



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

Zpracoval:  
Mgr. Martin Kameník

Oživení, o. s., únor 2012

**bez  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	Omezené možnosti externí veřejné kontroly	vysoká	střední
3	Ovlivnění věcné kontroly plnění VZ vedením obce	vysoká	střední
4	Nevýhodné změny smluvních podmínek s dodavatelem v průběhu realizace veřejných zakázek	střední	vysoká
5	Manipulace v zadávacích řízeních na VZMR do 500 tis. na služby a dodávky, a do 3 mil. Kč na stavební práce	střední	střední
6	Manipulace VZMR do 200 tis. Kč oprávněnou osobou	nízká	vysoká

## 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 jednotný informační standard pro všechny VZ – informace o všech fázích VZ.
3	Zavést tzv. rodný list veřejné zakázky, průběžné informování orgánů obce o zadávaných VZ.
4	Stanovit závazný postup zadavatele při změnách smluvních podmínek, projednávat změny v komisi, zakázat podstatné změny ve smlouvě.
5	Umožnit otevřenou soutěž, akceptovat všechny nabídky splňující podmínky pro účast v řízení od předem neomezeného okruhu uchazečů.
6	Stanovit hranici drobných nákupů, nad kterou je potřeba soutěžit a povinně zveřejňovat informace o VZ.

## III. Metodika tvorby mapy rizik

### Zdroje informací:

směrnice obce Tisá: Zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, Směrnice k finanční kontrole, Organizační řád

### 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> v angl. originálu „Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability, 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 (např. obcí do 5 tis. občanů) plně uplatnit metodiku identifikace korupčních rizik a navržení 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 v rozhodování o VZ, 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 zejména z hlediska volnosti v rozhodování představitelů obce a transparentnosti celého procesu.

Základní charakteristiku definičních znaků korupčních rizik obsahuje následující tabulka:

Tab. 1

<b>Definiční znaky rizika korupce</b>	
+ 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 obce. Korupce snižuje zejména rovný přístup k uchazečům (dodavatelům) v soutěži a snižuje věrohodnost obce 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 nebo vedení obce, je schopna ovlivnit některý z hlavních rozhodovacích kroků ve veřejné zakázce ve prospěch aktérů korupce. Korupce může významně poškodit efektivitu vynaložených prostředků obce 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 obce na veřejné zakázky. Dochází k závažnému zneužívání svěřených pravomocí na nejvyšší úrovni, které 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)

### Dopady novely ZVZ

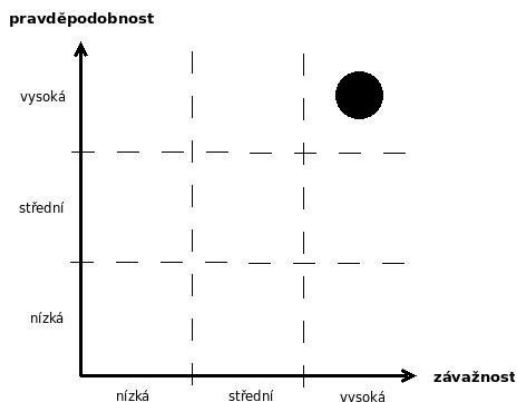
Od 1. dubna 2012 bude účinná novela ZVZ, která přináší podstatné změny pro veřejné zadavatele:

- 1) snížení limitů pro VZMR na 1 mil. Kč pro dodávky a služby, na 3 mil. Kč na stavební práce,
- 2) nové informační povinnosti nad hranici VZMR
- 3) zveřejňování smluv na realizaci VZ s hodnotou přesahující 500 tis. Kč bez DPH

Formulovaná doporučení již počítají s těmito změnami.

## IV. Analýza korupčních rizik a formulace 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 mandátář 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 mandátáře (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.

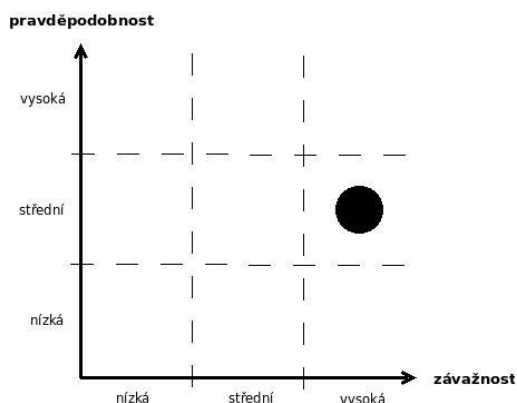
Zastupování zadavatele v případě podlimitních a nadlimitních VZ upravuje ustanovení § 151 ZVZ, podle kterého taková osoba nesmí být podjatá ve vztahu k VZ a k uchazečům o zakázku. Dále osoba nesmí být zmocněna k zadání veřejné zakázky, vyloučení dodavatele z účasti v řízení, zrušení řízení, rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího návrhu, zrušení soutěže o návrh či rozhodnutí o způsobu vyřízení námitek. Uvedený zákonný rámec však neposkytuje ochranu před zneužitím sloučených pravomocí mandátáře 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 mandatářů v zakázkách.

- 1) stanovit jasnou hranici VZ kdy lze služeb mandatářů využívat, např. pouze pro 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 mohl administrovat zadání VZ a kontrolovat její realizaci.
- 3) adekvátně promítnou vnitřní předpisy o VZ do smluvních podmínek s mandatářem (např. formulace hodnotících kritérií, výkaznictví VZ podle RLZV, součinnost při projednávání změn ve smlouvách).

## Riziko č. 2: Omezené možnosti externí veřejné kontroly (nízká transparentnost procesu přípravy, zadání a realizace zakázek)



Vnitřní předpisy žádným způsobem neupravují aktivní a kontinuální zveřejňování informací o hlavních fázích veřejných zakázek, nejlépe na internetových stránkách obce. 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. Také v praxi není jasné, zda obec nějakým způsobem informuje veřejnost o svých veřejných zakázkách.**

Nulová informovanost o zakázkách obce zvyšuje pravděpodobnost korupce zejména v případech celkového selhání integrity zaměstnanců úřadu a politického vedení obce. Riziko je samozřejmě vyšší u VZMR, které nezadávají zadavateli podle ZVZ žádné informační povinnosti.

U zakázek zadávaných dle ZVZ zadatel 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 prakticky nejsou schopni efektivně a snadno identifikovat problematické zakázky. To se netýká jen snadného přístupu k informacím o vyhlášených zakázkách, ale také i informacím o 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.

### 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 obcí. **Informační standard by se měl vztahovat 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

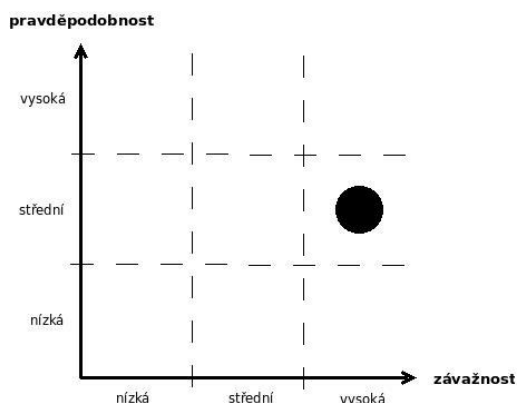
**6. o účasti třetích osob na zadání nebo realizaci veřejné zakázky (poradenství, dozor atp.), zveřejněné bezodkladně po uzavření smlouvy s těmito osobami**

- název, IČO, cena, stručný popis předmětu plnění

V zájmu efektivity administrace VZ lze využít navrhovaný RLVZ (viz doporučení k riziku č. 3), 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. 3: ovlivnění věcné kontroly plnění VZ vedením obce (starostou, místostarostou)**

**střední/střední**



Vzhledem k nejasnému vymezení osobní odpovědnosti za přípravu zakázky, lze stěží odhadnout, zda jsou sloučeny funkce přípravy VZ s věcnou kontrolou její realizace.

Směrnice VZMR v čl. 3, odst. 2 vymezuje odpovědnost oprávněné osoby za úkony v zadávacím řízení, kam patří také stanovení podmínek zadání zakázky. Přitom podle odst. 3 má místostarosta obce v kompetenci přípravu materiálů a dokumentů, mezi které patří také zadávací dokumentace jako hlavní dokument, ve kterém jsou stanoveny všechny podmínky zadání zakázky. Taktéž Organizační řád v čl. 4. 2. 2. vymezuje jako kompetentní osobu za přípravu zadávacích řízení místostarostu obce.

V případě sloučení funkcí za přípravu zakázky a její následnou kontrolu hrozí 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 Směrnice o finanční kontrole provádí příkazce operace - osoba, odpovědná za schvalování finančních a hospodářských operací (starosta nebo místostarosta obce).

**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. 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.**

### **DOPORUČENÍ:**

V ideálním případě, by měly být osobní kompetence za hlavní úkony ve veřejné zakázce rozděleny mezi více na sobě co možná nezávislých osob, tak, aby byla garantována určitá úroveň objektivnosti 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.

**V podmínkách obce Tisá, však tohoto stavu nelze reálně dosáhnout a vzhledem k nízké hodnotě nákupů uskutečňovaných obcí<sup>2</sup> by nebyly náklady na rozšíření kontroly dostatečně efektivní.**

Alternativní řešení zlepšení kontroly VZ se může zakládat na 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. 2).

Proto doporučujeme:

- **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

---

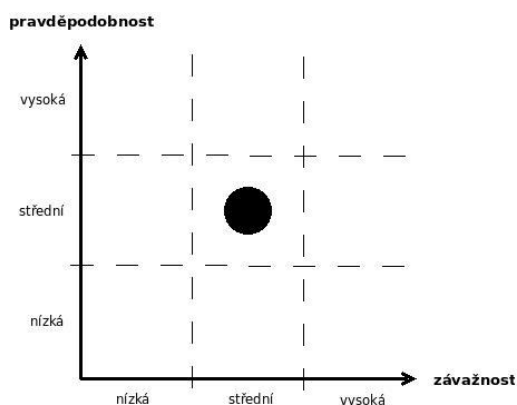
<sup>2</sup> na základě rozboru návrhu rozpočtu obce na rok 2011 lze odhadnout, že obec v r. 2011 nakoupila práce, dodávky a služby v hodně cca. 2,5 mil. Kč



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.

- **nastavit kontinuální informování orgánů obce o zadávaných veřejných zakázkách.** Oprávněná osoba (starosta obce) by měl povinnost evidovat tyto úkony v RLVZ včetně svého podpisu a podpisu ostatních osob, které se na úkonech taktéž podíleli. Oprávněná osoba by měla povinnost předávat RLVZ pravidelně členům zastupitelstva obce, a to neprodleně:
  - po podpisu smlouvy s dodavatelem (body 1-8, 13),
  - po dokončení plnění předmětu zakázky (bod 9, 10),
  - po uplynutí všech záručních lhůt (bod 11).

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



Toto riziko úzce souvisí s rizikem neobjektivní a ovlivnitelné kontroly realizace zakázek (č. 3) 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 je sníženo v případech, kdy se změna smluvních podmínek projevuje na změně rozpočtu, ke které se vyjadřuje finanční výbor a schvaluje ji zastupitelstvo.**

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.**

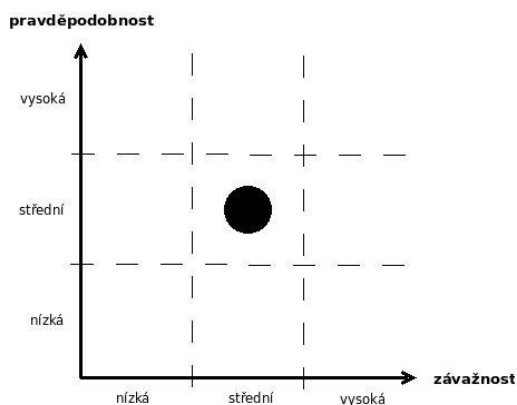
### **DOPORUČENÍ:**

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 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) stanovit ve vnitřních předpisech způsob schvalování změn ve smlouvě. V první řadě **určit hranici významných změn**, kdy je žádoucí, aby se na rozhodnutí podílelo více osob. Např. změna ceny, termínu dodání nebo rozsahu plnění o více než 10% nebo zásadní změna v kvalitě. Za druhé stanovit druh nebo **hranici VZMR**, na které se bude rozšířené schvalování změn vztahovat. Např. na zakázky s hodnotou vyšší než 500 tis. Kč, tedy analogicky se stávajícím zapojením komise do hodnocení nabídek podle Směrnic VZMR.
- 2) dále v předpisech určit povinnost hodnotit schválit významné změny ve smlouvě finančním výborem a zastupitelstvem obce. 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 uzavíraných v rámci VZMR<sup>4</sup>, tedy změn:
  - (i) které by měly významný dopad na původní předmět zakázky a cenu plnění,
  - (ii) které by za použití v původním zadávacím řízení umožnily účast jiných dodavatelů,
  - (iii) které by za použití v původním zadávacím řízení mohly ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

### **Riziko č. 5: Manipulace v zadávacích řízeních na VZMR do 500 tis. na služby a dodávky, a do 3 mil. Kč na stavební práce**



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

<sup>4</sup> v rámci novely ZVZ účinné od 1.4.2012 se bude tento zákaz vztahovat na všechny VZ vyhlášené podle zákona. Tedy s hodnotou nad 1 mil. Kč pro dodávky a služby a 3 mil. Kč na stavební práce.

U této skupiny zakázek je zcela v pravomoci oprávněné osoby vybírat dodavatele, kteří budou vyzváni k podání nabídky. Tato selekce přitom významně ovlivňuje celkový výsledek zadávacího řízení a může být zneužita pro manipulaci ve výběru dodavatele tím, že je vyzván stejný okruh firem a hrozí riziko zakázané dohody mezi dodavatelem a oprávněnou osobou. Riziko je umocněno také tím, že ve Směrnici VZ není umožněno otevřené řízení pro předem neomezený počet uchazečů a není stanovena povinná publicita vyhlášených veřejných zakázek.

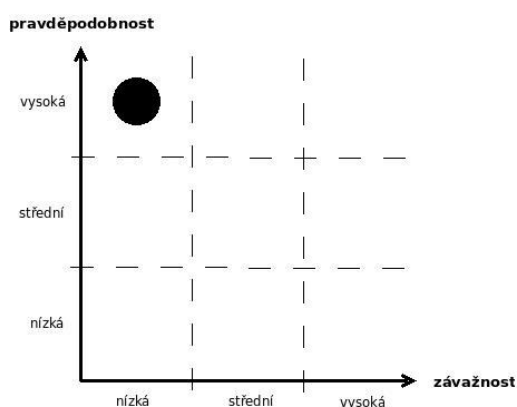
### DOPORUČENÍ:

Vzhledem k přímému vedení obecního úřadu nelze prakticky předcházet rozhodovacímu monopolu v úkonech souvisejících se zadávacím procesem.

Doporučujeme proto rozšířit výzvy k podání nabídek **o možnost účasti předem nevyzvaných uchazečů** (obdoba zjednodušeného podlimitního řízení v ZVZ). Samozřejmou podmínkou je povinnost zveřejňovat náležitě výzvu k podání nabídek (více viz doporučení k riziku č. 2). **Doporučení by bylo účinné pro VZMR:**

- na služby a dodávky s předpokládanou hodnotou vyšší než 0,5 mil. Kč,
- na stavební práce s hodnotou vyšší než 1 mil. Kč.

### Riziko č. 6: Manipulace VZMR do 200 tis. Kč bez DPH oprávněnou osobou (zkrácené výběrové řízení)



Tento druh řízení je vymezen v čl. 5 a dále v příloze č. 1a Směrnice o zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (dále jen Směrnice VZMR). Tyto tzv. zkrácená výběrová řízení na zakázky do 200 tis. Kč bez DPH mohou být značně korupčně riziková, jelikož všechny nutné úkony jsou výhradně v kompetenci oprávněné osoby – starosty obce podle čl. 3, odst. 1a) směrnice VZMR. Přitom hranice 200 tisíc Kč může být korupčně atraktivní pro oprávněnou osobu i dodavatele, zejména v případech nulové transparentnosti.

- 1) Projevuje se zde **silný rozhodovací monopol moci** oprávněné osoby ve fázi:
  - definování předmětu služeb (zejména pokud ve schváleném rozpočtu jsou účely plánovaných výdajů definovány obecně, např. právní služby)
  - vymezení kritérií a požadavků na dodavatele,
  - výběru dodavatele průzkumem trhu,
  - dohled nad plněním zadání (podrobněji rozvedeno v riziku č. 3).
- 2) Směrnice VZMR nestanovuje povinnost uzavřít na realizaci tohoto druhu zakázek písemnou smlouvu, což značně zvyšuje volnost v rozhodování obou smluvních stran a omezuje případnou kontrolu plnění smluvených podmínek.
- 3) Není stanoven postup průzkumu trhu. Oprávněná osoba má značnou volnost ve způsobu jeho provedení, může trh zkoumat záměrně takovým způsobem, aby vybral předem preferovaného dodavatele.

- 4) Celý rozhodovací proces provází nízká transparentnost. Ve vnitřních předpisech nejsou stanoveny žádné povinnosti zveřejňovat informace o těchto operacích. Taktéž šablona k archivaci uvedená v příloze č. 1a neobsahuje relevantní údaje pro možné zpětné přezkoumání hospodárného postupu starosty a dodržení principů uvedených v čl. 1, odst. 3. (nízká transparentnost je rozvedena podrobněji v riziku č. 2).

#### **DOPORUČENÍ:**

Doporučujeme rozdělit kategorii VZMR s předpokládanou hodnotou do 200 tis. Kč bez DPH rozdělit na:

- (i) **drobné nákupy**, u kterých by se postupovalo obdobně jako u zakázek uvedených v Příloze č. 1a Směrnice VZMR. Přesnou hranici doporučuje stanovit na základě celkové struktury jednotlivých zakázek v kalendářním roce – jejich hodnot a četnosti, tak aby byla zachována vyváženost mezi administrativní náročností a požadavky na transparentnost a kontrolu veřejných výdajů. Rozhodně nedoporučujeme, aby hranice drobných nákupů přesahovala 100 tis. Kč bez DPH.
- (ii) stanovit novou kategorii od hranice drobného nákupu do 500 tis. Kč bez DPH a postupovat obdobně jako v příloze č. 1b.
- (iii) stanovit minimální náležitosti průzkumu trhu a jeho vykazování.

Dále doporučujeme určit **možnost výjimky z interních pravidel** pro užití přímého zadání zakázek z důvodů krizových a havarijních událostí, kdy může dojít ke škodám na zdraví, životě nebo majetku občanů.