



KVALITA A TRANSPARENTNOST ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK OKRESNÍMI MĚSTY V ČR

Mgr. Martin Kameník
Oživení, o. s., červen 2008

za finanční podpory Nadace Open Society Fund Praha



Obsah:

1. Úvod.....	3
2. Cíle analýzy.....	3
3. Výzkumný vzorek a sběr dat.....	4
4. Metoda výzkumu.....	4
5. Konstrukce indexů.....	5
5.1. Index kvality interních pravidel "QP Index".....	5
5.2. Index volně přístupných informací na internetu "E-Info Index".....	6
6. Výsledky výzkumu.....	7
6.1. Kvalita interních pravidel pro zadávání a realizaci VZ.....	7
6.1.1. Výskyt a přístupnost interních pravidel pro zadávání veřejných zakázek.....	7
6.1.2. Výsledné hodnoty QP Indexu.....	8
6.1.3. Míra výskytu sledovaných indikátorů kvality interních pravidel.....	9
6.2. Volně přístupné informace na internetových stránkách zadavatelů.....	15
6.2.1. Výsledné hodnoty E-Info indexu.....	15
6.2.2. Míra výskytu sledovaných indikátorů volně přístupných informací na internetu.....	16
6.3. Vztah kvality interních pravidel a úrovně přístupných informací na internetu.....	19
BOX Zadávání veřejných zakázek Magistrátem hl. m. Prahy.....	21
7. Shrnutí výsledků.....	23
8. Doporučení - Základní principy dobrých interních pravidel pro zadávání veřejných zakázek.....	24

1. Úvod

Problematika veřejných zakázek v ČR je stále velmi diskutovaným tématem, zejména vzhledem k častým podezřením z možné manipulace či korupce při jejich zadávání a realizaci. I přes podstatné zlepšení zákonné úpravy veřejného zadávání Zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (dále jen „ZVZ“), zadávání veřejných zakázek stále provází problémy spojené s netransparentností zadávacího procesu a s nelegitimním ovlivňováním tohoto procesu, s cílem omezit či zvýhodnit vybrané uchazeče v soutěži. ZVZ stanovuje základní informační povinnosti zveřejňované v Informačním systému veřejných zakázek na www.isvzus.cz (oznámení o zadání zakázky, výsledek soutěže). Zveřejnění ostatních relevantních a podstatných informací o zadání a realizaci veřejných zakázek (například zpráva o hodnocení nabídek, konečná cena zakázky) závisí pouze na vůli daného zadavatele. Zmíněná povinnost zveřejňování se týká pouze zakázek větších než malého rozsahu (na dodávky a služby nad 2 miliony korun, na stavební práce nad 6 milionů korun).

Významnou rizikovou skupinu pro zadávání a realizaci veřejných zakázek tvoří samosprávy (obce, města, kraje), a to z několika základních důvodů:

- 1) **Absence nezávislého dohledu:** veřejné výdaje na úrovni samospráv nepodléhají externí profesionální kontrole hospodárnosti a účelnosti nezávislou autoritou (v případě státní správy je to NKÚ), jedinou kontrolu představují interní audit úřadu a externí dohled občanů a médií, jehož možnosti závisí na informační otevřenosti dané samosprávy. Dohled vykonávaný Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže bývá zúžen na prosté dodržování litery zákona.
- 2) **Velký objem zakázek malého rozsahu:** lze očekávat, že decentralizované samosprávy, vzhledem ke svým menším veřejným rozpočtům a menším potřebám, než je tomu u centralizovaných státních organizací, realizují veřejné projekty menšího rozsahu. Častěji tak budou využívat zadání pomocí VZ malého rozsahu, které jsou zadávány v režimu ZVZ pouze v obecných zásadách¹, což při absenci jakýchkoli informačních a procesních povinností zásadně ovlivňuje transparentnost celého zadávacího procesu, a zůstává pouze na vůli zadavatele, nakolik proces otevře veřejné kontrole. V roce 2005 přitom VZ malého rozsahu tvořily 58% trhu s veřejnými zakázkami v ČR² a lze předpokládat, že se tento podíl výrazně nezměnil.
- 3) **Snadnější politizace administrativních úkonů:** vzhledem k menší velikosti organizací samospráv dochází k užšímu propojení politických a úředních pravomocí. Při rozhodování o jednotlivých fázích zadání a realizace zakázky mohou vznikat kolize pravomocí a odpovědností lokálních politiků a „jejich“ úředníků. Může tak snadněji a častěji docházet k politickým zásahům, které mohou negativně ovlivnit účelnost a odbornost realizace veřejné zakázky.

Z těchto důvodů je žádoucí, aby proces zadávání veřejných zakázek samosprávami byl regulován a vymezen alespoň pomocí interních pravidel (směrnic) pro zadávání veřejných zakázek, které budou jasně definovat systém pravomocí a odpovědností v průběhu celého procesu a zvláště stanovovat postupy zadávání VZ malého rozsahu včetně definování informačních povinností.

2. Cíle analýzy

Vzhledem k popsaným problémům je cílem této analýzy zmapovat existenci a kvalitu interních pravidel pro zadávání veřejných zakázek na úrovni samospráv, konkrétně bývalých okresních měst v ČR, a to zejména s ohledem na informační otevřenost, **transparentnost zadávání a realizace veřejných zakázek a prevenci korupce, se zvláštním zřetelem na VZ malého rozsahu**. Předměte výzkumu byly následující oblasti:

- 1) **Existence a kvalita interních pravidel (normativní hledisko):** jaký je výčet protikorupčních a pro-transparentních nástrojů v rámci interních pravidel daných samospráv, vymežujících organizaci procesu, pravomoci a odpovědnosti v jednotlivých fázích procesu, zvláštní úpravu zadávání VZ malého rozsahu a informační povinnosti. Provést jejich komparaci v rámci zkoumaného vzorku samospráv.
- 2) **Informační otevřenost (praktické hledisko):** jaký je výčet volně přístupných informací nad rámec zákonných povinností, tzn. informace o VZ malého rozsahu zveřejněných na internetových stránkách sledovaných samospráv a jejich komparace v rámci zkoumaného vzorku.

¹ Dle § 12 odst. 6 ZVZ musí veřejné zakázky malého rozsahu na dodávka a služby do 2 mil. Kč bez DPH a stavení práce do 6 mil. Kč bez DPH splňovat pouze obecné povinnosti dle § 6 ZVZ – tzn. zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

² Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v ČR, Jan Pavel, TI ČR 2006, str. 4.

- 3) **Praktický dopad interních pravidel (vztah mezi normativním a praktickým)** – nakolik kvalita pravidel ovlivňuje informační otevřenost procesu zadávání a realizace VZ malého rozsahu. Srovnání kvality pravidel s úrovní a kvalitou skutečně zveřejněných informací.

3. Výzkumný vzorek a sběr dat

Cíle analýzy byly zjišťovány na vzorku 71 samospráv, bývalých okresních měst ČR mimo oblast hlavního města Prahy³. Tyto samosprávy představují důležitou skupinu měst, které tvoří přirozená správní a regionální centra a lze ji považovat za významný statistický vzorek zadávání veřejných zakázek ve středních a velkých městech v ČR⁴.

Data pro analýzu interních směrnic byla sbírána oslovením vybraných samospráv žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím **v průběhu února 2008**, požadující informaci o existenci interních pravidel a poskytnutí jejich úplného znění.

Šetření internetových stránek vybraného vzorku samospráv proběhlo v období **února a března 2008**.

4. Metoda výzkumu

- 1) **„QP Index“**: Index **K**vality interních **P**řavidel je založen na obsahové analýze **interních pravidel pro zadávání veřejných zakázek** zkoumaného vzorku samospráv.
- 2) **„E-Info Index“**: Index **E**lektronicky zveřejňovaných **I**NFOrmací je založen na obsahové analýze internetových stránek zkoumaného vzorku samospráv, resp. sekce, která obsahuje **informace o VZ malého rozsahu**.

Obsahová analýza pravidel a internetových stránek spočívá ve zjišťování přítomnosti (hodnota 1) či absence (hodnota 0) jednotlivých pro-transparentních a protikorupčních nástrojů podstatných pro transparentní zadávání veřejných zakázek a jejich efektivní veřejnou kontrolu.

Základní výstupy obsahové analýzy jsou shrnuty celkovými (tzv. sumačními) indexy a shrnutím míry výskytu jednotlivých nástrojů v interních pravidlech a zveřejňování v praxi.

³ Magistrát hl. m. Prahy představuje v ČR ojedinělou samosprávu, neboť vykazuje nesrovnatelně vyšší míru komplexnosti a složitosti řízení a objemu veřejných výdajů

⁴ v r. 2005 žilo v okresních městech (77 okresů) 43,6% obyvatel ČR, MMR ČR, www.regionalnirozvoj.cz

5. Konstrukce indexů

5. 1. Index kvality interních pravidel „QP index“

Hodnocené indikátory QP indexu	varianty hodnot
1. existence pravidel pro zadávání VZ	0;1
2. pravidla jsou zveřejněná na internetu města	0;1
3. platnost pravidel	
3a. pravidla upravují zadávání nadlimitních a podlimitních VZ	0;1
3b. pravidla upravují VZ malého rozsahu	0;1
3c. pravidla jsou platná pro ostatní městské organizace	0;1
4. oddělené odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ	
4a. útvary zvlášť odpovědné za přípravu/organizaci VZ	0;1
4b. útvar zvlášť odpovědný za kontrolu realizace VZ	0;1
5. vymezení osobní odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ	
5a. při přípravě zadávací dokumentace	0;1
5b. při vyhlášení a organizaci soutěže VZ	0;1
5c. při výběru dodavatele	0;1
5d. při přípravě smluvních podmínek	0;1
5e. při dozoru nad realizací VZ	0;1
5f. za řádné převzetí díla	0;1
6. oddělení politické/úřední pravomoci a odpovědnosti	
6a. politici nezasahují do přípravy a organizace soutěže	0;1
6b. zákaz voleným zástupcům účast ve všech hodnotících komisích	0;1
7. regulace zastoupení zadavatele třetí osobou - mandatář	
7a. vymezení odpovědností a pravomocí mandatáře	0;1
7b. zastoupení mandatářem pouze v jedné fázi procesu VZ	0;1
8. regulace víceprací	
8a. úprava způsobu hodnocení víceprací	0;1
8b. vícepráce hodnotí zvláštní komise/orgán zadavatele	0;1
9. kategorizace VZ malého rozsahu dle jejich hodnoty	0;1
10. úprava zadávacího řízení pro VZ malého rozsahu	
10a. definice různých druhů řízení dle druhu VZ malého rozsahu	0;1
10b. využití otevřené soutěže	0;1
10c. využití elektronického tržiště	0;1
11. definování min. požadavků na zadávací dokumentaci VZ malého rozsahu (§ 44 ZVZ)	0;(+0,2)1
12. hodnocení nabídek VZ malého rozsahu	
12a. povinnost stanovit způsob hodnocení dle kritérií	0;1
12b. zdůvodnění jiného než kvantitativního hodnocení	0;1
12c. zákaz mandatáře hodnotit, vyřazovat nabídky, vybírat dodavatele u VZ malého rozsahu	0;1
13. informační povinnosti při zadávání VZ (nad rámec ZVZ) zveřejněných na internetu	
13a. informace o investičních záměrech	0;(+0,3)1
13b. náležitosti vyhlášení VZ	0;(+1)4
13c. informace o průběhu veřejné soutěže	0;(+1)5
13d. informace o uzavřené soutěži	0;(+1)4
13e. archivace údajů na internetu	0;1

Celková hodnota indexu je vypočítána jako prostý aritmetický průměr zjištěných hodnot jednotlivých indikátorů. Výsledná hodnota indexu může nabývat hodnot 0 až 1, kde „0“ znamená absenci transparentních a protikorupčních nástrojů v normativních pravidlech samospráv, a „1“ znamená přítomnost všech, které byly předmětem zkoumání.

Konstrukce indexu se skládá z indikátorů vztahujících se **obecně k procesu zadávání veřejných zakázek** (jakéhokoli typu, který je pravidly upraven) a podrobněji z **ukazatelů o VZ malého rozsahu** (č. 9 – 13).

5. 2. Index volně přístupných informací na internetu „E-Info Index“

Hodnocené indikátory E-Info indexu	varianty hodnot
1. existence zvláštního odkazu pro VZ zadávaných městem	0;1
2. informace o investičních záměrech	0;(+0,3)1
3. informace o vyhlášení VZ	
3a. alespoň zmínka, že VZ byla vyhlášena	0;1
3b. předpokládaná hodnota, doba trvání zakázky	0;1
3c. druh řízení, způsob hodnocení nabídek	0;1
3d. zadávací dokumentace, specifikace VZ	0;1
4. informace o průběhu veřejné soutěže	
4a. seznam vyřazených nabídek/počet hodnocených nabídek	0;1
4b. zpráva o posouzení a hodnocení nabídek	0;1
4c. cena vybrané nabídky	0;1
4d. identifikace vybraného dodavatele	0;1
5. informace o uzavřené soutěži na VZ	
5a. smlouva uzavřená s dodavatelem	0;1
5b. stanovisko k hodnocení víceprací	0;1
5c. smluvní dodatky-změny ve smlouvě (alespoň cena dodání)	0;1
5d. zpráva o hodnocení kvality dodání	0;1
6. doba archivace údajů na internetu	0;(+0,3)1

Celková hodnota indexu je vypočítána jako prostý aritmetický průměr zjištěných hodnot jednotlivých ukazatelů. Výsledná hodnota indexu může nabývat hodnot 0 až 1, kde „0“ znamená absenci volně přístupných informací o **zadávaných VZ malého rozsahu na internetu samosprávy**, jejichž zveřejnění není regulováno ZVZ, a „1“ značí volný přístup veřejnosti ke všem druhům informací o těchto zakázkách.

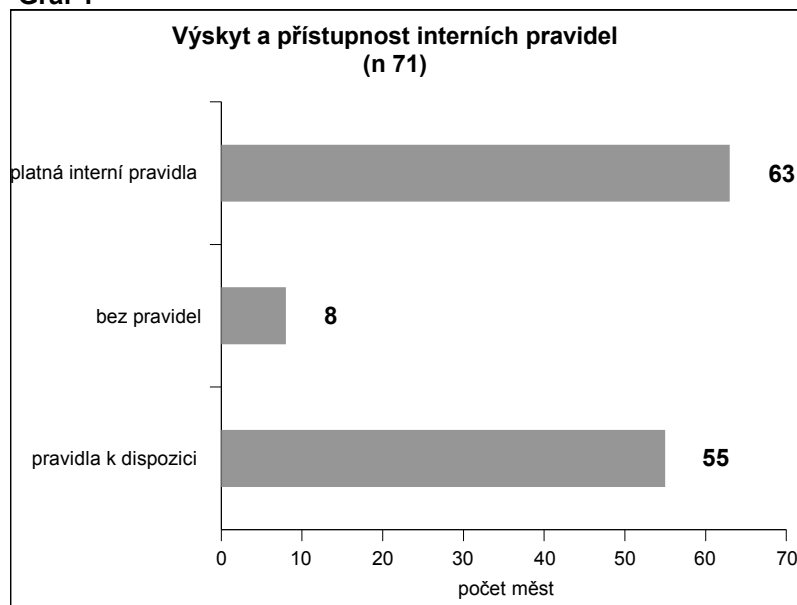
6. Výsledky výzkumu

6. 1. Kvalita interních pravidel pro zadávání a realizaci VZ

6. 1. 1. Výskyt a přístupnost interních pravidel pro zadávání veřejných zakázek (graf 1)

- celkově **63 měst (88,7%) disponuje interními pravidly pro zadávání VZ**,
- pouze **6 měst (9,5%)** má pravidla volně přístupná na internetu, zbytek byl osloven na základě žádosti o informace,
- **8 měst (11,3%)** ve sledovaném období žádné interní směrnice pro zadávání VZ nemělo,
- **úplné znění pravidel poskytlo 55 měst (77,5%)**, která byla předmětem dalšího zkoumání,
- **celkem 8 měst (11,3%) vyhovělo žádosti pouze z části⁵**, a proto nebyla jejich pravidla zahrnuta do analýzy.

Graf 1



⁵ Tato města v období sběru dat odmítla poskytnout znění interních pravidel nutných pro hodnocení, poskytla pouze informaci o jejich existenci.

6. 1. 2. Výsledné hodnoty QP Indexu

Tab. 1: Index kvality interních pravidel – „QP Index“

poř.	město	hodnota QP Indexu	poř.	město	hodnota QP Indexu
1.	Plzeň	0,383	26.	Havlíčkův Brod	0,167
2.	Jindřichův Hradec	0,333	26.	Cheb	0,167
2.	Písek	0,333	26.	Chomutov	0,167
3.	Rakovník	0,321	27.	Prostějov	0,162
4.	Most	0,319	28.	Karlovy Vary	0,152
5.	Semily	0,314	29.	Chrudim	0,151
6.	Prachatice	0,310	30.	Přerov	0,148
6.	Pelhřimov	0,310	30.	Uherské Hradiště	0,148
7.	Mladá Boleslav	0,295	31.	Blansko	0,143
8.	Jihlava	0,286	31.	Brno	0,143
9.	Hradec Králové	0,271	31.	Frýdek-Místek	0,143
10.	Louny	0,267	31.	Příbram	0,143
11.	Český Krumlov	0,262	31.	Rokycany	0,143
11.	Nový Jičín	0,262	31.	Sokolov	0,143
12.	Břeclav	0,252	31.	Tachov	0,143
13.	Strakonice	0,245	32.	Vyškov	0,129
14.	Vsetín	0,244	33.	Liberec	0,119
15.	Jablonec nad Nisou	0,238	33.	Znojmo	0,119
16.	Třebíč	0,233	34.	Svitavy	0,095
17.	Karviná	0,224	35.	Beroun	0,000
17.	Kolín	0,224	35.	Česká Lípa	0,000
18.	Ústí nad Orlicí	0,210	35.	Kroměříž	0,000
19.	Trutnov	0,205	35.	Kutná Hora	0,000
20.	Klatovy	0,195	35.	Litoměřice	0,000
20.	Ostrava	0,195	35.	Rychnov nad Kněžnou	0,000
20.	Pardubice	0,195	35.	Tábor	0,000
20.	Šumperk	0,195	35.	Žďár nad Sázavou	0,000
21.	Bruntál	0,194	-	Benešov	***
22.	České Budějovice	0,190	-	Děčín	***
22.	Jičín	0,190	-	Hodonín	***
22.	Opava	0,190	-	Jeseník	***
22.	Zlín	0,190	-	Kladno	***
23.	Olomouc	0,181	-	Mělník	***
24.	Náchod	0,176	-	Nymburk	***
24.	Ústí nad Labem	0,176	-	Teplice	***
25.	Domažlice	0,171			

Pozn: *** nehodnoceno - pravidla nebyly poskytnuta
 QP Index s hodnotou „0“ – absence pravidel

Souhrnné výsledky hodnot QP Indexu ukazují **celkově nízkou úroveň interních směrnic pro zadávání veřejných zakázek** (z hlediska prevence korupce a podpory transparentnosti) ve sledovaném souboru **55 měst**, u kterých byla pravidla k dispozici (viz. graf 2). **Průměrná hodnota QP Indexu je pouze 0,209 na škále 0 až 1.**

Nejnižšího nenulového výsledku dosáhlo město Svitavy s hodnotou 0,095, jehož pravidla stanovují jenom organizační a procesní minimum.

Více než polovina měst, celkem 56,4% (31), dosáhla velmi nízkých hodnot QP Indexu mezi 0,1 až 0,2. V této skupině

- interní směrnice slouží pouze jako nástroj zajištění organizačního a procesního minima pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu

- mimo dva případy je vymezena základní osobní odpovědnosti (výběr dodavatele), ostatní relevantní odpovědnosti jsou opomíjeny,
- informační povinnosti pro zadávání VZ malého rozsahu jsou implementovány v ojedinělých případech.

Druhou nejpočetnější skupinu s 27,3% (15 měst) tvoří města s hodnotou QP Indexu mezi 0,2 až 0,3:

- mimo stanovení základních organizačních a procesních pravidel (viz. předešlý bod) je většinou vymezena osobní odpovědnost v základních fázích veřejné zakázky (příprava zadávací dokumentace, vyhlášení zakázky, výběr dodavatele),
- ve výjimečných případech mají implementovány některé z protikorupčních a transparentních nástrojů (oddělení odpovědností za různé fáze zakázky, oddělení politické/administrativní pravomoci, využití otevřeného řízení).

Třetí v pořadí – 14,6% (8), se umístila města s nejvyššími dosaženými výsledky QP Indexu od 0,3 do 0,4, kde je většinou případů samozřejmostí:

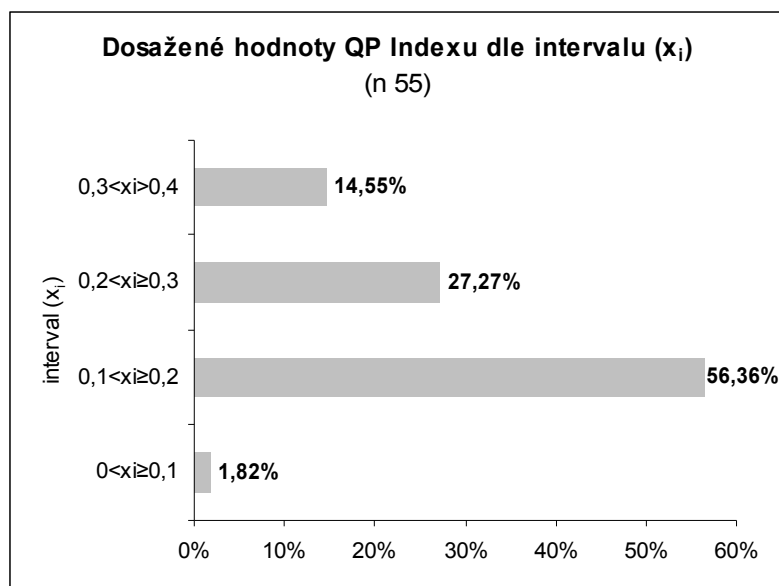
- vymezení osobní odpovědnosti v základních fázích procesu,
- rozšíření platnosti pravidel také na ostatní městské organizace

Ojediněle pravidla obsahují širší informační povinnosti o průběhu a uzavřené soutěži.

Bohužel žádné z interních pravidel neobsahuje ucelenější systém garantující žádoucí úroveň transparentnosti a prevenci korupčních rizik (hodnoty 0,7 a výše).

V oblasti zveřejňování informací je výjimkou statutární město Plzeň, jehož pravidla stanovují rozšířené požadavky, zejména o VZ malého rozsahu.

Graf 2



6. 1. 3. Míra výskytu sledovaných indikátorů kvality interních pravidel

Indikátor 1: existence interních pravidel pro zadávání VZ (n 71):

většina sledovaných měst – 63 (88,7%) má platná interní pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Interní pravidla normativně regulují spolupráci města s uchazeči a dodavateli zakázek, zajišťují jednotný postup v procesu zadávání a zužují prostor pro aplikaci korupčních norem a vztahů mezi orgány města a podnikatelskými subjekty. V opačných případech úprava a regulace těchto vztahů závisí pouze na aktuální situaci a potřebě zúčastněných aktérů a otevírá šanci k zadávání zakázek „na divoko“ s rizikem uplatnění korupčních vztahů a norem chování.

Indikátor 2: zveřejnění pravidel na internetu (n 63):
pouze 6 měst (9,5%) volně zveřejňuje úplné znění svých pravidel, občané i podnikatelské subjekty mohou mít dokonalý přehled o úpravě vztahů mezi městem a potenciálními dodavateli veřejné zakázky. Zveřejnění představuje základní nástroj k transparentní úpravě těchto vztahů. Bohužel v drtivé většině případů nejsou tyto pravidla zveřejněna, jsou chápána výlučně jako interní postup města bez vnější účasti nad dohledem při spolupráci města a podnikatelů na realizaci veřejných projektů.

Další hodnocení probíhalo v rámci vzorku dostupných interních pravidel 55 měst, kde byl sledován výskyt ukazatelů 3 až 13.

Tab. 2: souhrnné hodnocení míry výskytu indikátorů QP indexu (n 55)

č.	indikátory QP Indexu	výskyt	
		v %	absolutně
3.	platnost pravidel		
	3a. pravidla upravují zadávání nadlimitních a podlimitních VZ	41,82	23
	3b. pravidla upravují VZ malého rozsahu	100,00	55
	3c. pravidla jsou platná pro ostatní městské organizace	45,45	25
4.	oddělené odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ		
	4a. útvary zvlášť odpovědné za přípravu/organizaci VZ	18,18	10
	4b. útvar zvlášť odpovědný za kontrolu realizace VZ	1,82	1
5.	vymezení osobní odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ		
	5a. při přípravě zadávací dokumentace	45,45	25
	5b. při vyhlášení a organizaci soutěže VZ	50,91	28
	5c. při výběru dodavatele	92,73	51
	5d. při přípravě smluvních podmínek	20,00	11
	5e. při dozoru nad realizací VZ	5,45	3
	5f. za řádné převzetí díla	3,64	2
6.	oddělení politické/úřední pravomoci a odpovědnosti		
	6a. politici nezasahují do přípravy a organizace soutěže	5,45	3
	6b. zákaz voleným zástupcům účast ve všech hodnotících komisích	0,00	0
7.	regulace zastoupení zadavatele třetí osobou - mandatářem		
	7a. vymezení odpovědností a pravomocí mandatáře	0,00	0
	7b. zastoupení mandatářem pouze v jedné fázi procesu VZ	0,00	0
8.	regulace víceprací		
	8a. úprava způsobu hodnocení víceprací	3,64	2
	8b. vícepráce hodnotí zvláštní komise/orgán zadavatele	0,00	0
9.	kategorizace VZ malého rozsahu dle jejich hodnoty	96,36	53
10.	existence zadávacího řízení pro VZ malého rozsahu		
	10a. definice různých druhů řízení dle druhu VZ malého rozsahu	76,36	42
	10b. využití otevřené soutěže	7,27	4
	10c. využití elektronického tržiště	1,82	1
11.	definování minimálních požadavků na zadávací dokumentaci VZ malého rozsahu (§ 44 ZVZ)	65,45	36
12.	hodnocení nabídek VZ malého rozsahu		
	12a. povinnost stanovit způsob hodnocení dle kritérií	47,27	26
	12b. zdůvodnění jiného než kvantitativního hodnocení	0,00	0
	12c. zákaz mandatáře hodnotit, vyřazovat nabídky, vybírat dodavatele u VZ malého rozsahu	0,00	0
13.	informační povinnosti při zadávání VZ (nad rámec ZVZ), zveřejnění na internetu		
	13a. informace o investičních záměrech	5,45	3
	13b. náležitosti vyhlášení VZ	38,18	21
	13c. informace o průběhu veřejné soutěže	3,64	2
	13d. informace o uzavřené soutěži	1,82	1
	13e. archivace údajů na internetu	0,00	0

Indikátor 3: platnost pravidel

všechna města, jejichž pravidla byla k dispozici, prioritně naplňují potřebu upravit proces zadávání VZ malého rozsahu, který není regulován ZVZ, v této souvislosti **23 měst (41,8%)** upravuje navíc i zadávání podlimitních a nadlimitních VZ nad rámec ZVZ, zejména z hlediska praktické organizace a úředního postupu zadávacího řízení.

pouze 25 měst (45,5%) rozšiřuje definované povinnosti také na své ostatní organizace (zejména příspěvkové organizace, městské společnosti), které jsou finančně napojené na společný veřejný rozpočet. V ostatních případech jsou tyto veřejné výdaje plynoucí skrze městské organizace mimo žádoucí regulaci a i přes platnost pravidel, hrozí riziko, že zejména VZ malého rozsahu mohou být zadávány „na divoko“ bez jakýchkoli pravidel.

Indikátor 4: oddělené odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ

jeden z důležitých nástrojů prevence korupčního jednání, jehož smyslem je rozdělit odpovědnosti a pravomoci za jednotlivé kroky zadávacího procesu mezi více orgánů zadavatele a tím zvýšit transakční náklady na možnou korupci či manipulaci ve formě ovlivňování podmínek zakázky, průběhu soutěže a realizace zakázky.

Pouze 10 měst (18,2%) má koncepčně oddělenou **přípravu zakázky** (předmět, parametry a rozsah zakázky, požadavky na dodavatele atp.) a **organizaci soutěže** (soutěžní kritéria, druh výběrového řízení, lhůty atp.).

Jenom 1 město (1,8%) disponuje speciálním orgánem dohledu nad realizací zakázky, který je oddělen od ostatních útvarů podílejících se na zadávacím procesu.

V ostatních případech má celý proces většinou na starost pouze jeden organizační útvar, což snižuje náklady na latentní zásahy do procesu a zvyšuje rizika manipulace a korupce, v osobní či skupinový prospěch.

Indikátor 5: vymezení osobní odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ

představuje jeden ze základních prvků transparentnosti a institucionální odpovědnosti za realizaci veřejných projektů. Umožňuje efektivní vnější dohled nad rozhodováním o veřejném projektu, působí preventivně proti pochybením či úmyslné manipulaci v klíčových fázích zadání a realizace zakázky, jelikož lze snadněji určit viníka možného selhání. Samozřejmě nelze vyloučit možnost pochybení na straně zadavatele, avšak v případě absence vymezených osobních odpovědností a bez uplatnění účinné sankce (pokuta, výpověď, zbavení mandátu) se tato pochybení mohou v budoucnu stále opakovat.

V této souvislosti města považují za důležité vymezit osobní odpovědnost zejména **při výběru dodavatele - 51 případů (92,7%)**, kdy rozhoduje o dodavateli výkonný orgán města (starosta, rada města).

Méně již města věnují pozornost odpovědnosti za **vyhlášení VZ a organizaci soutěže – 28 měst (50,9%)**, přitom se jedná o podstatný krok při zadávání zakázky (zveřejnění výzvy, výzva zájemcům, otevírání obálek, hodnocení nabídek, verdikt komise, řešení stížností atp.)

Méně často je také definována osobní odpovědnost za **zpracování zadávací dokumentace – 25 měst (45,5%)** i přesto, že tento dokument definuje základní parametry zakázky a nároky na výběr nejvhodnějšího dodavatele, což je podstatné pro úspěšnou a efektivní realizaci zakázky.

Vymezení ostatních, obdobně významných osobních odpovědností v procesu **realizace a ukončení zakázky** však již města většinou opomíjí.

Pouze 11 měst (20%) věnuje pozornost definování odpovědnosti za **přípravu smluvních podmínek**, jejichž kvalita přitom zásadně ovlivňuje vymezení vztahů mezi městem a dodavatelem a může být objektem manipulace či korupčních snah ovlivnit smluvní podmínky v osobní či skupinový prospěch. Je přitom velmi důležité, aby finální smluvní podmínky odpovídali původním parametrům soutěžní nabídky vybraného dodavatele. Velice rizikovou oblastí jsou také **smluvní dodatky**, které mohou v konečné podobě deformovat, tzn. popřít původní výsledky soutěže o zakázku (např. nevýhodná či bezpředemtná záruční doba, smluvní dodatky navyšující cenu prací atp.).

Jenom 3 města (5,5%) stanovují osobní odpovědnost za dozor při realizaci, tzn. kontrola plnění dodávky v souladu se smlouvou. V opačných případech může docházet k manipulaci při nedodržení smluvních podmínek (jiná kvalita, množství plnění, změna dodacích termínů atp.) bez jasně určeného viníka.

Pouhé 2 města (3,6%) stanovují osobní odpovědnost za řádné předání realizované zakázky do užívání, které spočívá v kontrole dodržení všech smluvních podmínek. Bez této odpovědnosti hrozí riziko, že zakázka nemusí splňovat původně stanovené parametry a pochybení bude nejasně rozptýlené v organizaci zadavatele.

Indikátor 6: oddělení politické/úřední pravomoci a odpovědnosti

Nástroj předcházející kolizím mezi administrativní a politickou pravomocí a odpovědností a zejména neodborným a politicky motivovaným zásahům do procesu zadávání a realizace zakázky. Rozlišuje co je úkolem **politického vedení města** (definování předmětu veřejného projektu, výběr dodavatele, podpis smlouvy) a co **administrativním úkonem** nutným k jeho realizaci (zpracování zadávací dokumentace, organizace soutěže, hodnocení nabídek, určení nejvýhodnější nabídky, kontrola plnění). V opačných případech hrozí zneužití politického vlivu k ovlivňování a zásahů do realizace veřejného projektu pro uspokojení osobních či úzce skupinových zájmů (např. donorů politických stran) na úkor kvality veřejného rozhodnutí o účelných parametrech zakázky, nejvhodnějšího dodavatele a výhodných smluvních podmínek ve veřejném zájmu. Tímto může být potlačena a ohrožena profesionalita úředníků, kteří jsou věcně příslušní k zadávání a realizaci zakázek.

Pouze ve 3 městech (5,5%) politici deklaratorně nezasahují do přípravy a organizace soutěže.

V ostatních případech se mohou negativně projevit politické zásahy, často bez odborných kompetencí. Mnohdy tak např. rada města schvaluje znění zadávací dokumentace a způsob výběru nejvhodnější nabídky včetně hodnotících kritérií.

Žádné ze sledovaných měst nezakazují účast v hodnotících komisích svým voleným zástupcům, mnohdy nemají vymezen ani původ členů v komisích. Zvyšuje se tím riziko neracionálních a neodborných rozhodnutí.

Politické zastoupení samospráv tak mnohdy nechápe svoji primární úlohu a má tendenci zasahovat do apriori technicko-administrativních úkonů, které nesouvisí s výkonem politické funkce.

Indikátor 7: regulace zastoupení zadavatele třetí osobou – mandatář

Vzhledem k manipulaci či korupčním vlivům na průběh veřejné zakázky se jedná o velmi problematický a mnohdy kritický bod. Zadavatel se nechává zastupovat většinou v případech, kdy kapacitně není schopen zajistit zadání veřejné zakázky (technicky náročné projekty). ZVZ upravuje vztah mezi zadavatelem a jeho zástupcem a vymezuje základní hranice jeho působnosti v procesu (zejména zákaz mandátáře vyřazovat uchazeče ze soutěže a hodnotit nabídky). Nicméně i přesto hrozí rizika manipulace, kdy jsou mandatáři svěřeny všechny klíčové fáze procesu (definování předmětu zakázky, volba soutěžních kritérií, organizace soutěže, příprava smlouvy, kontrola plnění dodávky atp.) a tím se významně snižují transakční náklady pro možné korupční aktéry.

Bez jakékoli zákonné regulace zůstává zastoupení mandátářem při zadávání VZ malého rozsahu, v případě absence základního vymezení (obdobě ustanovení v ZVZ) roste riziko manipulace se zakázkou ze strany mandátáře.

Problémy může způsobit i úprava smluvních vztahů mezi zadavatelem a mandátářem, zejména v případech odpovědnosti za pochybení v průběhu zadávacího řízení a realizace zakázky.

Z výše popsaných důvodů je tedy žádoucí, aby byly kritické fáze zastoupení mandátářem regulovány v interních pravidlech. Zejména se jedná o definování případů, kdy lze využít služeb mandátáře, jasnější vymezení jeho působnosti a vypořádání závazků způsobených pochybením mandátáře.

Žádné město nemá regulováno působení mandátáře nad rámec zákonné úpravy dle ZVZ a v praxi tak hrozí výše zmíněná rizika.

Indikátor 8: regulace víceprací

Vícepráce během realizace zakázky mohou svoji výši popírat původní výsledky veřejné soutěže o zakázku (zejména nárůst ceny, snížení kvality, změna funkce předmětu zakázky, prodloužení termínů dodání). Jedná se o korupčně atraktivní fázi procesu realizace, kdy formou schválených víceprací mohou být saturovány původně smlouvené, resp. uměle podhodnocené nabídnuté podmínky, díky kterým daný dodavatel soutěž vyhrál.

Interní pravidla by tedy měli zajišťovat způsob nezávislého hodnocení adekvátnosti víceprací, zda vícepráce vznikly z neočekávaných objektivních důvodů či jsou považovány za neopodstatněné.

Pouze 2 města (3,6%) mají určitým způsobem stanoven závazný postup města v těchto případech.

Žádné město přitom nemá v pravidlech zajištěno nezávislé hodnocení adekvátnosti požadavku na vícepráce formou speciální hodnotící komise..

Indikátor 9: kategorizace VZ malého rozsahu dle jejich hodnoty

Slouží k zajištění organizace zadávacího řízení vzhledem k výši předpokládané hodnoty zakázky a jejich rozdílným potřebám na administraci vzhledem k rozdílnému předmětu jednotlivých zakázek (tzn. dodávky, služby, stavební práce), bez které je zadávání VZ malého rozsahu nepřehledné a nesystematické.

Většina měst – 53 (96,4%), má VZ malého rozsahu určitým způsobem systematicky rozčleněno, což potvrzuje primární funkci interních pravidel (viz. hodnoty ukazatele 3b.). Ve většině případů analogicky kopírují rozdělení zakázek dle druhu dle ZVZ – dodávky, služby, stavební práce a různou měrou rozdělují zakázky dle předpokládané hodnoty – většinou do 2 - 3 kategorií.

Indikátor 10: existence zadávacího řízení pro VZ malého rozsahu

Potřeba různých druhů řízení logicky navazuje na předchozí ukazatel, VZ malého rozsahu s různou hodnotou a druhem vyžadují odlišné druhy zadávacího řízení. Definice druhů je podstatná pro stanovení způsobu výběru nevhodnější nabídky.

Většina měst – 42 (76,4%) jasně preferuje dva druhy zadávacího řízení. Pro drobné zakázky **přímé zadávání jednomu dodavateli** bez soutěže (odlišná hranice předpokládané hodnoty zakázky, obvykle se jedná o zakázky do cca. 100 tis. Kč). Pro zakázky s vyšší hodnotou do hranice 6 mil. Kč bez DPH **výzvou několika zájemcům** (počet zájemců se liší, většinou jich není více jak 5).

Pouze 4 města (7,3%) umožňuje využití otevřeného řízení pro neomezený počet zájemců o zakázku, v tomto případě kombinují výzvu s otevřeným řízením. Ostatní města tak výrazně omezují otevřenou soutěž se širší konkurencí, což snižuje šance na výběr nevhodnější nabídky (nejnižší cena, nejvyšší kvalita).

Jenom 1 město (1,82%) přitom umožňuje využití moderních technologií ve formě elektronického tržiště, jehož výhody spočívají v maximální otevřenosti soutěže, zajištění konkurenčního prostředí bez zvýšení administrativních nákladů. V tomto případě se jednalo o možnosti využití služeb certifikovaného elektronického tržiště pro veřejnou správu na dodávku výpočetní techniky.

Indikátor 11: definování minimálních požadavků na zadávací dokumentaci VZ malého rozsahu

Je základním dokumentem pro řádný průběh soutěže, definuje klíčové parametry soutěže, na kvalitě a úplnosti dokumentace závisí kvalita a úplnost podaných nabídek. Jelikož náležitosti dokumentu pro VZ malého rozsahu zákonná úprava nijak nedefinuje, je nutné mu věnovat zvýšenou pozornost v definování hlavních náležitostí (v našem případě dle min. požadavků dle ZVZ).

36 měst (65,5%) definuje alespoň jednu ze základních náležitostí zadávací dokumentace, avšak pouze **9 měst (16,4%)** definuje kompletní minimální požadavky dle ZVZ.

Indikátor 12: hodnocení nabídek VZ malého rozsahu

Definovaný mechanismus hodnocení je klíčový pro transparentní průběh soutěže, kdy jsou předem jasné podmínky na základě kterých je vybrána nevhodnější nabídka. Tento nástroj významně omezuje nežádoucí zásahy do rozhodovacího procesu a zvláště preference kvantitativního způsobu hodnocení (nejčastěji bodového dle váhy jednotlivých kritérií) garantuje objektivní a racionální určení vítěze soutěže.

Méně než polovina - 26 měst (47,3%) povinně stanovuje způsob hodnocení dle kritérií. Ve všech takových případech užívají způsoby dle ZVZ (nejnižší nabídnutá cena, ekonomická výhodnost nabídky), ve zbylých případech hrozí, že soutěžní podmínky mohou být zmanipulované a určení vítěze může být ovlivněno střetem zájmů a preferencí úzkého osobního či skupinového zájmu na úkor objektivního posouzení nabídek.

Žádné město přitom nestanovuje povinnost zdůvodnit jiný způsob než je kvantitativní hodnocení. V praxi se tak nemusí preferovat kvantitativní hodnocení a kvalitativní hodnocení, založené na subjektivním posuzování nabídek může být nadměrně využíváno i v případech, kdy k tomu není racionální důvod.

Indikátor 13: informační povinnosti při zadávání VZ (nad rámec ZVZ) zveřejněných na internetu

Jedná se rozhodující nástroj transparentnosti procesu, který stanovuje závazný výčet informací o VZ malého rozsahu, které město zveřejňuje způsobem primárně umožňující dálkový přístup – **pomocí internetových stránek města** (případně i ostatními způsoby – fyzická úřední deska). Jelikož ZVZ zveřejňování tohoto druhu informací žádným způsobem nestanovuje, hrozí, že při absenci povinnosti v interních pravidlech nemusí být informace o VZ malého rozsahu zveřejňovány, nebo budou zveřejňovány pouze částečně, což značně sníží transparentnost tohoto typu zakázek a efektivitu externí občanské kontroly.

V hodnocených městech je vymezení informačních povinností na celkově nízké úrovni, minimálně se tak zavazují volně zveřejňovat informace o procesu zadání a realizace VZ malého rozsahu.

Pouze 21 měst (38,2%) stanovuje podmínku zveřejnit alespoň informaci o vyhlášení zakázky na internetu města, bohužel však bez dalších podstatných informací jako je rozsah zakázky, způsob hodnocení, které stanovují pouze 3 města.

Ostatní informace o zakázkách jsou vymezeny jako informační povinnost **pouze ve výjimečných případech**:

3 města (5,5%) stanovují zveřejnění investičních záměrů města před samotným zahájením zadávacího procesu,

2 města (3,6%) ve svých pravidlech vymezují povinnost zveřejňovat informace o průběhu soutěže, tzn. zveřejnění seznamu vyřazených nabídek – 1 město, zpráva o hodnocení nabídek – 2 města, cena vybraného dodavatele a jeho nabídky – 1 město.

1 město (1,8%) má upraveno zveřejnění informací o uzavřené soutěži, jedná se o povinnost zveřejňovat smluvní dodatky (údaje o navýšení ceny) k realizované zakázce a zprávu o hodnocení kvality dodání.

Ostatní podstatné informace včetně stanovení doby archivace volně přístupných informací na internetovém portálu nejsou stanoveny žádným městem

Téměř ve všech 13 hodnocených ukazatelích kvality pravidel z hlediska transparentního zadávání a realizace veřejných zakázek a prevence korupčního jednání nedosahují sledovaná města dostatečné kvality a selhávají v interní regulaci VZ malého rozsahu a dostatečně nevyužívají svých kapacit.

6. 2. Volně přístupné informace na internetových stránkách zadavatelů

6. 2. 1. Výsledné hodnoty E-Info indexu

Tab. 3: hodnoty E- Info indexu

poř.	město	hodnota E-Info indexu	poř.	město	hodnota E-Info indexu
1.	Semily	0,653	17.	Ústí nad Orlicí	0,200
2.	Most	0,633	18.	Sokolov	0,133
3.	Pízeň	0,578	18.	Znojmo	0,133
4.	Chrudim	0,522	19.	Jeseník	0,100
4.	Svitavy	0,522	20.	Beroun	0,067
5.	Rokycany	0,500	20.	Brno	0,067
6.	Jablonec nad Nisou	0,467	20.	Bruntál	0,067
7.	Havlíčkův Brod	0,409	20.	Česká Lípa	0,067
8.	Klatovy	0,400	20.	České Budějovice	0,067
9.	Tachov	0,344	20.	Hodonín	0,067
10.	Ústí nad Labem	0,333	20.	Hradec Králové	0,067
10.	Jihlava	0,333	20.	Chomutov	0,067
11.	Strakonice	0,322	20.	Karviná	0,067
12.	Kladno	0,300	20.	Nový Jičín	0,067
12.	Mělník	0,300	20.	Opava	0,067
12.	Olomouc	0,300	20.	Ostrava	0,067
12.	Písek	0,300	20.	Prachatice	0,067
12.	Příbram	0,300	20.	Přerov	0,067
12.	Rakovník	0,300	20.	Rychnov nad Kněžnou	0,067
12.	Tábor	0,300	20.	Teplice	0,067
12.	Třebíč	0,300	20.	Vyškov	0,067
13.	Pardubice	0,267	20.	Zlín	0,067
13.	Břeclav	0,267	21.	Benešov	0,000
14.	Nymburk	0,244	21.	Český Krumlov	0,000
15.	Blansko	0,233	21.	Jičín	0,000
15.	Frýdek-Místek	0,233	21.	Karlovy Vary	0,000
15.	Cheb	0,233	21.	Kolín	0,000
15.	Jindřichův Hradec	0,233	21.	Kroměříž	0,000
15.	Náchod	0,233	21.	Liberec	0,000
15.	Pelhřimov	0,233	21.	Litoměřice	0,000
15.	Šumperk	0,233	21.	Mladá Boleslav	0,000
15.	Uherské Hradiště	0,233	21.	Prostějov	0,000
16.	Děčín	0,200	21.	Trutnov	0,000
16.	Domažlice	0,200	21.	Vsetín	0,000
16.	Kutná Hora	0,200	21.	Žďár nad Sázavou	0,000
16.	Louny	0,200			

Tabulka shrnuje pořadí všech 71 sledovaných měst dle hodnoty E-Info indexu. Vzhledem k nižšímu počtu indikátorů E-Info indexu (15) dosahuje shodných výsledků více sledovaných měst, než je tomu u ukazatelů kvality pravidel. To však nijak nesnižuje vypovídací hodnotu o míře a ohotě sledovaných měst (veřejných zadavatelů) volně zveřejňovat informace o VZ malého rozsahu.

Celkové výsledky ukazují v praxi na velmi nízkou ochotu zveřejňovat informace o veřejných zakázkách, průměrná hodnota E-Info indexu činí pouhých 0,192 na škále 0 až 1.

Nejpočetnější skupinu - 26,76% tvoří města s nejnižší hodnotou E-Info indexu v rozmezí 0 až 0,1:

- prakticky naplnili pouze jeden z 15 sledovaných indikátorů
- ve většině případů se jedná o zvláštní internetový odkaz bez dalších informací

Shodně početnou skupinu - 26,76% představují města s výsledky mezi 0,2 a 0,3:

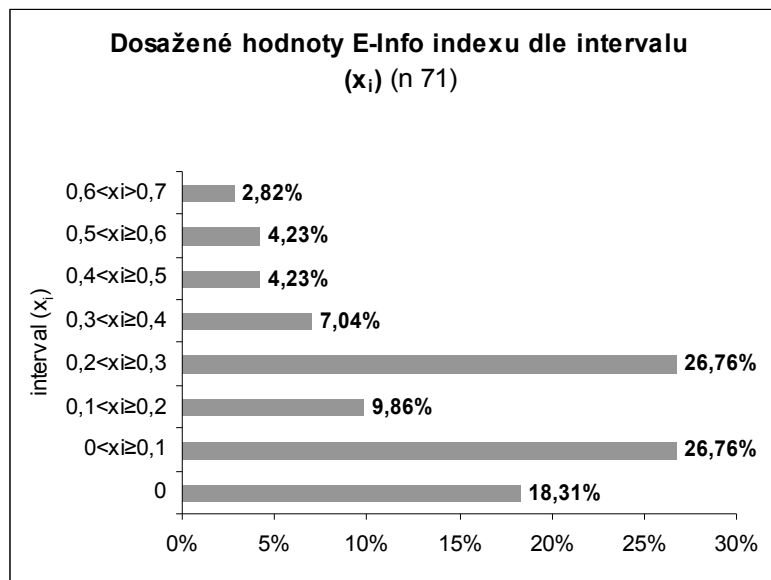
- nejčastěji zveřejňovali informace o vyhlášení zakázky, termínu realizace, druhu řízení a způsob hodnocení zakázky, zadávací dokumentace.

- nebyly však přítomny žádné informace o dalším průběhu a výsledku veřejné soutěže.

Plných 18,31% sledovaných měst dosáhlo hodnoty indexu **0**, tzn. žádným způsobem nezveřejnilo informace o VZ malého rozsahu.

Pouze 6 měst (8,4%) ze sledovaného souboru měst dosáhlo hodnoty alespoň 0,5, a tedy alespoň z poloviny naplnilo kritéria na zveřejňování klíčových informací o probíhajících či uzavřených VZ malého rozsahu.

Graf 3



6. 2. 2. Míra výskytu sledovaných indikátorů volně přístupných informací na internetu

Tab. 4: souhrnné hodnocení míry výskytu indikátorů E-Info indexu (n71)

č.	indikátory E- Info indexu	výskyt	
		v%	počet
1.	existence zvláštního odkazu pro VZ zadávaných městem	73,24	52
2.	informace o investičních záměrech	4,23	3
3.	informace o vyhlášení VZ		
	3a. alespoň zmínka, že VZ byla vyhlášena	52,11	37
	3b. předpokládaná hodnota, doba trvání zakázky	39,44	28
	3c. druh řízení, způsob hodnocení	42,25	30
	3d. zadávací dokumentace, specifikace VZ	30,99	22
4.	informace o průběhu veřejné soutěže		
	4a. seznam vyřazených nabídek/počet hodnocených nabídek	8,45	6
	4b. zpráva o posouzení a hodnocení nabídek	7,04	5
	4c. cena vybrané nabídky	15,49	11
	4d. identifikace vybraného dodavatele	18,31	13
5.	informace o uzavřené soutěži na VZ		
	5a. smlouva uzavřená s dodavatelem	1,41	1
	5b. stanovisko k hodnocení víceprací	0,00	0
	5c. smluvní dodatky-změny ve smlouvě (alespoň cena dodání)	5,63	4
	5d. zpráva o hodnocení kvality dodání	1,41	1
6.	doba archivace údajů na internetu nad 1 rok	19,72	14

Tabulka sumarizuje míru elektronického zveřejňování klíčových informací o procesu zadávání a realizace VZ malého rozsahu ve sledovaných městech. Z výsledků lze zaznamenat sestupnou tendenci v ochotě samospráv volně zveřejňovat informace o jednotlivých fázích zadávání a realizace zakázky.

Zatímco jakoukoli informaci o „vyhlášení VZ“ (3a. – 3d.) volně zveřejnilo v průměru **41,2% měst**, „informace o průběhu soutěže“ (4a. – 4d.) bylo ochotno volně zveřejnit průměrně již pouze **12,3% měst** a „informace o uzavřené soutěži na VZ“ (5a. – d.) zveřejnilo v průměru ojedinelých **2,1% měst**.

Indikátor 1: existence zvláštního odkazu pro VZ

většina měst – 52 (73,2%) mělo na svých internetových stránkách zvláštní odkaz na zadávání veřejných zakázek: to zlepšuje rychlou orientaci návštěvníků stránek a usnadňuje vyhledávání informací o veřejných zakázkách. V opačném případě je značně ztížena efektivita vnější občanské kontroly, kdy návštěvník musí složitě vyhledávat jednotlivé informace v různých rubrikách internetového portálu.

Bohužel ne vždy tento odkaz obsahuje další informace o VZ malého rozsahu, **celkem 18 měst (25,4%) mělo tento odkaz zcela prázdný** či bez aktuálních informací (údaje o VZ staré více než ½ roku).

Indikátor 2: informace o investičních záměrech

prakticky je zveřejnily pouze **3 města (4,23%)**. Slouží jako informační avízo veřejnosti, že vedení města v určitém časovém horizontu chystá veřejný projekt což zvyšuje šance na efektivní veřejnou kontrolu, zejména při kontroverzních veřejných výdajích. Na druhou stranu tyto informace slouží jako užitečná zpětná vazba od podnikatelských subjektů, v případě, že mohou projevit zájem soutěžit o budoucí veřejnou zakázku. Radnice tak získá počet potenciálních uchazečů, na jehož základě může zvolit vhodný typ výběrového řízení.

Indikátor 3: vyhlášení VZ malého rozsahu

Informace tohoto typu zveřejnila méně než polovina sledovaných měst. Přitom se jedná o podstatné informace o tom, že město realizuje veřejnou soutěž na určitý veřejný projekt. V opačném případě nemají občané a podnikatelé žádnou informaci o tom, že jejich město realizuje konkrétní veřejnou zakázku a mají minimální šanci tento fakt zjistit.

- **37 měst (52,1%) zveřejnilo alespoň zmínku o tom, že zakázka bude v dohledné době vyhlášena.** Není však vždy jasný předmět, termín a rozsah zakázky atp., v této podobě jde pouze o určité informační avízo, které bez dalších podrobných informací nenaplnuje informační potřeby pro transparentnost procesu soutěže o zakázku a účinnou externí veřejnou kontrolu.
- **30 měst (42,3%) zveřejnilo způsob hodnocení nabídek** podaných do soutěže o zakázku. Jenom v takových případech mají subjekty občanské kontroly základní informace o způsobu rozhodování komunálních politiků o dodavateli VZ malého rozsahu, mohou posoudit kvalitu rozhodnutí vzhledem k veřejnému zájmu na hospodárné a účelné využití veřejných zdrojů.
- **v této souvislosti 24 měst (33,8%) při zveřejnění informací o soutěži jasně určilo druh řízení.** Jedná se o podstatnou informaci pro efektivní externí dohled nad zadávacím řízením. Zadavatel druhem řízení různou mírou reguluje konkurenci mezi potenciálními uchazeči, kteří se mohou účastnit veřejné soutěže, což může mít podstatný vliv na konečnou kvalitu a cenu realizace zakázky. Ve všech takových případech se jedná o „výzvu k podání nabídky,“ bez zřejmé informace, zda jde o otevřené řízení pro neomezený okruh uchazečů. Tito zadavatelé tak apriori omezují okruh uchazečů, nejspíše s myšlenkou časové úspory a menšími administrativními nároky, než tomu může být u otevřeného druhu veřejné soutěže. Tím se však vystavují vyšším rizikům korupčního chování a záměrné manipulace se zakázkou již v její přípravné fázi.
- **28 měst (39,4%) zveřejnilo předpokládaný termín realizace zakázky,** který je praktickou informací pro kontrolu pozdějšího plnění zakázky, zejména v případech, kdy soutěžním kritériem byla rychlost realizace zakázky. **Pouze jedno město zveřejnilo předpokládanou hodnotu zakázky.** Uvádění předpokládané hodnoty je přitom informační povinností u podlimitních i nadlimitních VZ a mělo by se stát běžným informačním standardem.
- **22 měst (30,9%) zveřejnilo zadávací dokumentaci k zakázce** nebo alespoň základní parametry o jejím rozsahu. Pouze tímto způsobem může mít veřejnost představu o rozsahu zakázky zejména ve spojení s vynaloženými zdroji (konečnou cenou zakázky viz. dále).

Indikátor 4: informace o průběhu veřejné soutěže

Volná přístupnost této skupiny informací je ve zkoumané skupině měst dle uvedených výsledků jednoznačně nedostatečná pro transparentní zadání zakázky. Vedení většiny měst je evidentně neochotné zveřejňovat informace o průběhu soutěže. Proces zadávání zakázky je tak ve fázi uzavření veřejné soutěže informačně značně omezen a ve většině městech nemá veřejnost možnosti efektivně dohlížet nad výsledky zadávacího řízení.

- **pouze 13 měst (18,3%) zveřejnilo vybraného dodavatele konkrétní zakázky**, díky tomu lze dohlížet nad regulérností a nestranností veřejného rozhodování a případně odhalit potenciální střet zájmů odpovědných osob. V případě nezveřejnění dodavatele roste riziko korupce a latentních vazeb mezi dodavatelskou firmou a osobou odpovědnou za přidělení zakázky.
- **pouze 11 měst (15,5%) zveřejnilo s dodavatelem také cenu za dodání zakázky**, podstatná informace o ceně realizovaného projektu, důležitá zejména v porovnání se soutěžními kritérii a konečnou cenou realizace zakázky.
- **jenom v 6 městech (8,45%) bylo možné zjistit kolik uchazečů se účastnilo soutěže o zakázku**, ve zbylých případech nebylo možné stanovit rozsah soutěže. Zejména v případech extrémní „úmrtnosti“ uchazečů při hodnocení kvalifikačních předpokladů a formálních náležitostí nabídek lze odhalit rizika manipulace s výběrem dodavatele zakázky.
- **pouze 5 měst (7%) zveřejnilo zprávu o posouzení a hodnocení nabídek či podstatné informace o hodnocení nabídek (výsledky jednotlivých nabídek dle hodnotících kritérií)**. Na základě této informace lze účinně dohlížet nad regulérností soutěže a racionálním výběrem nejvhodnějšího dodavatele. Informace jsou klíčové zejména v případech, kdy exekutiva města vybere jiného dodavatele v rozporu s výsledky hodnocení nabídek.

Indikátor 5: informace o uzavřené soutěži na VZ

Skupina informací, které je nejméně zastoupena v praxi volně přístupných informací o zakázkách na internetových portálech zkoumaných měst. Přitom se jedná o důležité informace o konečných veřejných výdajích na veřejný projekt a jeho konečných parametřích. Omezení přístupu k těmto informacím zvyšuje riziko manipulací či korupčního jednání ve formě netransparentní úpravy či změny parametrů dodaných prací či služeb a smluvního navýšování ceny v průběhu realizace – tzv. vícepráce.

- **pouze 4 města (5,6%) zveřejnily smluvní dodatky, resp. alespoň dodatky k ceně zakázky**, které představují klíčové informace o skutečných výdajích města a regulérním průběhu soutěže. Konečná cena navýšená v průběhu realizace může v některých případech popřít původní výsledek soutěže. Naprostá většina měst přitom není ochotná tento druh informací zveřejňovat a preferuje ukončení realizace zakázky bez přítomnosti veřejného dohledu.
- **v této souvislosti žádné město nezveřejnilo stanovisko k hodnocení víceprací**, zásadní informaci o způsobu uznání víceprací, jejich adekvátnosti a nezbytnosti pro zdárně realizovanou zakázku (např. nepředpokládaná situace). Úroveň kvality a způsob rozhodování ovlivňuje konečnou míru navýšení ceny zakázky.
- **jediné město (1,41%) zveřejňovalo smlouvy uzavřené s dodavatelem, resp. alespoň základní smluvní podmínky (cenu, termíny dodání, smluvní pokuty, záruky, platební podmínky)** na jejichž základě lze kontrolovat plnění zakázky a dodržování dohodnutých podmínek. V opačném narůstá riziko manipulace se smluvními podmínkami, jejich svévolné porušování a nahrazení smluvních podmínek latentními korupčními dohodami.
- **jediné město (1,41%) zveřejnilo zprávy o hodnocení kvality dodání**, díky kterým mají občané základní přehled, zda byl zakázka řádně dodána či zda se v průběhu realizace vyskytly komplikace. V případech negativního hodnocení dodavatelských prací, zveřejnění těchto informací zároveň apeluje na budoucí odpovědnější výběr dodavatelů.

Indikátor 6: doba archivace údajů na internetu

Doba archivace významně ovlivňuje účinnost a možnosti ex-post veřejné kontroly, zejména u víceletých veřejných projektů (např. služby na svoz TKO).

- **pouhých 14 měst (19,7%) umožňuje přístup k údajům starým 1 rok a více, z toho 6 měst (8,5%) archivuje data 1-2 roky, 1 město 2-3 roky a 7 měst (9,9%) více než tři roky**. V ostatních městech tak není umožněn dlouhodobý a zpětný dohled nad zadáváním a realizací zakázek.

6. 3. Vztah kvality interních pravidel a úrovně přístupných informací na internetu

Z uvedených výsledků se nabízí otázka, do jaké míry kvalita interních pravidel prakticky ovlivňuje míru zveřejnění informací o VZ malého rozsahu na internetových portálech sledovaných měst.

Míru této závislosti lze vyjádřit **podílem (P)** mezi **hodnotami zveřejňovaných informací (E-Info indexu)** a **hodnot dílčího indexu kvality pravidel (QP Info index)**. Vyjádření podílem zároveň eliminuje případy, kdy jsou stanoveny nulové informační povinnosti v QP Info indexu, které nemají pro sledovaný vztah žádný význam.

Hodnota dílčího QP Info indexu je vypočítána jako prostý aritmetický průměr sledovaných indikátorů rozsahu informačních povinností týkajících se VZ malého rozsahu **č.13a. – 13e**.

$$\text{podíl } P = \frac{\text{E-Info index}}{\text{QP Info index}}$$

Přitom platí:

- čím bližší je podíl hodnoty P k 1, tím větší má kvalita interních pravidel vliv na prakticky zveřejňované informace.
- v případě, že je hodnota nižší než 1, dané město nenaplnuje své informační povinnosti v plné míře.

Tab. 5: Hodnoty podílu P (n 63)

město	E-Info index	QP Info index	podíl P	město	E-Info index	QP Info index	podíl P
Bruntál	0,067	0,089	0,750	Karlovy Vary	0,000	0,000	#DIV/0!
Prachatice	0,067	0,067	1,000	Karviná	0,067	0,000	#DIV/0!
Hradec Králové	0,067	0,067	1,000	Kolín	0,000	0,000	#DIV/0!
Zlín	0,067	0,067	1,000	Kroměříž	0,000	0,000	#DIV/0!
Rakovník	0,300	0,233	1,286	Kutná Hora	0,200	0,000	#DIV/0!
Plzeň	0,578	0,444	1,300	Liberec	0,000	0,000	#DIV/0!
Břeclav	0,267	0,133	2,000	Litoměřice	0,000	0,000	#DIV/0!
Sokolov	0,133	0,067	2,000	Mladá Boleslav	0,000	0,000	#DIV/0!
Třebíč	0,300	0,133	2,250	Nový Jičín	0,067	0,000	#DIV/0!
Louny	0,200	0,067	3,000	Opava	0,067	0,000	#DIV/0!
Havlíčkův Brod	0,409	0,133	3,067	Ostrava	0,067	0,000	#DIV/0!
Strakonice	0,322	0,100	3,222	Prostějov	0,000	0,000	#DIV/0!
Blansko	0,233	0,067	3,500	Přerov	0,067	0,000	#DIV/0!
Jindřichův Hradec	0,233	0,067	3,500	Rokycany	0,500	0,000	#DIV/0!
Náchod	0,233	0,067	3,500	Rychnov n. Kněžnou	0,067	0,000	#DIV/0!
Pelhřimov	0,233	0,067	3,500	Semily	0,653	0,000	#DIV/0!
Pardubice	0,267	0,067	4,000	Svitavy	0,522	0,000	#DIV/0!
Olomouc	0,300	0,067	4,500	Šumperk	0,233	0,000	#DIV/0!
Písek	0,300	0,067	4,500	Tábor	0,300	0,000	#DIV/0!
Příbram	0,300	0,067	4,500	Trutnov	0,000	0,000	#DIV/0!
Jihlava	0,333	0,067	5,000	Uherské Hradiště	0,233	0,000	#DIV/0!
Tachov	0,344	0,067	5,167	Ústí nad Labem	0,333	0,000	#DIV/0!
Klatovy	0,400	0,067	6,000	Ústí nad Orlicí	0,200	0,000	#DIV/0!
Most	0,633	0,067	9,500	Vsetín	0,000	0,000	#DIV/0!
Chrudim	0,522	0,022	23,500	Vyškov	0,067	0,000	#DIV/0!
Beroun	0,067	0,000	#DIV/0!	Znojmo	0,133	0,000	#DIV/0!
Brno	0,067	0,000	#DIV/0!	Žďár nad Sázavou	0,000	0,000	#DIV/0!
Česká Lípa	0,067	0,000	#DIV/0!	Benešov	0,000	***	***
České Budějovice	0,067	0,000	#DIV/0!	Děčín	0,200	***	***
Český Krumlov	0,000	0,000	#DIV/0!	Hodonín	0,067	***	***
Domažlice	0,200	0,000	#DIV/0!	Jeseník	0,100	***	***
Frydek-Místek	0,233	0,000	#DIV/0!	Kladno	0,300	***	***

KVALITA A TRANSPARENTNOST ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK OKRESNÍMI MĚSTY V ČR

Cheb	0,233	0,000	#DIV/0!	Mělník	0,300	***	***
Chomutov	0,067	0,000	#DIV/0!	Nymburk	0,244	***	***
Jablonec nad Nisou	0,467	0,000	#DIV/0!	Teplíce	0,067	***	***
Jičín	0,000	0,000	#DIV/0!				

Pozn: --- nehodnoceno

Z hodnot uvedených v tab. 5 lze vyvodit následující závěry:

- **pouze v 8% případů** (5 měst) je hodnota podílů P rovna či blízká 1, přitom pouze v jednom případě hodnota QP Info indexu dosahuje významnější hodnoty (0,444).
- **přitom 40% (25) měst využívá interních pravidel pro vymezení určitých informačních povinností**, avšak až na výjimku (Plzeň) nedosahují informační povinnosti úrovně pro garanci dostatečné transparentnosti.
- **města s relativně vysokou hodnotou E-Info indexu nad 0,5 (viz. tab. 3)**, s výjimkou města Plzně, **nemají tuto informační otevřenost žádným způsobem či jen minimálně garantovanou v interních pravidlech. Existuje tak riziko, že se může úroveň zveřejňovaných informací v budoucnu snížit.**
- jedno město ve sledované době v praxi nenaplnilo své informační povinnosti dané v interních pravidlech.

V podmínkách výrazné většiny sledovaných samospráv tak nemá kvalita interních pravidel podstatný vliv na informační otevřenost procesu zadávání a realizace VZ malého rozsahu. Interní pravidla slouží zejména jako procesní a organizační nástroj zadávání zakázek, nikoli jako nástroj garantující transparentnost procesu zadávání a realizace zakázek.

BOX: Zadávání veřejných zakázek Magistrátem hl. m. Prahy

Magistrát hl. m. Prahy nebyl zahrnut do komparace s ostatními okresními městy, neboť vykazuje nesrovnatelně vyšší míru komplexnosti a složitosti řízení a objemu veřejných výdajů, nicméně je užitečné uvést i jeho hodnocení kvality a transparentnosti veřejných zakázek na základě stejné metodiky.

Transparentnost veřejných zakázek: hodnota **E-Info Indexu je 0,333**. Praha by se umístila v první desítku měst s nejvyššími hodnotami transparentnosti (viz. tab. 3). Mimo informace o vyhlášení VZ malého rozsahu volně nezveřejňuje žádné další informace (viz. tab. 6)

Kvalita interních směrnic: hodnota **QP Indexu činí 0,300**, Praha by se tak umístila mírně nad průměrem a nijak nevybočuje z nízké úrovně kvality pravidel v ostatních sledovaných městech. Základní slabinou pravidel oproti obdobně hodnoceným městům je nulové vymezení osobní odpovědnosti za jednotlivé fáze zadání zakázky (viz. tab. 7).

Tab. 6: Profil informací o veřejných zakázkách Magistrátu hl. m. Prahy přístupných na internetu

č.	Indikátory E-Info Indexu	přítomné	nepřítomné
1.	existence zvláštního odkazu pro VZ zadávaných městem	X	
2.	informace o investičních záměrech		X
3.	Informace o vyhlášení VZ		
3a.	alespoň zmínka, že VZ byla vyhlášena	X	
3b.	předpokládaná hodnota, doba trvání zakázky	X	
3c.	druh řízení, způsob hodnocení	X	
3d.	zadávací dokumentace, specifikace VZ	X	
4.	informace o průběhu veřejné soutěže		
4a.	seznam vyřazených nabídek/počet hodnocených nabídek		X
4b.	zpráva o posouzení a hodnocení nabídek		X
4c.	cena vybrané nabídky		X
4d.	identifikace vybraného dodavatele		X
5.	informace o uzavřené soutěži na VZ		
5a.	smlouva uzavřená s dodavatelem		X
5b.	stanovisko k hodnocení víceprací		X
5c.	smluvní dodatky-změny ve smlouvě (alespoň cena dodání)		X
5d.	zpráva o hodnocení kvality dodání		X
6.	dobu archivace údajů na internetu nad 1 rok		X

Tab. 7: Profil interních pravidel pro zadávání VZ Magistrátu hl. m. Prahy

č.	Indikátory QP Indexu	přítomné	nepřítomné
1.	existence pravidel pro zadávání VZ	X	
2.	pravidla jsou zveřejněná na internetu města		X
3.	platnost pravidel		
3a.	pravidla upravují zadávání nadlimitních a podlimitních VZ	X	
3b.	pravidla upravují VZ malého rozsahu	X	
3c.	pravidla jsou platná pro ostatní městské organizace		X
4.	oddělené odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ		
4a.	útvary zvlášť odpovědné za přípravu/organizaci VZ		X
4b.	útvary zvlášť odpovědné za hodnocení a kontrolu realizace VZ		X
5.	vymezení osobní odpovědnosti v procesu zadávání a realizace VZ		
5a.	při přípravě zadávací dokumentace		X
5b.	při vyhlášení a organizaci soutěže VZ		X
5c.	při výběru dodavatele		X
5d.	při přípravě smluvních podmínek		X
5e.	při dozoru nad realizací VZ		X
5f.	za řádné převzetí díla		X
6.	oddělení politické/úřední pravomoci a odpovědnosti		
6a.	politici nezasahují do přípravy a organizace soutěže		X
6b.	zákaz voleným zástupcům účast ve všech hodnotících komisích		X
7.	regulace zastoupení zadavatele třetí osobou - mandátář		
7a.	vymezení odpovědností a pravomocí mandátáře	X	
7b.	zastoupení mandátářem pouze v jedné fázi procesu VZ		X
8.	regulace víceprací		
8a.	úprava způsobu hodnocení víceprací	X	
8b.	vícepráce hodnotí zvláštní komise/orgán zadavatele		X
9.	kategorizace VZ malého rozsahu dle jejich hodnoty	X	
10.	existence zadávacího řízení pro VZ malého rozsahu		
10a.	definice různých druhů řízení dle druhu VZ malého rozsahu	X	
10b.	využití otevřené soutěže		X
10c.	využití elektronického tržiště	X	
11.	definování minimálních požadavků na zadávací dokumentaci VZ malého rozsahu (§ 44 ZVZ)	X (0,6)	
12.	hodnocení nabídek VZ malého rozsahu		
12a.	povinnost stanovit způsob hodnocení dle kritérií	X	
12b.	zdůvodnění jiného než kvantitativního hodnocení		X
12c.	zákaz mandátáře hodnotit, vyřazovat nabídky, vybírat dodavatele u VZ malého rozsahu		X
13.	informační povinnosti při zadávání VZ (nad rámec ZVZ) zveřejněných na internetu		
13a.	informace o investičních záměrech		X
13b.	náležitosti vyhlášení VZ	X (3)	
13c.	informace o průběhu veřejné soutěže		X
13d.	informace o uzavřené soutěži		X
13e.	archivace údajů na internetu		X

Poznámka: indikátor č. 11 (0,6 z max. 1), indikátor č. 13b (3 z max. 4)

7. Shrnutí výsledků

Výsledky ze **71 bývalých okresních měst** ukazují, že zadávání veřejných zakázek je z hlediska implementace účinných protikorupčních a pro-transparentních nástrojů nedostatečná. Jedná se přitom zejména o nedostatečnou regulaci zadávání VZ malého rozsahu a nízkou úroveň zveřejňování relevantních informací o procesu jejich zadávání a realizace, kde v implementaci žádoucích nástrojů většina sledovaných samospráv selhává.

Nejvýznamnější zjištění je možno shrnout do následujících závěrů:

1. **63 měst využívá** pro zadávání veřejných zakázek interních pravidel, která slouží jako základní normativní rámec pro zadávání VZ malého rozsahu.
2. **v převážné většině případů** je hlavní úlohou pravidel zajistit základní organizační a procesní složku zadávacího procesu (druhy řízení, rozhodovací proces), **jen ojediněle jsou však zároveň obsaženy i protikorupční a pro-transparentní nástroje. Průměrná hodnota kvality pravidel dosahuje pouze pětiny žádoucí hodnoty: QP Index = 0,209.**
3. **pouze 6 měst** mělo zveřejněno znění interních pravidel pro zadávání veřejných zakázek volně na internetu.
4. **pouze ve 3 městech** nemohou politici zasahovat do administrativní přípravy a organizace soutěže, přitom žádné město nezakazuje účast volených politiků v hodnotících komisích. **Existuje zde reálné riziko politizace rozhodnutí o vítězi veřejné soutěže.**
5. **žádné město nemá regulováno zastoupení zadavatele třetí osobou (mandatářem).**
6. **pouze 4 města využívají otevřené soutěže** u veřejných zakázek malého rozsahu.
7. **pouze 2 města** určitým způsobem stanovují postup zadavatele v případě víceprací. **Žádné město** přitom nemá stanoveno nezávislé hodnocení oprávněnosti víceprací při realizaci veřejné zakázky.
8. zveřejňování informací o VZ malého rozsahu na internetu je na velmi nízké úrovni. **Průměrná hodnota** informací zveřejněných na internetu **E-Info index činí pětinu žádoucí hodnoty (0,192)**, přitom **pouze 6 měst dosáhlo hodnot 0,5 a vyšší.** Jakoukoli informaci o **vyhlášení VZ** volně zveřejnilo v průměru **41,2% měst, informace o dalším průběhu soutěže 12,3% měst a informace o realizované zakázce pouhých 2,1%.**
9. v případech, kdy města garantují v interních pravidlech **informační povinnosti**, jsou tyto povinnosti vzhledem k transparentnosti zadávání VZ malého rozsahu **na velmi nízké úrovni.**
10. v případech relativně vysoké úrovně zveřejňovaných informací (hodnota E-Info indexu 0,5 a více) není zveřejnění informací povinností zakotvenou v interních pravidlech. **Informační standard v těchto městech nemá záruku ve formálních pravidlech, a nemusí tedy být dodržován a vynucen.**

8. Doporučení - Základní principy dobrých interních pravidel pro zadávání veřejných zakázek

1. Interní pravidla primárně upravují celkové zadávání VZ malého rozsahu ve všech fázích zadání a realizace zakázky, dále procesně a organizačně upravují zadávání podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek. Tato pravidla jsou volně přístupná na internetu města.
2. Pravidla jsou závazná i pro ostatní městské organizace, které naplňují definici veřejného zadavatele dle ZVZ (např. příspěvkové organizace města).
3. Jsou jasně odděleny pravomoci a odpovědnosti za jednotlivé fáze procesu zadání zakázky: příprava zakázky → výběr dodavatele → kontrola realizace a ukončení.
4. Jsou jasně odděleny pravomoci a odpovědnosti politiků a úředníků za zadání a realizaci zakázky (zákaz zásahu politiků do administrativní přípravy a organizace soutěže, zákaz účasti politických představitelů v hodnotících komisích).
5. Systém osobních odpovědností jasně určuje odpovědnost konkrétních osob za řádné splnění každého kroku veřejné zakázky a je vymahatelný.
6. Je upraveno zastoupení zadavatele mandatářem nad rámec ZVZ, jeden mandatář může zadavatele zastupovat pouze v jedné ze tří základních fází veřejné zakázky (přípravě, organizaci soutěže nebo kontrole realizace).
7. Je upraven způsob hodnocení oprávněnosti i ceny víceprací při realizaci zakázky, vícepráce hodnotí zvláštní komise.
8. VZ malého rozsahu jsou rozděleny do jednotlivých skupin dle druhu (dodávky, služby a stavební práce) a dle výše jejich předpokládané hodnoty. Pro jednotlivé skupiny VZ malého rozsahu jsou definovány různé druhy řízení, s preferencí otevřeného řízení.
9. Jsou definovány základní náležitosti všech oficiálních dokumentů pro zadání a realizaci VZ malého rozsahu, přitom zadávací dokumentace obsahuje minimální náležitosti dle § 44 ZVZ.
10. Jsou jasně definované informační povinnosti zadavatele, tzn. rozsah a lhůty pro zveřejnění informací o všech veřejných zakázkách na internetu města formou přehledné informační databáze. Zveřejňují se informace o zadání, průběhu i výsledku všech zakázek.