurence, ale tajnou dohodou soutěžících, tj. není optimální vzhledem k situaci na trhu. Takové „předprodávání“ zakázek neúspěšným uchazečům je nezákonné, ale kvůli omezené transparentnosti a praxi nezveřejňování jmen subdodavatelů je obtížné takové praktiky odhalit.

⁵²⁾ Zde je nutné brát v potaz zejména případnou ochranu obchodního tajemství (§ 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník). Lze řešit zveřejněním hlavních parametrů nabídek, které byly předmětem hodnocení.

⁵³⁾ Obdobně platí vymezení podjatosti, prohlášení o nepodjatosti a vyloučení pro podjatost hodnotitelů dle § 74 odst. 7 a 8 ZVZ.

2.3.3. Další možná selhání

Varovné známky manipulace veřejné zakázky v této fázi:

- členové hodnotící komise nemají dostatečnou kvalifikaci k hodnocení nabídek,
- hodnotící proces není kontrolován nebo není přezkoumatelný,
- uchazeči jsou vyřazováni ze soutěže z nepodstatných nebo neoprávněných důvodů, přitom je vyřazen vysoký počet nabídek a do hodnotící fáze jich postupuje pouze několik málo nebo jen jediná,
- mezi podáním a otevřením nabídek je značná prodleva,⁵⁴⁾
- jména účastníků, uchazečů a nabídkových cen nejsou při otevírání obálek zaznamenány, není pořízen přezkoumatelný zápis,⁵⁵⁾
- hodnocení nabídek a výběr vítězného uchazeče se neodůvodněně protahují,
- jsou vybírání stále stejní uchazeči pro obdobné typy veřejných zakázek,
- mezi předpokládanou cenou zakázky a nabídkovými cenami jsou malé rozdíly,
- jednotlivé nabídky jsou si velmi podobné (stejný formát, identická či téměř shodná cena za položku, stejné gramatické/stylistické či další chyby, stejné kopie dokumentů apod.),
- ceny za jednotku v soutěžních nabídkách se různí o více než 100 % nebo jsou naopak zcela shodné,
- uchazeči navrhuji shodné řešení předmětu zakázky (stejně práce, modely apod.),
- u společností soutěžících uchazečů existuje vlastnická či jiná provázanost,
- informace potřebné k ověření správného postupu při výběru dodavatele nejsou veřejně dostupné,
- zpráva hodnotící komise byla upravena/revidována nebo zpracována v nerealisticky krátkém čase,
- nabídka s nejnižší cenou byla vyřazena bez odůvodnění nebo s nedostatečným vysvětlením,
- jsou prokazatelně zjištěny střety zájmů u členů hodnotící komise,
- nabídky, které nesplnily kvalifikační předpoklady, byly přesto hodnoceny,
- byly podány stížnosti na výběr nabídky od neúspěšných uchazečů, zejména v případě, že nabídky s nižší cenou byly vyřazeny jako neodpovídající,
- neodůvodněně se protahuje vyjednávání a podpis podmínek smlouvy,
- uzavřená smlouva neodpovídá zadávací dokumentaci (např. specifikace a množství),
- je vybrán jiný dodavatel než ten, kterého doporučila hodnotící komise, a to bez jasného zdůvodnění,
- smlouva povoluje změny, které jsou v rozporu se zadávací dokumentací,
- smlouva neobsahuje závazný systém pro vyřizování smluvních dodatků,
- osoby podílející se na procesu hodnocení nabídek a výběru dodavatele jsou odpovědné rovněž za kontrolu při realizaci smlouvy.

2.3.4. Doporučení pro implementaci této fáze

1. zjišťovat a evidovat střety zájmů u úředníků a dalších rozhodovatelů zapojených do hodnocení nabídek a výběru dodavatele (např. čestným prohlášením),
2. stanovit systém odpovědnosti: osoby, které jsou zodpovědné za hodnocení nabídek, nemají být zodpovědné za rozhodnutí o vítězných nabídkách; členové hodnotící komise a další osoby, které se podílejí na přípravě zakázky, nemají mít v kompetenci kontrolu realizace zakázky atp.,
3. stanovit závazné postupy pro hodnocení nabídek u veřejných zakázek, včetně zakázek malého rozsahu, interními předpisy, tj. zajistit jasný rozhodovací proces (např. od jakého limitu hodnoty zakázky je pro hodnocení nabídek nutné zřídit hodnotící komisi, kdo navrhuje členy komise, jaký je postup hodnocení a jaké jsou náležitosti hodnotícího protokolu, kdo vybírá dodavatele a podepisuje smlouvu),
4. využívat elektronické aukce jako vhodnou automatizovanou metodu hodnocení nabídek.⁵⁶⁾ Jejich výhoda spočívá zejména v účinné simulaci tržního prostředí s pozitivním dopadem na výslednou cenu nebo další důležité parametry veřejné zakázky. Z hlediska prevence manipulace v hodnocení nabídek jsou výhodné díky automatickému vyhodnocování na základě jasných kvantitativních kritérií, zpravidla se záznamem všech editovaných aukčních hodnot. E-aukce lze použít na různé druhy veřejných zakázek, jejich účelné použití by však mělo splňovat následující podmínky:
 - rozsah veřejné zakázky je natolik velký, aby se vyplatily náklady na organizaci e-aukce,
 - musí být použita srozumitelná kvantitativní kritéria s matematickou metodou výpočtu,
 - u popídaného předmětu veřejné zakázky musí existovat dostatečná konkurence na trhu,
 - musí být zajištěna maximální diskrétnost a anonymita všech soutěžících, jinak hrozí tajná dohoda mezi uchazeči.
5. provádět jednotlivé úkony (vyhodnocení nabídek, zveřejnění vítězného uchazeče, podpis smlouvy atp.) bez zbytečné prodlevy,
6. zrušit soutěž v případě, že při posouzení přijatých nabídek zůstává k dalšímu hodnocení pouze jediná nabídka (dle § 84, odst. 1, písm. e) ZVZ),⁵⁷⁾ která fakticky není hodnocena (příčinou mohou být nevhodně nastavená kvalifikační kritéria a podmínky zadávací dokumentace, nevhodné definování předmětu a nedostatečná konkurence). Řešením může být vypsání nové upravené soutěže, kdy jsou brána do úvahy uvedená selhání v nastavení výběrového řízení.
7. umožnit přezkoumatelnost procesu hodnocení a výběru vítězných nabídek,
8. stanovit pravidla pro řešení stížností na průběh hodnocení a výběr vítězného uchazeče v případech zadávání VZMR,

⁵⁴⁾ Týká se hlavně VZMR, u řízení podle ZVZ musí být nabídky otevřeny ihned po konci lhůty pro podání nabídek (§ 71, odst. 4 ZVZ).

⁵⁵⁾ Týká se VZMR.

⁵⁶⁾ Využívání elektronických aukcí vymezuje ZVZ v Hlavě IV.

⁵⁷⁾ Zadavatel zruší bez zbytečného odkladu zadávací řízení, pokud obdržel pouze jednu nabídku nebo pokud po posouzení nabídek zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka (§84, odst. 1, písm. e) ZVZ).

9. zajistit veřejnou dostupnost dokumentů z procesu hodnocení nabídek a výběru dodavatele, tj. aktivně zveřejňovat relevantní informace na internetových stránkách samosprávy a dalšími obvyklými způsoby (profil zadavatele), a to bezodkladně po výběru dodavatele:⁵⁸⁾
- informace o dodavatelích vyzvaných k podání nabídky, pokud nějací byli vyzváni (počet, název, IČ),
 - seznam obdržených nabídek (název firmy, IČ, cena), případně žádosti o účast (název, IČ),
 - zpráva o posouzení a hodnocení nabídek (seznam přijatých/posouzených nabídek, seznam nabídek vyřazených spolu s odůvodněním pro vyloučení z hodnocení, popis způsobu hodnocení nevyřazených nabídek s odůvodněním, výsledek hodnocení nabídek, popis hodnocení jednotlivých nabídek v rámci všech hodnotících kritérií a jmenovité složení hodnotící komise⁵⁹⁾ (Písemná zpráva zadavatele dle § 85 a Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek dle § 80 ZVZ),
 - informace o vybraném dodavateli (název firmy, IČ, cena)
 - písemná zpráva zadavatele, která je uveřejněna na jeho profilu nejpozději do 15 dnů od ukončení zadávacího řízení (§ 85 odst. 4 ZVZ). Uchazečům je po oznámení výběru nevyhodněnější nabídky ponechána 15denní lhůta na podání námitek proti rozhodnutí zadavatele (§ 110 a § 115 ZVZ).

Výše uvedené informace ke zveřejnění umožňují zkontrolovat a/nebo posoudit:

1. zda byl při výzvě omezeného okruhu zájemců dodržěn požadovaný počet zájemců, a jací zájemci byli vyzváni (zda není oslofován stále stejný okruh firem/dodavatelů),

2. relevanci počtu vyzvaných zájemců vzhledem k poptávanému předmětu zakázky u zadávacích řízení, která nejsou upravena zákonem (např. veřejné zakázky malého rozsahu, kde není sice zákonná povinnost aplikovat při zadání prvky soutěže, ale je to nanejvýš vhodné),
3. zachování rovnosti účastníků a dodržení zákazu diskriminace,
4. nastavení kvalifikačních kritérií (zda nebyl vyřazen vysoký počet uchazečů pro zbytečně přísné kvalifikační předpoklady nebo zda nebyli hodnoceni uchazeči, kteří předpoklady nesplnili),
5. dodržení hodnocení nabídek podle předem stanovených kritérií,
6. parametry předložených nabídek, tj. výši nabídkových cen a dalších nabídnutých hodnot v rámci hodnotících kritérií,
7. transparentnost a jednoznačnost sestavení výsledného pořadí hodnocených nabídek,
8. ne/podjatost členů hodnotící komise vůči uchazeči/uchazečům.

2.4. Podpis smlouvy a realizace předmětu veřejné zakázky

Tato fáze počíná uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem a je ukončena realizací zakázky. Kvalita smluvního vztahu je přitom určující pro výslednou kvalitu dodávek, služeb nebo prací. Aktivita v této fázi mohou být seskupeny do tří oblastí:

1. **řízení dodávky**, tj. zajištění kvality zboží, práce a služeb dle uzavřené smlouvy,
2. **řízení vztahů zadavatel-dodavatel**, tj. péče o konstruktivní a otevřený vztah mezi smluvními stranami s cílem vyřešit případné problémy řádně a včas,
3. **administrace smluvního závazku a jeho změny** – týká se formálních pravidel smlouvy a změn smluvních podmínek. Tato fáze zakázky je zpravidla nejdélsí. Potenciální dopad selhání v této fázi na celkovou efektivitu veřejné zakázky a její „hodnoty za peníze“ může být značný a je proto zcela nezbytné, aby jí zadavatel věnoval odpovídající zdroje, dovednosti a odborné znalosti.

2.4.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:

Je zakázka realizována dodavatelem při využití subdodávek? Jaký je poměr subdodávek?	Vyvarování se situace, kdy dodavatel je pouhým zprostředkovatelem subdodávek s minimálním podílem na realizaci objemu zakázky a kdy by cena zakázky mohla být nižší při odlišném nastavení výběrového řízení.
Jsou smluvní podmínky dobře nastavené, jsou pro obě strany vyvážené, je zajištěna objektivní kontrola jejich dodržování?	Zajištění průběžné kontroly realizace zakázky, ⁶⁰⁾ která umožňuje kontrolovat soulad parametrů smluvního vztahu s parametry vymezenými v zadávací dokumentaci, zajištění účinného dohledu nad plněním povinností obou smluvních stran při samotné realizaci předmětu zakázky.
Jsou stanoveny procesy a pravidla pro schvalování a uzavírání případných změn ve smlouvě s dodavatelem?	Stanovení pravidel pro uzavírání dodatků, umožnění kontroly smluvních dodatků a jejich adekvátnosti, tj. existence objektivních předem neznámých skutečností pro uzavření dodatku, zamezení neodůvodněného uzavírání smluvních dodatků zapojením více osob do rozhodování.
Je zveřejněna smlouva s dodavatelem včetně případných smluvních dodatků?	Veřejná dostupnost informací bezodkladně po uzavření smlouvy nebo souvisejících smluvních dodatků umožňuje širokou veřejnou kontrolu a snižuje možnost uzavírat neobhájitelné, neúčelné a nevýhodné smluvní vztahy.

⁵⁸⁾ Je podstatné zejména pro VZMR, většinu uvedených informací u podlimitních a nadlimitních zakázek je zadavatel povinen zveřejnit podle ZVZ, vyjma zprávy o posouzení a hodnocení nabídek (viz příloha).

⁵⁹⁾ Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek má obsahovat popis hodnocení všech hodnot nabídek. Pokud jsou tato hodnocení uvedena v přílohách, pak tyto jsou nedílnou součástí zprávy. Popis nabídek má mít konkrétní, uvádět konkrétní nabídkové hodnoty a proces jejich přepočítání dle předem vymezených postupů hodnocení.

⁶⁰⁾ U veřejných zakázek na stavební práce jsou vyhláškou MMR ČR č. 231/2012 Sb. odst. 5 stanoveny povinnosti pro zadavatele, které mimo jiné stanoví požadavek, aby obchodní podmínky vymezily způsob zajištění řádného plnění a zásady kontroly zhotovitelem prováděných prací, stanovení organizace kontrolních dnů a postup při kontrole konstrukcí, které budou dalším postupem zakryty.

2.4.2. Možná korupční rizika

- uzavřený kontrakt je pro zadavatele nevýhodný, nese většinu rizik a závazků spojených s realizací zakázky ve prospěch dodavatele,
- vybraný dodavatel na základě tajné dohody s osobou odpovědnou za kontrolu plnění smlouvy kompenzuje náklady na úplatky změnou reálného plnění oproti původnímu předmětu veřejné zakázky a uzavřené smlouvě, plnění smlouvy je vykazováno na základě falešné fakturace,
- jsou uzavírány pro zadavatele nevýhodné smluvní dodatky,⁶¹⁾
- supervize a kontrola realizace/věcného plnění zakázky je podjatá, neobjektivní či korupčně ovlivnitelná,
- je umožněno opětovné projednání smlouvy s tak podstatnými změnami, že výsledně popírá původní výsledky zadávacího řízení.⁶²⁾

Je obecně rizikové, když v organizaci zadavatele existuje příliš velká volnost ve formulování smluv, v rozhodování o kontrole realizace smlouvy a změně smluvních podmínek. Vnitřní směrnice neregulují možné situace, kdy dodavatel v průběhu realizace požaduje z různých důvodů (oprávněných i neoprávněných) změny ve smlouvě, které přitom mohou být předmětem korupčních transakcí s negativním dopadem na výslednou hospodárnost a účelnost zakázky. Riziko hrozí zejména u technicky složitějších nebo objemově rozsáhlejších předmětů veřejných zakázek, při jejichž realizaci se mohou objevit různé předem neočekávané problémy vyžadující změny původních podmínek. V takových případech je obtížnější posoudit, zda jsou požadované změny odůvodněné či nikoli.

2.4.3. Další selhání, znaky rizik a případové studie

Fáze realizace předmětu plnění je nejdůležitější fází pro úspěšnou realizaci veřejné zakázky a vyžaduje maximální pozornost kontroly – ze strany zadavatele i široké veřejnosti.

K manipulaci se smluvními podmínkami může docházet dvěma základními způsoby:

1) navýšení rozsahu veřejné zakázky formou víceprací

V průběhu realizace a dokončení předmětu veřejné zakázky mohou nastat různé situace, kdy se neočekávaně navýší objem prací, dodávek atp. Zákon na tyto případy pamatuje a obecně povoluje navýšit v případě objektivně nepředvídatelných okolností konečnou hodnotu zakázky oproti původní ceně o 20 % bez povinnosti vyhlášovat nové výběrové řízení v rámci tzv. jednacích řízení bez uveřejnění (§ 23, odst. 7 ZVZ). Problémem je však obtížné hodnocení „objektivně nepředvídatelných okolností“ a oprávněnosti víceprací.

Preferovaná firma si je – na základě předchozí tajné dohody se zadavatelem – vědoma, že soutěžní podklady k veřejné zakázce nebudou obsahovat všechny nutné práce (služby, dodávky) a v průběhu realizace dojde k jejich nezbytnému navýšení. Firma do soutěže podá bezkonkurenčně nejnižší (ekonomicky nejvýhodnější) nabídku. Z hlediska požadavků na úspěšnou realizaci zakázky se jedná o podhodnocenou nabídku, díky které soutěž vyhraje. Budoucí navýšení hodnoty zakázky v průběhu realizace pokryje její konečný zisk. Konečná hodnota zakázky tak může značně převyšovat původní nabídky konkurence a dojde k popření efektu výběrového řízení. Rizikové se jeví zejména komplexní a technicky náročné veřejné zakázky, kde je často obtížné objektivně posoudit adekvátnost víceprací.

2) nedodržení smluvních podmínek

Při realizaci může docházet s tichým souhlasem zadavatele k porušování smluvních podmínek a plnění se kvůli zajištění dostatečného zisku odchýlí od původního zadání. Oproti předchozímu scénáři může manipulace fungovat i opačným způsobem – zadávací podklady obsahují práce navíc, které ve skutečnosti nejsou k realizaci zakázky nutné. Předem vybraná firma o tom ví a uzpůsobí tomu svoji nabídku, která bude logicky cenově nižší (ekonomicky výhodnější) než nabídky konkurenční. Zisk dodavatele je poté zajištěn placením fiktivních položek na neexistující či částečně provedené práce, dodávky nebo služby. Pro odhalení podvodu je klíčová kvalitní a objektivní věcná kontrola realizace předmětu veřejné zakázky. U stavebních zakázek je nejdůležitější kvalitní a nezaujatý technický dozor investora.

Příklad č. 7

Manipulace při realizaci veřejné zakázky: Změna plnění oproti zadávací dokumentaci – zvlněná dálnice D 47

V prosinci 2007 byla otevřena dálnice D 47, dnes součást dálnice D1 – šlo o veřejnou zakázku za zhruba 17 miliard korun realizovanou společností Eurovia CS. Po 14 dnech provozu došlo ke zvlnění povrchu vozovky v úseku zhruba 2 km. Příčnou deformace mohlo být využítí podstatně odlišného materiálu násypu, než jaký byl uveden v zadávací dokumentaci. Namísto vysokopečnicí strusky definované jako stavební materiál v zadávací dokumentaci a smluvních podmínkách, byla při výstavbě použita ocelářská struska, která se deformuje a může zvlnění způsobit. Cena ocelářské strusky je přitom o 10–20 % nižší. Souhlas se změnou materiálu v průběhu realizace výstavby podpisem stvrdil technický dozor a správce stavby za zadavatele Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD). Technický dozor disponoval počítačem, telefonem, služebním vozem, kancelářím atd., které byly poskytovány zhotovitelem, společností Eurovia CS.

Policie na základě trestního oznámení podaného ŘSD vyšetřuje, zda Eurovia CS jednala v rozporu se smlouvou a zda došlo k předražení stavebních nákladů. Odhad nákladů na opravu stanovilo Ministerstvo dopravy ČR v řádech stovek milionů až miliard. Zatím není jasné, zda náklady na opravy ponесou daňoví poplatníci nebo zhotovitel.

Příklad dálnice D47 ukazuje na několik kritických míst při realizaci veřejné zakázky:

1. existence nezávislé kontroly: v tomto případě nezávislá kontrola neexistovala, vzhledem k podmínkám práce technického dozoru vyvstávají pochybnosti o jeho objektivitě a nepodjatosti,
2. změna podmínek zadávací dokumentace v průběhu realizace a kompetence pro odsouhlasení změny: nebylo jasně vymezeno, kdo může změnu odsouhlasit, a to i v případě změny tak podstatné, jak bylo popsáno výše; ŘSD tvrdí, že změnu může odsouhlasit jen generální ředitel společnosti, zhotovitel Eurovia CS disponuje schválením změny materiálu ze strany ŘSD podepsaným technickým dozorem, který zadavatele zastupoval. Otázkou zůstává, zda takto podstatná změna zadávací dokumentace byla vzhledem k výběrovému řízení odpovídající a nemění celkově podmínky soutěže v souvislosti s jejím zneplatněním.

Zdroj: Reportéři ČT, 30. 1. 2012

⁶¹⁾ Jako korupční riziko se nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejné zakázky objevuje u většiny z analyzovaných měst, jak vyplývá ze souhrnných poznatků z projektu Protikorupční auditu na vybraných samosprávách 2011–12, Oživení, o. s., viz. http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/06/tz_oziveni_pk_audit_samosprav_VZ.pdf.

⁶²⁾ U smluv na podlimitní a nadlimitní zakázky jsou podstatné změny smluv zakázány (§ 82, odst. 7, ZVZ).

Varovné známky manipulace veřejné zakázky v této fázi:

- smluvní podmínky jsou vzhledem k dosavadním zkušenostem s realizací zakázek velmi nestandardní, neobsahují např. možnost odstoupit od smlouvy nebo je možnost odstoupení velmi komplikovaná a nákladná, případně jsou uzavírány na nestandardně dlouhou dobu vzhledem k předmětu zakázky a potřebám zadavatele,
- rozsah prací je po uzavření smlouvy podstatně měněn, a to nejen navyšováním ceny, ale také snižováním rozsahu plnění, podstatným prodlužováním dodacích termínů, krácením záručních lhůt nebo smluvních pokut,
- stavební či technický dozor poukazuje na nedostatky dodávky či prací, které nejsou v souladu s technickými či jinými specifikacemi,
- zboží a služby nejsou využívány nebo jsou užívány jinak, než bylo zamýšleno (v rozporu s původním záměrem),
- byl dodán odlišný rozsah plnění,
- nastávají prodlevy v realizaci v kterékoli fázi implementace zakázky,
- probíhají časté změny v realizačním a kontrolním týmu zadavatele v průběhu realizace zakázky,
- věcná kontrola plnění je nedostatečná nebo na nízké úrovni, omezuje se jen na kontrolu formální (účetní),
- stavební deníky a zápisy z jednání nejsou vedeny/zaznamenávány
- pokyny nejsou dodavateli/zhotoviteli předávány písemnou formou
- ve smlouvě je vysoká frekvence změn,
- platby za jednotlivé etapy realizace zakázky nejsou hrazeny včas,
- hodnocení výsledků/výkonnosti dodavatele není zaznamenáváno,
- překročení nákladů je nedostatečně zdůvodněno nebo je neoprávněné,
- výsledné parametry realizovaného předmětu zakázky se podstatně liší od původního zadání, výsledky nejsou veřejně obhajitelné.

Uplatňování změn v předmětu veřejných zakázek je řešeno v ZVZ, který umožňuje bez soutěže zadat stejnému dodavateli dodatečné dodávky dle ustanovení § 23, odst. 5, písm. b), kdy trvání smlouvy nesmí přesáhnout dobu 3 let, nebo dodatečné služby a stavební práce dle § 23 odst. 7, kdy dodatečný objem nesmí přesáhnout 20 % původní ceny zakázky. Ustanovení ZVZ však neregulují samotný rozhodovací postup zadavatele tak, aby změny v rozsahu dodání byly učiněny racionálně, efektivně, účelně a hospodárně v souladu s veřejnou potřebou. ZVZ taktéž nemyslí na podmínky navyšování předmětu zakázky v případě veřejných zakázek malého rozsahu a jiné změny ve smlouvě (např. změny dodacích termínů, doby záruky, technologie atp.). Proto je žádoucí stanovit v interních předpisech zadavatele detailnější postupy pro uzavírání změn ve smlouvě.

2.4.4. Doporučení pro implementaci této fáze

Cílem doporučení je představit způsob, jakým lze zajistit kvalitní a ekonomicky výhodné smluvní podmínky a určitou míru objektivitu při posuzování **oprávněnosti** (zejména víceprací, změny rozsahu předmětu zakázky, změny dodacích podmínek, změny v kvalitě plnění) a **adekvátnosti** změn smluvních podmínek, tedy zda reagují na skutečnosti, které nemohly být z objektivních důvodů předem známy a zda se podstatně neodchylují od původního záměru zadavatele. Proto doporučujeme:

1. promítnout do interních předpisů samosprávy standardy pro uzavírání smluv, které vycházejí z dosavadních kladných zkušeností samosprávy a příkladů dobré praxe (např. platební podmínky, výše smluvní pokuty, kontrola plnění, podmínky pro vypovězení smlouvy, délka kontraktu, změny ve smlouvě atp.),
2. v interních pravidlech se zvláště zaměřit na způsob schvalování dodatečných změn ve smlouvě (změna rozsahu, předmětu apod.) v průběhu realizace zakázky a zároveň stanovit jasný limit hodnoty zakázky, od kterého jsou změny ve smlouvě přípustné,
3. implementovat do vnitřních předpisů povinnost hodnotit navrhované změny ve smlouvě s dodavatelem, které mění původní zadávací podmínky, cenu, termíny atp. Pro účely hodnocení zřídit zvláštní komisi nebo pracovní skupinu (min. 3člennou), která bude zaručovat odbornost pro posouzení navrhovaných změn, zejména ve věci jejich oprávněnosti a účelnosti vzhledem k původně poptávaným potřebám. V případě stavebních zakázek doporučujeme také např. účast projektanta zakázky nebo technického dozoru investora k vyjádření⁶³⁾ Obdobně by se měly účastnit jednání třetí osoby, které s pověřením samosprávy provádí nebo prováděly ve veřejné zakázce určité úkony.
4. Stanovit zákaz podstatných změn smluvních podmínek (v souladu s § 82 odst. 7 ZVZ), tedy změn:
 - které by rozšířily předmět veřejné zakázky,
 - které by při použití v původním zadávacím řízení umožnily účast jiných dodavatelů,
 - které by při použití v původním zadávacím řízení mohly ovlivnit výběr nejhodnější nabídky,
 - které mění ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného uchazeče.Promítnout tento zákaz adekvátně do změn smluvních podmínek u VZMR.
5. Nastavit pokud možno objektivní a nestranný kontrolní systém realizace předmětu zakázky. Výkon kontroly by měly provádět osoby, které se nepodílely na předchozích rozhodovacích fázích souvisejících se zadáním zakázky.
6. Bezodkladně po uzavření smlouvy s dodavatelem nebo po uzavření smluvního dodatku (podle § 147a) ZVZ aktivně zveřejňovat následující informace a dokumenty):
 - smlouva s dodavatelem (ZVZ stanoví povinnost zveřejňovat plnění veřejných zakázek nad hodnotu 500 tis. Kč, viz § 147a, odst. 2, písm. a)),
 - existence smluvních dodatků (ano/ne),
 - smluvní dodatky uzavřené v souvislosti s realizací zakázky,
 - aktuální cena zakázky a konečná cena zakázky po ukončení realizace,
 - údaje o rozsahu prací prováděných subdodavately.

Zveřejnění výše uvedených informací umožňuje:

1. identifikování případných selhání ve fázi výběru dodavatele při porovnání nejlépe hodnocené nabídky a vybraného dodavatele, který se může lišit v případě, že nejlépe vyhodnocený uchazeč neprojevili dostatek součinnosti k uzavření smlouvy nebo že zadavatel byl při hodnocení pořadí nabídek odlišného názoru než hodnotící komise,

⁶³⁾ V takovém případě je nutné smluvně tyto osoby zavázat k patřičné součinnosti při posuzování navrhovaných změn smlouvy s dodavatelem.

2. identifikovat poměr subdodávek a neblahou praxi, kdy je vybraný dodavatel pouhým zprostředkovatelem plnění zakázky a na celkovém objemu realizace zakázky se podílí minimálně, nebo identifikovat případy, kdy jsou subdodavatelé zároveň neúspěšnými uchazeči o zakázku; cena v případě přímého dodavatele by mohla být snížena o náklady za „zprostředkování“,
3. účinný dohled nad plněním povinností obou smluvních stran při realizaci zakázky,
4. snížit riziko neodůvodněného uzavírání smluvních dodatků, tj. kontrolovat adekvátnost uzavřených smluvních dodatků a posuzovat, zda nastaly objektivní předem neznámé skutečnosti pro jejich uzavření či zda je na vině nekvalitní zadávací dokumentace,
5. vymežit osobní odpovědnost za jednotlivé úkony spojené s realizací předmětu zakázky (zejména odpovědnost za kontrolu faktur oproti věcnému plnění, odpovědnost za posouzení a schválení změn ve smlouvě) s důrazem na dodržení principu kontroly „čtyř očí“.

2.5. Ukončení realizace a předání předmětu veřejné zakázky

Tato fáze uzavírá celý cyklus veřejné zakázky – předmět zakázky je předán zadavateli do užívání, probíhá celkové vyrovnání všech smluvních závazků mezi oběma stranami a zadavatel by měl provést vyhodnocení nebo audit celé zakázky.

2.5.1. Jaké otázky v této fázi zodpovědět:

Odporují výsledky realizace předmětu zakázky původnímu zadání?	Nejen finanční, ale i věcná kontrola plnění dodávky veřejné zakázky potvrdí soulad realizace se zadávací dokumentací, v případě nesouladu jsou podniknuty další kroky k vyvození osobní odpovědnosti zúčastněných subjektů.
Jsou uplatňovány všechny smluvní závazky a pohledávky obsažené ve smlouvě?	Případné nedodržení smluvních podmínek je plně reflektováno a jsou vymáhány sankce a pokuty.
Je systémově řešena ne/podjatost pracovníků kontroly?	Auditoři a další odpovědné osoby nejsou ve vztahu k dodavateli a veřejné zakázce podjatí, tzn., neúčastnili se žádně z předchozích fází veřejné zakázky.
Jsou relevantní informace zveřejňovány?	Veřejná kontrola je umožněna dostupností relevantních informací.

2.5.2. Možná korupční rizika

- vyhodnocení realizace veřejné zakázky je zavádějící, neúplné nebo velmi obecné, tzn. nevypovídá o skutečném stavu realizace. Osoby odpovědné za vyúčtování a vyhodnocení zakázky (účetní, auditoři) jsou podjaté nebo podplacené s cílem krýt případná pochybení a korupční aktivity.

2.5.3. Další možná selhání při předání předmětu zakázky

Varovné známky manipulace veřejné zakázky v této fázi:

- časté personální obměny pracovníků v útvaru odpovědném za fázi kontroly plnění realizace zakázky,
- absence standardů pro vykonávání kontroly a auditu realizace veřejné zakázky,
- nižší kvalita nebo rozsah dodání v rozporu s původní poptávkou (záměrem) zadavatele,
- absence věcné kontroly nebo její nedostatečný výkon,
- manipulace a/nebo chyby při vyúčtování zakázky a vypořádání závazků,

- závěrečné vyúčtování zakázky provádí pracovník, který se podílel na některé z předchozích fází veřejné zakázky,
- závěrečné vyúčtování je neprůhledné a není zveřejněno,
- závazky a pohledávky dodavatele nejsou včas a v plném rozsahu uplatňovány, např. nejsou uplatněny smluvní pokuty za špatné nebo pozdní dodání nebo záruční lhůta na odstranění vad a nedodělků,
- na náznaky, podněty a podezření z korupčních praktik není brán zřetel a nejsou prošetřeny, není k dispozici mechanismus pro oznamování pochybení nebo korupce v celém projektovém cyklu zakázky (např. možnost podat anonymní oznámení vedení samosprávy nebo auditorovi),
- kontrolní a auditní závěry bere vedení organizace zadavatele pouze „na vědomí“, nevedou k přehodnocení a změny systému v zadávání nebo realizaci zakázky. Obdobně to může platit pro případy, kdy si zadavatel nechává zpracovat externí audit.

2.5.4. Doporučení a navržená opatření pro implementaci této fáze

1. **Systém odpovědnosti:** Osoby odpovědné za závěrečné vyúčtování zakázky nejsou účastny předchozích fází veřejné zakázky a je tak méně pravděpodobné, že budou osobně zainteresovány do korupční dohody. Spíše naopak, jejich neangažovanost může způsobit nejistotu a ztrátu důvěry korupčních stran v úspěšné krytí korupční transakce.

2. **Nezávislý externí finanční a výkonnostní audit:** Velký význam pro správnou realizaci veřejné zakázky v souladu se smlouvou a její řádné vyúčtování má provedení nezávislého externího auditu. Ten se zejména u velkých strategických projektů netýká jen finančního auditu, ale také auditu výkonnostního, který zhodnotí skutečné přínosy veřejné zakázky vzhledem k vynaloženým nákladům (např. u výstavby silničního okruhu – očekávaná automobilová zátěž a reálný počet projíždějících vozidel) a posoudí, zda jsou původní záměry zakázky (včetně analýzy potřeb) stále platné. V případě vyhodnocení velkých rozdílů v procesu by měly být hledány systémové příčiny selhání a odpovědní pracovníci by měli být povoláni k osobní odpovědnosti.

Příklad č. 8

Manipulace při realizaci zakázky: Nevymáhání smluvních sankcí Magistrátem hl. m. Prahy za zpoždění v dodání realizace projektu Opencard

Veřejná zakázka byla MHMP zadána v roce 2006 za cenu 98 miliard Kč. Projekt Opencard realizovaný MHMP se jeví jako problematický v řadě parametrů (netransparentní zadání veřejných zakázek v rámci projektu, pochybení v přípravě projektu týkající se zejména nepravdivých podkladů o ekonomické udržitelnosti projektu, neoprávněné duplicitní fakturace, neprofesionálního řízení projektu, absence kontroly atd.).

Přestože dílčí dodávky byly realizovány se zpožděním, MHMP nikdy nevymáhalo smluvní pouty za zpoždění či prodlení s plněním smlouvy. Konkrétně ke smlouvě o realizaci servisního kartového centra projektu Opencard nebyly uzavřeny žádné dodatky dokládající změnu termínů realizace. Termíny dodání byly průběžně měněny pouze na základě rozhodnutí realizačních týmů bez promítnutí do smluvních podmínek. Smluvní pokuta za den prodlení byla přitom stanovena na cca. 980 tis. Kč.

Tab.: Přehled prodlení v plnění hlavních smluvních termínů

Předmět plnění	Smluvný termín plnění	Skutečný termín plnění	Prodlení ve dnech
Vytvoření návrhu řešení SKC a kartových aplikací:			
Předání Specifikace řešení SKC	16. 11. 2006	15. 1. 2007	60
Předání Návrhu řešení Kartových Aplikací			
- čtenářský průkaz do Městské knihovny	16. 11. 2006	4. 12. 2006	
- bezhotovostní úhrada parkování	16. 11. 2006	4. 12. 2006	
- přístup na portál HMP	16. 11. 2006	11. 12. 2006	25
Implementace systému SKC a zahájení jeho testování	26. 12. 2006	19. 3. 2007	83
Zahájení zkušebního provozu a dodávka hybridních karet:			
- zkušební provoz	25. 01. 07	30. 3. 2007*	64*
- dodávka hybridních karet	25. 1. 2007	27. 3. 2007	61
Celkový počet dnů prodlení			229

* Jedná se o odhad z důvodu neposkytnutí informací. Není proto započítáno do celkového počtu dnů prodlení.

Za předpokladu, že hl. m. Praha řádně vykonávalo součinnost dle uzavřené smlouvy o dílo, by celková míra prodlení způsobeného zhotovitelem činila celkem 229 dnů, což by odpovídalo smluvní pokutě v celkové výši 224 658 362 Kč. V případě započtení odhadovaného prodlení při zahájení zkušebního provozu by celkový počet dnů prodlení činil plných 294 dnů a pokuta by odpovídala až 287 444 986 Kč.

Zdroj: Oživení⁶⁴⁾

- 3. Sankce za pochybení a vymáhání škod:** Dojde-li ke zjištění pochybení souvisejícího s korupcí, ať na straně zadavatele, nebo zhotovitele (či mandatáře), případ by měl být předán orgánům činných v trestním řízení a šetření. Je-li potvrzena a vyčíslena škoda, která vznikla zadavateli, měla by být její náhrada vymáhána po odpovědných pracovnících/zhotoviteli/mandatáři. Dodavatel, kterému je prokázáno podplácení či obdobné nezákonné ovlivňování procesu zadávání veřejných zakázek, by nemělo být v budoucnu umožněno účastnit se výběrových řízení a podávat nabídky.
- 4. Zveřejnění relevantních dokumentů a informací bezodkladně po dokončení dodávek a služeb nebo předání díla do užívání:**
 - konečná cena veřejné zakázky (nejpozději do 80 dní od splnění smlouvy, viz § 174a odst. 3)
 - dokument/zpráva hodnotící realizaci díla a práci dodavatele (včetně kvantitativního vyjádření odklonu (+/-/0) konečných hodnot realizovaného předmětu veřejné zakázky od původních hodnot, které byly obsaženy v nabídce zadavatele a byly předmětem soutěže. Takováto zpráva by měla obsahovat také vysvětlení případných odklonů.

Zveřejnění výše uvedených informací umožní:

1. provést základní kontrolu úspěšnosti realizace zakázky,
2. posoudit soulad původních parametrů veřejné zakázky s parametry konečnými (dodržení smluvené kvality, plnění termínů, funkcí, odstraňování závad atp.),
3. preventivně působit na zadavatele i dodavatele, aby dodržovali původní soutěžené parametry předmětu veřejné zakázky.
4. Konečná cena zakázky a konečné/realizované parametry předmětu veřejné zakázky mohou vypovídat:
5. o špatné přípravě zakázky: podcenění/přecenení nákladů, nevhodně nastavených podmínkách soutěže apod., díky čemuž nebyla vybrána nejvýhodnější nabídka,
6. špatné kontrole realizace zakázky: pochybení nebyla zjištěna včas a nebyla vymáhána náprava (nefunkční průběžná kontrola),
7. o špatných dodavatelských pracích: dodavatel nedostal smluvním závazkům (nižší kvalita dodání, neplnění termínů dodání či odstranění závad),
8. o záměrné manipulaci se zadávacími, resp. smluvními podmínkami: tajná dohoda mezi zadavatelem a dodavatelem na nízké nabídkové ceně, která je kompenzována smluvními dodatky na vícepráce a konečnou vyšší cenou.

⁶⁴⁾ Plnění dodacích termínů při realizaci servisního kartového centra OPENCARD.[online]. Oživení, o. s., 2010. Dostupné z http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/08/Zprava_Oziveni-dodrzeni_temnu_SOD-realizaceSKC.pdf.

3. SYSTÉM ORGANIZACE PLÁNOVÁNÍ, ZADÁVÁNÍ A REALIZACE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Jak vyplývá z textu o jednotlivých fázích životního cyklu veřejné zakázky, pro její dobrou organizaci je nezbytné formalizovat rozhodovací proces zvláště z hlediska kontroly (včetně výkaznictví ve formě rodného listu veřejné zakázky), osobní odpovědnosti, transparentnosti a otevřenosti (informační standard). Přestože předchozí text již nabízí opatření, která se těchto oblastí organizace veřejné zakázky týkají, vzhledem k závažnosti dopadu jejich (ne)regulace přinášíme následující odstavce další – komplexnější – návrhy, jak tyto oblasti řešit. Pozornost je také věnována dalším specifickým oblastem:

1. vymezení drobných nákupů jako kategorie veřejných zakázek,
2. využívání zástupců (mandatářů) při organizaci veřejných zakázek),
3. organizaci veřejných zakázek příspěvkovými nebo obchodními společnostmi samosprávy.

3.1. Systém vnitřní organizace veřejné zakázky: vymezení osobní odpovědnosti, kontroly a transparentnosti

Procesy v rámci organizace zadavatele jsou regulovány z hlediska povinností plynoucích ze ZVZ. Pro jednotlivé fáze veřejné zakázky by procesy měly být vymezeny vnitřním předpisem (např. směrnice pro veřejné zakázky, organizační řád, interní audit či systém vnitřní kontroly) tak, že zároveň bude zaručena kontrolovatelnost a vymahatelnost dodržování předepsaných postupů. Formalizace procesu by měla být odstupňována podle rozsahu veřejné zakázky v zájmu zachování vyváženosti mezi transparentností, kontrolou a zachování administrativní efektivity zadavatele. K dispozici by měly být vzory či standardy dokumentů, je preferována otevřená soutěž, objektivní metody hodnocení a smluvní standardy. Doporučení pro systém vnitřní organizace veřejné zakázky jsou strukturována do tří oblastí formalizace rozhodovacího procesu: **osobní odpovědnosti, kontroly a transparentnosti**.

3.1.1. Regulace z hlediska osobní odpovědnosti a snížení rozhodovacího monopolu

Vymezení osobní odpovědnosti za klíčové kroky v procesu projektového řízení veřejné zakázky patří mezi základní předpoklady pro snížení korupčních příležitostí v zadávání a realizaci zakázek a zajištění odpovědnějšího rozhodování ve veřejném zájmu. Určení jasné osobní odpovědnosti v interních předpisech:

- předchází kompetenčním sporům a zefektivňuje projektové řízení,
- umožňuje snadno kontrolovat rozhodovací proces a identifikovat osobu odpovědnou za případné selhání,
- snižuje benevolenci osob jednat ve vlastním zájmu,
- umožňuje uplatňovat sankce na odpovědné osoby v případě jejich pochybení (např. vymáhat náhradu škody, trestně stíhat atp.)
- chrání odpovědné osoby před nežádoucími vlivy a zásahy do řízení veřejné zakázky.

V interních předpisech je zpravidla nutné jasně definovat systémové posty (funkce), které jsou pro rozhodování v celém projektovém cyklu klíčové. Pro lepší vymahatelnost povinností zainteresovaných osob je vhodné zahrnout tyto povinnosti do pracovních smluv.

3.1.2. Regulace z hlediska vnitřní kontroly a systém čínských zdí

Vnitřní kontrola je přirozenou součástí systému zadávání a realizace veřejných zakázek. Její výhodou je plošná působnost na všechny veřejné výdaje, nevýhodou naopak její nižší objektivita. Systém vnitřní kontroly by proto měl obsahovat prvky, které posilují nestranný výkon kontroly.

Možná selhání vnitřní kontroly

Vnitřní pravidla samosprávy by měla stanovit kontrolní mechanismy pro předběžnou, průběžnou a následnou vnitřní kontrolu veřejné zakázky.

Víceúrovňová kontrola výdajů na veřejné zakázky bývá v lepších případech zadávací praxe zajištěna spíše po stránce formální kontroly správnosti všech provedených úkonů v rámci řídicí kontroly. Věcná kontrola přípravy a zejména realizace zakázky však obvykle spadá do kompetence určitého věcně příslušného odboru úřadu samosprávy a jeho vedoucího. Toto řešení má nesporné výhody v úspoře personálních nákladů zadavatele, jelikož přípravu a realizaci zakázky zajišťují titíž zaměstnanci.

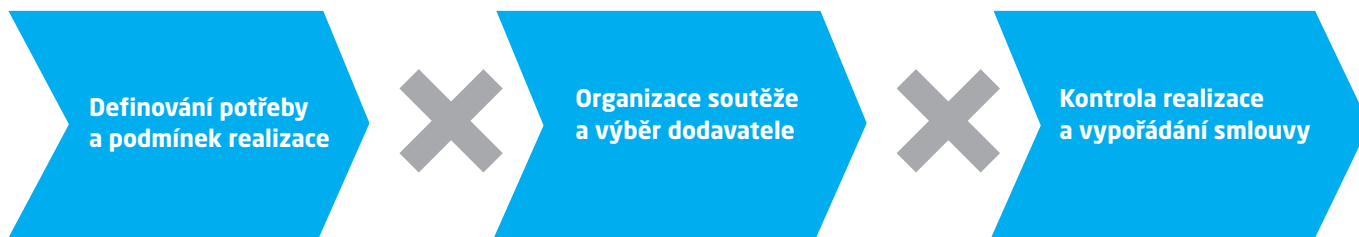
Na druhou stranu však hrozí reálné riziko narušení objektivity věcné kontroly realizace zakázky, a to v záměrném zamlčování nebo chybném referování o skutečném stavu realizace v zájmu krytí korupčních transakcí nebo vlastního pochybení (např. při chybách v zadávací dokumentaci).

Obdobné riziko existuje i v případech, kdy vedoucí pracovník (případně starosta) těmito úkony pověřil zaměstnance, který je mu přímo podřízen. V takovém případě také hrozí neobjektivní (zavádějící) kontrolní výstupy, protože mohou být snadno ovlivnitelné nadřízeným z titulu vztahu úřední nadřízenosti a podřízenosti. Navíc je to obvykle nadřízený vedoucí zaměstnanec, kdo rozhoduje o tom, zda budou závady hlášené podřízeným postoupeny výše k nadřízeným kompetentním orgánům (např. rada města, starosta/primátor).

Obecná doporučení k interní kontrole

1. Postup předběžné, průběžné a následné vnitřní kontroly by měl být detailněji stanoven ve vnitřních předpisech zadavatele, a to v podobě kontrolních standardů s důrazem na hodnocení hospodárnosti a účelnosti výdajů alokovaných skrze veřejné zakázky.
2. Je vhodné stanovit patřičné výkaznictví k prováděným kontrolám (náležitosti kontrolních protokolů, zpráv atp.), aby kontrolní výstupy mohly být snadno přezkoumatelné, např. interním auditorem nebo členy kontrolního výboru.
3. U větších úřadů samospráv působí obvykle úsek interního auditu, který má za úkol sledovat a vyhodnocovat celkovou efektivitu, hospodárnost a účelnost výkonu veřejné správy a je důležitou zpětnou vazbou pro korekci interních systémů. Pro účinné fungování auditní činnosti i v oblasti veřejných zakázek je nutné, aby sestavovaný plán auditních prací nebyl jen výsledkem libovůle politického vedení města (starosty, rady), ale aby také ve vnitřních předpisech byla stanovena povinnost systematického zjišťování hospodárnosti a účelnosti výdajů vynaložených na veřejné zakázky.
4. Je vhodné aplikovat systém čínských zdí.

Obr. Systém čínských zdí v procesu veřejné zakázky



Zdroj: Oživení, 2011

Systém čínských zdí

Odpovědnosti a kompetence za hlavní úkony ve veřejné zakázce v organizaci zadavatele by měly být rozděleny mezi více organizačně oddělených subjektů (osob/oddělení/odborů), a to tak, aby byla garantována určitá úroveň objektivnosti následné kontroly plnění předmětu zakázky a dodržování smluvních podmínek. V ideálním případě je žádoucí oddělit fáze přípravy, organizace řízení a výběru dodavatele veřejné zakázky od následné kontroly její realizace.

Cílem opatření je rozložit rozhodovací monopol o hlavních úkonech ve veřejné zakázce mezi více osob tak, aby se snížily možnosti zakázku korupčně ovlivňovat a řídit.⁶⁵⁾

V praxi však toto řešení může narážet na omezené personální kapacity mnoha samospráv. Záleží tedy vždy na objemu spravovaných prostředků, struktuře a četnosti zadávaných veřejných zakázek, aby bylo možné určit, nakolik je výhodné systém aplikovat. Lze očekávat, že systém bude přínosný u větších zadavatelů (např. magistrátů statutárních měst, velkých příspěvkových organizací nebo obchodních společností typu nemocnic či dopravních podniků).

Určité principy systému čínských zdí by však měl být přijímány i u menších samospráv včetně malých obcí, a to:

- jistým stupněm centralizovaného zadávání, např. zřízením odboru pro veřejné zakázky městského úřadu, který by zpracovával požadavky jednotlivých odborů nebo příspěvkových organizací města a zajišťoval výhradní organizaci a administraci výběrových řízení,
- při najímání třetích osob zastupujících zadavatele v některé z fází veřejné zakázky (detailněji kap. 3.3)

Zvláštní doporučení pro předběžnou kontrolu

Zejména v případech rozsáhlejších a strategických veřejných zakázek může mít pochybení ve formulaci parametrů poptávky a způsobu realizace zakázky fatální, dalekosáhlé následky, proto je vhodné podrobit v rámci předběžné kontroly předmět zakázky a zadávací podmínky expertní oponentuře, zejména z hlediska účelnosti a hospodárnosti poptávky, způsobu výběru dodavatele a požadavků na dodavatelské řešení.

Zvláštní doporučení pro průběžnou a následnou kontrolu

Tyto druhy kontrol se soustřeďují na realizační a předávací fázi veřejné zakázky a jejich kvalita je podstatná pro zajištění úspěšné realizace zakázky (ve stanovené kvalitě, termínech, ceně). Proto je důležité předcházet nežádoucímu ovlivňování a podjatosti kontroly uplatňováním principu „čtyř očí“ a systému „čínských zdí“. Záleží na specifických kapacitách každého zadavatele a míře rizik spojených se zadáváním a realizací zakázek, nakolik je únosné oddělit zcela akterní průběžné a následné kontroly od předchozích fází procesu:

I. varianta:

Organizačně oddělit fáze přípravy, organizace řízení a výběru dodavatele od následné kontroly realizace zakázky zřízením samostatného kontrolního odboru. Tím se podstatně rozloží rozhodovací monopol o zakázce mezi více odpovědných osob a současně se sníží možnosti úspěšně krýt podvody a nehospodárnost při realizaci zakázky. Nezbytnou podmínkou je součinnost pracovníků odpovědných za přípravu a výběr dodavatele s kontrolory a profesionalita a zkušenost kontrolorů. Tato varianta bude častěji vhodná pro větší organizace zadavatele (statutární města, velké organizace nebo obchodní korporace).

II. varianta

Kontrola je organizačně začleněna do celkové organizace veřejné zakázky, provádí ji obvykle pracovníci věcně příslušného odboru, kteří zakázku připravovali. Osoba odpovědná za věcnou kontrolu realizace zakázky by v tomto případě měla mít navíc povinnost evidovat všechny úkony učiněné v celém životním cyklu zakázky, v tzv. rodném listu veřejné zakázky (RLVZ), a předávat je v pravidelných intervalech pro informaci kompetentním orgánům samosprávy (radě, kontrolnímu a finančnímu výboru zastupitelstva nebo všem jeho členům, útvaru interního auditu).

⁶⁵⁾ KRAMÁR, Tomáš a kol.: Transparentní samospráva: Balíček 40 protikorupčních opatření, Oživení, o. s. 2006. s. 45–6.

Rodný list veřejné zakázky by měl obsahovat následující informace:

1. identifikace zakázky (název, evidenční číslo, datum vyhlášení, předmět veřejné zakázky, předpokládaná hodnota),
2. seznam oslovených dodavatelů,
3. seznam přijatých nabídek,
4. seznam hodnocených nabídek,
5. způsob hodnocení a hodnotící kritéria,
6. pořadí nabídek včetně dosažených hodnot a informaci o vítězi výběrového řízení,
7. seznam členů hodnotící komise,
8. identifikace vybraného dodavatele (název, IČ, cena, datum uzavření smlouvy),
9. uzavřené smluvní dodatky (informace o změně původních zadávacích podmínek),
10. hodnocení práce dodavatele (vyhodnocení konečných parametrů realizované zakázky podle stejné metody, jakou byla hodnocena původní nabídka; posouzení, zda byly dodavatelem splněny všechny smluvní podmínky včetně zdůvodnění případných změn; hodnocení je negativní, pokud konečné parametry jsou horší než původně nabízené a nejsou splněny ostatní smluvní závazky),
11. konečná cena a termín dodání,
12. případné reklamace uplatněné v záruční době a způsob jejich vypořádání,
13. účast třetích osob zastupujících zadavatele při administraci či realizaci veřejné zakázky (název, IČ, cena, předmět a datum plnění).

Informace z RLVZ by měla poskytovat odpovědná osoba kompetentním orgánům samosprávy neprodleně:

- po vyhodnocení nabídek ještě před podpisem smlouvy (body 1–7),
- po podpisu smlouvy s dodavatelem (body 8, 13),
- po dokončení plnění předmětu zakázky (bod 9, 10),
- po uplynutí všech záručních lhůt (bod 11).

V rámci zachování efektivity administrace veřejných zakázek by měla být v interních pravidlech zadavatele jasně stanovena hranice, od které je kontrola ve variantě I nebo II přítomna. Obě varianty lze samozřejmě kombinovat – např. variantu II používat pro všechny zakázky nad hranici 150 tis. Kč bez DPH, variantu I používat pro zakázky nad hranici 1 mil. Kč bez DPH.

3.1.3. Regulace z hlediska transparentnosti a otevřenosti zadavatele

Transparentností se v souvislosti s výkonem veřejné správy obecně rozumí průhlednost rozhodovacích procesů: dotčené osoby a subjekty mají v reálném čase přístup k relevantním informacím.⁶⁶⁾ Transparentnost je považována za klíčový nástroj účinné prevence korupčního jednání⁶⁷⁾ a je hlavní podmínkou pro možnost vnější veřejné kontroly.

V případě selhávání transparentnosti a informační otevřenosti zadavatele nemusí být aktéři veřejné kontroly (občané, média, experti, občanské iniciativy) schopni identifikovat problematické veřejné zakázky, zejména v průběhu jejich realizace a ukončení (např. zda byly plněny smluvní povinnosti dodavatele, zda nedocházelo k navyšování ceny nebo změně předmětu zakázky). Nemožnost volného přístupu k těmto informacím zvyšuje šance korupčních aktérů, že případné manipulace v zakázce nebudou odhaleny.

V kontextu veřejné zakázky se transparentností rozumí možnost všech zainteresovaných aktérů získat relevantní informace a porozumět aktuálním prostředkům a procesům, které se týkají všech fází veřejné zakázky. Transparentnost je ústřední vlastností efektivního systému veřejných zakázek a je charakterizována:

- jasně formulovanými pravidly a postupy pro zadávací řízení a realizaci zakázek,
- jasnými standardy pro dokumenty nutné k zadání,
- soutěžními a smluvními dokumenty obsahujícími kompletní informace o výběru dodavatele a zakázce.⁶⁸⁾

Transparentnost a otevřenost veřejných zakázek je efektivní, pokud jsou aktivně zveřejňovány informace o všech klíčových fázích veřejné zakázky, a to v reálném čase na základě jasně stanoveného informačního standardu. Aby mohl být informační standard funkční, je třeba při jeho formulaci zohlednit:

- administrativní zátěž v poměru s přínosy pro veřejnou kontrolu,
- časové hledisko zveřejňovaných informací, které mají svou skutečnou hodnotu v rozhodovacím a implementačním procesu veřejné zakázky v aktuálním čase,
- požadavky evropského práva⁶⁹⁾ stanovující povinnost zveřejnění na národní úrovni ne dříve než v den odeslání Evropské komisi a povinnost zveřejnění obsahově totožných informací na evropské a národní úrovni.⁷⁰⁾

Politika transparentnosti by se měla vztahovat na všechny typy veřejných zakázek bez ohledu na rozsah či objem prací, dodávek a služeb. I veřejné zakázky zákonem vymezené jako VZMR by měly splňovat stejné parametry transparentnosti a otevřenosti. Veřejné zakázky nemají vznikat izolovaně bez žádoucí vazby a dohledu odborné a široké veřejnosti. Ideálně je vhodné definovat:

- jaké má být minimum zveřejněných informací zajišťujících funkční veřejnou kontrolu, jaké dokumenty mají klíčovou informační hodnotu a mají být proto aktivně zveřejněny,
- kdy je účelné tyto informace zveřejnit (dostupnost v reálném čase), kde a jakým způsobem budou informace zveřejňovány.

⁶⁶⁾ Transparency International ČR. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě, Praha 2008., s. 61.

⁶⁷⁾ KAMENÍK, Martin a kol. Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR. Oživení 2011. s. 5.

⁶⁸⁾ KASHAP, Sudhír. Public procurement as a Social, Economic and Political Policy in: Challenges in Public Procurement: An International Perspective (vol. 3), International Public Procurement Conference, October 21–24 2004, Florida USA. s. 136.

⁶⁹⁾ Základní procesní pravidla jsou vymezena Směrnicí EP a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, Směrnicí EP a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek na stavební práce, dodávky a služby a Směrnicí EP a Rady 2004/81/ES o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

⁷⁰⁾ KAMENÍK, Martin a kol.: Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR. Oživení 2011. s. 6–7.

Novelou ZVZ účinnou od 1. dubna 2012 se zákonem stanovené informační minimum o veřejných zakázkách podstatně rozšířilo, zejména na tzv. profilech zadavatele (více v příloze). V případě VZMR však zákonná záruka, že alespoň toto informační minimum bude zveřejněno, neexistuje. Navíc ani rozšířené informační minimum nemusí vždy stačit pro posouzení toho, zda zakázka byla zadána účelně, hospodárně a na základě spravedlivé konkurenční soutěže.

Již uvedená opatření k jednotlivým fázím veřejné zakázky, které se týkají transparentnosti a otevřenosti, shrnujeme do přehledu všech informací a dokumentů, které je žádoucí během celé realizace veřejné zakázky zveřejňovat. Tento přehled by měl být **jednotným informačním standardem**, který vymezuje závazný způsob a rozsah zveřejňovaných informací v průběhu každé fáze veřejné zakázky, včetně doby či lhůty pro zveřejnění, a to jak pro samosprávu, tak pro organizace samosprávou zřízené (příspěvkové či obchodní organizace).

Informační standard by se měl vztahovat na všechny veřejné zakázky s hodnotou nad stanovenou mez (např. 100 tis. Kč)⁷¹⁾ a měl by obsahovat informace o:

- 1. plánovaných VZ**, zveřejněné bezodkladně po rozhodnutí o veřejném výdaji:
 - předpokládaný předmět VZ a její rozsah,
 - předpokládané datum vyhlášení a realizace VZ,
- 2. vyhlášených VZ**, zveřejněné současně s vyhlášením zakázky:
 - výzvy k podání nabídek,
 - oznámení o zakázce,
 - zadávací dokumentace (pokud je k VZ zpracována),
 - hodnotící kritéria,
- 3. výběru dodavatele**, zveřejněné bezodkladně po podpisu smlouvy:
 - protokol o hodnocení nabídek (postup hodnocení, pořadí nabídek a získané hodnoty nabídek),
 - vybraný dodavatel (název, IČ, cena),
 - smlouva uzavřená s dodavatelem,
- 4. realizované zakázce**, zveřejněné bezodkladně po uzavření smluvních dodatků nebo jiných rozhodnutích o změnách v zakázce:
 - smluvní dodatky
- 5. ukončené zakázce**, zveřejněné bezodkladně po předání předmětu VZ zadavateli:
 - hodnocení dodavatele (viz bod 10 RLVZ),
 - konečná cena a datum předání předmětu zakázky,
- 6. účasti třetích osob na zadání nebo realizaci veřejné zakázky** (poradenství, dozor atp.), zveřejněné bezodkladně po uzavření smlouvy s těmito osobami:
 - název, IČO, cena, stručný popis předmětu plnění.

Ideálním řešením pro zveřejnění informací je jednotná veřejná informační databáze přístupná na internetu, díky které budou veškeré informace logicky tříděny, a systém bude umožňovat vyhledávání podle předem definovaných parametrů. Proto by interní předpisy měly jasně definovat základní informační standard, podle kterého budou zveřejňovány informace o všech zakázkách zadávaných samosprávou a jí zřízenými nebo ovládanými organizacemi (příspěvkové organizace, obchodní společnosti).

3.2. Drobné nákupy

Formalizace procesních náležitostí a rozhodovacích procesů veřejných zakázek by měly vždy odpovídat poměru mezi transparentností, kontrolou a administrativní efektivitou. U drobných nákupů je vzhledem k objemu veřejných prostředků vhodnější zvolit cestu nízkých procesních náležitostí a minimální administrativní zátěže, to znamená nákupy pořizovat například na základě jednoduchého průzkumu trhu a přímého zadání zakázky za tržně obvyklé ceny. Volba hranice pro drobné nákupy by měla odpovídat struktuře (objemu, četnosti) veřejných zakázek konkrétní samosprávy. U samospráv bývá tato hranice zvolena obvykle s limitem 100–200 tis. Kč.

3.3. Používání třetích osob pro zastupování zadavatele ve veřejné zakázce

Některé samosprávy se rozhodují pro použití třetí osoby, která zadavatele zastupuje v zadávacím řízení nebo i v jiných úkonech spojených s přípravou nebo realizací zakázky (např. technický dozor investora). Jedná se obvykle o soukromou firmu, která se specializuje na kompletní zajištění zadávacího procesu. Tento způsob je vhodný v případech, kdy zadavatel nedisponuje vlastním úřednickým aparátem k administraci veřejné zakázky, nebo v případech specifické zakázky, která je jednorázového charakteru a zadavatel nemá k dispozici kvalifikovaný personál na její řízení. Mimo tyto případy – tj. u běžných opakujících se poptávek – je vhodnost najímání administrátora velmi diskutabilní. V běžné praxi hrozí, že kontrola těch fází, které zajišťuje administrátor neboli mandatař, bude nedostatečná.

Manipulace veřejné zakázky ze strany třetích osob se ukazuje být hlavním korupčním rizikem s velkou závažností a vysokou pravděpodobností výskytu.⁷²⁾ Osoba mandataře může být využita jako efektivní zprostředkovatel korupční transakce mezi zadavatelem a dodavatelem. Zadavatel totiž přenáší nemalou míru svých pravomocí na soukromý subjekt a vyvazuje se z odpovědnosti za případná selhání, která budou v důsledcích kryta z veřejných prostředků. Mandatař je soukromým subjektem, je tedy obtížné efektivně dohlížet na jeho činnost a prokázat případnou podjatost vůči vítězi řízení (např. majetkové propojení skrze anonymní akcie). Firmy zastupující zadavatele při zadávání a realizaci veřejných zakázek (např. inženýrská činnost) se podílejí zejména na těchto fázích veřejné zakázky:

- příprava soutěže (projektová dokumentace, soutěžní podmínky),
- technický dozor investora,
- aktualizace smluvních vztahů,
- kontrola čerpání nákladů a věcné správnosti faktur.

⁷¹⁾ U veřejných zakázek spadajících do povinnosti zveřejňování na úrovni EU musí zadavatel dodržet povinnost rovného přístupu a stejné informace zveřejnit na národní i evropské úrovni ve stejnou dobu.

⁷²⁾ Viz souhrnné poznatky z projektu Protikorupční auditu na vybraných samosprávách 2011–12, Oživení, o. s. Dostupné z <http://www.bezkorupce.cz/audity-samosprav/>.

Zásadním se jeví riziko předání odpovědnosti za veřejnou zakázku na zastupující firmu, které je usnadněno s výsledkem veřejné zakázky manipulovat. Riziko manipulace a korupce spočívá především:

- **v informační asymetrii mezi zadavatelem a administrátorem veřejné zakázky:**

Především u technicky složitějších zakázek, ve kterých najatý mandatař disponuje zpravidla většími odbornými znalostmi než zadavatel, může mandatař svého postavení zneužívat ke krytí korupčních praktik. Zadavatel tak nemusí být schopen efektivně kontrolovat působení třetí osoby a její nežádoucí ovlivňování zakázky.

- **v koncentraci klíčových úkonů ve veřejné zakázce do rukou jediného mandataře:**

Mandatař může využít svých kompetencí k celkovému ovlivňování nastavení zadávacího řízení, výběru dodavatele a následně realizace předmětu veřejné zakázky i kontroly dodávky, například je-li funkce organizátora řízení procesu veřejné zakázky sloučena s funkcí kontrolora jejího plnění zakázky.

Zastupování zadavatele v případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek upravuje ustanovení § 151 ZVZ, podle kterého taková osoba nesmí být podjatá ve vztahu k veřejné zakázce a k uchazečům o zakázku. Dále tato osoba nesmí být zmocněna k zadání veřejné zakázky, vyloučení dodavatele z účasti v řízení, zrušení řízení, rozhodnutí o výběru nevhodnější nabídky, zrušení soutěže o návrh či rozhodnutí o způsobu vyřízení námitek. Uvedený zákonný rámec však neposkytuje ochranu před zneužitím sloučených pravomocí mandataře připravovat a organizovat zadávací řízení a následně kontrolovat realizaci zakázky. Ustanovení ZVZ se vztahují pouze na služby spojené se zadáním zakázky, nikoli na služby poskytované ve fázi realizace po podpisu smlouvy s dodavatelem. Taktéž se nevztahují na zastupování zadavatele v případě VZMR.

Pravděpodobnost rizika manipulace zvyšuje celková netransparentnost případného zastupování města/obce, a to zejména v případě, kdy vnitřní předpisy zadavatele nevymezují povinnost informovat veřejnost o působení třetích osob v procesu veřejných zakázek.

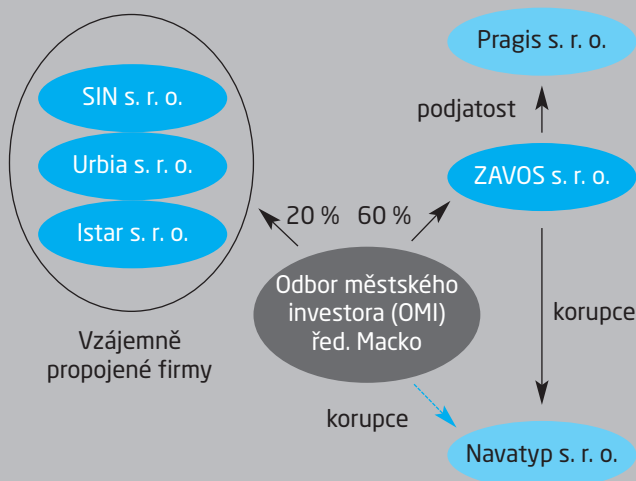
Obecně lze tvrdit, že riziko manipulace veřejné zakázky ze strany mandataře je vyšší, pokud se do jeho péče svěří příprava a organizace všech fází veřejné zakázky. V takovém případě má mandatař průběh řízení i realizaci zakázky zcela pod svým dohledem a může ji snadněji ovlivnit.

Doporučení k omezení korupčních rizik při použití mandataře:

1. jasně a srozumitelně vymežit využívání a působení třetích osob (mandatařů) ve veřejných zakázkách v interních předpisech: stanovit hranici či druh veřejných zakázek, pro které lze služeb mandatařů využívat (např. pro veřejné zakázky nad určitým finančním limitem,
2. stanovit pravidla vylučující střet zájmů mandataře: předpisy by měly vyloučit možnost, aby mandatař zároveň mohl administrovat zadání veřejné zakázky a kontrolovat její realizaci,

Příklad č. 9

Struktura působení mandatařů na Magistrátu hl. m. Prahy (1998–2002)⁷³⁾



Odbor městského investora (OMI) pražského magistrátu zadal v průběhu let 1998–2002 cca 80 % všech veřejných zakázek přes tyto čtyři mandataře: Zavos, s. r. o., SIN, s. r. o., Erbia, s. r. o. a Instar s. r. o. Tři poslední jmenované společnosti jsou majetkově a personálně propojené firmy, které figurovaly u přípravě předražené zakázky na stavbu skleníku Fata Morgana.

Firma Zavos se zúčastnila 3krát hodnotících komisí na chybně provedené veřejné zakázky. Ředitel firmy byl zároveň v minulosti spolumajitelem a ředitelem firmy Pragis, která se zapsala přípravou veřejné zakázky na stavbu čističky v Miškovicích, jež byla předražená o 100%. Společnost Navatyp realizovala prodej bytů ve Špindlerově Mlýně za zvýhodněných podmínek pražským radním, řediteli OMI a řediteli Zavosu. Firma Pragis získala několikaleté zakázky na stavby komunikací a vodovodů za 91 mil. Kč.

3. adekvátně promítnout principy a vnitřní předpisy pro veřejné zakázky do podmínek smlouvy uzavírané s mandatařem (např. formulace hodnotících kritérií, výkaznictví podle RLVZ – evidence úkonů, součinnost při projednávání změn ve smlouvách),
4. řešit smluvní vztah z hlediska odpovědnosti za případné budoucí škody a vyžadovat dostatečné pojištění za případné škody způsobené mandatařem.

3.4. Veřejné zakázky realizované příspěvkovými či obchodními organizacemi samosprávy

Manipulace s veřejnými zakázkami zadávanými organizacemi města, ať už obchodními, nebo příspěvkovými, se ukazují být závažným a velmi pravděpodobným korupčním rizikem.⁷⁴⁾ Transparentnost veřejných výdajů a kontrola je totiž u těchto organizací obvykle nižší než u úřadů samospráv.

⁷³⁾ Viz tisková zpráva Oživení, o. s. ze dne 20. 11. 2003. Dostupné z <http://www.bezkorupce.cz/2003/11/problematika-mandataru-aneb-prazsky-magistrat-jde-nadale-ve-stopach-jozefa-macka/>.

⁷⁴⁾ Viz souhrnné poznatky z projektu Protikorupční auditu na vybraných samosprávách 2011–12 Oživení, o. s., Dostupné z <http://www.bezkorupce.cz/audity-samosprav/>.

Nabízí se otázka, zda a v jakých případech je vhodné, aby samospráva založila příspěvkovou či obchodní organizaci k zajišťování veřejných potřeb. Vezmeme-li při rozhodování o založení organizace města či obce do úvahy kritérium příjmů této organizace, pak se vhodnějším jeví zřízení příspěvkové organizace, tvoří-li většinu jejích příjmů příjmy z městského, resp. obecního rozpočtu. Navíc úřad samosprávy může vykonávat nad svými příspěvkovými organizacemi přímou veřejnosprávní kontrolu⁷⁵⁾ a může se snažit podřízovat svému direktivnímu řízení, např. nařídí obdobnou implementaci interních předpisů k veřejným zakázkám jako je tomu na úřadě samosprávy. V případě zadávání zakázek obchodními společnostmi ovládanými samosprávou je kontrola zakázek poněkud složitější, jelikož obchodní společnosti mají svou vlastní právní subjektivitu a nemohou být řízeny a kontrolovány úřadem samosprávy – např. zaměstnanci úřadu nemohou provádět kontroly, navrhnout opatření v hospodaření atp.

Doporučení pro veřejné zakázky zadávané a realizované právníky osobami samosprávy:

1. stanovit povinnost řídit se pravidly samosprávy pro veřejné zakázky a zapracovat je do vnitřních předpisů organizace, snažit se to lze nařídí u příspěvkových organizací,
2. nastavit způsob informování o zadaných veřejných zakázkách a jejich projednávání v orgánech města (např. rada města, kontrolní výbor zastupitelstva, interní audit) v pravidelných intervalech (např. čtvrtletně), nejlépe formou RLVZ s případným ústním projednáním,
3. změnit základní listiny obchodních společností tak, aby v nich byla zakotvena povinnost implementovat a dodržovat výše uvedené kontrolní mechanismy.

4. ZÁVĚR

Volba protikorupčních opatření ve veřejných zakázkách by měla zohledňovat předpokládané přínosy a náklady na jejich zavedení. Měla by být volena s ohledem na vyváženost administrativní náročnosti, efektivity a transparentnosti. Pokud bude samospráva implementovat protikorupční opatření tak, že jejich administrativní náročnost znatelně převyšuje očekávané přínosy, pravděpodobně se nesetkají s dobrým přijetím u zaměstnanců úřadu a jejich implementace může být dokonce bojkotována. Zavádění nových metodik a mechanismů ve veřejných zakázkách by tedy mělo vycházet z širokého pochopení jejich významu a důležitosti. Měly by být komunikovány se zainteresovanými pracovníky na půdě úřadu, podrobně vysvětleny a výsledně akceptovány. Pro jejich úspěšné fungování v praxi je pak také nezbytná i zpětná vazba od dotyčných pracovníků, kteří mají na jejich základě provádět příslušné úkony.

Formalizace a míra administrativní náročnosti rozhodovacích procesů ve veřejných zakázkách by měla být odstupňována z hlediska objemu či hodnoty zakázek nebo jejich strategického významu. Otázku, v jaké míře implementovat protikorupční opatření ve veřejných zakázkách, pomůže zodpovědět následující schéma. Veřejná zakázka je ve schématu segmentována do čtyř skupin podle míry rizik veřejného projektu a nákladů na něj.

Obr. Segmentace veřejných zakázek



Zdroj: OGC, 2005

- Pokud se u veřejné zakázky předpokládá nízká cena a malá rizika spojená s realizací, samospráva by se měla snažit o co nejjednodušší administraci, např. stanovit hranice pro drobné nákupy s velmi nízkou administrativní náročností, kde je veřejná zakázka (nákup) řešena na úrovni objednávky. Toto řešení šetří čas i kapacitu na straně zadavatele.
- V případě veřejné zakázky s nízkými náklady a vyššími riziky by zadavatel měl klást důraz na kvalitu dodávky či služby a ne prioritně na cenu. Selhání v dodání má zpravidla vážný dopad na fungování samosprávy, proto by se samospráva měla zaměřit na kontrolu kvality realizace.
- U veřejných zakázek s velkými objemy plnění, které se týkají běžných dodávek a u nichž hrozí jen malé riziko nedostatečné soutěže a neschopnosti zakázku realizovat (na trhu je celá řada potenciálních dodavatelů) by primární snahou samosprávy mělo být snížení ceny za plnění, tedy uspořádání co nejširší soutěže, která zajistí optimální cenu na trhu.
- Čím vyšší jsou náklady a rizika spojená s realizací veřejné zakázky, tím větší jsou nároky na řízení dodávky/dodavatele. Každé selhání může mít dramatický dopad na výsledek/realizaci zakázky. Samospráva by se měla zaměřit na řízení korupčních rizik, formalizaci rozhodovacích procesů a dohled na všechny fáze zakázky a měla by využívat skutečně kvalifikované pracovníky.

⁷⁵⁾ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Odborné články a literatura

- An Introduction to Public Procurement, OGC. The UK Office of Government Commerce, 2008, 22 s.
- HAMERNÍKOVÁ, B. A KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance. Praha, Eurolex Bohemia, 2004, 355 s.
- KAMENÍK, Martin a kol.: Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR, Oživení 2011, 31 s.
- KASHAP, Sudhir. Public procurement as a Social, Economic and Political Policy in: Challenges in Public Procurement: An International Perspective (vol. 3), International Public Procurement Conference, October 21-24 2004, Florida USA, 133-147 s.
- KLITGAARD, Robert, MacLEAN-ABAROA, Ronald, PARRIS, H. Lindsey. Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention, World Bank Institute, Institute for Contemporary Studies (ICS), 2000, 162 s.
- KRAMÁR, Tomáš a kol.: Transparentní samospráva: Balíček 40 protikorupčních opatření, Oživení 2006, 80 s.
- MALÝ, I. a MALIŠOVÁ, I. Hodnocení veřejných projektů: učební text pro studenty oboru veřejná ekonomika. Brno, Masarykova univerzita v Brně, 1997, 88 s.
- OCHRANA, F. Hodnocení veřejných projektů a zakázek, Praha. ASPI Publishing, 2004
- Transparency International. Handbook : Curbing corruption in Public Procurement, 2006, 229 s.
- Transparency International ČR. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě, Praha 2008, 212 s.

Dokumenty a statistiky

- ANDRLOVÁ, Kristýna. Zprávy o posouzení a hodnocení nabídek: Analýza splnění zákonných požadavků a jejich charakteru – výsledky, Oživení 2012, 7 s., nepublikováno
- CERGE-EI: Analýza dat z Informačního systému veřejných zakázek – uveřejňovací subsystém, data za roky 2006–2010, ve spolupráci s Oživení, o. s. 2011, nepublikováno
- Evropská komise: White Paper on European Governance [online], dostupné dne [15. 3. 2012] z http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
- Managing Public Sector Procurement, leaflet, OGC 2006
- Plnění dodacích termínů při realizaci servisního kartového centra OPENCARD, Zpráva Oživení, o. s., srpen 2010 [online], dostupné dne [21. 3. 2012] z http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/08/Zprava_Oziveni-dodzeni_teminu_SOD-realizaceSKC.pdf
- Rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. 4. 2011 – ÚOHS-S448/2010/VZ-3396/2011/540/Vku
- Rozhodnutí ÚOHS ze dne 1. 4. 2009 č. j.: R140/2008/VZ-116/2009/310/ASc [online], dostupné dne [21. 3. 2012] z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/7872/>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. NSS 5 As 57/2010
- Souhrnné poznatky z projektu Protikorupčních auditů na vybraných samosprávách 2011–12 Oživení, nepublikováno
- Směrnice EP a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb
- Směrnice EP a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek na stavební práce, dodávky a služby Směrnice EP a Rady 2004/81/ES o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES
- Tisková zpráva Oživení o. s. k problematice mandátářů ze dne 20. 11. 2003, [online], dostupná z: <http://www.bezkorupce.cz/2003/11/problematika-mandataru-aneb-prazsky-magistrat-jde-nadale-ve-stopach-jozefa-macka/>
- Vláda ČR: Důvodová zpráva k novele vládního návrhu zákona č. 137/2006 Sb. [online], dostupné dne [29. 3. 2012] z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=71342>
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů

Internetové zdroje

- Věstník veřejných zakázek <http://www.isvzus.cz/>
- Projekt revitalizace kasáren, dostupné z <http://www.mesto-kromeriz.cz/stranka.asp?kod=58&modul=projekty&map=2>
- Registr k zasílání upozornění na nové nabídky, dostupné z <http://www.mmkv.cz/index.asp?menu=398>

PŘÍLOHA

Přehled povinně zveřejňovaných informací o veřejných zakázkách dle ZVZ s účinností od 1. 4. 2012

Fáze cyklu veřejné zakázky	Žádoucí informační standard	dle ZVZ s účinností od 1. 4. 2012		Místo ke zveřejnění	Poznámka
		závaznost	čas zveřejnění		
definování potřeb	specifikace budoucí veřejné zakázky (stručný popis předmětu) – odpovídá použití předběžného oznámení o zakázce §86–88 ZVZ	ano	nejpozději 1 měsíc před vyhlášením zakázky	ISVZUS doporučené	Formou tzv. předběžného oznámení o veřejné zakázce § 86 ZVZ
	předpokládaný termín vyhlášení zadávacího řízení	ano			
příprava výběrového řízení	základní informace o veřejné zakázce (číslo, datum, zadavatel)	ano	do 5 dnů od zahájení řízení	ISVZUS	Formou oznámení o zakázce
	popis veřejné zakázky (název, druh, limit, hodnota, druh řízení)	ano			
	základní podmínky účasti v řízení	ano			
	hodnotící kritéria	ano			
	soutěžní lhůty	ano			
	zadávací dokumentace	ano	min. po dobu lhůty pro podání nabídek	profil zadavatele	
výběr dodavatele	identifikace vyzvaných uchazečů (počet, název, IČ)	ne		neupraveno	
	počet obdržených nabídek	ano	do 15 dnů od ukončení řízení	ISVZUS	
	zpráva o posouzení a hodnocení nabídek	částečně		profil zadavatele	Písemná zpráva zadavatele podle § 85 ZVZ
	nejlépe hodnocená nabídka	ne		neupraveno	
realizace zakázky	informace o dodavateli (název, IČ, cena)	ano	do 15 dnů od ukončení řízení	ISVZUS	
	rozsah subdodávek (v poměru nebo %)	ano		profil zadavatele	Seznam subdodávek s plněním nad 10%
	smlouva s dodavatelem	ano	do 15 dnů od uzavření smlouvy (dodatku)	profil zadavatele	
	změny ve smluvních podmínkách	ano		profil zadavatele	
předání zakázky	konečná cena veřejné zakázky	ano	do 30 dnů od splnění smlouvy	profil zadavatele	
	hodnocení dodavatele (hlavní parametry zakázky)	ne		neupraveno	

