



**MAPA KORUPČNÍCH RIZIK V OBLASTI ZADÁVÁNÍ  
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK  
obce Psáry**

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

č.	riziko	závažnost	pravděpodobnost
1	Manipulace s veřejnou zakázkou třetí osobou	vysoká	vysoká
2	Ovlivnění věcné kontroly plnění VZ vedením obce	střední	vysoká
3	Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejných zakázek	střední	vysoká
4	Manipulace při zadávání VZMR	střední	vysoká
5	Omezené možnosti externí veřejné kontroly	vysoká	střední
6	Manipulativní hodnocení nabídek	střední	střední

## II. Hlavní doporučení

č.	doporučení
1	Stanovit pravidla vylučující střet zájmů mandátáře, vyloučit možnost, aby mandátář zároveň mohl administrovat zadání VZ a kontrolovat její realizaci.
2	Zavést tzv. rodný list veřejné zakázky, průběžné informování orgánů obce o zadávaných VZ.
3	Stanovit závazný postup zadavatele při změnách smluvních podmínek, projednávat změny v komisi, zakázat podstatné změny ve smlouvě.
4	Vymezit osobní odpovědnost za přípravu VZ, akceptování předem neomezeného počtu nabídek ve VZMR, stanovit minimální nároky na dokumentaci k VZMR.
5	Zavést jednotný informační standard pro všechny VZ – informace o všech fázích VZ.
6	Stanovit způsoby hodnocení pro VZMR, preferovat kvantitativní hodnocení nabídek, omezit používání manipulativních kritérií.

## III. Metodika tvorby mapy rizik

### Zdroje informací:

- oficiální interní předpisy obce: Směrnice č. 0-2 Kontrolní činnost obce Psáry, Směrnice k finanční kontrole, Organizační řád, Metodika zadávání veřejných zakázek podle ZVZ,

### 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.

<sup>1</sup> Autorem definice korupce - korupčního vzorce „Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability je americký ekonom Prof. Robert Klitgaard

**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).

### Specifika analýzy korupčních rizik v malém územním celku

Pro potřeby analýzy korupčních rizik ve veřejných zakázkách nelze v případě menších samospráv (obcí do 5 tis. občanů) plně uplatnit metodiku identifikace korupčních rizik a navrzení adekvátních preventivních opatření podle výše uvedeného korupčního vzorce.

- 1) Je problematické hodnotit rozhodovací monopol v procesu VZ, jelikož v menší samosprávě jsou rozhodovací postupy zpravidla mnohem jednodušší a monopol moci lze přirozeně očekávat, zejména ve sloučení funkcí přípravy a realizace VZ. Na druhou stranu malé obce nebudou mít pravděpodobně problém s určením osobní odpovědnosti v procesu VZ jako tomu bývá u velkých zadavatelů VZ.
- 2) Personální kapacity obecního úřadu prakticky neumožňují implementovat některá preventivní opatření v plném rozsahu. Navrhovaná doporučení tedy nemohou směřovat do změn v řízení úřadu, zejména systémové oddělení procesů přípravy a realizace VZ. Spíše jsou směřována do zvýšení celkové transparency VZ.
- 3) Vzhledem k menšímu objemu zadávaných VZ a v zájmu zachování efektivní administrace bez nutnosti zvyšovat kapacity úřadu jsou určitá protikorupční opatření implementována pouze v základech a vůči externím administrátorům VZ.

Z výše uvedených důvodů jsou korupční rizika ve VZ identifikována a řešena z hlediska volnosti v rozhodování představitelů obce a transparentnosti celého procesu.

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

Tab. 2

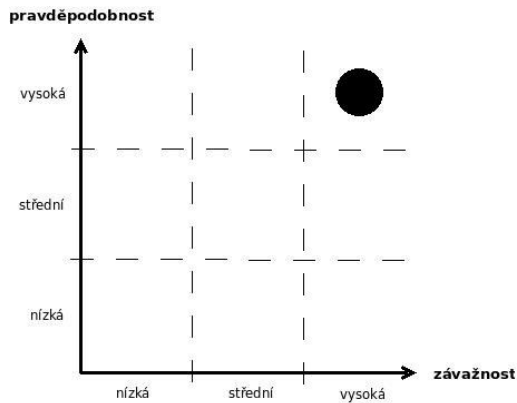
Závažnost rizika	Charakteristika
nízká	Hrozí většinou drobná administrativní korupce v procesu, která nemá výrazný vliv na hlavní rozhodnutí o zakázce a jejích parametrech (předmět, rozsah, kvalita atp.). Děje se bez nutnosti užších vazeb na vedení města. Korupce snižuje zejména rovný přístup k uchazečům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



**Vnitřní předpisy neupravují situace, kdy se zadavatel rozhodne použít třetí osoby ke svému zastupování v zadávacím řízení nebo kontrole realizace zakázky.** Přitom v případě obce, která nemá dostatečné kapacity pro zadávání a realizaci rozsáhlejších zakázek je pravděpodobné, že bude více využívat služby třetích osob. Např. zpracování zadávací dokumentace, organizace řízení, hodnocení nabídek, technický dozor. Riziko manipulace a korupce spočívá:

- 1) v informační asymetrii mezi zadavatelem a administrátorem VZ (tzv. mandatářem), která může být zneužita pro krytí korupčních praktik. Riziko se bude projevovat především u technicky složitějších zakázek, ve kterých najatý mandatař disponuje zpravidla většími znalostmi než zadavatel a může svého postavení zneužívat. Zadavatel proto nemusí být schopen efektivně kontrolovat působení třetí osoby a její nežádoucí ovlivňování zakázky.
  - 2) v koncentraci klíčových úkonů ve VZ do rukou pouze jednoho mandataře (např. sloučení funkcí organizátora řízení a kontrolora plnění. Ten může využít svých kompetencí k celkovému ovlivňování nastavení zadávacího řízení, výběru dodavatele a následně realizace předmětu VZ. Zastupování zadavatele v případě podlimitních a nadlimitních VZ upravuje ustanovení § 151 ZVZ, podle kterého taková osoba nesmí být podjata ve vztahu k VZ a k uchazečům o zakázku. Dále osoba nesmí být zmocněna k zadání veřejné zakázky, vyloučení dodavatele z účasti v řízení, zrušení řízení, rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího návrhu, 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 poté kontrolovat realizaci zakázky. Ustanovení ZVZ se vztahuje pouze na služby spojené se zadáním zakázky, nikoli na služby poskytované po podpisu smlouvy. Ustanovení ZVZ se taktéž nevztahuje na zastupování zadavatele v případě VZMR .
- Pravděpodobnost rizika zvyšuje také celková netransparentnost případného zastupování obce v zakázce třetí osobou. Vnitřní předpisy nevymezují informační povinnosti úřadu ohledně zveřejňování informací o působení třetích osob v procesu VZ.**

#### DOPORUČENÍ:

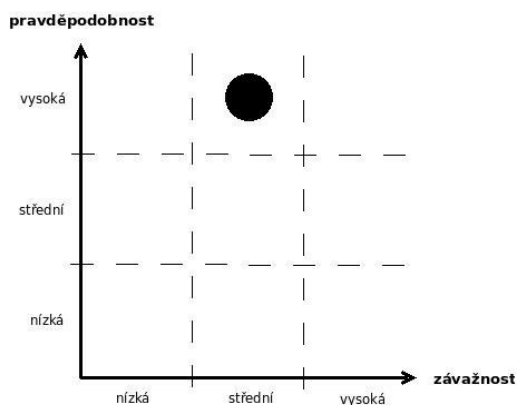
V interních předpisech doporučujeme nad rámec ZVZ vymezit používání mandatařů v zakázkách.

- 1) stanovit jasnou hranici VZ kdy lze služeb mandatařů využívat, např. pouze pro VZ nad limitem VZMR.<sup>2</sup> 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 mandataře. Předpisy by měly vyloučit možnost, aby mandatař zároveň mohl administrovat zadání VZ a kontrolovat její realizaci.

<sup>2</sup> záleží na celkové struktuře zadávaných VZ a reálných potřebách obce úřadu využívat ve VZ externích služeb.

- 3) adekvátně promítnou vnitřní předpisy o VZ do smluvních podmínek s mandatářem (např. formulace hodnotících kritérií – viz riziko č. 6, výkaznictví VZ podle RLVS – viz riziko č. 2, součinnost při projednávání změn ve smlouvách – viz riziko č. 3).

## Riziko č. 2: ovlivnění věcné kontroly plnění VZ vedením obce (starostou, místostarostou)



Vzhledem k nedostatečnému vymezení osobní odpovědnosti za přípravu zakázky, lze stěží odhadnout, zda jsou sloučeny funkce přípravy VZ s věcnou kontrolou její realizace. V takovém případě by hrozilo nežádoucí ovlivnění kontroly realizace VZ, protože by se kontrolující osoba mohla dostat do střetu zájmů při kontrole vlastní činnosti (zpracování zadávacích podmínek). V horším případě může být taková osoba již od iniciační fáze VZ korupčně smluvna s dodavatelem na krytí případného odchýlení od smluvních podmínek v zájmu dosažení korupčního zisku.

Vnitřní pravidla obce stanovují kontrolní mechanismy VZ především ve směrnících k finanční kontrole - předběžná, průběžná a následná řídicí kontrola. Z hlediska rizika ovlivnění kontroly je klíčová právě průběžná kontrola, kterou dle matice odpovědností v čl. C, odst. II směrnice k finanční kontrole vykonává starosta nebo místostarostové obce – obcí poskytované a přijímané služby.

**Korupčně riziková je hlavně koncentrace monopolu moci v rukou starosty (případně místostarosty),** pokud se aktivně podílí na přípravě zakázky a zároveň kontroluje soulad realizace se smluvními podmínkami. Stejně tak bude existovat podobné riziko v případech, kdy starosta těmito úkony pověří stejného zaměstnance, který je mu přímo podřízen. Zároveň s tím není detailněji stanoven postup takové kontroly, **odpovědná osoba má tak značnou volnost v rozhodování jakou má mít kontrola formu, jaký je kontrolní postup a rozsah kontroly. O kontrole není povinnost vést žádný protokol.**

V rámci kontrolního systému obce je dále interními pravidly upravena působnost kontrolního výboru (čl. 10 organizačního řádu, směrnice o kontrolní činnosti), který má dostatečné pravomoci namátkově kontrolovat realizaci VZ. Nejsou však podrobněji vymezeny závazné mechanismy této kontroly, které by garantovaly určitou akceschopnost tohoto orgánu v kontrole VZ. Zvláště v případě neútle politické reprezentace kontrolovat VZ zadávané obcí.

Bohužel vnitřní předpisy nenařizují zveřejňovat informace o VZ po podpisu smlouvy. Aktéři veřejné kontroly tak nemohou identifikovat případné problémy v realizaci zakázky, což usnadňuje krytí korupční transakce představiteli města.

### DOPORUČENÍ:

Odpovědnosti za hlavní úkony ve veřejné zakázce by měly být rozděleny mezi více na sobě nezávislých subjektů (osob, odborů), tak, aby byla garantována určitá úroveň objektivit následné kontroly plnění předmětu zakázky a dodržování smluvních podmínek. Cílem opatření by mělo být oddělení fází přípravy, organizace řízení a výběru dodavatele od následné kontroly realizace zakázky. Vzhledem k pravděpodobným omezeným personálním možnostem obecního úřadu Psáry a přímému řízení zaměstnanců úřadu starostou však nelze reálně tento mechanismus nastavit.

Alternativní řešení zlepšení kontroly VZ může spočívat ve více systematickém výkaznictví VZ a v pravidelném informování orgánů obce o zadaných VZ. Taktéž je vhodné více zapojit aktéry vnější veřejné kontroly (viz. doporučení k riziku č. 5).

Proto doporučujeme:

**1) zřídit tzv. rodný list veřejné zakázky (RLVZ), který by obsahoval 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)

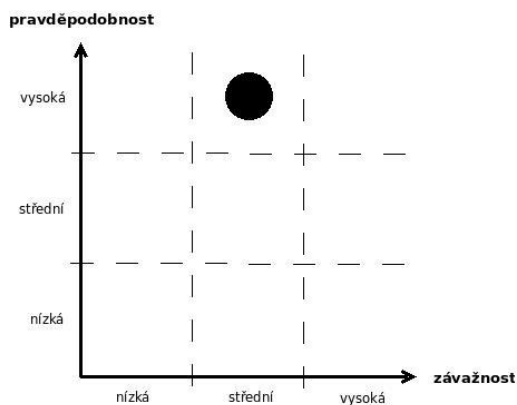
ad 10: hodnocení práce dodavatele

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.

**2) nastavit kontinuální informování orgánů obce o zadávaných veřejných zakázkách.** Zaměstnanec (zaměstnanci) pověřený určitým úkonem ve VZ by měl povinnost evidovat tyto úkony v RLVZ včetně svého podpisu. Pověřená osoba by měla povinnost předávat RLVZ pravidelně radě obce a kontrolnímu výboru zastupitelstva, 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. 3: Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejných zakázek.



Toto riziko úzce souvisí s výše uvedeným rizikem neobjektivní a ovlivnitelné kontroly realizace zakázek (č. 2) a rizikem zneužití postavení mandátáře (č. 1). Vzhledem k omezeným kapacitám úřadu je pravděpodobné, že intenzivněji bude využívat služeb třetích osob pro kontrolu realizace VZ. 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. **Existuje velká volnost v rozhodování o změně smluvních podmínek. Vnitřní směrnice obce 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.).

**Transparentnost je v případě změny smluvních podmínek velmi nízká, interní předpisy neregulují žádným způsobem zveřejňování informací o změnách smluv a výsledných parametrech předmětu VZ.**

#### DOPORUČENÍ:

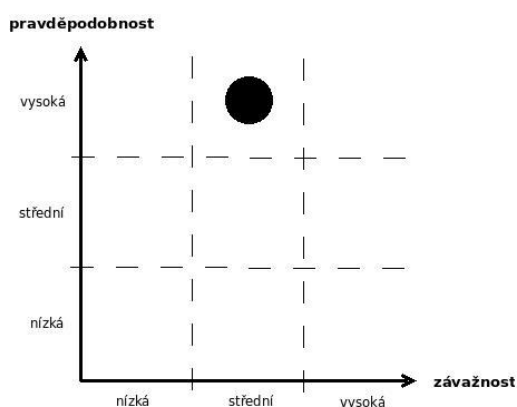
V interních pravidlech obce by měli být stanoveny závazné mechanismy schvalování případných změn ve smluvních podmínkách s dodavatelem v průběhu realizace a podmínky pro změny ve smlouvách na VZMR v jejich horní hranici. Cílem doporučení je zajistit určitou míru objektivity při posuzování oprávněnosti 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 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>3</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. 4: manipulace při zadávání VZMR



Zadávací VZMR upravuje Metodika zadávání VZ podle ZVZ, ta detailněji rozděluje VZMR podle hodnoty a druhu a stanovuje základní postup zadání VZMR dodavatelům.

Interní pravidla však podrobněji nevymezují formální náležitosti zadávacího řízení na VZMR čímž umožňují **velkou volnost v rozhodování ve formulování zadávacích podmínek, zejména:**

- nejsou stanoveny minimální náležitosti výzvy k podání nabídek, výzvy tak nemusí vždy obsahovat všechny nutné informace k úspěšné účasti v zadávacím řízení. Například hrozí, že u některých zakázek budou úmyslně některé zadávací podmínky zamlčeny a budou známy pouze předem preferovanému dodavatelovi. Nebo v opačném případě, budou požadovány natolik specifické podmínky, které znemožní účast více nabídek. Obdobná situace může nastat v případech, kdy je pro zadání zakázky nutná zadávací dokumentace, jejíž minimální náležitosti taktéž nejsou vymezeny.
- chybí stanovení soutěžní lhůty u VZMR na stavební práce do 200, resp. do 600 tis. Kč čímž může docházet k manipulaci v soutěži o tyto VZMR, např. stanovením neúměrně krátké lhůty pro podání nabídek.
- nejsou vymezeny jednotné postupy hodnocení nabídek, což může vést k manipulativnímu hodnocení, nerovné soutěži a výběru předem preferovaného dodavatele (více rozvedeno v riziku č. 6).

**Interní směrnice taktéž nedefinují osobní odpovědnosti** při zadání zakázek, vyjma odpovědnosti za výběr dodavatele (rada nebo zastupitelstvo obce) a podpis smlouvy (starosta). Není tak zřejmé, kdo

<sup>3</sup> v takovém případě je nutné smluvně tyto osoby zavázat k patřičné součinnosti při posuzování navrhovaných změn smlouvy s dodavatelem.

z obecního úřadu má v kompetenci přípravu zadávacího řízení – formulování zadávacích podmínek, oslovení vybraných dodavatelů atp. Vzhledem k velikosti obecního úřadu se může jevit riziko zneužití nejasné osobní odpovědnosti v přípravě zakázky spíše jako podružné a méně pravděpodobné, ale přispívá k nejasnostem při vnějším veřejném dohledu na zakázku.

Existence rizika je značně podmíněna **absencí forem otevřené soutěže ve VZMR**, kdy je v podstatě na vůli pověřené osoby, jaké dodavatele a kolik vyzve k podání nabídky. Hrozí tak riziko opakované vyzývání stejných dodavatelů nebo přímo existence tajné dohody mezi dodavatelem a zaměstnancem zadavatele, která by prakticky anulovala prvky veřejné soutěže.

## DOPORUČENÍ

Vnitřní předpisy by měli podrobněji upravovat formální náležitosti zadávání VZMR a dále vymezit základní osobní odpovědnosti ve fázi přípravy řízení a výběru dodavatele VZ. Doporučujeme proto, aby interní pravidla nově upravovala:

### 1) pro všechny VZ

- vymezení osobní odpovědnosti za jednotlivé kroky v přípravě zadávacího řízení (např. definování předmětu VZ, zpracování zadávací dokumentace, výzvy k podání nabídek, návrh členů hodnotící komise, volba řízení, výběr dodavatelů k podání výzvy, vyhlášení řízení atp.)

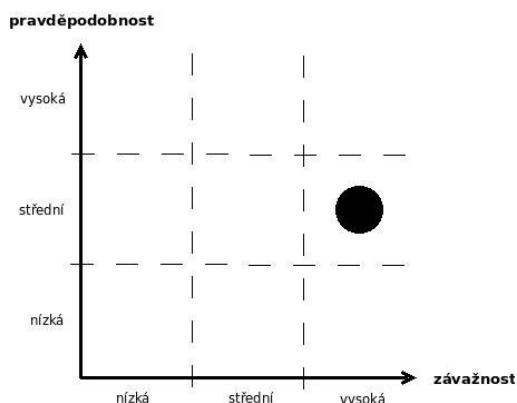
### 2) pro zadávání VZ nad limit VZMR

- závazně preferovat volbu otevřeného řízení, ostatní řízení používat ve výjimečných případech s odůvodněním odklonu od otevřeného řízení.

### 3) pro zadávání VZMR

- metodicky upravit zadávací řízení pro VZMR tak, aby zadavatel akceptoval nabídky také od předem neoslovených dodavatelů. Tedy určitá forma „polootvřeného“ řízení s předpokladem náležité publicity výzvy k podání nabídek, aby se řízení mohli neoslovené dodavatele účastnit (zveřejnění výzvy na internetu města),
- stanovit obsahové minimum pro výzvu a zadávací dokumentaci,
- stanovit způsoby hodnocení nabídek (postupovat analogicky k ZVZ) (více rozvedeno v doporučení k riziku č. 6),
- stanovit minimální lhůty pro VZMR do 200, resp. 600 tis. Kč,
- stanovit povinnost oznamovat výsledek řízení neúspěšným uchazečům.

## Riziko č. 5: 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). **Existuje značná volnost v rozhodování jaké informace o VZ, v jakém rozsahu a čase, jakým způsobem mají být**

**zveřejněny. Zveřejňování informací je tak založeno spíše na neformální dohodě a zvyku, kdy hrozí, že informace o některých zakázkách nemusí být úmyslně zveřejněny.**

Tím je zvýšena pravděpodobnost korupce zejména v případech celkového selhání integrity zaměstnanců úřadu a politického vedení obce. Riziko je samozřejmě vyšší u VZMR, které nezadávají zadavateli žádné informační povinnosti.

Reálné riziko snižuje do určité míry skutečnost, že obec na svých webových stránkách <http://psary.cz/verejne-zakazky> začala<sup>4</sup> zveřejňovat informace o VZ, strukturovaných do přehledné a uživatelsky jednoduché veřejné databáze VZ. Díky tomu jsou volně k dispozici detailní informace o výzvě k podání nabídek a hodnocení nabídek.

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.

**Vzhledem k absenci formálního rámce pro zveřejňování informací o VZ a k relativně krátkému provozu databáze VZ však není jisté, jaké další informace budou zveřejňovány o dalších krocích v zakázce** (např. uzavřená smlouva a smluvní dodatky, konečná cena a další parametry zakázky atp.). 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.

## **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

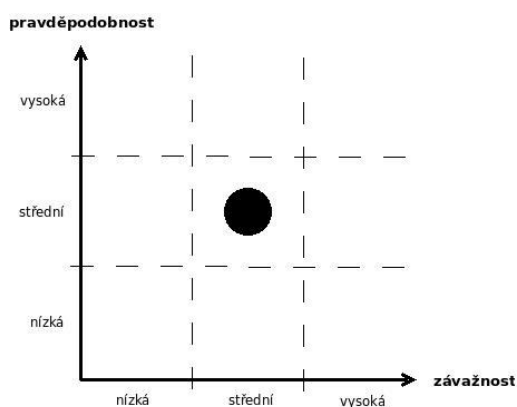
---

<sup>4</sup> první výzva k podání nabídek je datována k 9. červnu 2011

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. 2), 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. 6: manipulativní hodnocení nabídek



Riziko úzce souvisí s rizikem manipulace VZMR, ale týká se také manipulace hodnocení nabídek VZ zadávaných podle ZVZ. V interních předpisech nejsou stanoveny závazné způsoby hodnocení nabídek ve VZMR, což způsobuje **velkou volnost v hodnocení nabídek** a může vést k vážnému riziku nežádoucí manipulace hodnocení nabídek a ovlivnění celého zadávacího řízení ve prospěch předem vybraného dodavatele. Mohou být snadno navrhována netransparentní kritéria hodnocení, která např. umožňují více výkladů, jsou založena na subjektivním hodnocení atp. a nelze zpětně přezkoumat objektivitu hodnocení nabídek.

**Nastavení hodnotících kritérií bez další regulace interními předpisy obce může být rizikové také u VZ zadávaných podle ZVZ**, a to přesto, že jsou způsoby hodnocení a volba kritérií vymezeny v § 78 ZVZ (podle nejnižší ceny nebo ekonomicky nejvýhodnější nabídky). Rizikové může být vícekritériální způsob hodnocení - podle ekonomické výhodnosti nabídky, zejména pokud jsou použity k hodnocení nabídek kvalitativní (slovní) kritéria bez další podrobnější metodiky způsobu hodnocení.

Riziko taktéž může hrozit v případech, kdy jsou některá z dílčích kritérií sice kvantitativní povahy, ale prakticky nevyjadřují ekonomickou výhodnost nabídky a mají spíše povahu smluvních podmínek (např. výše smluvní pokuty, délka záruční lhůty atp.), jejichž nadsazení v soutěži může popřít konečnou výhodnost nabídky pro zadavatele.

## **DOPORUČENÍ:**

**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,
- 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).