



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

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	Manipulace VZ zadávaných obchodními společnostmi města	vysoká	vysoká
2	Manipulace VZ ze strany třetích osob	vysoká	střední
3	Omezené možnosti externí veřejné kontroly (nízká transparentnost procesu přípravy, zadání a realizace zakázek)	vysoká	střední
4	Neobjektivní a korupčně ovlivnitelná kontrola realizace VZ	střední	vysoká
5	Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace VZ	střední	vysoká
6	Manipulace ve VZMR I. kategorie (zakázek 0 – 200 tis. Kč (dodávky, služby), 0 – 600 tis. Kč (stavební práce)	střední	vysoká
7	Neobjektivní, neodborné a manipulativní hodnocení nabídek	střední	Střední/vysoká
8	Manipulace v zadávacím řízení na VZ zadávané podle ZVZ	střední	střední

## II. Hlavní doporučení

č.	doporučení
1	Nastavení způsobu informování orgánů města o VZ zadávaných obchodními společnostmi v pravidelných intervalech. Závažné výkaznictví pomocí rodných listů veřejných zakázek.
2	Vymezit používání a působení třetích osob (tzv. mandatářů) ve veřejných zakázkách. Prevence střetu zájmů mandatářů.
3	Stanovit jednotný informační standard pro VZ nad 100 tis. Kč – informace o všech fázích VZ
4	Oddělení odpovědnosti za zadávací řízení od věcné kontroly realizace VZ, zavedení rodných listů veřejných zakázek, kontinuální informování kontrolních orgánů města.
5	Stanovit závazný postup zadavatele při změnách smluvních podmínek, projednávat změny v komisi, zakázat podstatné změny ve smlouvě.
6	Zavedení kategorie drobných nákupů (do 100 tis. Kč), větší formalizace zadávání VZMR v I. kategorii, akceptace nabídek od předem neomezeného počtu uchazečů o zakázku.
7	Stanovit závazné způsoby hodnocení nabídek u VZMR, pro všechny druhy VZ vymezit pravidla pro používání jiných než kvantitativních způsobů hodnocení, garance odpovědnosti u hodnocení VZMR, zákaz používání smluvních podmínek jako hodnotících kritérií.
8	Vymezit osobní odpovědnost za jednotlivé úkony ve VZ zadávaných podle ZVZ, preferovat otevřené zadávací řízení.

### III. Metodika tvorby mapy rizik

#### Zdroje informací:

- oficiální interní předpisy města: Pokyn pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, Kontrolní řád, Organizační řád, Směrnice pro tvorbu, podepisování a ukládání smluv

#### Identifikace korupčních rizik

Pro identifikaci a analýzu korupčních rizik vycházíme z operativní definice rizika korupce:<sup>1</sup>



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.

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

## Klasifikace korupčních rizik

Tab. 2

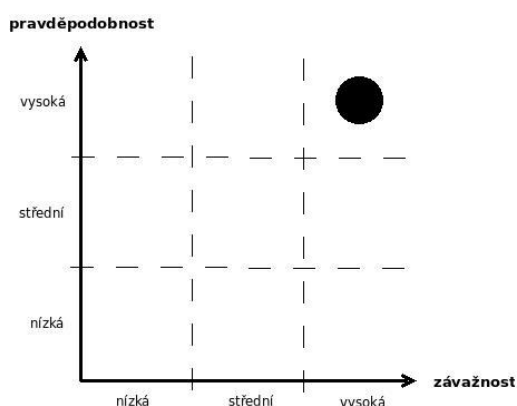
Závažnost rizika	Charakteristika
nízká	Hrozí většinou drobná administrativní korupce v procesu, která nemá výrazný vliv na hlavní rozhodnutí o zakázce a jejích parametrech (předmět, rozsah, kvalita atp.). Děje se bez nutnosti užších vazeb na vedení města. Korupce snižuje zejména rovný přístup k uchazečům (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: Riziko manipulace u zakázek zadávaných obchodními společnostmi města



V případě, kdy je zadavatelem obchodní společnost ovládaná městem, která je zadavatelem podle § 2 ZVZ, jsou veškeré věcné, administrativní i rozhodovací kroky o všech fázích veřejné zakázky koncentrovány do rukou statutárního zástupce - jednatele obchodní společnosti města. Proto existuje reálné riziko, že v případě korupční dohody s takovou osobou mohou být prostředky alokované přes zakázky značnou měrou zneužity pro soukromé zájmy. Díky vysokému monopolu moci může být případná korupce dobře skryta před městem, jako zřizovatelem těchto subjektů. Plánované výdaje těchto společností na veřejné zakázky nepodléhají kontrole ve smyslu zákona o finanční kontrole, šetření interního auditu podle kontrolního řádu a ani schvalování v rámci rozpočtu města. Obtížné je hodnotit úroveň implementace Pokynu pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu Městem Lanškroun, jelikož neexistují žádné formální kontrolní mechanismy, v rámci kterých by byl posuzován soulad interních směrnic se zadávací praxí.

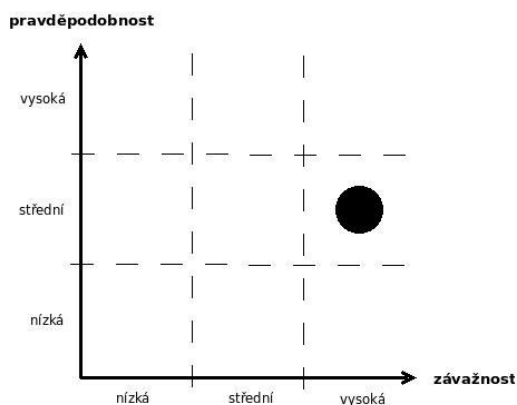
Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	<b>vysoký:</b> zejména u jednatelů obchodních společností, jejichž rozhodnutí vyhlásit a realizovat určitou zakázku není vázáno na předchozí schválení výdaje v rozpočtu. Do jejich rukou je koncentrována veškerá pravomoc činit všechna rozhodnutí týkající se zadání a realizace samotné zakázky (formulování a schvalování zadávacích podmínek a smluvních podmínek, výběr dodavatele, dohled nad realizací a předáním předmětu zakázky do užívání)
+ volnost v rozhodování	<b>střední: za předpokladu, že je pokyn pro zadávání VZMR plně implementován a dodržován zaměstnanci společnosti.</b> Přesto existuje určitá volnost rozhodování ve způsobu hodnocení nabídek (souvislost s rizikem č. 7), při zadávání VZ podle ZVZ (souvislost s rizikem č. 8) a věcné kontrole realizace VZ (souvislost s rizikem č. 5).
- transparentnost	<b>nízká:</b> jsou aktivně zveřejňovány informace o VZMR (stručné zadání a vybraný dodavatel) u zakázek zadávaných podle ZVZ pak povinně informace o zadávacích podmínkách a vybraném dodavateli na centrálním portálu ISVZUS. Informace však svým rozsahem nejsou dostatečné pro efektivní veřejnou kontrolu (viz riziko č. 3)

#### DOPORUČENÍ:

Doporučujeme v rámci právního vztahu mezi městem a ovládanou společností formálně nastavit způsob informování orgánů města (např. rada města, kontrolní výbor zastupitelstva) o zadaných VZ

v pravidelných intervalech (např. čtvrtletně). Nejlépe formou písemných zpráv s případným ústním projednáním, kdy lze využít formy navrhovaného RLVZ (viz doporučení k riziku č. 4).

## RIZIKO č. 2: Manipulace veřejných 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 odhalit případné nežádoucí ovlivňování zakázky.

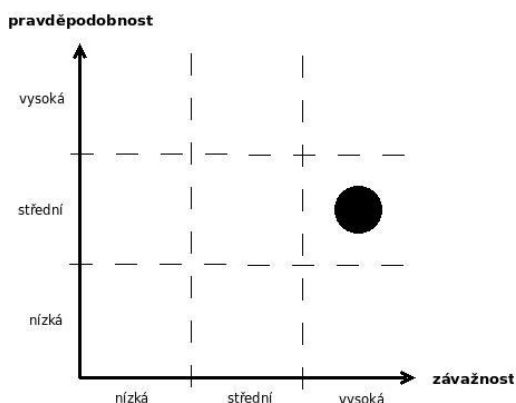
Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	<b>vysoký:</b> není nijak upraveno působení třetí osoby v zadávacím řízení. Té mohou být reálně svěřeny rozsáhlé pravomoci určovat podmínky zadání a realizace zakázky a v případě složitějších zakázek nemusí mít zadavatel klíčové fáze zakázky zcela 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	<b>Nelze hodnotit:</b> bude záležet na konkrétních smluvních podmínkách s mandatářem, nakolik bude mít volnost v účasti na VZ (např. volba zadávacího řízení, návrh smlouvy, rozsah kontroly atp.). <b>Ze strany zadavatele existuje velká volnost v rozhodnutí, jaké úkony budou mandatáři svěřeny.</b>
- transparentnost	<b>nízká:</b> 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 mandátářů v zakázkách.

- 1) využívat služeb mandátářů 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 mandátáře. Předpisy by měly vyloučit možnost, aby mandátář zároveň administroval zadání VZ a kontroloval její realizaci.

## RIZIKO č. 3: Omezené možnosti externí veřejné kontroly (nízká transparentnost procesu přípravy, zadání a realizace zakázek)



Pokyn pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu Městem Lanškroun definuje povinnosti zveřejňovat informace o VZMR v č. 4.6, kdy odpovědná osoba zveřejňuje na internetových stránkách města stručné zadání zakázky a vybraného dodavatele. 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 navýšování 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	není relevantní vůči riziku netransparentnosti zakázek
+ volnost v rozhodování	<b>střední:</b> odpovědná osoba má povinnost zveřejnit na internetových stránkách pouze stručné zadání a vybraného uchazeče, informování o ostatních fázích zakázky není stanoveno. Mimo to nejsou také stanoveny lhůty pro zveřejnění daných informací ani jejich konkrétní rozsah, tedy co vše má obsahovat stručné zadání a výběr dodavatele. Není tak například jasné, zda je povinností zveřejňovat všechny soutěžní podmínky nebo také cena vybrané nabídky. Pokynem není regulováno zveřejňování informací o zakázkách zadávaných dle ZVZ (souvinnost s rizikem č. 1)
- transparentnost	<b>nízká:</b> informační standard definovaný v pokynech není dostatečný pro efektivní veřejnou kontrolu. Nejsou zveřejňovány žádné informace o plánovaných veřejných zakázkách, čímž se redukuje možnost reakce veřejnosti na problematické plánované zakázky. Dále chybí informace o průběhu zadávacího řízení, zejména jaké nabídky byly podány a jakým

způsobem byli hodnoceny. Také nejsou zveřejňovány žádné informace o průběhu realizace zakázky, veřejnost tak nemá možnost efektivně dohlížet, zda a jak je plněna smlouva, zda byli měněny smluvní podmínky v průběhu realizace a jaká byla konečná cena zakázky.
---

## **DOPORUČENÍ:**

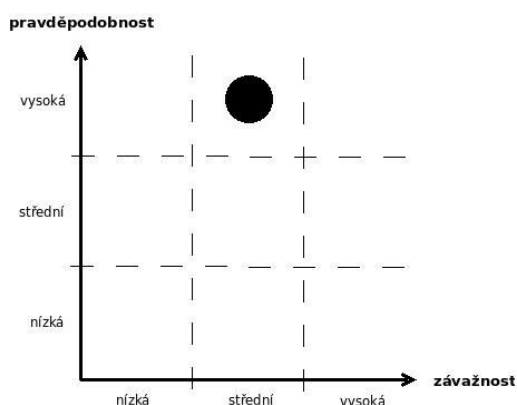
Z hlediska zajištění transparentnosti a efektivní veřejné kontroly je nutné lépe upravit aktivní zveřejňování informací o podstatných úkonech v jednotlivých fázích veřejné zakázky (viz. obr. 1). Zároveň je nutné zajistit, aby informace byly dostupné v reálném čase a v uživatelsky příjemné podobě. Ideálním 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 částí 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. 4: Neobjektivní a korupčně ovlivnitelná kontrola realizace veřejných zakázek



Podle čl. 4.3 Pokynu pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu Městem Lanškroun a Přílohy č. 2 Kontrolního řádu jsou odpovědné osoby zadavatele (vedoucí odborů, ředitelé p. o. a jednatele obchodních společností města) pověřeny věcným a administrativní postupem ve všech fázích veřejné zakázky. Od formulace zadávacích a smluvních podmínek, přes organizaci hodnocení a výběru dodavatele po kontrolu plnění smlouvy. K těmto osobám je koncentrována významná rozhodovací pravomoc v podobě primárního přístupu a libovolném nakládání s veškerými informacemi o zakázce, což zvyšuje šance na úspěšnou realizaci a krytí korupční dohody. To se může negativně projevat zejména při kontrole plnění, kdy může odpovědná osoba nepravdivě nebo zavádějícím způsobem referovat o plnění zakázky s cílem úspěšně kryt manipulaci či podvod ze strany dodavatele. Taktéž se odpovědná osoba může dostat při kontrole do střetu zájmů, když nastanou situace, kdy bylo zjištěno pochybení v realizaci zakázky dané chybou v zadávacích podmínkách.

**Výše uvedená ustanovení jsou navíc v rozporu s ustanovením čl. 4.1 b) Kontrolního řádu, ve kterém je mimo jiné požadováno oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole finančních a majetkových operací, zejména ve vztahu k výběrovým řízením.**

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	<b>vysoký:</b> díky vysoké koncentraci pravomocí a informací do rukou odpovědných osob, které se podílí od počátku na veřejné zakázce, jsou na straně zadavatele tyto osoby jediné, které prakticky disponují všemi informacemi, což mohou snadno zneužít pro krytí korupční transakce (např. rozpory mezi smluvními podmínkami a reálným plněním zakázky - neoprávněná fakturace, změna předmětu plnění). Mimo to, veškeré oznámení a podezření z průběžné a následné kontroly, že je s veřejnými prostředky nakládáno neehospodárně nebo protiprávně, směřují k vedoucímu odboru - odpovědné osobě zadavatele (čl. 6.4 Kontrolního řádu).
+ volnost v rozhodování	<b>vysoká:</b> nejsou stanoveny žádné konkrétní postupy kontroly ani její frekvence, např. zda plnění každé zakázky musí projít minimálním počtem kontrol nebo v jakých situacích. Existuje reálné riziko, že kontrola některých zakázek může být záměrně opomíjena. Také není formalizován proces objektivního hodnocení a schvalování požadavku dodavatele na navýšování ceny nebo změnu předmětu plnění (vícepráce, méně práce), zda jsou takové požadavky nutné a oprávněné.
- transparentnost	<b>nizká:</b> nejsou zveřejňovány žádné informace o realizaci zakázky, zda probíhala podle původního záměru, vysoutěžených a smluvních podmínek.

## **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. 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.**

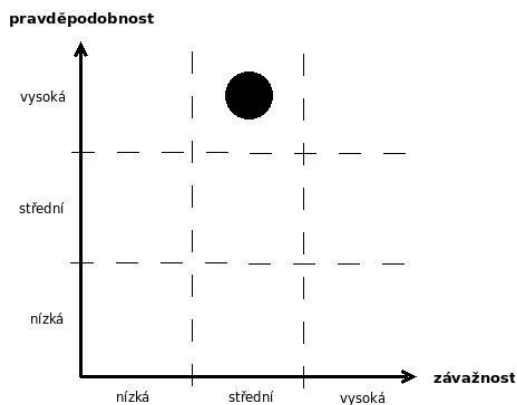
Tento kontrolor by převzal agendu veřejné zakázky po uzavření smlouvy a byl by odpovědný za všechny následující úkony (kontrola plnění, předání finální zakázky, komunikace s případným dozorem investora, reklamace, hodnocení práce dodavatele). Zaměstnanci věcně příslušného odboru, v jehož gesci byla zakázka 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. 5: Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejné zakázky



Toto riziko úzce souvisí s výše uvedeným rizikem neobjektivní kontroly realizace zakázek (č. 4). 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	<b>nerelevantní:</b> vzhledem k nevymezené osobní odpovědnosti v rozhodování o změnách smluvních podmínek, nelze určit přítomnost či nepřítomnost znaku.
+ volnost v rozhodování	<b>vysoká:</b> 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	<b>nízká:</b> nejsou volně dostupné informace o smluvních dodatcích.

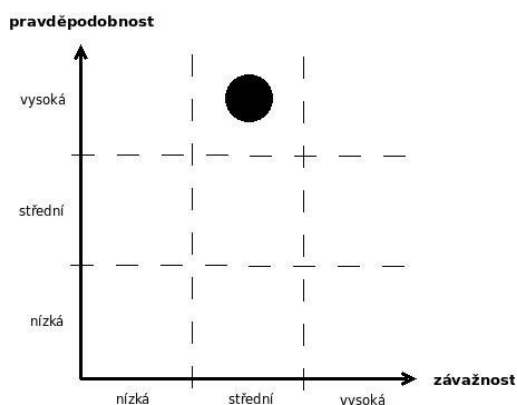
## DOPORUČENÍ:

V interních pravidlech by měli být stanoveny závazné mechanismy schvalování případných změn ve smluvních podmínkách s dodavatelem v průběhu realizace a podmínky pro změny ve smlouvách na VZMR v jejich horní hranici. 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 navrhované změny podstatně neodchylují od původních zadávacích podmínek. Tedy jestli jsou změny oprávněné, reagují na skutečnosti, které nemohli 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 navrhované změny ve smlouvě s dodavatelem, které mění původní zadávací podmínky, cenu, termíny atp. Pro účely hodnocení zřídit zvláštní komisi nebo pracovní skupinu (min. 3 členou), která bude zaručovat odbornost pro posouzení navrhovaných 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.<sup>2</sup> 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 nejhodnější nabídky.

## RIZIKO č. 6: Manipulace ve veřejných zakázkách I. kategorie (zakázek 0 – 200 tis. Kč (dodávky, služby), 0 – 600 tis. Kč (stavební práce)



Zadávání zakázek v této kategorii je minimálně regulováno, což může být efektivní a racionální u zakázek v tak malém rozsahu, že se náklady na administrativu (zpracování dokumentace, organizování zadávacího řízení) nebudou vyplácet. Vzhledem k malému rozsahu zakázky nelze předpokládat, že budou atraktivní pro korupční aktéry. V této kategorii jsou však zahrnuty také zakázky, které již svým rozsahem tvoří rentabilní objekt korupce. Zde máme na mysli hlavně zakázky těsně pod horní hranici této kategorie (dodávky a služby kolem 200 tis., stavební práce od 300 – 600 tis.). V těchto případech je již korupčně rizikový a ekonomicky neefektivní výběr dodavatele, který nepodporuje soutěž více nabídek.

<sup>2</sup> v takovém případě je nutné smluvně tyto osoby zavázat k patřičné součinnosti při posuzování navrhovaných změn smlouvy s dodavatelem.

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	<b>Vysoký:</b> jedna osoba (vedoucí odboru, jednatel společnosti, ředitel p.o.) rozhoduje o zakázkách až do výše 600 tis. Kč bez DPH (zpracování zadání a výběr dodavatele)
+ volnost v rozhodování	<b>Vysoká:</b> u horní hranice v kat. I není formalizován zadávací postup, záleží na odpovědné osobě, zda zvolí přímý výběr dodavatele nebo zorganizuje soutěž s více nabídkami. V případě soutěže nejsou definovány žádné náležitosti výzvy k podání nabídek (předmět zakázky, kvalifikace, hodnotící kritéria, smluvní podmínky, soutěžní lhůty). Odpovědná osoba tak může nastavit zcela volně nejasné a diskriminační podmínky nebo kritéria výběru s cílem ovlivnit řízení ve prospěch určitého dodavatele.
- transparentnost	<b>Nízká:</b> jsou stanoveny pouze minimální povinnosti zveřejnit informace o zakázce (výzva bez jasně definovaného obsahu, vybraný dodavatel). Není také jasné, zda se povinně zveřejňuje cena plnění.

### DOPORUČENÍ:

**Kategorizace podle výše předpokládané hodnoty** by měla být provedena tak, aby způsob zadávání a hodnocení zakázek lépe zohledňoval nejen předpokládanou cenu a předmět zakázky, ale také administrativní nároky na zpracování dokumentace a možná korupční rizika. **Z VZMR I. kategorie je vhodné vydělit speciální kategorii drobných nákupů, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhne například částku 100.000,- Kč a kde nákupy budou probíhat zjednodušeně bez povinnosti uzavírat písemnou smlouvu.** Naproti tomu u zakázek s vyšší předpokládanou hodnotou musí zadavatel volit takové postupy, které korespondují s výší vynakládaných veřejných prostředků.

Doporučujeme proto:

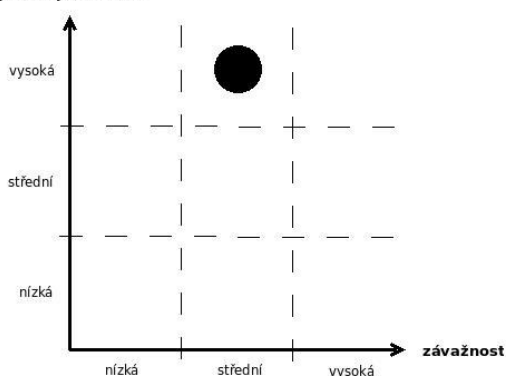
- rozdělit VZMR kategorii I. v adekvátní hranici pro zjednodušené drobné nákupy bez potřeby zadávacího řízení,
- stanovit obsahové minimum pro výzvu a smlouvu s dodavatelem,
- stanovit minimální lhůty pro podání nabídek,
- stanovit povinnost oznamovat výsledek řízení neúspěšným uchazečům.

**Pro všechny kategorie VZMR doporučujeme metodicky upravit zadávací řízení tak, aby zadavatel akceptoval nabídky také od předem neoslovených dodavatelů. Tedy určitá forma „polootevřeného“ řízení s předpokladem náležité publicity výzvy k podání nabídek, aby se řízení mohli neoslovení dodavatelé účastnit (zveřejnění výzvy na internetu města)**

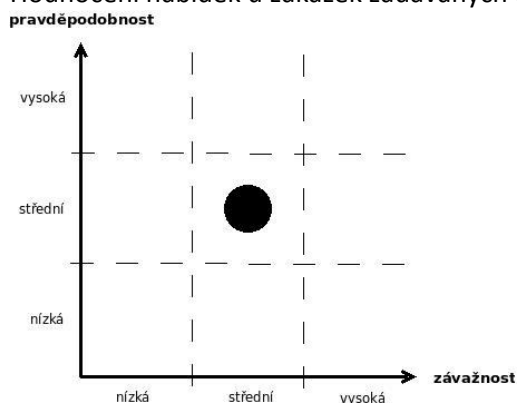
### RIZIKO č. 7: Neobjektivní, neodborné a manipulativní hodnocení nabídek

Hodnocení nabídek u VZMR

pravděpodobnost



## Hodnocení nabídek u zakázek zadávaných dle ZVZ



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. V případě VZMR taktéž není pravidly zaručena minimální odbornost členů komise, což může snížit objektivitu hodnocení.

Prostor pro manipulaci se nabízí také u VZ zadávaných dle 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	<b>vysoký:</b> způsob hodnocení nabídek navrhuje odpovědná osoba, která má v kompetenci všechny další úkony v zakázce (předmět zakázky, podmínky soutěže, organizaci řízení, hodnocení nabídek, kontrola realizace)
+ volnost v rozhodování	<p><b>vysoký pro hodnocení nabídek u VZMR:</b> 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.</p> <p><b>střední u zakázek zadávaných dle ZVZ:</b> 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. U hodnocení VZMR je také přítomno riziko neodborného hodnocení nabídek, jelikož odborně způsobilý musí být pouze jeden člen 3 členné hodnotící komise.</p>
- transparentnost	<b>nízká:</b> nejsou zveřejňovány žádné informace o postupu a způsobu hodnocení podaných nabídek (souvislost s rizikem č. 4)

### DOPORUČENÍ:

#### Způsob hodnocení nabídek

V případě zadávání VZMR je nutné v interních předpisech stanovit způsob hodnocení nabídek, tedy podle nejnížší 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).

### Hodnotící komise

Doporučujeme zaručit v interních pravidlech přítomnost alespoň jedné odborně způsobilé osoby v hodnotící komisi vzhledem k předmětu VZ, a to především u VZMR III. kategorie. Osobou s odbornou způsobilostí může být nejen zaměstnanec právního, kontrolního či jiného věcně příslušného odboru, ale také externí osoba s potřebnými expertními znalostmi.

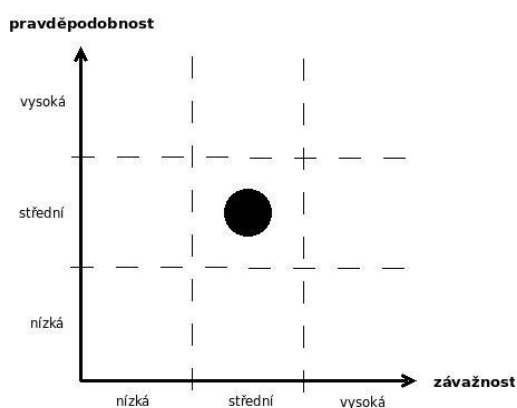
### Používání elektronických aukcí

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 v zadávacím řízení na veřejné zakázky zadávané podle ZVZ



Zadávací řízení podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek (nad 2 mil. Kč pro dodávky a služby a 6 mil. Kč pro stavební práce) je sice regulováno ZVZ, ale z organizačního hlediska nejsou formalizovány žádné rozhodovací kroky v rámci celého životního cyklu veřejné zakázky, především vymezení osobní odpovědnosti za jednotlivé úkony v zakázce. Taktéž nejsou metodicky ošetřena klíčová rozhodnutí pro zadání zakázky, jako je způsob volby zadávacího řízení, nastavení hodnotících kritérií, nastavení smluvních podmínek, schvalování víceprací a kontrola realizace zakázky.



Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	<b>Střední:</b> vyjma rozhodnutí o vyhlášení VZ, výběru dodavatele (v pravomoci rady) a formulaci smluvních podmínek nejsou žádným způsobem definovány další rozhodovací procesy pro klíčová rozhodnutí o zakázce. Není tedy formálně ošetřeno, zda věcně bude mít pod kontrolou celý průběh zakázky více subjektů nebo jen jeden. Existuje riziko, že i přes působení dalších rozhodovacích stupňů může být celý průběh zakázky fakticky pod kontrolou jednoho subjektu (osoby, odboru), který může neobjektivně kontrolovat plnění a zamlčovat klíčové informace ve prospěch korupčních aktérů.
+ volnost v rozhodování	<b>Střední:</b> zákonem jsou formalizovány náležitosti vyhlášení řízení, podmínek účasti, způsobu hodnocení a výběru dodavatele. Přesto existuje jistá volnost v rozhodování při volbě druhu zadávacího řízení, stanovení neadekvátních (diskriminačních) podmínek účasti, manipulativních hodnotících kritérií, krátkých soutěžních lhůt a způsobu schvalování víceprací. Tato volnost může významně narušit rovnost soutěže, vést k preferování předem vybraného dodavatele a bezprostředně tak ohrožovat ekonomickou výhodnost soutěže. Neexistuje např. povinnost obhajovat (kontrolovat) způsob zadání, tedy zda je splněn princip ekonomické efektivity. Vzhledem k absenci objektivní kontroly může docházet také k manipulacím při změnách původně stanovených zadávacích podmínek v průběhu realizace zakázky.
- transparentnost	<b>Nízká:</b> není stanovena povinnost zveřejňovat všechny klíčové informace o zakázce. Podle ZVZ se zveřejňují soutěžní podmínky (kvalifikace, hodnotící kritéria, soutěžní lhůty) a vybraný dodavatel (cena, název, IČO). Nejsou však aktivně zveřejňovány další zásadní informace, zejména o průběhu hodnocení nabídek, plnění smlouvy (smlouva, smluvní dodatky) a kontrole realizace zakázky. Tím může docházet k zastírání informací o objektivním výběru dodavatele a skutečném vývoji zakázky.

### DOPORUČENÍ:

S ohledem na povahu pokynu by bylo vhodné jeho aplikaci rozšířit také na zadávání podlimitních a nadlimitních zakázek. Zejména nad rámec zákona doporučujeme upravit:

- osobní odpovědnosti za jednotlivé úkony v zadávacím procesu (např. definování předmětu VZ, kvalifikace, volba zadávacího řízení, hodnotící kritéria, složení hodnotící komise atp.),
- závazně preferovat otevřené řízení, ostatní řízení používat ve výjimečných případech s odůvodněním odklonu od otevřeného řízení,
- používání hodnotících kritérií (viz doporučení k riziku č. 7),
- schvalování změn smluvních podmínek v průběhu realizace zakázky (viz doporučení k riziku č. 5),
- aktivní zveřejňování informací nad rámec ZVZ.



