



**MAPA KORUPČNÍCH RIZIK V OBLASTI ZADÁVÁNÍ
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK
města Karlovy Vary**

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 s veřejnými zakázkami zadávanými příspěvkovými organizacemi a obchodními společnostmi města, které jsou zadavateli dle ustanovení §2 ZVZ.	vysoká	střední/vysoká
2	Neobjektivní a korupčně ovlivnitelná kontrola realizace veřejných zakázek	střední	vysoká
3	Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejných zakázek	střední	vysoká
4	Manipulace veřejných zakázek ze strany třetí osoby, která zastupuje zadavatele v řízení	vysoká	střední
5	Omezené možnosti externí veřejné kontroly (nízká transparentnost procesu přípravy, zadání a realizace zakázek)	vysoká	střední
6	Manipulace ve veřejných zakázkách malého rozsahu	střední	střední
7	Manipulativní hodnocení nabídek	střední	střední

II. Hlavní doporučení

č.	doporučení
1	Stanovit povinnost organizací města řídit se pravidly města pro VZ, nastavit systém informování orgánů města o VZ zadávaných organizacemi.
2	Zřízení kontrolního odboru, který přebírá kompetence za VZ po podpisu smlouvy. Vykazování všech úkonů ve VZ zavedením tzv. rodného listu veřejné zakázky (RLVZ).
3	Stanovit závazný postup zadavatele při změnách smluvních podmínek, projednávat změny v komisi, zakázat podstatné změny ve smlouvě.
4	Vymezit používání a působení třetích osob (tzv. mandatářů) ve veřejných zakázkách. Prevence střetu zájmů mandatářů.
5	Stanovit jednotný informační standard pro VZ nad 100 tis. Kč – informace o všech fázích VZ.
6	Stanovit závazné způsoby hodnocení nabídek u VZMR a lhůty pro podání nabídek. Akceptace nabídek od předem neomezeného počtu uchazečů o zakázku
7	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.

III. Metodika tvorby mapy rizik

Zdroje informací:

- oficiální interní předpisy města: Směrnice o vnitřním kontrolním systému, Směrnice o interním auditu, Zásady pro zadávání veřejných zakázek, Organizační řád Magistrátu města Karlovy Vary, Kontrolní řád.

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.

¹ 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).

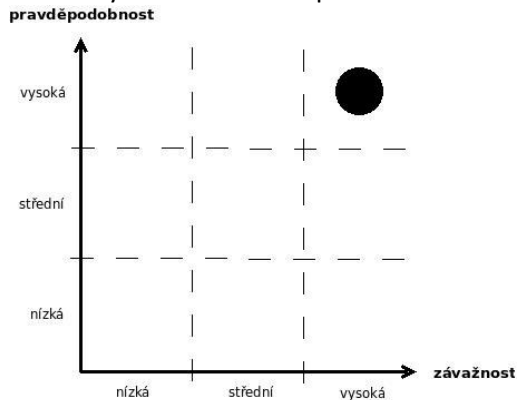
Tab. 3

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)

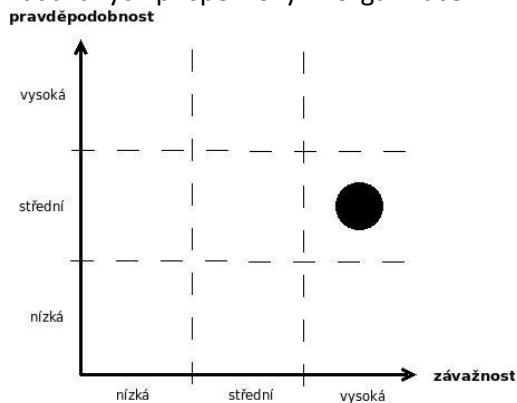
IV. Analýza korupčních rizik a doporučení

RIZIKO č. 1: Manipulace s veřejnými zakázkami zadávanými příspěvkovými organizacemi a obchodními společnostmi města, které jsou zadavateli dle ustanovení §2 ZVZ.

zadávaných obchodními společnostmi města



zadávaných příspěvkovými organizacemi města



Zásady pro zadávání veřejných zakázek Městem Karlovy Vary (dále jen „zásady“) **nejsou obdobně promítnuty do zadávacích postupů příspěvkových organizací (dále jen „p. o.“) a obchodních společností založených nebo ovládaných městem.** Existuje zejména příliš velká volnost v rozhodování o způsobu výběru dodavatele (podoba zadávací dokumentace, kvalifikace, volba řízení, způsob hodnocení, zveřejňování informací atp.), která může být zneužita pro korupční jednání. Riziko možné manipulace a korupce bude pravděpodobněji u veřejných zakázek malého rozsahu (dále jen „VZMR), zvláště u takových, které se svým rozsahem přibližují k zákonným limitům (2 mil. Kč pro dodávky a služby, 6 mil. Kč pro stavební práce). Takové 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.

Korupční rizika jsou přítomná také ve fázi realizace a ukončení zakázek obchodními společnostmi.

Ty nepodléhají kontrolním mechanismům města, na rozdíl od zakázek p. o., na které se vztahuje veřejnosprávní kontrola pověřených zaměstnanců a útvaru interního auditu podle Kontrolního řádu. V případě veřejnosprávní kontroly p. o. však nejsou pro veřejné zakázky stanoveny žádné nástroje systematické kontroly, které by zajišťovaly minimální pravidelnost a rozsah kontroly (platí zejména o následnou kontrolu zakázek prováděnou OVAK). Pro oba druhy subjektů je také charakteristická nulová transparentnost veřejných zakázek, což znemožňuje vnější veřejnou kontrolu hospodárného a účelného naplňování veřejných zájmů.

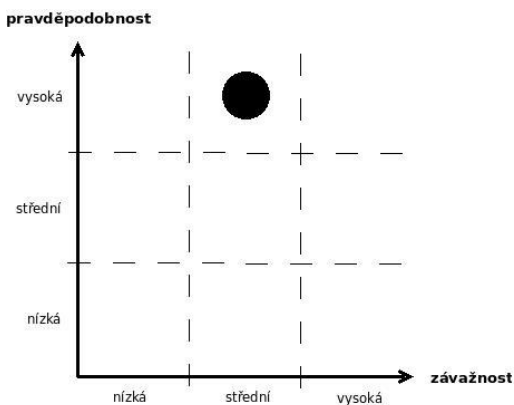
Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: vzhledem k absenci povinností řídit se zadávacími směrnici, nejsou u zadavatele jasné stanoveny rozhodovací kompetence o zadání zakázek. Je proto přítomné riziko možnosti monopolně rozhodovat o definování potřeby, způsobu zadání zakázky. U obchodních společností je riziko monopolu rozšiřuje také na fázi kontroly plnění smluvních povinností jednou osobou, např. jednatelem společnosti.
+ volnost v rozhodování	vysoká: obchodní společnosti nemají povinnost řídit se obdobně zadávacími směrnici zřizovatele, hrozí tak riziko poptávání zbytečného nebo předraženého předmětu zakázky, volby manipulativních soutěžních podmínek nebo nevhodného způsobu hodnocení, podpisu nevýhodné smlouvy s dodavatelem atp. Riziko bude úměrně větší v případě zadávání VZMR, které nepodléhá povinnostem plynoucích z ZVZ a neúspěšní uchazeči ani nemají k dispozici žádné formální opravné prostředky v případě neférového jednání zadavatele.
- transparentnost	nízká: vzhledem k absenci vnitřních předpisů platných pro zadávací činnosti není zřejmá osobní odpovědnost jednotlivých zaměstnanců a vedení těchto subjektů. 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.

DOPORUČENÍ:

Doporučujeme u zakázek zadávaných příspěvkovými organizacemi a obchodními společnostmi 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. 2) s případným ústním projednáním.

RIZIKO č. 2: Neobjektivní a korupčně ovlivnitelná kontrola realizace veřejných zakázek



Kontrolní mechanismy veřejných zakázek zadávaných městem jsou definovány zejména (i) ve směrnici o vnitřním kontrolním systému (dále jen „svks“) – zajištění předběžné, průběžné a následné

řídící kontroly veřejných výdajů, (ii) ve směrnici o interním auditu (dále jen „sIA“) - průběh a rozsah kontrola prováděné OVAK a (iii) přeneseně také v zásadách, kde jsou zadavateli uloženy povinnosti zveřejňovat určité informace o zakázkách na internetu města nutné pro fungování vnější veřejné kontroly.

(i) řídící kontrola

Riziko se podstatně projevuje u provádění a personálního zajištění všech forem řídící kontroly, kdy je koncentrována rozhodovací pravomoc o všech fázích veřejné zakázky do rukou vedoucího věcně příslušného odboru magistrátu města (dále jen „MM“). Ten je podle čl. 3, odst. 7 sVKS zpravidla příkazcem operace, který je zároveň odpovědný za předběžnou kontrolu před vznikem závazku (čl. 6, odst. 3 sVKS) a následnou kontrolu plnění smlouvy ze strany dodavatele zakázky (čl. 8, odst. 2, čl. 10, odst. 2 sVKS). Na předběžné kontrole se sice podílí taktéž osoba odpovědná za rozpočet - ekonom daného odboru (čl. 3, odst. 8 sVKS), jehož potvrzení předběžné kontroly je nutné pro provedení pokynu k zajištění platby vedoucím zaměstnancem odpovědným za účetnictví (čl. 8, odst. 4 sVKS). **Ekonom odboru je však při kontrole přímo podřízen vedoucímu odboru a proto zde existuje reálné riziko ohrožení objektivitu a snadného ovlivnění takové kontroly z titulu úřední nadřízenosti a podřízenosti.** Obdobný problém se také objevuje v případě průběžné řídící kontroly (čl. 9 sVKS) , kde není vždy jisté, že ji bude provádět zaměstnanec věcně příslušného odboru. Pokud však ano, je zde značné riziko, jelikož ji bude v rámci hierarchického řízení provádět podřízený vedoucího odboru – příkazce operace.

Závislost podřízených zaměstnanců, kteří vykonávají některou ze složek řídící kontroly, na vedoucím odboru je posílena také způsobem řešení porušování právních předpisů a oznamování pokusů o činění nátlaků na zaměstnance, aby právní předpisy porušovali (čl. 11, odst. 3 a 4. sVKS). Tímto mechanismem je zcela na vůli vedoucího odboru, zda bude činit sám nátlak na své podřízené k porušení předpisů a zároveň je to on, kdo rozhoduje, zda budou odchylky zaměstnanců od právních předpisů oznamovány vyšší stupňům organizace zadavatele.

Princip kontroly „4 očí“ je tedy reálně v kontrole veřejných zakázek zajištěn zejména kontrolní funkcí správce rozpočtu a hlavního účetního definovaných v čl. 3, odst. 9, 10. I zde je však poněkud nejasné jejich zapojení do předběžné řídící kontroly, jelikož dle ustanovení čl. 5, odst. 2 sVKS mají tuto kontrolu zajišťovat, avšak v detailnějším vymezení schvalovacího procesu v čl. 6, 7 se s jejich kontrolou nepočítá. Správnost postupu tak kontrolují až po vzniku závazku v rámci schvalování plateb dle čl. 8 sVKS.

Vícetupňová kontrola výdajů na veřejné zakázky je tak zajištěna zejména z hlediska formální kontroly plnění povinností (soulad s rozpočtem, podpisovým vzorem, smluvním vzorem atp.). Věcná kontrola přípravy a realizace zakázky je však plně v kompetenci věcně příslušného odboru. Riziko tak spočívá v úmyslném zamlčování nebo chybném referování o reálném stavu v zájmu krytí korupčních transakcí.

(ii) vnitřní audit a kontrola

Na druhou stranu může být pravděpodobnost rizika korupčního vlivu na veřejné zakázky do určité míry snížena zjišťovací činností útvaru interního auditu a kontroly (OVAK), který má dle svého statutu taktéž zkoumat efektivnost, hospodárnost a účelnost výkonu veřejné správy (čl. 2, ods. 1d statut OVAK). Nicméně možnosti auditu veřejných zakázek záleží na vůli vedení města (primátorovi) při sestavování plánu auditních prací, a ve vnitřních předpisech není žádná záruka systematického zjišťování hospodárnosti a účelnosti výdajů vynaložených na veřejné zakázky.

Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: věcná předběžná, průběžná a následná kontrola zakázek bude zpravidla sloučena do působnosti vedoucího věcně příslušného odboru. Existuje značné riziko, že úmyslně ovlivní kontrolu prováděnou jeho podřízenými 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. Určitá nejistota panuje také v zapojení správce rozpočtu do předběžné kontroly, což je důležité pro zamezení realizace zbytečných nebo předražených veřejných projektů. Velká volnost v rozhodování panuje u OVAK, kdy není zajištěn systematický dohled nad oblastí veřejných zakázek a pravidelné vyhodnocování tohoto druhu veřejných výdajů.
- transparentnost	nízká: nejsou volně dostupné žádné informace o způsobu realizace zakázek. 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 objektivit 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

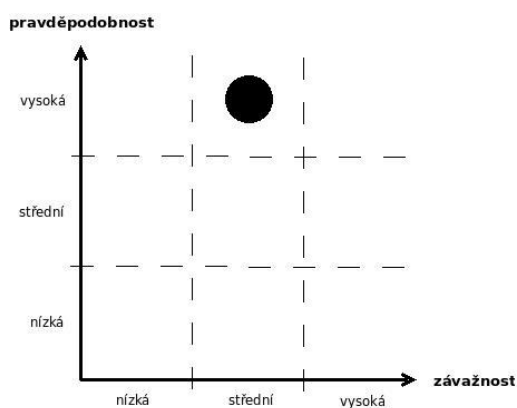
Předmětem hodnocení by bylo vyhodnocení konečných parametrů realizované zakázky podle stejné metody, jakou byla hodnocena původní nabídka. Součástí by bylo také posouzení, zda byly dodavatelem splněny všechny smluvní podmínky včetně zdůvodnění případných změn. Hodnocení bude negativní, pokud konečné 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.

V rámci úřadu magistrátu doporučujeme zřízení kontrolního odboru, který není zapojen do předcházejících úkonů souvisejících s přípravou zakázky, organizací soutěže a výběrem dodavatele.

Tento odbor by mohl v rámci úřadu přebírat agendu veřejných zakázek 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). Podmínkou by byla povinnost aktivní součinnosti zaměstnanců, kteří činili předcházející úkony v zakázce. Zároveň by kontrolní odbor všechny kontrolní závěry dával na vědomí vedoucímu věcně příslušného odboru. Případné nesrovnalosti a chyby v realizaci zakázek by pověřený zaměstnanec odboru referoval radě města, kontrolnímu výboru zastupitelstva a internímu auditorovi.

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 věcné kontroly zakázek (č. 2). Výstupy takové kontroly přitom mají objektivně referovat o skutečném stavu realizace zakázky a jsou předpokladem pro racionální rozhodnutí zadavatele o případných změnách smluvních podmínek. 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 neúměrně navyšována
- transparentnost	nízká: nejsou volně dostupné informace o smluvních dodatcích, vyjma povinnosti zveřejnit konečnou cenu a hodnocení dodavatele.

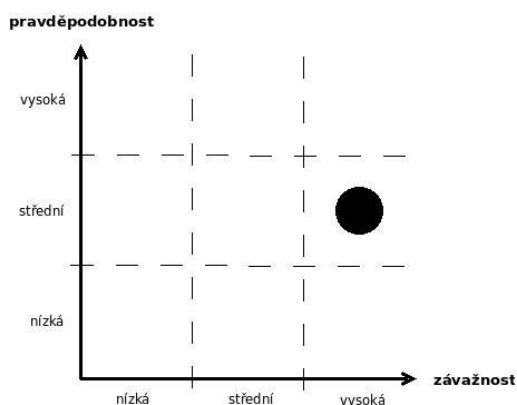
DOPORUČENÍ:

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 plnění předmětu VZ. 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 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 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. 4: 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

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

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 (příprava řízení, kontrola realizace). 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.

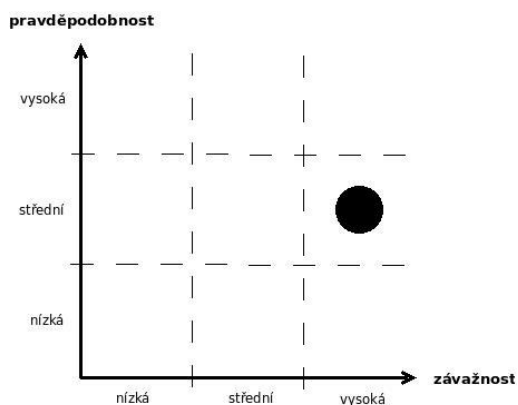
Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	vysoký: není nijak upraveno působení třetí osoby v zadávacím řízení. Té mohou být reálně svěřeny rozsáhlé pravomoci určovat podmínky zadání a realizace zakázky a v případě složitějších zakázek nemusí mít zadavatel klíčové fáze zakázky zcela pod 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	Nelze hodnotit: 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.). Ze strany zadavatele existuje velká volnost v rozhodnutí, jaké úkony budou mandatáři svěřeny.
- 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. 5: Omezené možnosti externí veřejné kontroly (nízká transparentnost procesu přípravy, zadání a realizace zakázek)



Informační povinnosti o zadávaných veřejných zakázkách jsou upraveny v čl. 14, odst. 3 Zásad pro zadávání veřejných zakázek, konkrétně povinnost zveřejňovat na internetových stránkách města informace o všech uzavřených veřejných zakázkách, minimálně pak smlouvu o dílo, celkovou zaplacenou cenu a vyhodnocení veřejné zakázky z hlediska dodržení lhůty, ceny a kvality. Zveřejňování ostatních informací o VZ se neřídí interními předpisy (vyhlášení VZ, zadávací dokumentace atp.). Namátkovou kontrolou portálu města k veřejným zakázkám <http://www.mmkv.cz/index.asp?menu=398> bylo zjištěno, že jsou většinou zveřejňovány tyto dokumenty: výzvy k podání nabídek, zadávací dokumentace, hodnocení nabídek, uzavřené smlouvy. Bohužel ne vždy jsou u konkrétní veřejné zakázky všechny tyto dokumenty k dispozici, i když z informací je jisté, že smlouva s dodavatelem je již delší dobu uzavřena. U realizovaných zakázek také nejsou k dispozici informace o ukončené zakázce, dochází tak porušování čl. 14, odst. 3 Zásad pro zadávání veřejných zakázek. Hrozí tak riziko, že některé informace o VZ nebudou zveřejňovány v zájmu krytí manipulace v zakázce.

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	Není relevantní vzhledem k absenci vymezení osobní odpovědnosti za zveřejňování informací
+ volnost v rozhodování	střední/vysoká: formálně je vymezena povinnost zveřejňovat informace o výzvě k podání nabídek a výsledku VZ. Není však vymezena osobní odpovědnost za plnění povinnosti, což je možný důvod neplnění povinnosti v praxi. Zveřejňování ostatních informací není předpisy regulováno (druhá rozsah informace, čas zveřejnění). Reálně tak je o jednotlivých VZ informováno v různém rozsahu s rizikem záměrného nezveřejňování určitých dokumentů.
- transparentnost	nízká: o většině VZ je reálně poskytováno hodně informací o zadání zakázky, avšak nejsou k dispozici informace o fázi realizace a ukončení VZ. Mnohem neuspokojivější je však absence záruky, že informace o VZ jsou kompletní.

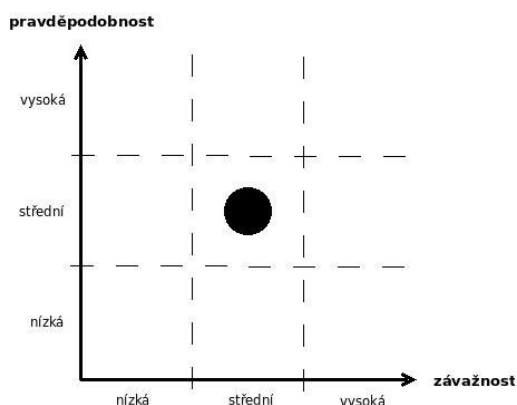
DOPORUČENÍ:

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. 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: Manipulace ve veřejných zakázkách malého rozsahu



Zásady v odd. B, čl. 6 definují základní zadávací postupy pro VZMR – vyhlášení zakázky, otevírání nabídek a hodnocení nabídek, výběr dodavatele a uzavření smlouvy. Bohužel však není vymezen detailnější postup pro stanovení zadávacích podmínek, které prakticky ovlivňují průběh veřejné soutěže a celkový výsledek veřejné zakázky. Není stanoven způsob hodnocení nabídek a délka lhůt

pro podání nabídek. Riziko manipulace zakázek umocňuje fakt, že zadávací řízení stanovené v zásadách neumožňuje otevřenou soutěž předem neomezeného počtu uchazečů, což značně ulehčuje výběr předem preferovaného dodavatele. Riziko je přítomné zejména u zakázek s hodnotami blížících se zákonným limitům pro VZMR, které jsou již svým rozsahem korupčně atraktivní.

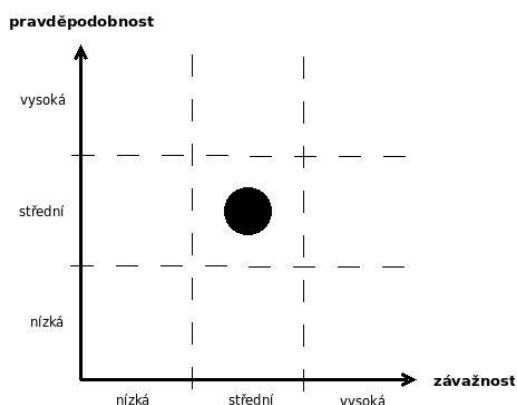
Naplnění definičních znaků rizika korupce	
+ monopol moci	střední: pověřený zaměstnanec má v kompetenci celou přípravu zakázky (definování podmínek, způsob hodnocení) a organizaci soutěže (výběr zájemců k obeslání).
+ volnost v rozhodování	vysoká: soutěžní podmínky mohou být vymezeny dosti libovolně, lze tak snadno stanovit diskriminační nebo manipulativní podmínky (např. zbytečné požadavky na dodavatele, krátké soutěžní lhůty, nejasný způsob hodnocení atp.).
- transparentnost	střední: dle čl. 6, II., odst. 1 a) zásad je povinnost zveřejnit na internetových stránkách města poptávku po obeslání zájemců. Není však stanoven rozsah zveřejněných informací, tedy podoba poptávky a také minimálně doba pro zveřejnění. Zveřejněné informace o vyhlášené zakázce tak nemusí být vždy dostatečné pro veřejnou kontrolu regulérnosti soutěže a to také zpětně po jejím ukončení. Hrozí, že u některých vyhlášených zakázek mohou být určité informace úmyslně zamlčovány.

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“ řízení³ s předpokladem náležitě publicity výzvy k podání nabídek, aby se řízení mohli neoslovení dodavatelé účastnit (včasné zveřejnění výzvy na internetu města)
- stanovit minimální lhůty pro podání nabídek,
- stanovit závazný způsob hodnocení nabídek (nejnižší cena, ekonomicky nejvýhodnější nabídka) (více viz doporučení k riziku č. 7).

RIZIKO č. 7: Manipulativní hodnocení nabídek



³ obdoba mechanismu zjednodušeného podlimitního řízení podle § 38 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. 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	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	střední: není vždy jisté, že budou zveřejněny informace o postupu a způsobu hodnocení podaných nabídek (souvislost s rizikem č. 5)

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.