



**MAPA KORUPČNÍCH RIZIK V OBLASTI ZADÁVÁNÍ
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK
města Černošice**

Zpracoval:
Mgr. Martin Kameník
Mgr. et. Ing. Petr Prchal, advokát

Oživení, o. s., listopad 2011

bez X korupce

Seznam zkratk:

RLVZ rodný list veřejné zakázky

VZ veřejná zakázka

VZMR veřejné zakázky malého rozsahu (zakázky s hodnotou do 2 mil. Kč na dodávky a služby a 6 mil. Kč na stavební práce)

ZVZ zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů

I. Hlavní zjištění

Seznam korupčních rizik ve veřejných zakázkách podle jejich závažnosti a pravděpodobnosti

č.	riziko	závažnost	pravděpodobnost
1	Omezené možnosti externí veřejné kontroly	vysoká	střední
2	Manipulace VZ ze strany třetích osob	vysoká	střední
3	Neobjektivní a korupčně ovlivnitelná kontrola realizace VZ	střední	vysoká
4	Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejných zakázek	střední	vysoká
5	Manipulace VZMR vyjmutých ze směrnice o nákupu a výběru dodavatelů	střední	vysoká
6	Manipulace se zadávacími podmínkami u VZMR	střední	vysoká
7	Manipulativní hodnocení nabídek	střední	střední
8	Manipulace s veřejnými zakázkami zadávanými příspěvkovými organizacemi, které jsou zadavateli dle ustanovení § 2 ZVZ.	střední	nízká

II. Hlavní doporučení

č.	doporučení
1	Stanovit jednotný informační standard pro VZ nad 100 tis. Kč – informace o všech fázích VZ
2	Vymezit používání a působení třetích osob (tzv. mandatářů) ve veřejných zakázkách. Prevence střetu zájmů mandatářů.
3	Zřízení kontrolního odboru, který přebírá kompetence za VZ po podpisu smlouvy. Vykazování všech úkonů ve VZ zavedením tzv. rodného listu veřejné zakázky (RLVZ).
4	Stanovit závazný postup zadavatele při změnách smluvních podmínek, projednávat změny v komisi, zakázat podstatné změny ve smlouvě.
5	Zrušit výjimku v čl. 2 směrnice o nakupování a výběru dodavatele, nebo alespoň stanovit povinnost výkaznictví těchto výdajů v hodnotě nad 100 tis. Kč a pořizovat předměty VZ za cenu v místě obvyklou.
6	Stanovit závazné způsoby hodnocení nabídek u VZMR, větší formalizace zadávání VZMR (lhůty, náležitosti ZD), akceptace nabídek od předem neomezeného počtu uchazečů o zakázku.
7	Pro všechny druhy VZ vymezit pravidla pro používání jiných než kvantitativních způsobů hodnocení, zákaz používání smluvních podmínek jako hodnotících kritérií.
8	Implementovat obdobně směrnice o VZ v příspěvkových organizacích, nastavit způsob informování orgánů města o VZ zadávaných těmito organizacemi.

III. Metodika tvorby mapy rizik

Zdroje informací:

- oficiální interní předpisy města: č. 9/2008 - směrnice o veřejných zakázkách, č. 5/2009 - Nakupování a výběr dodavatelů, č. 1 - Organizační řád, č. 7 - Pravidla finanční kontroly, č./2009 - Směrnice o pravidlech evidence, ukládání, kontrole smluv a smluvních závazků.

Identifikace korupčních rizik

Pro identifikaci a analýzu korupčních rizik vycházíme z operativní definice rizika korupce:¹



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

Obr. 1: fáze procesu veřejné zakázky



(zdroj: Transparency International 2006 – upraveno)

Analýza procesu veřejných zakázek tudíž zahrnuje nejen samotné zadání zakázky, tak, jak je regulován v zákoně č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ale všechny fáze, které souvisí s realizací veřejného projektu, tedy od definování veřejné potřeby až po její uspokojení (realizaci zakázky).

Základní charakteristiku definičních znaků korupčních rizik obsahuje následující tabulka:

Tab. 1

Definiční znaky rizika korupce	
+ monopol moci	Nikdo další se věcně nepodílí na tvorbě rozhodnutí v klíčových fázích zadání a realizace veřejné zakázky (viz. obr. 1)
+ volnost v rozhodování	Rozpor mezi formálními podmínkami pro tvorbu rozhodnutí o veřejné zakázce a reálnými požadavky na rozhodování způsobený urč. normativním vakuem. Rozhodovací proces o zakázce není dostatečně regulován formálními pravidly. Jsou proto naplněny definiční znaky sociální dezorganizace - „normeless.“
- transparentnost	Nízká transparentnost rozhodovacího procesu o 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 zakázky, slabé či žádné kontrolní mechanismy nebo omezenou veřejnou kontrolu danou slabou nebo nulovou otevřeností.

Klasifikace korupčních rizik

¹ v angl.. originálu „Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability; Robert Klitgaard

Tab. 2

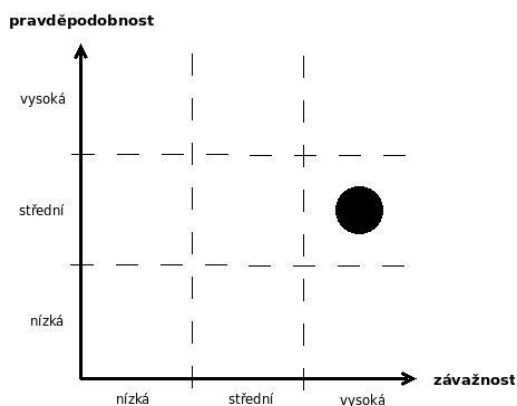
Závažnost rizika	Charakteristika
nízká	Hrozí většinou drobná administrativní korupce v procesu, která nemá výrazný vliv na hlavní rozhodnutí o zakázce a jejích parametrech (předmět, rozsah, kvalita atp.). Děje se bez nutnosti užších vazeb na vedení města. Korupce snižuje zejména rovný přístup k uchazečům (dodavatelům) v soutěži a snižuje věrohodnost města jako garanta rovné a spravedlivé soutěže nebo efektivitu administrace veřejných zakázek (např. exkluzivní poskytování informací, drobné prominutí či úlevy dodavatelům, drobné změny v zadání atp.).
střední	Korupce se může projevovat v důraznější formě, která využívá užších vazeb, stimulů a tlaků na zaměstnance města nebo jeho přidružené organizace, je schopna ovlivnit některý z hlavních rozhodovacích kroků ve veřejné zakázce ve prospěch aktérů korupce. Korupce může významně poškodit efektivitu vynaložených prostředků města na konkrétní zakázku (např. nerovná soutěž uchazečů, předražení zakázky, falešná fakturace atp.). Není tím však zcela paralyzován celkový systém zadávání zakázek a cíle veřejných projektů.
vysoká	Korupční aktivity mohou naplňovat znaky systémové korupce, které přímo ohrožují zásady a principy alokace prostředků města na veřejné zakázky. Dochází k závažnému zneužívání svěřených pravomocí na nejvyšší úrovni, která způsobují vážné systémové problémy a ohrožují uspokojování veřejných potřeb (nepotřebné, nefunkční nebo výrazně předražené zakázky).

Tab. 3

Pravděpodobnost rizika	Charakteristika
nízká	Je podstatně přítomen pouze jeden definiční znak korupce: rozhodnutí je vázáno na více schvalovacích stupňů v rámci hierarchické odpovědnosti, ostatní znaky korupce mohou být naplněny pouze částečně
střední	Jsou podstatně zastoupeny maximálně dva definiční znaky, jedním z nich je většinou nízká transparentnost
vysoká	Jsou podstatně přítomny všechny definiční znaky, nebo alespoň znaky monopolu moci v kombinaci s volností rozhodování. Patří sem i případy, kdy prevence korupčního rizika není vůbec obsažena v pravidlech (absolutní hodnota def. znaku)

IV. Analýza korupčních rizik a doporučení

RIZIKO č. 1: Omezené možnosti externí veřejné kontroly (nízká transparentnost procesu přípravy, zadání a realizace zakázek)



Vnitřní předpisy žádným způsobem neupravují aktivitní a kontinuální zveřejňování informací o hlavních fázích veřejných zakázek. Není tak garantován dostatečný informační standard, který by umožnil efektivní působení externí veřejné kontroly (občané, média, odborníci). Tím je zvýšena pravděpodobnost korupce zejména v případech selhání integrity zaměstnanců úřadu a politického vedení města. Riziko je samozřejmě vyšší u VZMR, které nezadávají zadavateli žádné informační povinnosti.

Město zveřejňuje na svých internetových stránkách v sekci „veřejné zakázky“ informace o plánovaných, aktuálních a uzavřených výběrových řízeních. Bohužel u plánovaných řízení nejsou uvedeny žádné podrobnější informace typu předpokládaného rozsahu nebo předpokládaného termínu vyhlášení. U uzavřených řízení jsou zveřejněny výzvy k podání nabídek a výsledek řízení. V další sekci „smlouvy“ pak město zveřejňuje smlouvy s dodavateli včetně uzavřených dodatků. Chybí však další důležité informace o realizaci zakázky a jejího ukončení (např. konečné parametry předané zakázky a konečná cena).

U zakázek zadávaných dle ZVZ zadavatel musí postupovat podle zákonných povinností a zveřejňovat informace na ISVZUS ve formě základních zadávacích podmínek a informací o vybraném dodavateli. Tyto informace jsou však nedostatečné pro efektivní veřejnou kontrolu, jak ze strany občanů, tak potenciálních dodavatelů na trhu. Aktéři veřejné kontroly, tak nemusí být schopni identifikovat problematické zakázky, zejména v průběhu realizace zakázek a jejich ukončení. Např. zda byly plněny smluvní povinnosti dodavatele, zda nedocházelo k navyšování ceny nebo změny předmětu zakázky. Nemožnost volného přístupu k těmto informacím zvyšuje šance a jistotu korupčních aktérů, že případné manipulace v zakázce nemusí být odhaleny.

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	nerelevantní: vzhledem k nevymezené osobní odpovědnosti v aktivním zveřejňování informací nad rámec ZVZ, nelze určit přítomnost či nepřítomnost znaku.
+ volnost v rozhodování	vysoká: nejsou formálně stanoveny žádné konkrétní podmínky pro zveřejňování informací (rozsah, způsob, forma, čas atp.) ani odpovědnost za plnění informačních povinností. Zveřejňování je založeno na neformální domluvě a zvyku, kdy hrozí, že informace o některých zakázkách nemusí být úmyslně zveřejněny.

- transparentnost	nízká/střední: nemusí být proto dostupné všechny důležité informace o zadání a průběhu zakázky. Snižuje se tak pravděpodobnost identifikace a odhalení problematických zakázek (neehospodárných, korupčně ovlivněných). Chybí např. detailnější informace o plánovaných zakázkách, způsobu hodnocení nabídek, konečných cenách a kvalitě zakázek.
-------------------	--

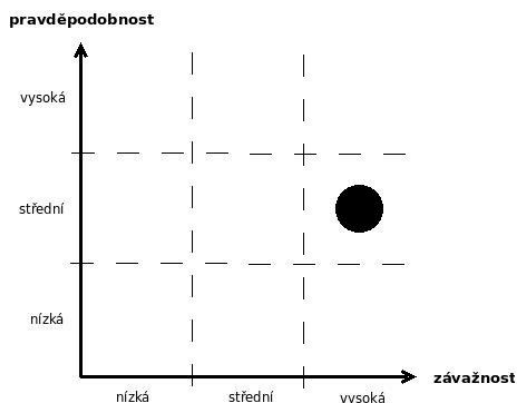
DOPORUČENÍ:

Z hlediska zajištění transparentnosti a efektivní veřejné kontroly je nutné lépe upravit aktivní zveřejňování informací o podstatných úkonech v jednotlivých fázích veřejné zakázky (viz. obr. 1). Zároveň je nutné zajistit, aby informace byly dostupné v reálném čase a v uživatelsky příjemné podobě. Ideálním řešením 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 měli jasně definovat základní informační standard, podle kterého budou zveřejňovány informace o všech zakázkách zadávaných městem a jeho zřízenými nebo ovládanými organizacemi (příspěvkové organizace, obchodní společnosti). **Informační standard by se měl vztahovat se na všechny VZ s hodnotou od 100 tis. Kč a měl by obsahovat informace:**

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

V zájmu efektivity administrace VZ lze využít navrhovaný RLVZ (viz doporučení k riziku č. 4), jehož části by byly postupně zveřejňovány podle fází VZ. Pro efektivní implementaci informačního standardu je zároveň nutné stanovit osobní odpovědnost zaměstnanců za řádné zveřejňování informací.

RIZIKO č. 2: Manipulace zadávání zakázek ze strany třetí osoby, která zastupuje zadavatele v řízení



Vnitřní předpisy neupravují situace, kdy se zadavatel rozhodne použít třetí osoby ke svému zastupování v zadávacím řízení nebo kontrole realizace zakázky. Např. zpracování zadávací dokumentace, organizace řízení, hodnocení nabídek, technický dozor. Riziko manipulace a korupce spočívá v informační asymetrii mezi zadavatelem a administrátorem VZ (mandatářem), která může být zneužita pro krytí korupčních praktik a to zejména v případech, kdy jsou klíčové fáze zakázky svěřeny jednomu mandatáři. Riziko lze také více předpokládat u technicky složitějších zakázek, ve kterých najatý mandatář disponuje zpravidla většími znalostmi než zadavatel a může svého postavení zneužívat. Zadavatel proto nemusí být schopen efektivně kontrolovat působení třetí osoby a včas odhalit její nežádoucí ovlivňování zakázky.

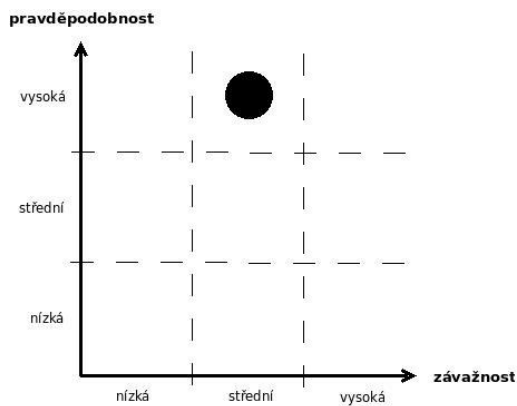
Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: není nijak upraveno působení třetí osoby v zadávacím řízení. Té mohou být reálně svěřeny rozsáhlé pravomoci určovat podmínky zadání a realizace zakázky a v případech složitějších zakázek nemusí mít zadavatel klíčové fáze zakázky zcela pod kontrolou. Riziko hrozí zejména u tzv. "zakázek na klíč", kdy má zastupující osoba na starost všechny klíčové fáze zakázky včetně kontroly plnění.
+ volnost v rozhodování	vysoká: vzhledem k absenci formální úpravy používání těchto osob, může příkazce operace libovolně nastavit působení třetí osoby v zakázce.
- transparentnost	nízká: není povinnost zveřejňovat žádné informace o osobách zastupujících zadavatele mimo informací zveřejňovaných na ISVZ, které nemusí být úplné (jsou uváděny pouze osoby dle §151 ZVZ, což se nevztahuje např. na výkon dozoru při realizaci zakázky).

DOPORUČENÍ:

V interních předpisech doporučujeme nad rámec ZVZ vymežit používání mandatářů v zakázkách.

- 1) využívat služeb mandatářů pouze na VZ nad limitem VZMR. Pořizování těchto služeb v případech VZMR bude pravděpodobně méně účelné vzhledem k malému rozsahu VZ a dostatečným kapacitám zadavatelů.
- 2) stanovit pravidla vylučující střet zájmů mandatáře. Předpisy by měly vyloučit možnost, aby mandatář zároveň administroval zadání VZ a kontroloval její realizaci.

RIZIKO č. 3: Neobjektivní a korupčně ovlivnitelná kontrola realizace veřejných zakázek.



Kontrolní mechanismy veřejných zakázek zadávaných městem jsou definovány zejména (i) ve směrnících o nákupech a výběru dodavatelů – hodnocení práce dodavatelů, (ii) v pravidlech finanční kontroly – postupy řídicí kontroly, (iii) ve směrnících o pravidlech evidence, ukládání, kontrole smluv a smluvních závazků a (iv) v organizačním řádu – kompetence útvaru interního auditu.

Riziko bude přítomné v případech, kdy je za kontrolu realizace zakázky odpovědný vedoucí věcně příslušného odboru, jelikož právě vedoucí odboru je (podle směrnice o veřejných zakázkách čl. 4.1, o nákupech a výběru dodavatelů čl. 4) odpovědný za přípravu zadávacího řízení (vymezení předmětu zakázky, zpracování zadávací dokumentace – předmět, nároky na dodavatele, hodnotící kritéria, termín plnění atp.). Z hlediska korupčního rizika tak vzniká situace, kdy vedoucí odboru má značný rozhodovací monopol o tom, co se bude zadávat a za jakých podmínek a zároveň dodržování těchto podmínek kontroluje. Zároveň jako jediný v organizaci zadavatele disponuje kompletními informacemi o zakázce. V praxi tak může docházet k úmyslnému zamlčování skutečného plnění zakázky ze strany vedoucího odboru. Ať již v zájmu zamlčení svých vlastních chyb, např. špatně zpracovaná dokumentace k zakázce, nebo pro krytí korupční transakce spočívající v rozdílném plnění oproti původně nastaveným smluvním podmínkám.

Pravděpodobnost, že pouze vedoucí odboru je oprávněn věcně kontrolovat plnění smlouvy s dodavatelem, zvyšují zejména **ustanovení pravidel finanční kontroly**, konkrétně:

- čl. 5.2, podle kterého může být vedoucí odboru subjektem řídicí kontroly jako příkazcem operace,
- čl. 5.3, podle kterého příkazce operace přezkoumává operace z hlediska souladu s uzavřenými smlouvami a kritérii hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

Existence rizika je dále posílena ustanovením v čl. 7 **směrníc o pravidlech evidence, ukládání, kontrole smluv a smluvních závazků**, kdy je vedoucí odboru jako zpracovatel odpovědný za kontrolu plnění smluv. Podle čl. 6, odst. 7 těchto směrníc má pouze on pravomoc oznámit svému nadřízenému neplnění smluvních závazků dodavatele. Vedoucí odboru tak může úspěšně zamlčovat určité pochybení ze strany dodavatele a právě tato „tolerance“ může být předmětem korupční transakce. S tímto rizikem souvisí i hodnocení úrovně spokojenosti s dodavateli vedoucím odboru podle čl. 7.1.2. směrníc o nakupování a výběru dodavatelů po realizaci zakázky. Způsob hodnocení je sice odstupňováno podle známek, ale je založen výhradně na subjektivním hodnocení a jeho správnost může být obtížně přezkoumatelná. Z tohoto důvodu se může stát zdrojem manipulace s dodavateli zařazenými v seznamu dodavatelů pro další výzvy k podání nabídek.

Riziko korupčního ovlivnění kontroly bude ještě vyšší, **pokud bude správce kapitoly rozpočtu podřízen v rámci řídicí kontroly vedoucímu věcně příslušného odboru**, který má za přípravu zakázky odpovědnost. V takovém případě, nebude nejspíše problém v rámci přímé podřízenosti zajistit

souhlas správce rozpočtu v rámci předběžné kontroly. Ve výsledku tak mohou procházet řídicí kontrolou zbytečně drahé nebo ne zcela potřebné předměty VZ.

Výše zmíněné riziko může být do určité míry omezeno ustanovením **čl. 5.2 pravidel finanční kontroly**, které stanovuje, že starosta města podepisuje všechny faktury nad 30 tisíc Kč. Starosta však nemusí být vždy schopen kvalifikovaně zhodnotit, zda má být daná faktura zaplacená nebo nikoli, resp. vzhledem k vysoké informační asymetrii mezi starostou a příkazcem operace starosta nebude schopen vždy posoudit, zda faktura odpovídá reálnému plnění veřejné zakázky.

Dalším protikorupčním prvkem může být zapojení právního oddělení odboru tajemníka do kontroly plnění smluv u větších zakázek (v hodnotě vyšší než 5 mil. Kč) podle čl. 7, ods. 2 a 3 **7 směrnice o pravidlech evidence, ukládání, kontrole smluv a smluvních závazků**. Bohužel tento prvek může v praxi selhávat, jelikož zapojení právního oddělení do kontroly není pravidlem, ale záleží vždy na rozhodnutí starosty, zda kontrolou oddělení pověří. Dále také není jasný rozsah takového dohledu, tedy zda např. bude kontrolován soulad formálních dokumentů se skutečným stavem.

Důležitou složkou vnitřního kontrolního systému města je útvar interního auditu, který může zajišťovat objektivitu při přezkumu a vyhodnocování výdajů na veřejné zakázky, zda byly účelně, hospodárně a efektivně vynaloženy (čl. 7 Pravidel finanční kontroly). Bohužel v praxi může být jeho role značně oslabena. Za prvé je útvar interního auditu oproti běžným zvyklostem zařazen do hierarchické struktury úřadu a podléhá tajemníkovi úřadu, čímž se snižuje nezávislost a objektivita jeho přezkumu. Za druhé, v rámci kontrolního systému nejsou nastaveny žádné mechanismy schvalování plánu a provádění auditních prací, a také nejsou přítomny žádné prvky systematického přezkumu oblasti veřejných zakázek.

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: věcná předběžná, průběžná a následná kontrola zakázek je v působnosti vedoucího věcně příslušného odboru. Vedoucí odboru zároveň připravuje zadání zakázky, tedy definuje předmět zakázky, požadavky na dodavatele a způsob hodnocení. Existuje tak značné riziko, že úmyslně ovlivní kontrolu v zájmu krytí korupční transakce.
+ volnost v rozhodování	střední: jsou stanoveny obecné mechanismy řídicí kontroly, nejsou určeny konkrétní kontrolní nástroje pro všechny formy řídicí kontroly, tedy co a v jaké fázi má být prověřeno a jakým způsobem. Určitá nejistota panuje také v zapojení správce rozpočtu (otázka možné podřízenosti příkazci operace) do předběžné kontroly, což je důležité pro zamezení realizace zbytečných nebo předražených veřejných projektů. Velká volnost v rozhodování panuje u útvaru interního auditu, kdy není zajištěn systematický přezkum veřejných zakázek a pravidelné vyhodnocování tohoto druhu veřejných výdajů.
- transparentnost	nízká: nejsou volně dostupné žádné informace o způsobu realizace zakázek a jejího výsledku. Aktéři veřejné kontroly (občané, média, zastupitelé atp.) tak nejsou schopni snadno identifikovat případné porušování hospodárnosti a veřejného zájmu.

DOPORUČENÍ:

Odpovědnosti za jednotlivé úkony ve veřejné zakázce by měly být rozděleny mezi více na sobě nezávislých subjektů (osob, odborů), tak, aby byla garantována určitá úroveň objektivity následné kontroly plnění předmětu zakázky a smluvních podmínek. Cílem opatření by mělo být oddělení fází přípravy, organizace řízení a výběru dodavatele od následné kontroly realizace zakázky. V případě schvalování nových VZ je důležité personální nezávislost správce rozpočtu na vedoucím věcně příslušného odboru.

Zároveň doporučujeme lépe systematizovat výkaznictví o všech fázích veřejné zakázky (viz. obr. 1) ve formě tzv. **rodného listu veřejné zakázky (RLVZ)**, do kterého by informace zanášely všechny osoby odpovědné za jednotlivé úkony v zakázce včetně svého podpisu.

RLVZ by měl obsahovat následující informace:

1. identifikace zakázky (název, evidenční číslo, datum vyhlášení, předmět VZ, 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
7. členové hodnotící komise
8. identifikace vybraného dodavatele (název, IČO, cena, datum uzavření smlouvy)
9. uzavřené smluvní dodatky (informace o změně původních zadávacích podmínek)
10. hodnocení práce dodavatele
11. konečná cena a termín dodání
12. případné reklamace uplatněné v záruční době a způsob jejich vypořádání.
13. účast třetích osob na zadání či realizaci VZ zastupujících zadavatele (název, IČO, cena, předmět a datum plnění)

ad 10: hodnocení práce dodavatele

Předmětem hodnocení by bylo vyhodnocení konečných parametrů realizované zakázky podle stejné metody, jakou byla hodnocena původní nabídka. Součástí by bylo také posouzení, zda byly dodavatelem splněny všechny smluvní podmínky včetně zdůvodnění případných změn. Hodnocení bude negativní, pokud konečné parametry budou horší než původně nabízené a nebudou splněny ostatní smluvní závazky.

V zájmu zachování efektivity administrace zakázek a žádoucí prevence korupce ve veřejných výdajích doporučujeme změny zavést pro veřejné zakázky s hodnotou nejméně 100 tis. Kč. Přitom nabízíme dvě varianty řešení kontroly VZ, kdy varianta I. zajišťuje vyšší objektivitu.

Varianta I.: zřízení kontrolní odboru (nebo osoby kontrolora), který není zapojen do předcházejících úkonů souvisejících s přípravou zakázky, organizací soutěže a výběrem dodavatele.

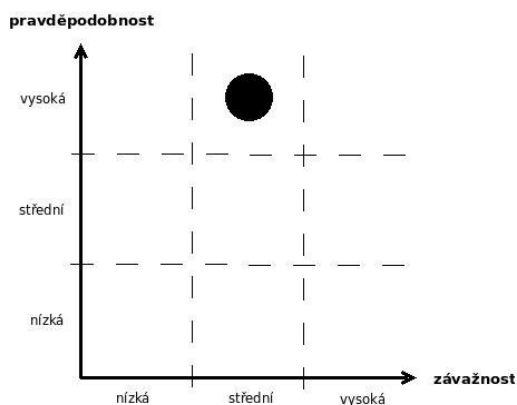
Tento kontrolor by převzal agendu veřejné zakázky po uzavření smlouvy a byl by odpovědný za všechny následující úkony (kontrola plnění, předání finální zakázky, komunikace s případným dozorem investora, reklamace, hodnocení práce dodavatele). Zaměstnanci věcně příslušného odboru, v jehož gesci byla zakázka připravována, by měli povinnost aktivně spolupracovat s kontrolorem v případě jakýchkoli nejasností. Zároveň kontrolor všechny kontrolní závěry dává na vědomí vedoucímu věcně příslušného odboru.

Případné nedostatky v realizaci zakázky by kontrolor referoval radě města, kontrolnímu výboru zastupitelstva a internímu auditorovi.

Varianta II.: zachování současného stavu, kdy je kontrola realizace zakázky v kompetenci odpovědné osoby (zpravidla vedoucího příslušného odboru). Odpovědná osoba by měla navíc povinnost evidovat jednotlivé úkony v RLVZ a předávat jej pravidelně radě města, kontrolnímu výboru zastupitelstva a internímu auditorovi, a to neprodleně:

- po podpisu smlouvy s dodavatelem (body 1-8, 13)
- po dokončení plnění předmětu zakázky (bod 9, 10)
- po uplynutí všech záručních lhůt (bod 11).

RIZIKO č. 4: Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejných zakázek.



Toto riziko úzce souvisí s výše uvedeným rizikem neobjektivní kontroly realizace zakázek (č. 3). Výstupy takové kontroly přitom mají objektivně referovat o skutečném stavu realizace zakázky a jsou předpokladem pro racionální rozhodnutí zadavatele o případných změnách smluvních podmínek a posouzení jejich oprávněnosti. Vnitřní směrnice města bohužel neregulují možné situace, kdy dodavatel v průběhu realizace požaduje z různých důvodů (oprávněných i neoprávněných) změny ve smlouvě. Existuje tak vyšší riziko, že změny v kontraktech mohou být předmětem korupčních transakcí s negativním dopadem na výslednou hospodárnost a účelnost zakázky.

Riziko hrozí zejména u technicky nebo objemově rozsáhlejších předmětů VZ, při jejichž realizaci se mohou objevit různé, předem neočekávané, problémy vyžadující změny původních podmínek. Uplatňování změn v předmětu VZ je řešeno v ZVZ, kdy zákon umožňuje bez soutěže zadat stejnému dodavateli dodatečné dodávky dle ustanovení § 23, odst. 5, písm. b) kdy trvání smlouvy nesmí, přesáhnou 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 veřejným zájmem. ZVZ taktéž nemyslí na podmínky navyšování předmětu zakázky v případě VZMR a jiné změny ve smlouvě (např. dodací termíny, záruky, technologie atp.).

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	nerelevantní: vzhledem k nevymezené osobní odpovědnosti v rozhodování o změnách smluvních podmínek, nelze určit přítomnost či nepřítomnost znaku.
+ volnost v rozhodování	vysoká: není stanoven formální postup pro schvalování změn smluvních podmínek (např. změna rozsahu plnění, ceny, dodacích podmínek, technologií atp.). Díky tomu nejsou vymezeny osobní odpovědnosti za rozhodování. To usnadňuje krytí potenciálního korupčního vlivu. Riziko bude vyšší u VZMR jejich možné změny nepodléhají regulaci ZVZ a jejich cena může být navyšována až do zákonného limitu.
- transparentnost	nízká: nejsou volně dostupné informace o smluvních dodacích.

DOPORUČENÍ:

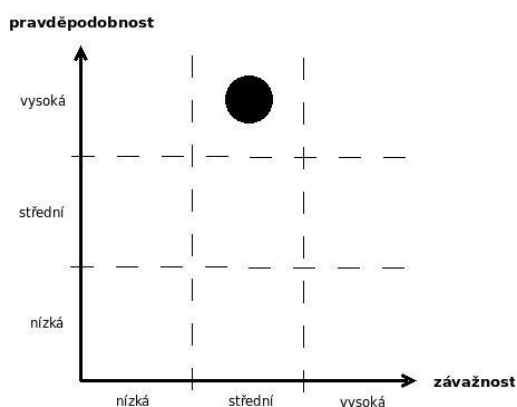
Doporučujeme stanovit závazné mechanismy schvalování případných změn ve smluvních podmínkách s dodavatelem v průběhu realizace a podmínky pro změny v těchto smlouvách. Cílem doporučení je zajistit určitou míru objektivitu při posuzování oprávněnosti změn (zejména víceprací,

změny rozsahu předmětu zakázky, změny dodacích podmínek, změny ve kvalitě plnění) a toho, zda se navrhané změny podstatně neodchylují od původních zadávacích podmínek, tedy jestli jsou změny oprávněné, reagují na skutečnosti, které nemohly být z objektivních důvodů předem známy a neodchylují se podstatně od původního záměru zadavatele.

Proto doporučujeme:

- 1) promítnou do interních předpisů obce podmínky, za kterých lze měnit rozsah předmětu VZ v případě plnění VZMR s hodnotou přesahující 1 mil. Kč pro dodávky a služby a 3 mil. Kč na stavební práce obdobně, jak jsou regulovány dodatečné práce, služby a dodávky v § 23 ZVZ.
- 2) implementovat do vnitřních předpisů povinnost hodnotit navrhané změny ve smlouvě s dodavatelem, které mění původní zadávací podmínky, cenu, termíny atp. Pro účely hodnocení zřídit zvláštní komisi nebo pracovní skupinu (min. 3 člennou), která bude zaručovat odbornost pro posouzení navrhaných změn, zejména jejich oprávněnost a účelnost vzhledem k původně poptávaným potřebám. V případě stavebních zakázek doporučujeme také např. účast projektanta projektu nebo technického dozoru investora k vyjádření.² Obdobně by se měli účastnit jednání další třetí osoby, které s pověřením obce provádí nebo prováděli ve VZ určité úkony.
- 3) stanovit zákaz podstatných změn smluvních podmínek, tedy změn:
 - (i) které by měly významný dopad na původní předmět zakázky a cenu plnění,
 - (ii) které by za použití v původním zadávacím řízení umožnily účast jiných dodavatelů,
 - (iii) které by za použití v původním zadávacím řízení mohly ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

RIZIKO č. 5: Manipulace se zakázkami vyjmutých ze směrnice o nákupu a výběru dodavatelů



Z působnosti směrnice o nakupování a výběru dodavatele jsou v čl. 2 z působnosti směrnice vyjmuty zakázky na pořizování služeb školení a vzdělávání, služby zdravotnických zařízení pro zajištění zdravotní péče – prohlídky, očkování podle zvláštních právních předpisů, nákup ochranných pomůcek, léků a zdravotnického materiálu a knih a učebních pomůcek. Tyto jsou zcela v kompetenci tajemníka úřadu, což značně zvyšuje pravděpodobnost zneužití této pravomoci pro korupční jednání. Stejně jako u ostatních VZMR navíc existuje značná volnost v rozhodování jak stanovit podmínky zadávacího řízení.

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: rozhodování o způsobu zadání, hodnocení, výběru dodavatele a podpisu smlouvy jsou zcela v kompetenci tajemníka úřadu.

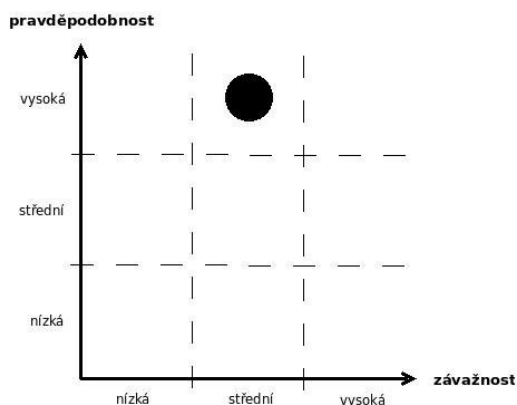
² v takovém případě je nutné smluvně tyto osoby zavázat k patřičné součinnosti při posuzování navrhaných změn smlouvy s dodavatelem.

+ volnost v rozhodování	vysoká: je zcela na uvážení tajemníka úřadu, zda bude dodavatele vybírat na základě soutěže nebo přímo, jakým způsobem stanoví podmínky soutěže a hodnocení nabídek, jakého vybere dodavatele a za jakých podmínek.
- transparentnost	nízká: o dané skupině zakázek nemusí být aktivně zveřejňovány žádné informace.

DOPORUČENÍ:

V prvé řadě doporučujeme přehodnotit, zda trvají důvody pro vynětí komodit definovaných v čl. 2 směrnice o nakupování a výběru dodavatele. V případě, že neexistují žádné zvláštní důvody, doporučujeme výjimku zrušit. V opačném případě by mělo město alespoň závazně stanovit pořizování komodit a služeb za ceny v místě obvyklé a vykazovat tyto VZ tajemníkem města stejným způsobem, jak je to navrženo v doporučení k riziku č. 3., varianta II.

RIZIKO č. 6: Manipulace se zadávacími podmínkami u VZMR



Zadávání VZMR upravuje směrnice o nakupování a výběru dodavatelů, které stanovují jednotlivé kategorie poptávek a postupy výběrového řízení na dodavatele včetně odpovědností za přípravu řízení, hodnocení a podpisu smlouvy. Bohužel však není vymezen detailnější postup pro stanovení zadávacích podmínek, které prakticky ovlivňují průběh veřejné soutěže a celkový výsledek veřejné zakázky. Není tak stanoven způsob hodnocení nabídek,³ délka lhůt pro podání nabídek a minimální náležitosti zadávací dokumentace. Riziko manipulace zakázek umocňuje fakt, že zadávací řízení stanovené ve směrniciích neobsahují prvky otevřeného řízení, což značně ulehčuje výběr předem preferovaného dodavatele. Riziko je přítomné zejména u zakázek s hodnotami blížících se zákonným limitům pro VZMR, které jsou svým rozsahem korupčně atraktivnější.

Riziko se celkově umocňuje kumulací rozhodovacího monopolu k rukám vedoucích odborů, kteří jsou také pověřeni kontrolou plnění smluvních vztahů (viz riziko č. 3) a hodnocením dodavatelů. Mohou tedy záměrně manipulovat hodnocení dodavatelů a ovlivňovat tak výběr dodavatelů k oslovení s poptávkou.

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: za přípravu a průběh zadávacího řízení zcela odpovídá vedoucí odboru. Stanovuje okruh vyzvaných zájemců, sestavuje zadávací podmínky, organizuje soutěž, kontroluje plnění zakázek a hodnotí způsobilost dodavatelů. Rozhodovací monopol bude vyšší,

³ např. výzva na dodávku a montáž osobního výtahu MŠ Černošice – ulice Pod Ptáčnicí, v bodě 6 obsahovala dvě hodnotící kritéria (cena, reference) bez uvedení vah kritérií.

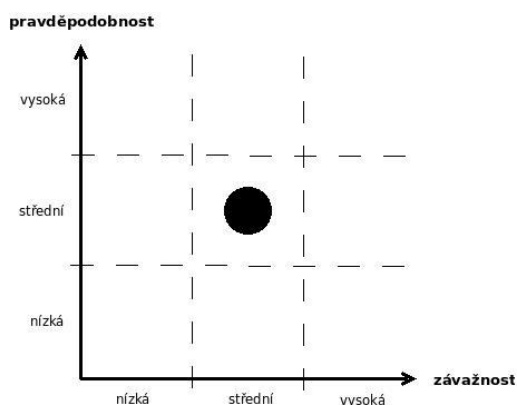
	<p>pokud rada města nestanoví hodnotící komisi, která hodnotí nabídky a doporučuje vybraného dodavatele.</p> <p>střední: rada města stanoví hodnotící komisi, která hodnotí nabídky a doporučuje vítěze.</p>
+ volnost v rozhodování	<p>vysoká: soutěžní podmínky mohou být vymezeny dosti libovolně, lze tak snadno stanovit diskriminační nebo manipulativní podmínky (např. zbytečné požadavky na dodavatele, krátké soutěžní lhůty, nejasný způsob hodnocení atp.).</p>
- transparentnost	<p>nízká: interní předpisy nestanovují žádné povinnosti zveřejňovat informace o zakázkách (např. vyhlášení zakázky, hodnocení nabídek, uzavřené smlouvy, výsledné hodnocení). Na internetových stránkách města http://www.mestocernosice.cz/verejne-zakazky/ jsou sice zveřejňovány výzvy k podání nabídek a výsledky řízení. Není však formálně garantováno, že jsou vždy všechny informace o zakázkách tímto způsobem zveřejňovány. I za předpokladu, že jsou, nejsou svým rozsahem dostatečné pro efektivní vnější veřejnou kontrolu (viz riziko č. 1)</p>

DOPORUČENÍ:

V interních předpisech proto doporučujeme:

- pro všechny kategorie VZMR metodicky upravit zadávací řízení tak, aby zadavatel akceptoval nabídky také od předem neoslovených dodavatelů, kteří splní podmínky soutěže. Tedy určitá forma „polootvřeného“ řízení⁴ s předpokladem náležité publicity výzvy k podání nabídek, aby se řízení mohli neoslovené dodavatele účastnit (včasné zveřejnění výzvy na internetu města)
- stanovit minimální lhůty pro podání nabídek,
- stanovit minimální rozsah zadávací dokumentace, pokud je k VZ zpracována,
- stanovit závazný způsob hodnocení nabídek (nejnižší cena, ekonomicky nejvýhodnější nabídka) (více viz doporučení k riziku č. 7).

RIZIKO č. 7: Manipulativní hodnocení nabídek



Interní předpisy nevymezují způsoby hodnocení nabídek pro VZMR a s tím související formulaci hodnotících kritérií, což otvírá značný prostor pro manipulaci ve fázi hodnocení nabídek s negativním dopadem na výběr nejvýhodnější nabídky. Prostor pro manipulaci se nabízí také u VZ zadávaných dle

⁴ obdoba mechanismu zjednodušeného podlimitního řízení podle § 38 ZVZ

ZVZ a to zejména formou použití kvalitativního hodnocení nabídek nebo volbou spekulativních kritérií, které ve skutečnosti nevyjadřují ekonomickou výhodnost nabídky.

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký u VZMR: o způsobu hodnocení nabídek rozhoduje odpovědná osoba – pověřený zaměstnanec střední u VZ podle ZVZ: navržený způsob zadání je schválen radou města
+ volnost v rozhodování	vysoký pro hodnocení nabídek u VZMR: v pokynu nejsou stanoveny žádné způsoby ani metodika hodnocení. Hrozí reálné riziko, že budou nastaveny snadno manipulovatelná nebo nepřezkoumatelná kritéria. Riziko je umocněno také faktem, že neúspěšný uchazeč nemá žádné zákonné možnosti proti postupu zadavatele podat opravné prostředky. střední u zakázek zadávaných dle ZVZ: v zákoně jsou sice stanoveny základní způsoby hodnocení, ale je vždy na volném úsudku odpovědné osoby, jaké kritéria použije. Přitom může zvolit dosti manipulativní kritéria, která podstatně ovlivní výběr nejvýhodnější nabídky. Riziko hrozí hlavně u multikriteriálního hodnocení, kdy může stanovit velmi subjektivní kritéria nebo kritéria, která prakticky nevyjadřují ekonomickou nevýhodnost nabídek. Odpovědná osoba dále nemá povinnost odůvodnit navržený způsob hodnocení, zejména u rozsáhlejších zakázek.
- transparentnost	nízká: nejsou aktivně zveřejňovány protokoly o hodnocení nabídek, nelze zvnějšku dohlížet na regulérnost a účelnost hodnocení nabídek (souvislost s rizikem č. 1)

DOPORUČENÍ:

Způsob hodnocení nabídek

V případě zadávání VZMR je nutné v interních předpisech stanovit způsob hodnocení nabídek, tedy podle nejnižší ceny nebo ekonomické výhodnosti nabídky.

Pro všechny VZ je pak nutné stanovit v rámci hodnocení podle ekonomické výhodnosti přípustná hodnotící kritéria. Přitom by měli být primárně užívány kritéria kvantitativní povahy zaručující objektivitu hodnocení. Užití kvalitativních kritérií by mělo být zdůvodněno spolu s předložením metody hodnocení (např. jasné definování bodových škál). Zároveň by mělo být zapovězeno používání takových kritérií, které jsou součástí smluvních podmínek (jako např. délka záruky, výše smluvních pokut, platební podmínky atp.), nevyjadřují zpravidla reálnou ekonomickou výhodnost nabídek a mohou být stanoveny v návrhu smlouvy podle obvyklých zvyklostí. Variantou také může být používání takových kritérií v oprávněných případech, avšak s předem stanovenou mezní hranicí (např. max. délku záruční lhůty, kterou nelze v nabídce překročit).

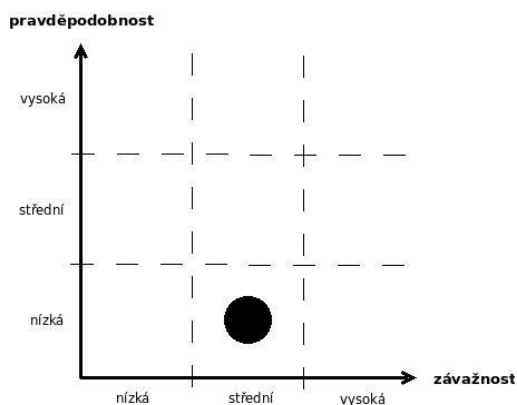
Používání elektronických aukcí

Elektronické aukce jsou vhodnou automatizovanou metodou hodnocení nabídek. Její výhoda spočívá zejména v účinné simulaci tržního prostředí s pozitivním dopadem na výslednou cenu nebo další důležité parametry zakázky. Z hlediska prevence manipulace v hodnocení nabídek spočívá výhoda e-aukcí v automatickém vyhodnocování na základě jasných kvantitativních kritérií, zpravidla se záznamem všech editovaných aukčních hodnot.

E-aukci lze použít na různé druhy VZ, jejich účelné použití by však mělo splňovat následující podmínky:

- rozsah VZ je natolik velký, aby se vyplatili náklady na organizaci e-aukce,
- musí být použita srozumitelná kvantitativní kritéria s metodou výpočtu,
- u poptávaného předmětu VZ musí existovat dostatečná konkurence na trhu.

RIZIKO č. 8: Manipulace s veřejnými zakázkami zadávanými příspěvkovými organizacemi, které jsou zadavateli dle ustanovení § 2 ZVZ.



Vnitřní předpisy města regulující proces zadávání veřejných zakázek **nejsou obdobně promítnuty do zadávacích postupů příspěvkových organizací (dále jen „p. o.“)**. Obdobné riziko bude hrozit i v případech, kdy město zřídí nebo bude ovládat obchodní společnost, která zadává veřejné zakázky.⁵ Riziko manipulace a korupce v zakázkách bude přítomné zejména u zadávání VZMR, jelikož tyto nejsou regulovány ZVZ ani vnitřními předpisy organizace. Pravděpodobně se bude týkat zejména takových zakázek, které se svým rozsahem přibližují k zákonným limitům (2 mil. Kč pro dodávky a služby, 6 mil. Kč pro stavební práce). Tyto zakázky jsou svým objemem korupčně rentabilní a přitom jejich zadávání nepodléhá zákonné úpravě (riziko nulové transparentnosti, regulérnosti soutěže) a možného uplatnění zákonných opravných prostředků při nevhodném postupu zadavatele. V případě zřízení nebo ovládnutí obchodní společnosti, která naplňuje definici zadavatele by bylo nutné adekvátně řešit také kontrolu realizace a ukončení veřejných zakázek, které oproti p.o. nepodléhají veřejnosprávní kontrole.

Nicméně pravděpodobnost rizika závisí na celkovém objemu a rozsahu zakázek zadávaných těmito organizacemi. Např. dle Organizačního řádu (příloha č. 1, písm. K) všechny zadávací řízení na investiční akce města organizuje Odbor investic a správy majetku. Z toho lze soudit, že samy p. o. pravděpodobně nezadávají žádné rozsáhlejší zakázky, které jsou svým charakterem náchylné k podvodům a korupci (např. objemné stavební práce).

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: vzhledem k absenci povinností řídit se zadávacími směrnici, nejsou u zadavatele jasně stanoveny rozhodovací kompetence o zadání zakázek. Je proto přítomné riziko možnosti monopolně rozhodovat o způsobu zadání zakázky.
+ volnost v rozhodování	vysoká: příspěvkové organizace nemají povinnost řídit se obdobně zadávacími směrnici zřizovatele, hrozí tak riziko uplatňování svévolných zadávacích postupů, které deformují hospodárnost a efektivitu zadávacích řízení na úkor veřejného zájmu a vynaložených prostředků. Riziko bude úměrně větší v případě zadávání VZMR,

⁵ podle informací z oficiálních internetových stránek města Černošice, město neovládá v současné době žádnou obchodní společnost.

	<p>kteře nepodlěhá povinnostem plynoucích z ZVZ a neúspěšní uchazeči ani nemají k dispozici žádné formální opravné prostředky v případě neférového jednání zadavatele.</p>
- transparentnost	<p>nížká: vzhledem k absenci vnitřních předpisů platných pro zadávací činnosti není zřejmá osobní odpovědnost jednotlivých zaměstnanců a vedení uvnitř těchto organizací. Zároveň tyto organizace nemusí zveřejňovat žádné informace o zadávaných VZMR. Existuje pouze omezená možnost kontrolovat zvenčí zadávací praxi formou zákona o svobodném přístupu k informacím. To je však nedostačující pro efektivní externí dohled, jelikož např. jednoduše zjistit ani, zda a kolik VZMR bylo vyhlášeno a zadáno.</p>

DOPORUČENÍ:

Doporučujeme u zakázek zadávaných příspěvkovými organizacemi města

- stanovit povinnost řídit se pravidly města a zapracovat je do svých vnitřních předpisů
- nastavit způsob informování a projednávání v orgánech města (např. rada města, kontrolní výbor zastupitelstva, interní audit) o zadaných VZ v pravidelných intervalech (např. čtvrtletně). Nejlépe formou písemných zpráv ve formě tzv. rodných listů veřejných zakázek (RLVZ - více viz doporučení k riziku č. 3) s případným ústním projednáním.