

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut ekonomických studií

**Bakalářská práce**

**2009**

**Jiří Lacka**

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut ekonomických studií

## **Bakalářská práce**

**Veřejné zakázky:  
dokáže transparentnost zabít korupci?**

Autor práce: **Lacka Jiří**

Vedoucí práce: **PhDr. Šťastná Lenka**

Akademický rok: **2008/2009**

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 18. května 2009

Jiří Lacka

## **BIBLIOGRAFICKÝ ZÁZNAM**

LACKA, Jiří. *Veřejné zakázky: dokáže transparentnost zabít korupci?*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií, 2009. 46 s. Vedoucí práce PhDr. Šťastná Lenka.

## **ABSTRAKT**

Bakalářská práce „Veřejné zakázky: dokáže transparentnost zabít korupci?“ hledá odpověď na otázku, zda je průhlednost zadávacího procesu schopna zabránit zúčastněným subjektům (veřejným úředníkům, soukromým firmám) v získávání soukromých výhod na úkor veřejného rozpočtu. Práce se nejprve věnuje obecné charakteristice veřejných zakázek, jejich členění, typech zadávacího řízení a základních principů při jejich zadávání. Aby mohl autor odpovědět na výše položenou otázku, musí dále zkoumat, jaké formy korupce se v prostředí veřejných zakázek vůbec vyskytují. Následující část práce se týká konkrétních nástrojů pro zvýšení transparentnosti a omezování korupce v oblasti veřejných zakázek.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Zadávání veřejných zakázek, korupce, transparentnost.

## **ABSTRACT**

Bachelor thesis „Public Procurement: Is Transparency Able to Kill the Corruption?“ looks for an answer to the question if the transparency of contractual procedure is able to prevent concerned parties (public officials, private firms) from gaining private advantages at the expense of public budget. The thesis firstly deals with the public procurement in general, the division of orders, contractual procedures and basic principles of procuring. To answer the above-mentioned question, the author must also examine, which types of corruption actually occur in the public procurement. The next part of this text is related to factual instruments that should increase the transparency and reduce the corruption in the public procurement.

## **KEYWORDS**

Public Procurement, Corruption, Transparency.

# OBSAH

ÚVOD .....	1
<b>1. CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....</b>	<b>3</b>
1.1 DŮVOD JEJICH EXISTENCE A ÚČEL.....	3
1.2 SPECIFIKA A ODLIŠNOSTI OD BĚŽNÉHO NÁKUPU.....	5
1.3 ROZDĚLENÍ ZAKÁZEK PODLE PŘEDMĚTU.....	8
1.4 ROZDĚLENÍ ZAKÁZEK PODLE PŘEDPOKLÁDANÉ HODNOTY.....	10
1.5 TYPY ZADÁVACÍCH ŘÍZENÍ.....	12
1.4 ZÁKLADNÍ PRINCIPY PŘI ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK .....	16
1.4.1 PRÁVNÍ RÁMEC.....	16
1.4.2 EKONOMICKÝ RÁMEC.....	17
<b>2. KORUPCE VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH .....</b>	<b>19</b>
2.1 DISKRIMINAČNÍ NASTAVENÍ VSTUPNÍCH KRITÉRIÍ.....	22
2.2 MANIPULACE S NABÍDKAMI .....	22
2.3 ZKRESLOVÁNÍ KVALITATIVNÍCH HODNOCENÍ .....	23
2.4 FORMY KORUPCE INICIOVANÉ KOLUZNÍM KARTELEM .....	26
2.5 FORMY KORUPCE PO UDĚLENÍ ZAKÁZKY .....	29
<b>3. NÁSTROJE PRO ZVÝŠENÍ TRANSPARENTNOSTI.....</b>	<b>31</b>
3.1 ELEKTRONICKÝ SYSTÉM ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....	35
3.2 ČERNÉ LISTINY .....	37
3.3 BÍLÉ LISTINY .....	39
3.4 PAKT INTEGRITY .....	40
3.5 DALŠÍ NÁSTROJE .....	41
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>43</b>
<b>POUŽITÉ ZDROJE.....</b>	<b>45</b>

## Úvod

V naší moderní demokraticko-kapitalistické společnosti už neexistuje jednotná vůdčí náboženská morálka, vycházející z dobrovolné víry v Boha, ani filosoficko-politická doktrína, založená na povinné loajalitě vůči paternalistickému státu. Ty lidem zajišťovaly základní stabilní rámec pravidel při naplňování jejich potřeb v interakci s druhými lidmi. Zůstal nám jen přirozený lidský *sebezájem*. Tím však nerozumím vůbec nic negativního. Jelikož své potřeby pocítujeme nejnaléhavěji, máme přirozený vlastní zájem neboli vůli zachovat a rozvíjet sebe sama a ty, na kterých nám záleží.

A právě sebezájem je dnes hnacím motorem lidstva, který zachovává ve světě nejistoty a rizika určitý řád, jelikož na jeho základě dokážeme alespoň zhruba odhadnout chování jednotlivců. Zároveň je to právě sebezájem v podmínkách demokratické garance svobody, který si vynucuje stanovení velmi přesných pravidel společenského soužití. Sebezájem každého člověka musí být korigován, aby nezasahoval do proklamované svobody druhých. Jelikož platí, že „vše jest dovoleno, co není zakázáno“, jedinci – nabádáni svým sebezájmem – se přirozeně chovají tak, aby maximalizovali své slasti a minimalizovali své strasti. Pokud není jejich chování právně zakázáno (a morální sebekontrola není dostatečná), činí tak i na úkor jiných.

Proto jsou demokratické vlády neustále nuceny vytvářet nové či novelizovat staré zákony, které jsou podkladem pro prevenci i represí lidských činů, zasahujících do svobody jiných ve všech myslitelných oblastech lidského jednání. Ke střetu zájmů může docházet mezi několika fyzickými osobami, mezi fyzickými osobami a organizacemi i mezi organizacemi navzájem (pod pojem organizace zde řadím všechny nadosobní instituce, od nejmenší firmy po stát, potažmo i nadnárodní korporace).

Jednou z těchto oblastí střetu zájmů je i institut **veřejných zakázek**. Vybral jsem si toto téma z několika důvodů. Za prvé proto, že mne veřejné zakázky zaujaly svou specifíčností a odlišností od jiných forem poskytování statků a služeb. Za druhé je to téma velice aktuální a problémové. Téměř každý den slýcháme ze sdělovacích prostředků, jak a kdo prostřednictvím veřejných zakázek nelegálně profitoval, či kolik zbytečných prostředků tato aktivita veřejný sektor stála. S tím souvisí další „výjimečnosti“ této problematiky: zejména kombinace obrovského množství *finančních prostředků*, které

jsou v tomto institutu vynakládány, spolu se střetáváním velmi *odlišných zájmů* veřejných a soukromých subjektů, což dohromady silně a často podněcuje *korupční chování*.

Pojem, který se v souvislosti s potíráním korupce často skloňuje, je *transparentnost* (průhlednost, zřejmost). Zajímá mne, zda právě ona je schopna korupční praktiky ve veřejných zakázkách „zabít“, jak je s mírnou nadsázkou uvedeno v titulu této práce.

Jelikož je samotné téma veřejných zakázek velmi široké, rozhodl jsem se soustředit právě na korupci ve veřejných zakázkách a na nástroje pro zvýšení transparentnosti, které by měly korupci eliminovat. Dále ohraničím svou pozornost na oblast České republiky v horizontu několika posledních let.

První kapitola se týká obecné charakteristiky veřejných zakázek, jejich členění, typech zadávacích řízení a základních principů při zadávání zakázek. Druhá kapitola pojednává o různých formách korupce vyskytujících se v tomto prostředí. Třetí kapitola je zaměřena na nástroje pro zvýšení transparentnosti a omezování korupce. Poté následuje shrnutí, ve kterém se pokusím na základě zjištěných informací odpovědět na výše položenou otázku.

## 1. CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

V první kapitole nejprve veřejné zakázky definuji, zdůvodním jejich samotnou existenci a také účel, ke kterému mají sloužit. Dále vysvětlím, v jakých aspektech se zadávání veřejných zakázek liší od běžného nákupu. V následující části roztřídím zakázky podle několika kritérií a popíši typy zadávacích řízení. Poslední část první kapitoly je věnována základním principům při zadávání zakázek.

### 1.1 DŮVOD JEJICH EXISTENCE A ÚČEL

*Veřejná zakázka* (public procurement) je objednávka a nákup jistých statků či služeb od soukromého sektoru, který je financován z veřejných zdrojů (ať už z rozpočtů jednotlivých ministerstev, územně samosprávných jednotek či státních organizací).

Veřejné zakázky jsou nástrojem *alokační funkce* veřejných financí. Jsou jedním z nástrojů, které přicházejí na řadu ve chvíli, kdy trh sám není schopen vyprodukovat takový druh statku, který zástupci veřejnosti považují za důležitý. Co se myslí tím, že trh sám toho není schopen? Chybí snad *poptávka* po daném statku? Veřejné statky jsou všeobecně potřebné zboží či služby, jejichž poskytnutím se užitek spotřebitelů rozhodně nesnižuje.<sup>1</sup> Problémem tržní produkce veřejných statků tedy není neexistence poptávky, ta je však roztroušena mezi veřejností a málokdo ji projeví explicitně.<sup>2</sup>

Problémem je druhá strana mince – neexistence dostatečných stimulů ze strany *nabídky* soukromého sektoru daný statek poskytnout. Stát či obce často potřebují zajistit produkci určitého statku, který by soukromá firma z různých důvodů nemohla či nebyla motivována sama vyprodukovat. Proto musí být jejich hlavním iniciátorem veřejný sek-

---

<sup>1</sup> Jako příklad můžeme uvést stavební práce týkající se rekonstrukcí, oprav a údržby silnic, mostů či železničních tratí, revitalizace městských parků, údržba lesů, dodávky autobusů pro veřejnou linkovou dopravu, atd.

<sup>2</sup> Poptávající, jenž by projevil své preference, by byl konfrontován se skutečností daný statek zaplatit. To by v případě veřejného statku znamenalo, že ostatní by ho rovněž užívali, ale už by ho nemuseli platit (tomuto jevu se říká *černé pasažerství* neboli *free-riding*).

tor, který si může veřejný statek od soukromé firmy objednat.<sup>3</sup> Jednou z forem zajištění potřebného statku je právě institut veřejných zakázek.<sup>4</sup>

Proč však orgány veřejné či státní správy nakupují určité statky či služby od soukromého sektoru, když by je mohly zabezpečit přímo? Stěžejním pilířem pro využití veřejných zakázek je totiž předpoklad, že většinu statků a služeb dokáží soukromé organizace vyprodukovat mnohem levněji než organizace ve veřejném sektoru. To je dáno motivací soukromých firem maximalizovat zisk při minimalizaci nákladů, jež veřejným organizacím chybí. Zadání produkce soukromému subjektu by mělo přinést snížení nákladů veřejného sektoru, a institut veřejných zakázek by tak měl představovat nástroj pro zvyšování efektivity veřejných výdajů. Kondicionály jsou v předchozí větě použity záměrně, protože další otázka zní, do jaké míry zadání zakázky soukromé firmě v běžné praxi skutečně snižuje nehospodárnost a zvyšuje efektivitu. Podmínkou pro využití všech výhod veřejných zakázek je existence transparentního prostředí a účinné a vynutitelné legislativy.

Procedura zadávání veřejných zakázek je snahou o nápodobu tržního mechanismu a přiblížení se takové konkurenci, která by poskytovala dostatečně kvalitní statky a zároveň stlačila jejich cenu co nejnižší. Slovo „snaha“ v předchozí větě zcela výstižně napovídá, že jde jen o jakýsi umělý proces vytvořit konkurenční prostředí, který sám sebe neudrží při životě, a proto musí být regulován státem.

Současná úprava institutu veřejných zakázek je ukotvena v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon“), který nabyl účinnosti dnem 1. července 2006.<sup>5</sup> V novém zákoně je zapracován komplexní rámec zadávání veřejných zakázek, který je předepsán směrnicemi Evropských společenství.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Přístupu, kdy prvotní popud k produkci statku či zboží vychází z řad veřejnosti, se říká *poptávkový systém veřejných zakázek*. V České republice je ale častěji uplatňován *nabídkový systém veřejných zakázek*.

<sup>4</sup> Dalším institutem, ze kterého plyne zajištění veřejných statků ve spolupráci se soukromými dodavateli, je tzv. Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public-Private Partnership).

<sup>5</sup> Zákon nahradil jen o dva roky mladší zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, kterému byla vytýkána malá transparentnost, různá interpretovatelnost a nepřehlednost některých částí.

<sup>6</sup> Směrnice 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

## 1.2 SPECIFIKA A ODLIŠNOSTI OD BĚŽNÉHO NÁKUPU

Veřejná zakázka není typickým příkladem kontraktu mezi kupujícím a nabízejícím. Liší se v několika důležitých aspektech. Tato kapitola je zpracována částečně na podkladě studie Ondráčky, Pavla a Nývltů (2005).

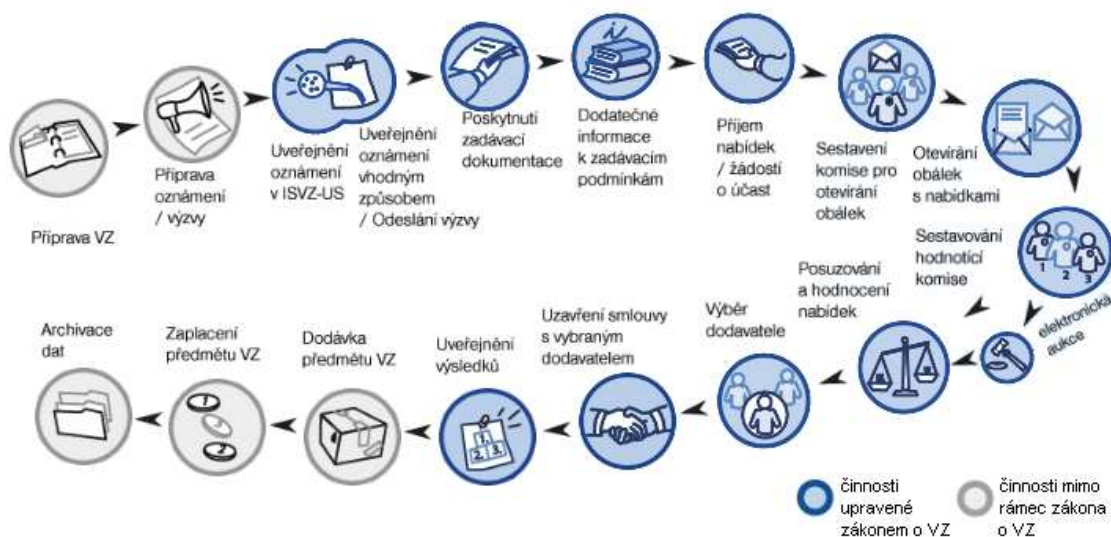
Nejprve si prohlédněme poptávkovou a nabídkovou stranu. *Poptávající subjekt* je pouze jeden (ministerstvo, státní organizace nebo územně samosprávný celek), nicméně konečného spotřebitele tvoří širší veřejnost.<sup>7</sup> Poptávající tedy nakupuje statky či služby, jejichž finálním uživatelem je ve většině případů někdo jiný. To má závažné dopady na motivaci poptávajícího vybrat nejlepší možnou variantu. Ba co víc, poptávající strana je odosobněným úřadem, to znamená, že z principu věci musí být zastoupena konkrétním člověkem či několika lidmi. Tudiž v případě, že se zástupce poptávajícího subjektu – *zadavatel veřejné zakázky* – dopustí chyby (úmyslně či neúmyslně) a zakoupí buď nedostatečně kvalitní produkt, nebo uzavře smlouvu za příliš vysokou cenu, nedopadne jeho pochybení bezprostředně na úroveň jeho užitku. Poněvadž zadavatel pouze operuje s veřejnými prostředky, ocitá se ve *střetu zájmů* (svých a veřejných), což samozřejmě otevírá prostor pro korupční jednání. Úředník může být zlákan vidinou vyšší úrovně užitku svého, výměnou za snížení užitku konečného spotřebitele, který se nepozorovaně rozptýlí mezi širokou veřejnost.

Opačnou stranu kontraktu, *nabízející subjekt*, tvoří několik soukromých dodavatelů – fyzických nebo právnických osob, které dodávají zboží, poskytují služby nebo provádí stavební práce. Čím je zakázka specifitější produktem, tím více se okruh potenciálních dodavatelů spolu s požadavky na jejich kvalifikaci zužuje. Jejich chování bychom tedy mohli přirovnat k chování *oligopolu* a záleží na preventivních i regulačních mechanismech, jaké podmínky jim poskytnou, aby se chovali co nejkonkurenčněji. Jako velké riziko pro zmaření spravedlivého zadávacího procesu zde spatřuji inklinaci ke *kartelovému chování* (o formách korupce iniciovaných koluzním kartelem bude dále pojednáno v kap. 2.4).

Druhým rozdílem mezi koupí standardního spotřebitele a nákupem v rámci veřejné zakázky je celá formalizovaná *struktura procesu* zadávání veřejných zakázek. Obvyklý postup při zadávání je ten, že zadavatel nejprve identifikuje své potřeby, poté co nejpřesněji popíše poptávaný produkt a spolu s dalšími důležitými informacemi vše

uveřejní na známém místě.<sup>8</sup> Potenciální dodavatelé jsou tímto vyzváni k prokázání splnění požadované kvalifikace (o kvalifikačních kritériích se zmiňují níže) a podávání svých *nabídek* (tzn. návrhů, jak a za jakou cenu by požadovaný produkt poskytli).<sup>9</sup> Po přijetí nabídek sestaví zadavatel komisi (nejméně tříčlennou) a následuje procedura tzv. *otevírání obálek* s jednotlivými nabídkami. Neúplné nebo nekvalitní nabídky či nabídky nedostatečně kvalifikovaných uchazečů jsou v této fázi vyřazeny. Poté zadavatel sestaví jinou, hodnotící komisi (nejméně pětičlennou), která zbylé nabídky posoudí na základě předem známých kritérií a rozhodne o vítězi. S vybraným dodavatelem je uzavřena smlouva a následuje plnění a zaplacení zakázky. Zjednodušené schéma procesu zadávání veřejných zakázek se nachází na *Obrázku 1*.

**Obr. 1:** Ilustrativní schéma procesu zadávání veřejných zakázek.



Zdroj: Elektronický nástroj zadávání veřejných zakázek E-ZAK. URL: <<http://www.zakazky-online.cz/zadavani-verejnych-zakazek>>. Vlastní úprava.

Aby se mohl dodavatel zadávacího řízení vůbec zúčastnit, musí splňovat jistá *kvalifikační kritéria*. K těm patří např. trestní bezúhonnost, žádné daňové nedoplatky, finanční, ekonomická, technická či odborná způsobilost dodavatele. Zájemci musí informace o své kvalifikaci (včetně dalších požadovaných dokladů) poskytnout zadavateli

<sup>7</sup> Existují i typy zakázek, které nejsou určeny veřejnosti přímo, ale prostřednictvím orgánů veřejné správy, kterým zakázka slouží k usnadnění jejich činností (např. ostraha a úklid objektu zadavatele, zajištění softwaru či údržba a podpora informačního systému).

<sup>8</sup> V současné době slouží pro uveřejňování informací o veřejných zakázkách tzv. Informační systém o veřejných zakázkách – uveřejňovací subsystém (URL: <<http://www.isvzus.cz/usisvz>>), jehož provozovatelem je Česká pošta, s. p.

<sup>9</sup> Uchazeči mohou být nejprve vyzváni k podání žádostí o účast v méně otevřeném typu zadávacího řízení (o typech zadávacího řízení hovoří kap. 1.5) a až po případném omezení počtu zájemců zadavatel vyzve zbylé uchazeče k podání nabídek.

ve stanovené lhůtě. Když tak učiní, zadavatel jejich kvalifikaci vyhodnocuje podle stanovených kritérií. Uchazeči, kteří podmínky kvalifikace nesplňují, musí být z výběrového řízení vyloučeni a ti, kteří je splňují, mohou dále soutěžit o zakázku.

Některá kvalifikační kritéria se částečně vztahují ke konkrétní zakázce, ale nesmí být natolik přísná, aby zvýhodňovala jen některé uchazeče. Žádné požadavky na kvalifikaci nesmí být diskriminační a musí být jasně definovány předem. Zájemci, kteří kvalifikační kritéria nesplní, musí dostat odůvodněné informace o tom, proč přesně byli ze zadávacího řízení vyloučeni a v případě pocitu poškození musí mít možnost podávat stížnosti a obracet se na nezávislé orgány, které celou záležitost prošetří.

Cílem soutěže o veřejnou zakázku je vlastně napodobení tržního mechanismu, kdy jediným poptávajícím je zadavatel. Ale zatímco běžný spotřebitel není povinen nikomu vysvětlovat, proč si vybral ten či onen produkt, zadavatel veřejné zakázky musí umět přesně zdůvodnit, proč bylo zvoleno právě toto řešení. Jeho rozhodnutí by mělo být obhajitelné i u případného soudního procesu. Všechny postupy musí být dopředu přesně definovány, aby se minimalizoval prostor pro oportunistus jednotlivých účastníků. Zadavatel má povinnost o všech krocích zadávací procedury vést záznamy (ve formě protokolů), aby mohl kdokoliv zpětně dohledat, jak soutěž probíhala.

Třetí důležitou odchylkou od obvyklého nákupu je *počet lidí*, kteří o realizaci kontraktu rozhodují. Zatímco běžný spotřebitel sám rozhoduje o tom, jaký produkt nakoupí, v případě veřejných zakázek se jedná o skupinu lidí, většinou jistou formu komise. Díky charakteru kolektivního orgánu nebývá toto rozhodování jednoznačné. Je možno zde identifikovat sklony k přijímání kompromisních řešení a rozhodovací proces se často vyznačuje pomalostí.

Čtvrtým aspektem je *objem obchodů*, který je nesrovnatelně větší než běžné nákupy spotřebitelů. Cena jednotlivých zakázek se obvykle pohybuje v řádu milionů či desítek milionů, v případě nadlimitních zakázek u stavebních prací se může vyšplhat až na stovky milionů Kč. Celková velikost trhu veřejných zakázek se v České republice dlouhodobě pohybuje okolo 16 % HDP, což je výrazně nad průměrem zemí Evropské unie, který se pohybuje kolem 9 %.<sup>10</sup> Převedením procenta do absolutní hodnoty např.

---

<sup>10</sup> Pro potřeby kvantifikace velikosti trhu veřejných zakázek v ČR použila nevládní nezisková organizace Transparency International ČR metodiku OECD, vycházející ze systému národních účtů. Viz Ondráčka, Pavel, Nývlt, 2005, s. 37-39.

pro rok 2008 s hrubým domácím produktem ve výši 3705,9 mld. Kč<sup>11</sup> získáme odhad objemu trhu veřejných zakázek v celkové sumě 592,9 mld. Kč.

### 1.3 Rozdělení zakázek podle předmětu

Veřejné zakázky se podle předmětu plnění dělí na **veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na stavební práce a veřejné zakázky na služby**.

Předmětem *veřejné zakázky na dodávky* je pořízení zboží formou koupě či nájmu. Zbožím může být prakticky cokoli – od očkovacích látek či stravovacích kuponů, přes náhradní díly, stroje či vybavení interiérů, po automobily či stíhačky.

Předmětem *veřejné zakázky na stavební práce* je provedení stavebních prací, týkajících se činností uvedených v příloze zákona č. 3, např. výstavba nových budov, demolice budov, průzkumné vrtné a hloubící práce, výstavba pozemních a inženýrských staveb, výstavba dopravních komunikací, letišť a sportovních zařízení, aj. Zakázky na stavební práce bývají nejproblematictější, protože pojmu největší sumy peněz a jejich plnění trvá delší dobu.

*Veřejnou zakázkou na služby* je veřejná zakázka, která nespadá do okruhu předchozích dvou typů zakázek. Jejich seznam je uveden v příloze zákona č. 1 a č. 2. Jedná se např. o údržbářské a opravářské služby, telekomunikační a reklamní služby, finanční a právní služby, zdravotní a sociální služby, aj.

Množství zakázek, které byly zadány v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle předmětu, se nalézají v *Tabulce 1*. Kromě tří výše uvedených druhů zakázek tabulka obsahuje ještě tzv. *soutěž o návrh*. Tou se rozumí postup zadavatele směřující k získání návrhu, projektu či plánu, který zpravidla předchází zadání veřejné zakázky na služby. Dále si musíme uvědomit, že následujícím statistickým údajům uniká velká část trhu veřejných zakázek, které nepodléhají takovým požadavkům na jejich zveřejňování (jedná se zejména o menší zakázky).

---

<sup>11</sup> Zdroj: Český statistický úřad. URL: <<http://www.czso.cz>>.

**Tab. 1:** Množství zadaných veřejných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle předmětu.

		zadané zakázky podle předmětu					celkem
		dodávky	stavební práce	služby	soutěž o návrh	neuvedeno	
rok	2005	1609	4380	1221		15	7225
	2006	2148	5143	1655	30	14	8990
	2007	1968	2762	2492	44		7266
	2008	1833	3561	2699	62		8155

Zdroj: Informační systém o veřejných zakázkách. URL: <<http://www.isvz.cz/isvz>>.

Následující *Tabulka 2* ukazuje nominální hodnotu těchto zakázek v mld. Kč.

**Tab. 2:** Ceny zadaných veřejných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle předmětu. Hodnoty jsou uvedeny v mld. Kč (v roce 2005 s DPH, v letech 2006 až 2008 bez DPH) a zaokrouhleny.

		zadané zakázky podle předmětu					celkem
		dodávky	stavební práce	služby	soutěž o návrh		
rok	2005	39,823	101,009	42,236			183,068
	2006	88,494	160,778	54,936	0,074		304,282
	2007	45,987	100,451	70,010	0,346		216,794
	2008	48,828	181,400	76,803	0,234		307,265

Zdroj: Informační systém o veřejných zakázkách. URL: <<http://www.isvz.cz/isvz>>.

Z údajů lze vyčíst, že veřejné zakázky na stavební práce stále převažují nad ostatními druhy, jak do počtu, tak do výše vynaložených prostředků. Dále si můžeme povšimnout, že v roce 2006 celkový počet zadaných zakázek (potažmo objem vynaložených prostředků) významně narostl. Tehdy bylo na téměř 9000 zakázek (což je v průměru 750 zakázek měsíčně) vynaloženo přes 300 mld. Kč. V následujícím roce způsobila jejich významný pokles pravděpodobně změna legislativy.

Podle mne jednak zapůsobily psychologické faktory (nezadávání zakázek z důvodu postupného zvykání si na nová pravidla), jednak začal nový zákon řešit nedokonalost předchozího zákona. Změna spočívala v tom, že nadlimitní zakázky nesměly být nadále rozdělovány na více podlimitních, pro které platila volnější pravidla (o druzích zakázek podle výše předpokládané hodnoty hovořím v následující kapitole). Tím celkové množství zadaných zakázek rapidně kleslo (nejvíce je tato změna patrná u veřejných zakázek na stavební práce, jejichž počet klesl téměř o polovinu a celková hodnota o cca 60 %).

Nicméně rok 2008 se nesl ve znamení opětovného nárůstu počtu zakázek i jejich nominální výše (opět lze největší změny pozorovat u veřejných zakázek na stavební

práce). Toto navýšení je patrně způsobeno zjednodušením a zpřístupněním zadávacího procesu širšímu okruhu dodavatelů (např. také díky elektronickému systému zadávání veřejných zakázek, který popisují v kap. 3.1).

### 1.4 Rozdělení zakázek podle předpokládané hodnoty

Podle výše předpokládané hodnoty se zakázky dělí na **nadlimitní veřejné zakázky**, **podlimitní veřejné zakázky** a **veřejné zakázky malého rozsahu**. Přesné výše se různí podle typu zadavatele (viz § 2 zákona) a podle předmětu veřejné zakázky popsaných v předchozí kap. 1.3. K orientaci finančních limitů poslouží *Tabulka 3*.

**Tab. 3:** Rozdělení veřejných zakázek podle výše předpokládané hodnoty (finanční limity jsou uvedeny bez DPH).

		zakázky podle předmětu		
		dodávky	služby	stavební práce
zakázky podle výše předpokládané hodnoty	nadlimitní	více než:* 3 782 000 Kč 5 857 000 Kč 11 715 000 Kč	více než:* 3 782 000 Kč 5 857 000 Kč 11 715 000 Kč	146 447 000 Kč
	podlimitní	více než 2 mil. Kč	více než 2 mil. Kč	více než 6 mil. Kč
	malého rozsahu	méně než 2 mil. Kč	méně než 2 mil. Kč	méně než 6 mil. Kč

\*Hodnota minimálního finančního limitu nadlimitních zakázek na dodávky a služby závisí na typu zadavatele. Více viz nařízení vlády č. 77/2008 Sb.; § 2.

Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách; § 12 Veřejná zakázka podle výše předpokládané hodnoty. Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách; § 2 Finanční limity.

Podle dřívějšího zákona začínala výše veřejné zakázky na hodnotě 2 mil. Kč a dále se zakázky dělily na podlimitní a nadlimitní. Nyní k těmto dvěma typům přibyl již zmíněný typ zakázky malého rozsahu, což je každý výdaj, za který zadavatel od dodavatele požadovaný produkt získá. Teoreticky to znamená, že veřejnou zakázkou může být i haléřová položka.

*Tabulka 4* nám ukazuje množství zadaných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle výše předpokládané hodnoty. Chybí zde data pro zakázky malého rozsahu, jelikož se na ně nevztahují taková pravidla zveřejňování jako pro ostatní typy zakázek.

**Tab. 4:** Množství zadaných veřejných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle výše předpokládané hodnoty.

		zadané zakázky podle výše předpokládané hodnoty			
		nadlimitní	podlimitní	neuvedeno	celkem limitní
rok	2005	1598	5612	15	7225
	2006	2324	6629	37	8990
	2007	2191	5044	31	7266
	2008	2544	5562	49	8155

Zdroj: Informační systém o veřejných zakázkách. URL: <<http://www.isvz.cz/isvz>>.

Jak můžeme vidět, množství zadaných podlimitních zakázek bývá každoročně více než dvakrát vyšší než množství zadaných nadlimitních zakázek. Mezi lety 2006 a 2007 lze pozorovat obrovský pokles podlimitních veřejných zakázek (o téměř 1600 zakázek ročně). Důvod tohoto snížení je diskutován v předchozí kapitole. Na druhou stranu, celková nominální hodnota nadlimitních zakázek bývá až třikrát vyšší než u podlimitních, což lze vyčíst z *Tabulky 5*.

**Tab. 5:** Ceny zadaných veřejných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle výše předpokládané hodnoty. Hodnoty jsou uvedeny v mld. Kč (v roce 2005 s DPH, v letech 2006 až 2008 bez DPH) a zaokrouhleny.

		zadané zakázky podle výše předpokládané hodnoty			
		nadlimitní	podlimitní	neuvedeno	celkem limitní
rok	2005	108,662	74,407		183,069
	2006	229,449	74,707	0,126	304,282
	2007	164,862	51,728	0,203	216,793
	2008	235,851	70,730	0,684	307,265

Zdroj: Informační systém o veřejných zakázkách. URL: <<http://www.isvz.cz/isvz>>.

A jakou část trhu veřejných zakázek tvoří tedy zakázky malého rozsahu? Pavel (2006) se pokoušel odhadnout, kolik procent prostředků tvoří právě menší zakázky a zakázky mimo režim zákona v ČR v letech 2001 – 2005 (tzn. za účinnosti předchozí legislativy, kdy pojem „zakázka malého rozsahu“ ještě nebyl zákonem definován). Vypočítal, že více než 50 % prostředků bylo vynaloženo právě na ty zakázky, které zákon v té době nijak významně nereguloval. Myslím, že v poslední době se toto procento snižuje, i když malé zakázky jistě tvoří významnou část trhu veřejných zakázek. Nicméně, v současné době je veřejnou zakázkou jakákoli minimální položka a jako taková alespoň částečně podléhá regulaci.

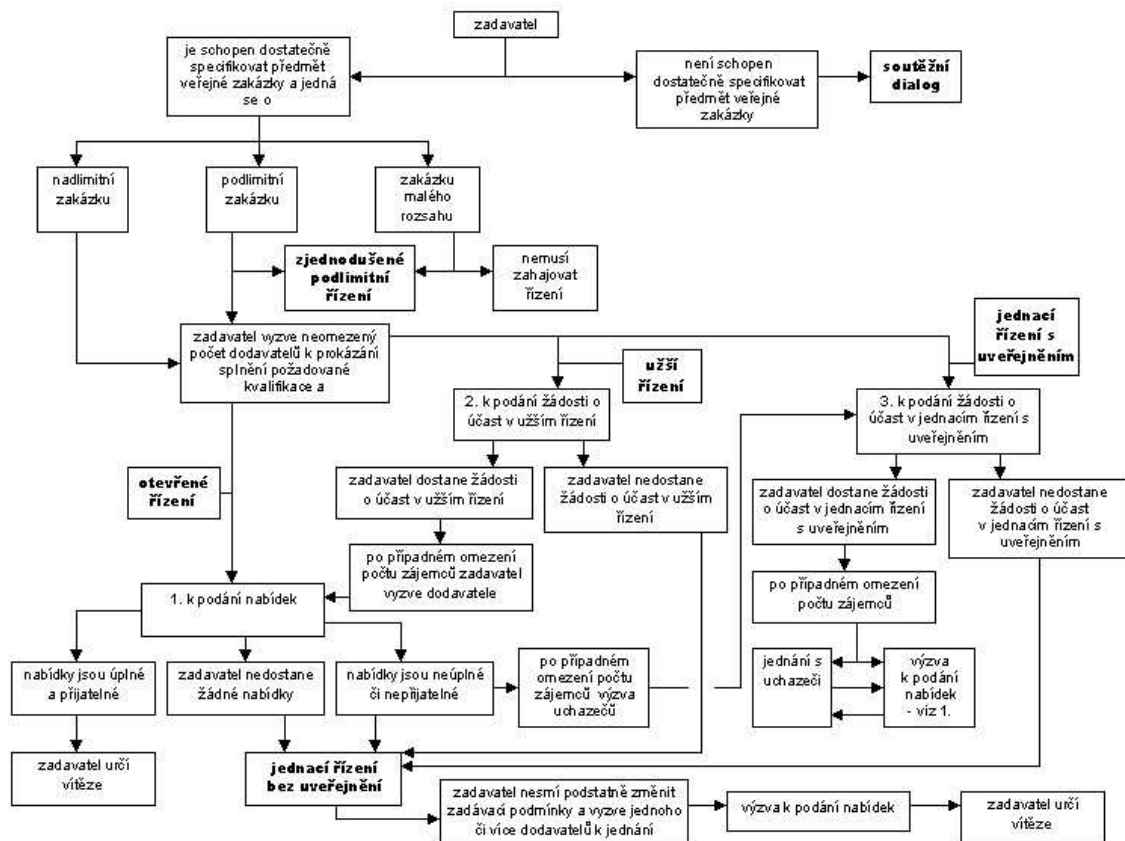
Pokud vyjdeme z odhadu celkového objemu trhu veřejných zakázek pro rok 2008, který činí 592,9 mld. Kč (viz poslední odstavec kapitoly 1.2), spočítáme, že nominální hodnota zakázek malého rozsahu by měla být přibližně ve výši 285 mld. Kč (tedy tvořit cca 48 % trhu veřejných zakázek).

## 1.5 Typy zadávacích řízení

Pro výběr smluvního partnera, který bude veřejnou zakázku plnit, má zadavatel v současné době možnost vybrat si jedno ze šesti následujících druhů *zadávacích řízení*, která se od sebe odlišují mírou otevřenosti. Zadavatel může použít: **otevřené řízení**, **užší řízení**, **jednací řízení s uveřejněním**, **jednací řízení bez uveřejnění**, **soutěžní dialog** nebo **zjednodušené podlimitní řízení**.

Výběr není libovolný, jen otevřené a užší zadávací řízení může zadavatel aplikovat kdykoli. Ostatní zadávací řízení smí zadavatel použít jen při splnění předem stanovených zvláštních podmínek. Zákon umožňuje změnu druhu zadávacího řízení i během procesu výběru dodavatele, vyskytnou-li se pro to opodstatněné důvody (např. zadavatel nedostane žádné či jen nekvalitní nabídky). Silně zjednodušené schéma procesu zadávání veřejných zakázek se nalézá na *Obrázku 2*. Každý způsob má svá pro i proti a musí být přesně stanoveny mantinely, ve kterých se mají všichni účastníci pohybovat, aby nedocházelo ke korupčním praktikám a hospodářským únikům.

**Obr. 2:** Zjednodušené schéma procesu zadávání veřejných zakázek (v diagramu není např. zahrnuta možnost zadavatele zadávací řízení zrušit, podmínky, za jakých lze jednotlivá řízení použít, fáze hodnocení nabídek apod.).



Zdroj: Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, vlastní úprava.

**Otevřené řízení** je nejvíce transparentní. Jedná se o otevřený tendr na nákup zboží a služeb, přičemž pojem „otevřený“ je nutno chápat jako možnost přihlášení jakéhokoliv uchazeče, který splňuje předem definované požadavky. Oznámení otevřeného řízení je výzvou k podání nabídek. Zadavatel je povinen uveřejnit toto oznámení v informačním systému, a jde-li o nadlimitní veřejnou zakázku, pak také v Úředním věstníku Evropské Unie. Nevýhodou těchto soutěží je kromě vysokých administrativních nákladů fakt, že se je nevyplatí v některých případech z důvodu podstaty věci použít. Například když je nutné zajistit pohotovou dodávku daného zboží (v případě živelných katastrof apod.) nebo když je nutné zachovat o vlastnostech zboží tajemství, což se týká zejména statků spojených s armádou, případně policií.<sup>12</sup>

**Užší řízení** je obdobou otevřeného řízení s předvýběrem uchazečů. Zadavatel nejdříve oznamuje neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku touto formou. Výhodou je, že se z velkého počtu uchazečů nejprve vyřadí ti, kteří nespĺňují požadavky na kvalifikaci a teprve poté zbylí uchazeči (kterých musí být nejméně pět) podávají své nabídky, což by v důsledku mělo vést k úspoře administrativních nákladů. Kritéria pro vyřazení uchazečů nesmí být diskriminační a musí být jasně definována předem. Jeho nevýhoda spočívá v tom, že se dá použít jen tehdy, je-li předpokládaný počet zájemců o zakázku vysoký, aby mělo vůbec smysl uchazeče předběžně vyřazovat.

**Jednací řízení s uveřejněním** může zadavatel použít v případě, kdy při předchozím otevřeném nebo užším řízení byly podány pouze nabídky, které jsou z hlediska zadávacích podmínek neúplné nebo nepřijatelné. Zadavatel tak může oslovit zbylé uchazeče a dojednat s nimi vhodné podmínky pro uzavření smlouvy. Počet zájemců, kteří budou vyzváni k jednání, nesmí být nižší než tři a současně zadavatel nesmí podstatným způsobem změnit zadávací podmínky. Toto zadávací řízení může použít ve výjimečných případech i tehdy, nepředcházelo-li mu otevřené nebo užší řízení. Pokud např. poptávané zboží nebo službu poskytuje pouze jeden nebo pár dodavatelů, nemělo by smysl vyhlášovat veřejnou soutěž, neboť by se do ní stejně mohlo přihlásit jen toto omezené množství firem. Ty by nebyly ve svých cenových nabídkách vůbec limitovány potenciální konkurencí, proto je nutné přistoupit k vyjednávání.

---

<sup>12</sup> Ale ne všechno zboží či služby spojené s branně-bezpečnostními složkami podléhají tajemství. Argumentace pro použití méně transparentního druhu zadávacího řízení z důvodu zachování tajemství o parametrech zboží je v řadě případů nesmyslná. Prozrazení parametrů obyčejných statků (např. policejních uniforem, zařízení vojenských jídelen, nákladních automobilů) není žádným bezpečnostním problémem.

**Jednacího řízení bez uveřejnění** by se mělo využívat jen opravdu výjimečně, protože se jeví jako nejméně transparentní. Zadavatel pomocí něj přímo vyzývá jednoho nebo omezený počet konkrétních dodavatelů k jednání o kontraktu, přičemž svůj záměr zadat zakázku nikde nezveřejňuje. Lze ho uplatnit, např. když v předchozích typech zadávacích řízení zadavatel nedostane žádné nabídky splňující zadávací podmínky nebo žádné žádosti o účast, dále z důvodů technických, časových, z důvodu ochrany duševního či průmyslového vlastnictví nebo z důvodu výskytu nepředvídatelných dodatečných prací. Všechny důvody by měly být v každém případě opodstatněné.

**Soutěžní dialog** je nový typ zadávacího řízení, který má posloužit veřejným zadavatelům k tomu, aby byli schopni zadat i zakázku, u níž předem nevědí, jak vymezit finanční, technické nebo právní podmínky plnění. Na počátku tedy není žádná zadávací dokumentace, ale pouze dokumentace k soutěžnímu dialogu, na jejímž základě vyzve zadavatel neomezený počet dodavatelů k podání návrhů řešení, které by se mohly stát obsahem zadání. V jednání s nejméně třemi zájemci pak zadavatel vyjasňuje parametry příštího zadání tak dlouho, dokud není schopen vybrat jedno (či více) řešení, které by odpovídalo jeho potřebám. Na něj pak zájemci v jakémsi druhém kole podají již konkrétní realizační nabídky.

Se soutěžním dialogem chybějí jakékoli domácí zkušenosti. Zákon sice zavazuje zadavatele k zachování důvěrnosti ohledně navrhovaných řešení, následně mu však ukládá, aby k podání nabídek oslovil všechny dodavatele, původně vyzvané k účasti v soutěžním dialogu. To znamená, že s řešením vybraným v soutěžním dialogu, které může obsahovat originální know-how jednoho či více účastníků, se následně budou moci prostřednictvím zadávací dokumentace detailně seznámit dodavatelé, kteří se dialogu aktivně neúčastnili a ani nabídky nakonec nepodají. Zda to nezmenší ochotu originálních řešitelů se do těchto soutěží vůbec přihlásit, ukáže až budoucnost.

**Zjednodušené podlimitní řízení** vyplňuje mezeru mezi ostatními druhy zadávacích řízení. Zadavatel v něm vyzývá písemnou formou nejméně pět zájemců k podání nabídky a k prokázání kvalifikace, přičemž nesmí vyzvat opakovaně stejný okruh zájemců, pokud to není řádně odůvodněno. Tento druh řízení má urychlit postup při realizaci menších zakázek, zejména stavebních veřejných zakázek s finančním limitem do 20 mil. Kč.

Pokud se jedná o zakázku malého rozsahu, zadavatel nemusí zadat zakázku prostřednictvím žádného z výše uvedených zadávacích řízení. Jedinou povinností zadavate-

le takové „minizakázky“ je dodržet zásady § 6 zákona, tj. jednat s dodavateli transparentně, rovně a nediskriminačně. Kontrolní orgán (u nás Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) tak ovšem nemá na neformálním zadání „minizakázky“ co přezkoumat a jedinou případnou obranou nespokojených dodavatelů může být podání žaloby pro porušení zásad zákona ze strany zadavatele.

V *Tabulkách 6 a 7* se nachází množství a celková hodnota zadaných veřejných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle typu zadávacího řízení. Chybí zde údaje pro zjednodušené podlimitní řízení, jelikož se na ně nevztahují taková pravidla zveřejňování jako pro ostatní typy zadávacích řízení.

**Tab. 6:** Množství zadaných veřejných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle typu zadávacího řízení.

		zadané zakázky podle typu zadávacího řízení						
		otevřené	užší	jednací s uveřejněním	jednací bez uveřejnění	soutěžní dialog	neuvedeno	celkem
rok	2005	3799	1061	40	2307		18	7225
	2006	4190	1176	631	2909		84	8990
	2007	2610	265	2431	1744	4	212	7266
	2008	3046	253	3105	1497	6	248	8155

Zdroj: Informační systém o veřejných zakázkách. URL: <<http://www.isvz.cz/isvz>>.

**Tab. 7:** Ceny zadaných veřejných zakázek v ČR v letech 2005 až 2008, rozdělené podle typu zadávacího řízení. Hodnoty jsou uvedeny v mlrd. Kč (v roce 2005 s DPH, v letech 2006 až 2008 bez DPH) a zaokrouhleny.

		zadané zakázky podle typu zadávacího řízení						
		otevřené	užší	jednací s uveřejněním	jednací bez uveřejnění	soutěžní dialog	neuvedeno	celkem
rok	2005	120,218	23,584	1,598	37,636		0,033	183,069
	2006	202,399	29,575	8,116	63,758		0,435	304,283
	2007	131,973	13,873	43,125	26,026	0,144	1,652	216,793
	2008	196,116	19,125	56,554	31,551	0,544	3,376	307,266

Zdroj: Informační systém o veřejných zakázkách. URL: <<http://www.isvz.cz/isvz>>.

Můžeme si povšimnout, že vedoucí úlohu má otevřené řízení, což je dle mého názoru pozitivním jevem. Na druhou stranu, zakázky zadané prostřednictvím nejméně transparentního typu řízení – jednacího řízení bez uveřejnění – hrály zejména v letech 2005 – 2006 významnou úlohu jak v počtu zakázek, tak i v jejich celkové výši. Snad také díky novému zákonu se v posledních letech tento trend mění a na významu získává o něco otevřenější jednací řízení s uveřejněním. Toho by se však také nemělo příliš užívat (zvláště pokud mu nepředcházelo otevřené či užší řízení) a pokud se tak stane, jeho

aplikaci by měl zadavatel dostatečně odůvodnit. Soutěžní dialog je zatím využíván od jeho implementace jen nepatrně.

Od roku 2007 také narůstá množství i hodnota zakázek, ve kterých typ zadávacího řízení není uveden, k čemuž by podle mého názoru vůbec nemělo docházet. Zřejmě je to způsobeno výslovným neuvedením tohoto požadavku v zákoně. Zadavatel by měl mít povinnost v zadávací dokumentaci vyznačit, o jaký ze šesti typů zadávacích řízení se jedná a následně postupovat podle části zákona k tomu určené. Pokud tento údaj v oznámení o zakázce chybí, otevírá se prostor pro nejednoznačnost a obcházení zákona.

## **1.4 ZÁKLADNÍ PRINCIPY PŘI ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK**

Následující principy mají sloužit k tomu, aby celý systém veřejných zakázek fungoval co nejefektivněji. Jednak tedy aby sloužil svému účelu zajistit kýžený produkt v požadované kvalitě za co nejnižší cenu (ekonomický rámeček), jednak aby podporoval důvěryhodné a zdravé soutěžní prostředí (právní rámeček).

### **1.4.1 PRÁVNÍ RÁMEČEK**

Aby byla vytvořena a udržována důvěra v instituci veřejných zakázek, zadavatel je dle § 6 zákona povinen dodržovat několik principů: zásadu **transparentnosti**, **rovného zacházení** a **zákaz diskriminace**. Ať to zní jakkoliv jednoduše a vcelku dokážeme odvodit, co tyto pojmy znamenají, nejsou dále v zákoně nijak podrobněji rozebrány.

V kontextu zadávání veřejných zakázek lze **transparentnost** (průhlednost) chápat jako „*sekvenci procedurálních kroků, jež umožňují provádět jednoznačná a otevřená rozhodnutí, která je možné zpětně ověřit a logicky vysvětlit*“ (Ondráčka, Pavel, Nývlt, 2005, s. 13). Žádný aktér by v celém procesu zadávání zakázky neměl mít možnost provést jakýkoli důležitý krok, aniž by nebyl zpětně dohledatelný a obhajitelný před kontrolními mechanismy. Podrobněji bude o nástrojích pro zvýšení transparentnosti pojednáno v kap. 3.

**Zákaz diskriminace** znamená, že zadavatel nesmí znevýhodňovat žádného zájemce o veřejnou zakázku v žádné části procesu jejího zadávání (např. požadovaná kva-

lifikační kritéria pro účast v zadávacím řízení by již dopředu neměla znevýhodňovat dodavatele podle právní formy, podle velikosti ani podle geografického umístění, pokud pro to neexistuje oprávněný důvod<sup>13</sup>). Dodržování tohoto pravidla by mělo vést ke zvyšování konkurence, potažmo ke snížení nákladů na zakázku.

Princip **rovného zacházení** úzce souvisí s předchozím principem nediskriminace. Během zadávací procedury by měl zadavatel jednat se všemi uchazeči rovnocenně, posuzovat je podle předem stanovených a transparentních kritérií, a nikoho nezvýhodňovat na úkor ostatních.

#### 1.4.2 EKONOMICKÝ RÁMEC

Dalším pohledem je rámec ekonomický, který sleduje dodržování „Tří E“, což jsou počáteční písmena z anglických názvů pro „economy“, „effectiveness“ a „efficiency“. První pojem – **hospodárnost** – znamená hlavně minimalizaci nákladů, druhým pojmem – **efektivností** – se myslí co nejmenší náklady na jednotku výstupu a třetí zásada – **účelnost** – se táže, zda byly veřejné prostředky vynaloženy podle daných cílů veřejné zakázky.

Náklady na straně zadávací agentury jsou za prvé spojeny s celou zadávací procedurou, za druhé se samotnou platbou za veřejnou zakázku již vybranému dodavateli. První fáze procesu zadávání zakázky ještě neplodí žádný výstup, jde „jen“ o hledání nejefektivnějšího dodavatele. Proto je třeba veškeré náklady (fixní i variabilní) spojené zejména s touto fází minimalizovat, ať již vznikají na straně zadavatele (což povede k ušetření prostředků) či na straně uchazečů (což povede ke zvýšení konkurenceschopnosti, zejména menších firem).

Fixní náklady jsou nezávislé na počtu uchazečů (jedná se např. o mzdy veřejných úředníků, právní služby, kontrolní a poradenské služby, atd.), ale variabilní náklady s počtem uchazečů rostou<sup>14</sup> (náklady spjaté s přijímáním, přezkoumáním

<sup>13</sup> Zejména poslední případ je velmi častý. Řada států vč. České republiky se snaží zadávat veřejné zakázky pouze domácím producentům.

<sup>14</sup> Soudry (2003) zastává názor, že mj. z tohoto důvodu není vhodné stanovovat rigidní požadavek na minimální počet uchazečů a spíše jejich počet omezovat.

a oceňováním nabídek, náklady na shánění informací o vypsání veřejných zakázek, náklady na shánění potřebných dokumentů, transakční náklady,<sup>15</sup> atd.).

Náklady na zajištění plně transparentního soutěžního procesu se zárukou rovných příležitostí a plné kontroly bývají velmi vysoké a existuje oprávněný důvod se ptát, zda výhody, které z těchto procesů plynou, tyto náklady ospravedlní.

---

<sup>15</sup> Díky trendu postupné elektronizace veřejných zakázek (viz kap. 3.1) je očekáván výrazný pokles hlavně transakčních nákladů.

## 2. KORUPCE VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

Při zadávání veřejných zakázek se vždy jedná o velké projekty a s tím spojené obrovské sumy vydaných peněz. Uchazeč, který vyjde z boje o veřejnou zakázku jako vítěz, má dvě nezanedbatelné výhody.

Za prvé, uzavřením kontraktu s veřejným aparátem získává zpravidla mnohem větší jistotu při čerpání prostředků na realizaci zakázky než při smlouvách se soukromými subjekty. Dodavatel má vyšší záruky, jednak že plnění skutečně dostane a jednak že při dlouhodobé spolupráci budou tyto příjmy stabilní, protože veřejná pokladna skýtá rozsáhlý objem prostředků a nemůže jen tak lehce zbankrotovat.

Za druhé, nejen peníze motivují uchazeče zúčastnit se soutěže o zakázku. Vítěz požívá výhody plynoucí ze samotného faktu výhry v soutěži. Tím, že uspěje mezi ostatními, získává dobré jméno a prestiž, tedy dobrou výchozí pozici pro budoucí kontrakty. To může vést, zvláště ve vysoce soutěživém prostředí, kde se chce firma dlouhodobě udržet, k vyšším příjmům v budoucnu a k většímu podílu na trhu.

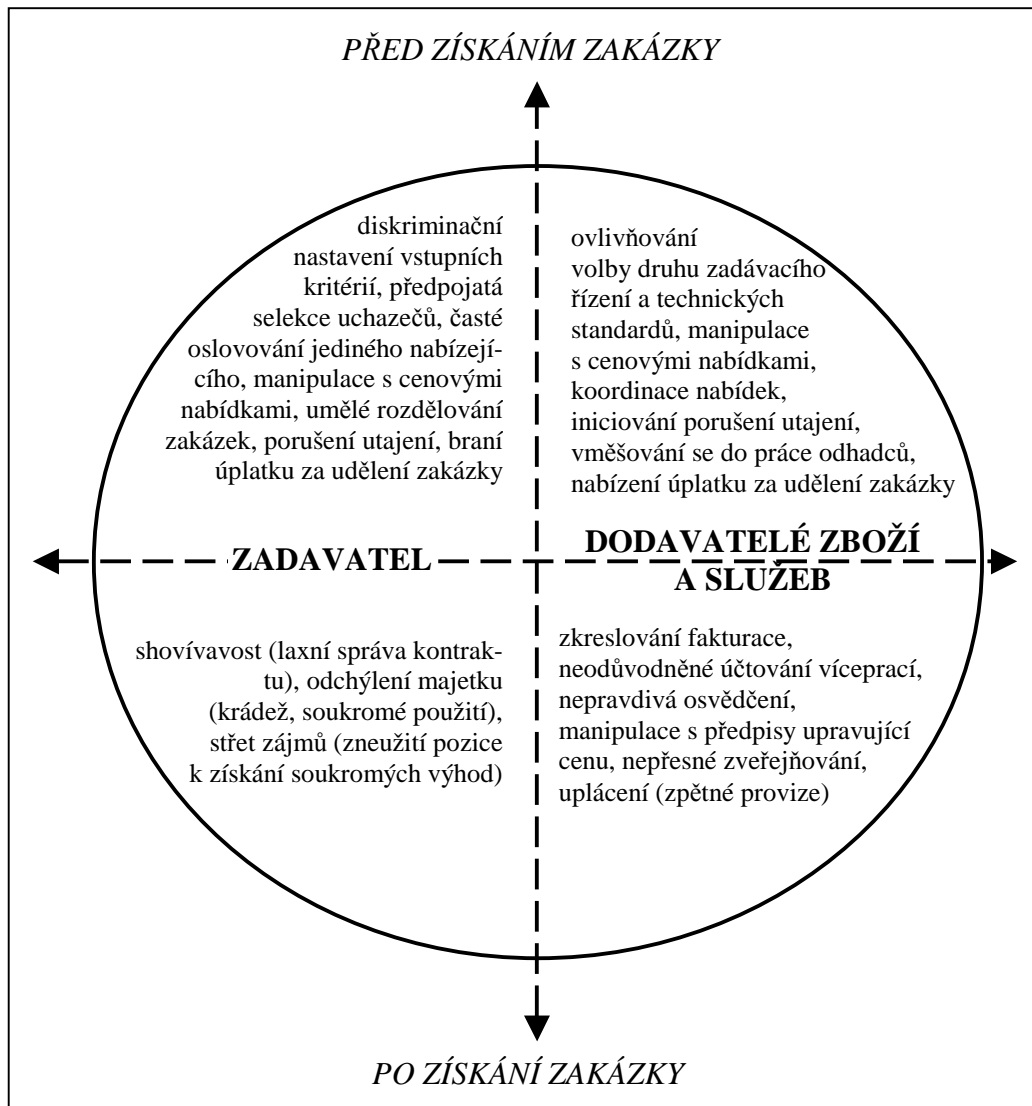
Toto jsou hlavní důvody, které činí zakázky pro mnohé zájemce velmi atraktivními. Proto se dodavatelé snaží stát se smluvními partnery často i pomocí nekalých praktik. Obrovské balíky veřejných prostředků, spolu se střetáváním velmi odlišných zájmů veřejných a soukromých subjektů, tvoří živnou půdu pro obcházení pravidel hry, manipulaci se zakázkami a zneužívání pravomocí. To vede k předraženým zakázkám, nevhodnému nakládání s veřejnými prostředky, méně kvalitním realizovaným službám a v konečném důsledku ke snížení důvěry veřejnosti ve veřejnou správu a celkově špatnému hodnocení image země na mezinárodním poli.

Ačkoli na celém světě existují zákony a další regulační opatření zakazující korupční jednání a manipulaci ve veřejných soutěžích, přesto se tak děje v masivním měřítku. Korupce v oblasti veřejných zakázek je známý a palčivý celosvětový problém a ještě nebyl nalezen jednoduchý způsob, který by ji dokázal spolehlivě odstranit. Česká republika není v tomto ohledu žádnou světlou výjimkou. I zde je tato oblast klíčovým problémem politické a ekonomické sféry a jedním z největších zdrojů plýtvání státních peněz.

Světová banka definuje korupční praktiky v této oblasti jako „*nabízení, poskytování, přijímání nebo požadování, přímo nebo nepřímo, jakýchkoli výhod či příslibů za tyto výhody za účelem ovlivnit jednání veřejného úředníka v procesu zadávání veřejných zakázek nebo při uskutečňování kontraktu*“. (World Bank in: Lengwiler, Wolfstetter, 2006, s. 1; vlastní překlad)

Praxe ukázala mnoho nečistých aktivit používaných v souvislosti s veřejnými zakázkami, ať již ze strany zadavatele či ze strany uchazečů, před formálním procesem zadávání zakázek, během něj či po něm. V dalším textu se pokusím tyto oportunistické činnosti definovat a nastínit možnosti, jak jim lze předejít či je omezit.

Westring a Jadoun (1996) uvádí tzv. začarovaný kruh korupce ve veřejných zakázkách (viz *Obrázek 3*).

**Obr. 3:** Začarovaný kruh korupce ve veřejných zakázkách.

Zdroj: Westring, Jadoun, 1996, s. 50. Vlastní úprava.

Kruh je rozdělen vodorovnou osou na horní a dolní část (podle doby výskytu korupce) a svislou osou na levou a pravou část (podle iniciátora či hlavního účastníka tohoto chování). Celkově tedy vymezuje čtyři oblasti korupčních aktivit, které se však mohou navzájem prolínat a ovlivňovat. Tímto začarovaným kruhem jsem se nechal inspirovat při popisu korupčních praktik. V dalším textu některé tyto protizákonné aktivity uvedu a zmíním opatření, která by je mohla co nejlépe minimalizovat.

## **2.1 Diskriminační nastavení vstupních kritérií**

Tuto formu nelegální praktiky zadavatel používá v případě, že chce již dopředu (ještě před vyhlášením soutěže) zajistit vítězství jednomu z nabízejících. Činí tak samozřejmě s vyhlídkou na osobní prospěch. V zadávací dokumentaci uvede takovou technickou specifikaci výstupu, kterou může splnit jen předem favorizovaný uchazeč. Přitom tato technická specifikace může být zcela irelevantní vzhledem k užitným hodnotám dodávaného produktu.

Obranou proti tomuto druhu chování by za prvé mohla být přítomnost více nezávislých osob již při vypisování zadávací dokumentace, jelikož se mohou navzájem kontrolovat. Kromě toho, čím více osob potřebuje potenciální korupčník ovlivnit, tím více ho tato aktivita stojí. Dalším návrhem by mohlo být omezení technické specifikace na nezbytné minimum, případně snížení vah technického aspektu ve prospěch cenového aspektu (o problematice finančního a technického aspektu také hovořím v kap. 2.3). V neposlední řadě je nutno apelovat na neúspěšné uchazeče, aby jakékoli podezření na příliš úzkou specifikaci produktu ohlásili a pokud tak učiní, je potřeba důkladně veškerou dokumentaci prozkoumat a vyvodit patřičné důsledky.

## **2.2 Manipulace s nabídkami**

K manipulaci s nabídkami dochází, kdykoli zadavatel preferuje nějakého uchazeče a dovolí mu přizpůsobit jeho nabídku až po získání informací o nabídkách konkurenčních uchazečů. Zpravidla z toho zadavateli plynou jisté výhody. Z celé procedury hledání dodavatele s nejnižšími náklady se tak stává fraška, jelikož vítěz je již dopředu znám. Existují základní dva typy výběru favorizovaného uchazeče, které popisují Lengwiler a Wolfstetter (2006). Liší se v tom, zda dodavatel preferuje některého dodavatele ještě před přijetím nabídek či se pro něj rozhodne až poté, co uchazeči své nabídky zadavateli poskytnou.

Při výběru favorizovaného uchazeče *nezávisle na nabídkách* předpokládáme, že zadavatel navázal vztah s některým z uchazečů již před zadávací procedurou a během ní mu poskytne informace o nabídkách ostatních konkurentů. Favoritova nabídka je poté zničena a nahrazena novou tak, aby splňovala všechna kritéria ze všech nejlépe (nejdů-

ležitějším faktorem je samozřejmě nejnižší cena). Jeho původní nabídka je evidentně zcela nepodstatná, jelikož může být přizpůsobena.

Druhou možností je preference uchazeče *založená na nabídkách*. V tomto případě zadavatel favorizuje uchazeče až na základě podaných nabídek. Důvodem může být lepší zorientování se zadavatele mezi soutěžiteli a odvození maximálního zisku z vypořádaných nabídek. Úředník může kontaktovat uchazeče s nejnižší cenovou nabídkou a dohodnout se s ním na jejím zvýšení těsně pod úroveň druhé nejnižší nabídky. Vytipovaný uchazeč zakázku tak jako tak vyhraje, poskytne požadovaný statek za nižší cenu a přebytek získá zadavatel. Tato forma je oproti předchozímu případu méně nápadná, jelikož je snazší spojit se s opravdovým vítězem než svého favorita na pozici vítěze uměle dosadit.

Doporučením pro zmaření tohoto jednání může být povinnost zveřejňování všech zadavatelových rozhodnutí s možností jejich zpětného vyhledání a kontroly, a dále zamezení pozměňování či ničení nabídek poté, co byly jednou přijaty. Účinným nástrojem se mi jeví bezpečný elektronický systém zadávání veřejných zakázek (více je o něm pojednáno v kap. 3.1). Ten mj. znemožňuje změnu či odstranění nabídky bez zanechání stopy, čímž činí proces vysoce transparentní.

### **2.3 Zkreslování kvalitativních hodnocení**

Podobně jako si spotřebitel nevybírání zboží jen podle jeho ceny, ale zároveň podle jeho kvality, v praxi se výběr nejlepší nabídky také nezakládá pouze na jediné cifře nákladnosti zakázky. Hodnotí se zvláště *finanční aspekt* a *technický aspekt*.

Zadavatel má již při vypsání zakázky jistou představu o vlastnostech cílového produktu a kdyby se při výběru orientoval jen podle nákladů, vybíral by sice návrhy nejlevnější, po technické stránce však dosti vzdálené od původních představ. Naopak upřednostňování pouze nejkvalitnějších návrhů by vedlo ke zbytečnému plýtvání prostředků. Návrh by měl proto v první řadě uspokojit všechny důležité kvalitativní podmínky (známé dopředu v zadávací dokumentaci) a poté být z takovýchto návrhů nejlevnější.

Zatímco *finanční aspekt* je objektivně lehce měřitelný a nabídky lze podle něj jednoduše seřadit od nejlevnější po nejdražší, *technický aspekt* vyžaduje subjektivní

posouzení. Oceňovateli tohoto aspektu bývají členové hodnotící komise (nejméně pětičlenné). A zde už cítíme snazší ovlivnitelnost hodnocení. Oportunistický uchazeč se může pokusit odhadce různými způsoby ovlivnit, ať už ve svůj prospěch nebo v něčí neprospěch. Lengwiler a Wolfstetter (2006) popisují, jak tato procedura funguje, kde jsou její slabá místa a jak lze korupci předcházet.

Když hraje roli technický aspekt, typickou procedurou při výběru zakázky je *výběr na základě kvality a nákladů*. Uchazeči jsou vyzváni k podání dvou oddělených nabídek ve dvou oddělených zapečetěných obálkách: jedna specifikuje cenu (*finanční návrh*) a druhá zboží nebo službu, která má být dodána (*technický návrh*). Nejprve hodnotící komise ocení kvalitu bez znalosti finančního návrhu a poté otevírá obálky s cenovými nabídkami. Kdyby tomu bylo naopak, tj. kdyby nejprve odhadci znali finanční stránku jednotlivých návrhů a až poté oceňovali technický aspekt, mohli by být touto znalostí ovlivněni, což by mohlo zkreslit celkové hodnocení. Tato procedura se snaží toto riziko eliminovat.

Kvalita nabídek se oceňuje tak, že každý člen komise ohodnotí technickou stránku číslem mezi 0 a 100 a výsledné *kvalitativní skóre* návrhu je aritmetickým průměrem individuálních ocenění všech posuzovatelů. Teprve poté, kdy jsou oceněny všechny technické návrhy a výsledky zveřejněny, se otevřou obálky s finančními návrhy. Uvedené ceny jsou transformovány do relativních cen na základě tohoto vzorce:

$$\text{cenové skóre návrhu A} = 100 \cdot \frac{\text{nejnižší předložená nabídka}}{\text{předložená nabídka návrhu A}}$$

To znamená, že nejlevnější návrh má cenové skóre 100 a každý další má méně. Výsledné skóre návrhů získáme tak, že *cenové* i *kvalitativní skóre* dosadíme do předem určeného vzorce. *Celkové skóre* je konvexní lineární kombinací těchto dvou ocenění s různými vahami  $p$  a  $q$  ( $p + q = 100$ ):

$$\text{celkové skóre návrhu A} = p \% \cdot \text{kvalitativní skóre} + q \% \cdot \text{cenové skóre}.$$

Vítěz je určen nejvyšším *celkovým skóre*. Bývá zaplacen buď cenou požadovanou v jeho finančním návrhu, nebo cenou, která vyrovnává jeho celkové skóre se skóre druhého nejlepšího návrhu (tzn. o něco vyšší než požadovanou cenou).

Jaká jsou tedy rizika tohoto výběru? Prospěchářský uchazeč může být v pokušení upláctet člena (členy) hodnotící komise výměnou za zkreslení kvalitativního hodnocení v jeho prospěch, což zvýší jeho celkové skóre, případně mu dovolí říci si o vyšší cenu. Existuje několik způsobů, jak tuto formu korupce ztížit, zdražit nebo učinit riskantnější.

*Řešení č. 1:* Snížíme váhu technického aspektu (v našem případě výše uvedené *p*), jelikož je náchylnější k manipulaci než objektivně měřitelný finanční aspekt. Pokud uchazeči zjistí, že technická stránka nehraje takovou roli, pravděpodobně tím dosáhneme odrazení těchto uchazečů od ovlivňování odhadců.

*Řešení č. 2:* Pokud to jde, odhadce vybíráme *náhodně*, z *širokého spektra* a až po *podání nabídek*. Samozřejmě by mělo být prošetřeno, zda vybraní odhadci nemají vůči žádnému uchazeči jakékoli závazky. Toto snižuje vliv jednoho člena komise na hodnocení nabídek a pro potenciální korupčníky pak bude velice nákladné „koupit si“ dobré ocenění svého návrhu.

*Řešení č. 3:* Prozkoumáme distribuci kvalitativních skóre všech hodnotitelů. Je minimálně podezřelé, pokud se ocenění jednoho odhadce výrazně liší od ostatních. Znamená to, že může být podplacen, jelikož oceňuje nabídku ve prospěch svého klienta. Existuje několik způsobů, jak redukovat efekt těchto výkyvů:

a) Kvalitativní skóre není počítáno jako aritmetický průměr jednotlivých ocenění, ale jako *useknutý průměr* – tj. nejprve se odstraní nejnížší a nejvyšší hodnota a ze zbylých se spočítá jednoduchý aritmetický průměr.

b) Namísto aritmetického průměru se za kvalitativní skóre stanoví *medián* ze všech ocenění, který, narozdíl od průměru, není ovlivněn odlehlými hodnotami.

*Řešení č. 4:* Pokud máme podezření na ovlivnění výsledků hodnocení, spustíme *druhé kolo oceňování* s jinými odhadci a zároveň zahájíme vyšetřování. Nadto, druhé kolo by mělo být rutinně vyžadováno, i kdyby neexistoval žádný náznak ovlivnění výsledků. Pokud je tento postup znám ještě před zadávacím řízením, funguje jako velice účinný odstrašující prostředek. Nevýhodou této metody je jeho nákladnost.

## 2.4 Formy korupce iniciované koluzním kartelem

*„Koluzní kartel je horizontální dohodou mezi jednotlivými účastníky veřejných soutěží za účelem rozdělení trhu (...) Cílem těchto dohod je, aby každá firma, která je do kartelu zapojena, dosahovala stabilně a s jistotou minimálně přiměřeného zisku.“* (Ondráčka, Pavel, Nývlt, 2005, s. 17).

Koluzní kartel sem zařazuji z toho důvodu, že v případě spolupráce kartelu s veřejným činitelem (např. právě zadavatelem či posuzovatelem nabídek) se již zcela jistě jedná o korupční jednání. Podle studie OECD (1999) je koluze (nekalá kooperace) ve veřejných zakázkách poměrně častým jevem.

Vznik a fungování koluzního kartelu ve veřejných zakázkách je podle Ondráčky, Pavla a Nývlt (2005) podporován existencí následujících podmínek:

- Určitý trh, na kterém veřejný sektor nakupuje, je buď malý z hlediska geografické rozlohy, nebo relativně vysoce koncentrovaný s poměrně vysokými bariérami vstupu (např. trh s rozsáhlými stavebními projekty). To umožňuje víceméně snadno identifikovat a kontrolovat skupinu potenciálních konkurentů a v jejím rámci se dohodnout. S tím souvisí fakt, že firmy, které na těchto trzích soutěží o veřejné zakázky, se relativně často setkávají, což umožňuje kartelu potrestat členy, kteří nehrají podle pravidel.

Doporučuji především podporovat konkurenci (tzn. omezovat bariéry vstupu na dané trhy, důsledně vyžadovat, aby vstupní kritéria nebyla diskriminačně nastavena apod.). Potenciální kartel tak bude mít přinejmenším ztíženou schopnost identifikace konkurenčních dodavatelů a prosazování dohody tak bude obtížnější. Musí samozřejmě správně fungovat veškeré preventivní i kontrolní mechanismy. Pokud je otevření trhu širšímu poli zájemců velmi obtížné, doporučuji možná rizika vzniku kartelu identifikovat a věnovat zakázkám, uskutečňovaným na těchto trzích, zvýšenou pozornost.

- Další podmínkou je paradoxně vyšší míra transparentnosti zadávacích procesů. Když je totiž vyhlásování obsahů veřejných soutěží a jejich výsledků veřejné, umožňuje to kartelu sledovat a kontrolovat veškeré chování jejich členů, včetně případného deviantního chování.

Zde bychom měli být opatrnější při neuváženém snižování míry transparentnosti, abychom zamezili kartelovému chování. Průhlednost zadávacího procesu je totiž nutnou podmínkou pro fungování tohoto institutu, ale nikoli ve smyslu, že vše je nutno zveřejňovat. Zadavatel není povinen poskytnout komukoliv (s výjimkou příslušných soudních anebo správních orgánů) nabídky uchazečů (zvláště pak jejich technické návrhy) či smlouvy uzavřené s vítězným uchazečem. Každý uchazeč má právo se dozvědět, proč právě on byl vybrán do užšího kola či naopak byl ze soutěže vyřazen, účastnit se otevírání obálek s nabídkami a nahlížet do zpráv o hodnocení nabídek. Není ale nutné, aby znal veškeré informace obsažené v podaných nabídkách jeho konkurentů. Ty totiž mohou obsahovat citlivá data (např. obchodní tajemství, know-how...), která jsou pro podnikání mnohdy zcela zásadní.

- Mechanismus, na jehož základě probíhá veřejná soutěž, je buď založen pouze na cenovém hledisku, nebo jsou při vícekritériálním rozhodování dopředu přesně známy váhy všech požadovaných vlastností. Kartel si díky tomu umí přesně spočítat, co vše konkrétně hraje roli při získání zakázky a může se tak předem dohodnout na společném postupu.

Jasná, předem známá a transparentní pravidla rovněž paradoxně nahrávají kartelovému jednání, ale podle mě jsou nutná. Zde opět doporučuji podporovat soutěživost, protože potenciální kartel nemůže jasně definované požadavky na zakázku využít, když se nemá s kým domluvit na koordinované akci.

- Posledním faktorem, možná však nejdůležitějším, je situace, kdy nejsou u agentury, která veřejnou zakázku zadává, dostatečné pobídky pro zvyšování efektivity. Například zadávací dokumentace je nedokonalá, vůle pro potírání koluzních kartelů nízká, chybí snaha otevřít soutěž více nabízejícím nebo je dokonce v některých případech určitá spolupráce mezi jednotlivými uchazeči tolerována. Nabízí se však otázka, zdali je tato nedostatečná vůle způsobena neúmyslnou nedbalostí či nedůsledností, nebo zdali právě zadavatel s kartelem v menší či větší míře záměrně spolupracuje s vyhlídkou na jistou formu profitu.

Proto je nutno předem zvážit všechna případná rizika s ohledem na charakter a objem zakázky, na strukturu a velikost daného trhu, na druh zvoleného zadávacího řízení, atd. Všechna pravidla musí být důsledně dodržována a kontrolována v každé etapě zadávacího procesu i po něm. Důležité kroky, např. již stanovení prvotních kritérií

zakázky či posuzování a vyhodnocování nabídek, by rozhodně neměl provádět pouze jeden člověk, ale více lidí. Tito lidé by měli pracovat nezávisle na sobě a uchazeči by je neměli předem znát. Kdokoliv má mít právo upozornit na podezřelé či jen nedůsledné chování a měla by existovat možnost veškeré kroky zpětně zkontrolovat, případně prošetřit.

Když už koluzní kartel vznikne, může mít podle Zemplinerové (2000) několik podob, lišících se podle metody rozdělování zakázek:

- *Jednoduchá cenová fixace nebo koordinace nabídek*: V tomto případě je vítěz jednotlivých veřejných zakázek určen z řad členů kartelu ještě před podáním nabídek. Ostatní členové se sice do veřejné soutěže přihlásí, ale zároveň jsou instruováni, jakou cenu mají nabídnout, aby byla vyšší než cena vítěze, či jaké nabídky podávat, aby nejlépe dopadl vybraný člen. Vše proběhne zcela legálně a výsledek „soutěže“ o veřejnou zakázku je jen formálním potvrzením předem naplánovaného schématu. Klíčovým faktorem této metody je, že vítěz dosahuje vyššího než normálního zisku. Tento přebytek, který můžeme označit též jako rentu, rozdělí mezi ostatní členy kartelu, popř. participujícího zadavatele. To může být provedeno buď určitou formou přímých plateb, nebo rotací jednotlivých členů kartelu na postu vítěze.

- *Rozdělení trhu*: Zde jsou jednotlivé veřejné zakázky rozděleny podle charakteru nebo geografického umístění a člen kartelu je povinen nabídnout vždy vyšší cenu, pokud se účastní veřejné soutěže v „revíru“ jiné firmy. Tento systém může být kombinován s přerozdělováním získané renty, stejně jako v předešlém případě.

- *Úhrada nákladů*: Vítěz veřejné soutěže (který v tomto případě nemusí být dopředu určen) je povinen uhradit jejím účastníkům, kteří jsou členy kartelu, náklady spojené s účastí. Tyto vícenáklady již firmy započítávají do svých cenových nabídek.

- *„Dělení kořisti“*: Vítěz kompenzuje neúspěšné členy kartelu tím, že jim ve formě subdodávek přerozdělí část získané renty.

Odhalit výše uvedené druhy kartelového chování je složitější, protože „soutěž“ o veřejnou zakázku probíhá naoko podle pravidel. Přece však mají tyto nelegální metody jednu věc společnou: existenci *renty*. A renta vzniká hlavně díky tomu, že vítězná nabídka je předražená. Ti schopní (a nezkorumpovaní) posuzovatelé by se při hodnoce-

ní cenového kritéria nabídek měli soustředit nejen na jejich *relativní* výše (a automaticky přiřadit nejlepší cenové skóre tomu, jehož nabídka je nejlevnější), ale zvýšenou pozornost věnovat hlavně jejich *absolutním* výším, tzn. důkladně prozkoumat každou položku návrhu, zda není nadhodnocena. Posuzovatelé by měli vycházet buď z předchozích zkušeností, z informací o tržních cenách či z rad přizvaných odborníků. Předpokládám, že renta se většinou pohybuje *nejméně* v řádech desetitisíců (spíše vyšších), aby mělo nelegální chování význam. Proto si myslím, že odhalit podezřelé položky by (pro toho, kdo se snaží) nemuselo být extrémně složité.

Dalším doporučením je jak prevence – snaha o znemožnění uzavření samotného kartelu a ztížení podmínek, za kterých je možno se předem domlouvat o nabídkách (např. zvýšení počtu potenciálních uchazečů), tak samozřejmě kontrola plnění zakázky (zvýšenou pozornost věnovat situacím, kdy se neúspěšní uchazeči podílejí na plnění kontraktu jako subdodavatelé).

## **2.5 Formy korupce po udělení zakázky**

Tyto korupční praktiky se týkají období až po získání zakázky konkrétním dodavatelem, přičemž pro následující úvahy je nepodstatné, jakým způsobem ji získal (zda korupčně či zcela podle pravidel). Aby se jednalo o korupci výše definovanou, předpokládám jistou míru zainteresovanosti i veřejného zástupce (správce kontraktu).

Pokud má konkrétní dodavatel již jistotu, že mu bude zakázka udělena, může se snažit buď z veřejných prostředků odčerpat více, než kolik činí veškeré náklady se zakázkou spojené, nebo provést další práce, které v jeho smlouvě o poskytnutí zakázky nebyly uvedeny. V prvním případě jde o čistý přebytek nad náklady neboli rentu. Ta musí být tak vysoká, jednak aby dodavatel vyplatil smluveného veřejného zástupce, jednak aby mu poté zbyl subjektivně dostatečný zisk, který by pokryl všechna rizika spojená s odhalením korupce. V druhém případě není nutno, aby byly „vícepráce“ nijak přeplaceny, výhoda plyne z toho, že dodavatel o ně nemusí s nikým soutěžit a znamenají pro něho jistý příjem.

Dodavatel může za těmito účely např. zkreslovat faktury, poskytovat nepravdivá osvědčení, manipulovat s předpisy upravující cenu nebo nepřesně či neúplně zveřejňovat informace o dodávce. Renta dodavateli vzniká díky tomu, že nepravdivě prokazuje existenci nákladů, které mu v souvislosti se zajištěním daného statku vůbec nevznikly.

Aby se tomuto jednání zamezilo, zákon by mohl jednoduše zakázat provádění nedomluvených prací a čerpání prostředků nad sjednanou cenu. Ale potřeba změny objednávky po udělení kontraktu nemůže být úplně vyloučena. V závislosti na přirozenosti obstarávaného zboží či služby je více méně běžné, že dodavatelova práce musí být přizpůsobitelná neočekávaným událostem a výše objednávky tak může přesáhnout dohodnutou cenu o určité procento. Praktickým doporučením je zvýšená pozornost při změně smluvené objednávky nad stanovenou hranici (veškeré změny kontraktu musí být za tímto účelem samozřejmě evidovány), kontrola pravosti všech poskytovaných dokladů a důsledné přezkoumání, zda nebylo možno zahrnout „neočekávané“ vícepráce již do původní zadávací dokumentace.

### 3. NÁSTROJE PRO ZVÝŠENÍ TRANSPARENTNOSTI

Mezinárodní organizace Transparency International (TI) v roce 2005 publikovala seznam 13 preventivních protikorupčních nástrojů a opatření, která by měl obsahovat každý systém veřejných zakázek.<sup>16</sup> Tímto seznamem jsem se nechal inspirovat a pod každé uvedené opatření připojuji své mínění o tom, zda je účinné a efektivní. Některé z nástrojů následně popíši v dalších podkapitolách.

Zadavatelé veřejných zakázek by podle TI měli:

1. Přijmout *etický kodex*, který by zavázal zadavatele a jeho zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky. Tato politika by měla zahrnovat řešení problému střetu zájmů, měla by zavést mechanismus hlášení případů korupce a chránit ty osoby, které případ korupce nahlásí.

Jakýkoliv etický kodex není právně vynutitelný, tzn. že i ten, kdo ho přijme, nenese právní zodpovědnost za jeho porušení. Může být účinný buď jen u těch úředníků, kteří opravdu řeší morální dilema konfliktu zájmů (a etický kodex by je tak mohl přesvědčit, aby se chovali protikorupčně), nebo u těch, kteří jsou již dopředu rozhodnutí chovat se eticky (v tom případě je etický kodex už zbytečný, maximálně je jen utvrdí ve správnosti jejich počínání). Na druhou stranu jím nic nezkažíme a je relativně levným opatřením. Nicméně, namísto etických kodexů preferuji spíše dlouhodobé zvyšování morálního povědomí společnosti prostřednictvím vzdělávacího systému a hromadných sdělovacích prostředků.

2. Umožnit přístup do řízení o zadání veřejné zakázky jen těm společnostem, které přijaly etický kodex, zavazující je a jejich zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky.

Jak jsem zmínil výše, etický kodex není závazný. Toto pravidlo bohužel nic nevyřeší.

---

<sup>16</sup> Tento seznam je uveden jako doporučené minimum opatření, vedoucích k maximální transparentnosti, založené na jasných pravidlech, efektivních kontrolních mechanismech a ochraně veřejného zájmu ve všech fázích zadávání veřejných zakázek. Dostupné 7. 5. 2009 na URL: <[http://www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/tools\\_public\\_contracting/minimum\\_standards](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/tools_public_contracting/minimum_standards)>.

3. Vést „černou listinu“ soutěžitelů, u nichž je dostatek důkazů pro podezření, že byli zapojeni do korupčních praktik. Na základě vepsání těchto firem do černé listiny by bylo možné zabránit těmto dodavatelům účastnit se výběrových řízení po určitou dobu.

Tento instrument podle mě nemá sám o sobě významnější efekt, ale jako doplňkový nástroj komplexnější strategie protikorupčních opatření by mohl být za určitých podmínek účinný (černé listiny jsou dále diskutovány v kap. 3.2). Současně s nimi by měly být zvýhodňovány firmy, které se chovají podle pravidel a aktivně se zúčastňují protikorupční politiky (seznamy spolehlivých či důvěryhodných dodavatelů – tzv. *bílé listiny* – jsou probrány v kap. 3.3).

4. V procesu zadávání veřejných zakázek využívat tzv. *pakty integrity*. Předmětem těchto dohod je závazek všech zainteresovaných stran neužívat korupčních praktik.

Aby byly tyto dohody účinné a jen zbytečně neplýtvaly časem a prostředky zúčastněných osob, musí být opět vynutitelné zákonem a při jejich (ne)dodržování z nich musí plynout jasné a předem známé důsledky (pakt integrity je popsán v kap. 3.4).

5. Zadávat všechny zakázky, které přesahují minimální cenu určenou zákonem, na základě soutěžních principů. Výjimky musí být omezovány, a pokud nastanou, je nutno poskytnout jejich jasné ospravedlnění.

Souhlasím, ale ještě bych doplnil, že i minimální zakázky by měly být výsledkem soutěžního zápolení. I pro ně musí existovat zákonem definovaný postup, třebaže zjednodušený.

6. Poskytnout všem stranám i široké veřejnosti *dostatek informací* o celém procesu zadání veřejné zakázky (např. výběrová kritéria, informace o procesu oceňování nabídek, odůvodněné rozhodnutí o vítězi, termíny, podmínky a veškeré změny kontraktu, atd.).

Toto opatření je podle mne jedno z nejdůležitějších vůbec. Právě dostatek a dostupnost informací je základem průhlednosti celého procesu. Protože díky elektronizaci celé procedury náklady na přenos informací klesají, považuji za velmi významný transparentní nástroj právě bezpečný elektronický systém zadávání veřejných zakázek (o něm pojednávám v kap. 3.1).

7. Zajistit, aby žádný uchazeč o veřejnou zakázku neměl v žádné části zadávacího procesu přístup k privilegovaným informacím, jejichž použití by mohlo zvýhodňovat jeho pozici (především těch informací, které mají vliv na výběr dodavatele).

Souhlasím, ale tento požadavek není lehce proveditelný. Informace, které se zveřejňovat musí (viz předchozí bod 6), se samozřejmě kontrolují lépe než ty, které se zveřejňovat nesmí a jsou předávány tajně. Soustředil bych se spíše na to, aby těchto zneužitelných informací bylo co nejméně a aby každý z uchazečů měl (v míře informovanosti) stejné výchozí podmínky (tzn. jasně interpretovatelná a předem známá pravidla soutěže).

8. Ponechat soutěžitelům dostatek času na přípravu podkladů pro soutěž a splnění zvláštních kritérií, jsou-li stanovena.

Čas uchazečů na přípravu považuji také za velice důležité kritérium, poněvadž jeho nedostatek může být pro některé dodavatele prohibitivní (ve smyslu účasti v soutěži). Čas by tedy mohl rozhodovat o počtu uchazečů a tedy o míře konkurenčního prostředí. Zadavatelé by měli správně posoudit naléhavost zakázky, dodržovat minimální lhůty a nezvýhodňovat „rychlejší“ soutěžitele. V případě, že je třeba zajistit zvolený produkt co nejrychleji, je na místě zvýšená pozornost kontrolních orgánů, aby prošetřily, zda byla neodkladnost zakázky opravdu nutná a zda vše proběhlo podle zákona.<sup>17</sup>

9. Zajistit zvýšený monitoring těch zakázek, u nichž došlo k navýšení ceny a/nebo rozsahu práce nad určitou hranici.

Zvýšená pozornost je zcela na místě. Pokud se po získání zakázky zvýší smlouvená cena či množství práce nad stanovený limit, musí být tato změna vždy opodstatněná a plně prokazatelná (např. došlo nečekaně ke zvýšení tržních cen některých subdodávek). Musí se předejít nadbytečnému čerpání peněz z veřejného rozpočtu.

10. Zajistit, aby byla účinně a nezávisle prováděna jak *interní*, tak *externí kontrola* veřejných zakázek. Zprávy z těchto kontrol by měly být k dispozici veřejnosti. V případě, že dojde k porušení smluvních podmínek, měla by proběhnout zvláštní přezkoumání zakázky.

Kontroly jsou drahé, ale jistě potřebné. Při běžných zakázkách stačí jen zevní či namátková kontrola s tím, že musí být pro zúčastněné subjekty nepředvídatelná. Jednou za určitou periodu (jeden až dva roky) je na místě důkladnější ex-post kontrola všech zadaných zakázek za dané období od nezávislého externího auditu. Zveřejňovat reporty těchto kontrol by mělo být samozřejmostí.

11. Vytvořit systém „čínských zdí“ mezi jednotlivými úkoly v rámci procesu zadávání veřejných zakázek tak, aby odpovědnost za zadání kritérií, hodnocení nabídek, výběr dodavatele a kontrolu realizace zakázky měly samostatné orgány.

Tento požadavek je zcela legitimní a plodí vysokou míru průhlednosti. Na druhou stranu může produkovat vysoké transakční náklady spojené s přenosem informací mezi jednotlivými odděleními („čínská zeď“ zde není ve smyslu neprodyšnosti informací, ale ve smyslu rozdělení zodpovědnosti mezi nezávislá oddělení).

12. Využít některá další personální opatření, jako např. kolektivní rozhodování a rotaci osob na citlivých pozicích. Personál zajišťující zadávání veřejných zakázek by měl mít dostatečnou kvalifikaci a odpovídající platové ohodnocení.

Tyto doplňkové nástroje by měly být součástí širší protikorupční politiky a občas mohou předcházet oportunnímu chování.

13. Zapojit organizace občanské společnosti do procesu zadávání veřejných zakázek i do kontroly jejich realizace.

Pokud dobře fungují interní i externí kontrolní mechanismy, toto opatření už je podle mne zbytečné. Jen by to celý systém znepráhlednilo.

Transparentnost lze považovat za veřejný zájem, který však s sebou zároveň nese určité náklady na straně vlády i na straně soukromých subjektů. Je proto nutné ji vždy vztahovat i k dalším principům (např. efektivitě) a hledat mezi nimi rozumný poměr. Je totiž zřejmé, že protikorupční a kontrolní mechanismy ztrácejí smysl, jestliže systém zadávání veřejných zakázek zásadním způsobem komplikují či zdražují.

---

<sup>17</sup> Např. v listopadu 2007 udělil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dosud nejvyšší pokutu 5 mil. Kč státnímu podniku Moravské naftové doly za to, že zadal veřejnou zakázku na sanaci ekologických škod v hodnotě 4,361 mld. Kč v jednacím řízení bez uveřejnění (tedy bez transparentní soutěže) s odůvodněním, že šlo o krajně naléhavý případ, přičemž naléhavost zakázky nebyla prokázána.

Následující podkapitoly popisují konkrétní instrumenty, jejichž správné používání by mělo zvyšovat transparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek a snižovat tak míru korupce.

### **3.1 Elektronický systém zadávání veřejných zakázek**

S moderní dobou nastupují moderní technologie, které zrychlují práci a šetří čas. Nejruznější počítačové systémy a programy, elektronické databáze, bezdrátová komunikace či přenos dat – to vše slouží ke zjednodušení, zrychlení a zpřehlednění naší práce. Technické výtoby se samozřejmě nevyhýbají ani proceduře veřejných zakázek. Okolnosti si vynucují do procedury veřejných zakázek implementovat standardizovaný elektronický nástroj, který by byl nápomocen při zadávání zakázek a to jednoduchou a transparentní formou. V současné době je tento nástroj v ČR právě zaváděn a měl by být dokončen v roce 2010.<sup>18</sup>

Aby elektronický systém účinně přinášel všechny výhody uvedené níže, měl by provázet proceduru ve všech krocích: od uveřejňování informací o veřejných zakázkách, přes podávání žádostí o účast a nabídek v zadávacím řízení, zveřejňování zpráv hodnotících komisí, elektronické uzavírání smluv vč. elektronického podepisování, podávání objednávek, elektronické platby a výměnu účetních dokladů, až po dlouhodobé ukládání a archivaci elektronických dokumentů.

Elektronizace procesu však není samospásná a automaticky nezaručuje zvýšení transparentnosti a snížení transakčních nákladů. Nejprve musí být elektronický systém správně legislativně ukotven, bez umožnění misinterpretací a kolizí s jinými právními úpravami. Elektronická platforma musí být vysoce bezpečná (obsahovat systém hesel, být odolná proti útokům hackerů). S tím souvisí potřebná důvěra v celý systém. Dále by systém neměl být příliš složitý a měl by nabízet příjemné uživatelské prostředí. Také je třeba seznámit s tímto nástrojem zadavatele, dodavatele a další zúčastněné osoby a podporovat jejich činnosti ve směru jeho primárního využívání.

---

<sup>18</sup> Na základě usnesení vlády ČR č. 500 ze dne 10. května 2006 byl přijat *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 – 2010* (dále jen *Národní plán*). Elektronické zadávání veřejných zakázek bylo umožněno ode dne nabytí účinnosti zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách včetně souvisejících zákonů a to od 1. 7. 2006. V novém zákonu o veřejných zakázkách je zpracován komplexní rámec elektronického zadávání, který vychází z evropských směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

S implementací elektronického systému do procesu veřejných zakázek očekává vláda (Vláda České republiky, 2006) následující *finanční* a *nefinanční přínosy*:

*Finanční přínosy* se mají projevat hlavně snížením transakčních nákladů spojených se zadávacím řízením (průměrná očekávaná úspora je odhadována na 50 %<sup>19</sup>) a dále snížením jednotkových cen nakupovaných komodit (při masovější elektronizaci se odhaduje zlevnění o 5 %<sup>20</sup>).

*Nefinanční* či *finančně nevyčíslitelné přínosy* za prvé vycházejí z předpokladu snížení transakčních nákladů. Tím, že se veškeré informace o zakázce a zadávacím řízení nenalézají jen v sídle zadavatele, ale jsou každému dostupné přímo na internetu, je umožněn snazší přístup většímu počtu dodavatelů k zadávacímu řízení (malým a středním podnikům, zahraničním dodavatelům), což vede ke zlepšení konkurenčního prostředí. Tyto nefinanční přínosy se projevují i ve zrychlení komunikace v rámci celého zadávacího řízení, a tím přispívají k úspoře některých nákladů.

Z hlediska transparentnosti je další obrovskou výhodou zlepšení kontrolovatelnosti jednotlivých kroků v zadávacím řízení (využitím elektronických záznamů jednotlivých úkonů v systému). To, že nemůže být učiněn žádný krok, aniž by o tom elektronický systém nevedl záznam, činí proces zadávacího řízení vysoce průhledným. Při jakékoliv změně by měla aplikace tuto událost automaticky zaznamenat a zároveň o tom zaslat informaci zúčastněným subjektům (např. prostřednictvím informačního kanálu RSS či e-mailu). Každý účastník má tak možnost kontroly, jak zadávání probíhá. Zadavatel tak např. nemůže manipulovat s již podanými nabídkami (viz kap. 2.2), či měnit kritéria hodnocení v průběhu procesu, aniž by o tom nikdo nevěděl. Tím, že se veškerá data včetně změn ukládají, mohou kontrolní subjekty lehce dohlédnout na celý průběh zadávací procedury.

---

<sup>19</sup> Hodnota převzata ze sdělení Evropské komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů č. SEK (2004) 1639 „Akční plán provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek“ (dále jen *Akční plán EU*). Hodnota je na dolním pásmu intervalu uváděného Evropskou komisí, který činí 50 – 80 %.

<sup>20</sup> Hodnota převzata z *Akčního plánu EU*. Odhad výše úspor provedla Evropská komise na základě analýzy systémů elektronického zadávání veřejných zakázek v členských státech EU.

Možný problém vidím v tom, že elektronický systém nebude centralizován.<sup>21</sup> Zadavatelé sice budou muset postupovat podle standardů, ale kontrola zakázek bude díky nejednotné platformě značně nepřehledná. Další riziko by mohlo spočívat v tom, že zadavatelé budou v důsledku psychologických bariér odmítat přijetí elektronických obchodních praktik, popř. aplikovat elektronickou podporu pouze na dílčí činnosti v rámci zadávacího řízení a nezačnou se snažit elektronizovat celý zadávací proces. Budou tak vedle sebe existovat jak elektronické, tak listinné dokumenty, což by opět mohlo vést k nepřehlednosti a ztížení situace kontrolních orgánů. Elektronický systém však má své nedostatky i v případě, že bude plně fungovat. Neřeší ty formy korupčních praktik, které zdánlivě probíhají jako spravedlivá soutěž a ve kterých je celý zadávací proces již dopředu vykonstruován (např. diskriminační nastavení vstupních kritérií, některé formy korupce iniciované kartelem dodavatelů).

### 3.2 Černé listiny

*Černé listiny* (debarment system či blacklisting) jsou konkrétním protikorupčním restriktivním nástrojem, který popisuje Ondráčka a kol. (2007). Jedná se o možnost vytvářet seznamy nedůvěryhodných firem, na jejichž základě by bylo po určité období možné vyloučit nespolehlivé subjekty z procesu zadávání veřejných zakázek. Jsou to registry, které zamezují účasti ve výběrových řízeních těch soutěžitelů, u nichž bylo dokázáno dostatečné podezření, že byli zapojeni do korupčního jednání v některé z fází cyklu zadávání veřejných zakázek.<sup>22</sup>

Toto poměrně mladé opatření je postaveno na jednoduché myšlence, že stát (v širokém smyslu) připouští do soutěže o veřejné prostředky pouze ty subjekty, které hrají fér. Ty, jež tímto způsobem nehrají, vyřazuje, a tím je nutí ke změně postupů a jednání.

Jedná se o administrativní (nikoli trestní) opatření, které má kromě represivního i silný preventivní a motivační účinek. Pro firmy či jednotlivce, kteří zvažují, zda se do

---

<sup>21</sup> Podle *Národního plánu* nebude elektronické zadávání postaveno na jediné centrálně spravované platformě a bude ponechán prostor pro vznik elektronických nástrojů na úrovni jednotlivých zadavatelů. Jedním z nově vzniklých elektronických nástrojů pro zadávání veřejných zakázek v ČR je např. webová aplikace E-ZAK, dostupná na URL: <<http://www.zakazky-online.cz/verejne-zakazky>>.

<sup>22</sup> Na úrovni EU ani ČR není právní úprava černých listin regulována, není však ani zakázána. Zavedení černé listiny je jedním z protikorupčních opatření vlády ČR, vycházející z Usnesení vlády ČR ze dne 25. října 2006 č. 1199 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006-2011 (dostupné 7. 5. 2009 na URL: <[http://ad.vscr.cz/news\\_files/StrategieVKorupce.doc](http://ad.vscr.cz/news_files/StrategieVKorupce.doc)>).

korupčního jednání zapojit, může být riziko zapsání na černou listinu efektivním způsobem odrazení. Černé listiny by měly mít natolik zastrašující efekt, aby si soutěžitelé, kteří se ocitnou před morálním dilematem (např. získat či nezískat zakázku díky úplatku), plně uvědomili všechna rizika z toho plynoucí: zákaz účasti ve výběrových řízeních na určitou dobu, zničení reputace či zvýšenou možnost trestního vyšetřování.

Aby tento nástroj účinně fungoval, všechna pravidla týkající se jeho fungování musí být jasná, jednoduchá a především veřejná. Černá listina by měla být vedena centrálně a všichni zadavatelé (bez ohledu na typ a výši veřejné zakázky) musí mít zákonnou povinnost do něj při výběru dodavatelů nahlížet a vyvozovat patřičná opatření. Účinnost listiny by měla být co nejrychlejší. Je nutno definovat předem jasné a rovné podmínky, za jakých lze subjekt na seznam zapsat, ale i z tohoto seznamu vymazat. Nástroj nesmí být v žádném případě zneužitelný – je nezbytné nastavit společný standard toho, co se považuje za „dostatečné důkazy“ pro zařazení na tuto listinu a každý poškozený subjekt by měl zároveň dostat šanci efektivně se bránit. Sankce by měly být úměrné a odpovídat významu přestupku, ale zároveň natolik tvrdé, aby měly odstrašující charakter. Zároveň musí být posílena ochrana osob, které na korupční chování upozorní (tzv. whistleblowing protection<sup>23</sup>).

Černé listiny přináší několik hlavních výhod. Pokud se týkají uchazečů o veřejné zakázky i samotných zadavatelů, vedou k vyšší transparentnosti jak soukromého, tak veřejného sektoru. Tím, že vylučují nespolehlivé subjekty, zvyšují průhlednost pravidel veřejných soutěží. Umožňují bezúhonným soutěžitelům vykonávat svoji činnost volně, efektivně, bez „povinných“ nákladů na úplatky. Kultivuje se podnikatelské prostředí a opětovně se otevírá přístup soutěžitelů na trh veřejných zakázek poté, co prokáží svoji bezúhonnost. Potenciálně se snižují náklady na veřejné zakázky a zvyšuje se kvalita poskytovaných veřejných služeb.

Na druhou stranu, černé listiny naráží na následující problémy. Prvním z nich je neochota vylučovat subjekty jen na základě tzv. „dostatečného důkazu“, kdy se nečeká na soudní rozhodnutí. Podstatou černých listin je totiž zamezit podvodnému jednání co nejdříve, kdežto soudní příkaz se může dostavit třeba až za několik let. Dalším problémem může být nesouhlas veřejnosti s černými listinami jako takovými, poněvadž evokují jakési očerňování, „seznam hanby“, nalepení známky nekvality již při

neprokázaném podezření z korupce a dlouhodobou ztrátu reputace. Dalším nedostatkem je nejednoznačnost odpovědi na otázku, koho vlastně na černé listiny zapisovat – firmu nebo management? Pokud totiž manažer, poškozující jméno firmy, přejde do jiné společnosti, může se zúčastnit soutěže o veřejnou zakázku znovu, tentokrát s čistým štítem.

V poslední době se začíná rozšiřovat i praxe tzv. *šedých listin* (greylisting), což jsou seznamy subjektů, kterým jsou dočasně omezena práva z důvodu podezření na porušení pravidel a existuje vysoká pravděpodobnost jejich zařazení na černou listinu.

### 3.3 Bílé listiny

*Bílé listiny* (whitelisting) jsou jakýmsi protipólem černých listin. Podle Ondráčky a kol. (2007) se jedná o seznamy spolehlivých, důvěryhodných a přijatelných subjektů, které splňují daná kritéria, neporušují platná pravidla a chovají se eticky. Tyto subjekty pak profitují z dobrého jména, což nadále zvyšuje jejich spolehlivost a důvěryhodnost v nejširší veřejnosti.

Bílé listiny jsou založeny na principu *certifikace*, tedy udělení známky kvality těm produktům či firmám, které splňují předem daná kritéria. V případě veřejných zakázek jsou certifikace používány spolu s debarmentem, přičemž černé listiny jsou aplikovány mnohem častěji, a to z jednoduchého důvodu. Má-li být subjekt umístěn na černou listinu v důsledku podezření z korupce a zneužití veřejných prostředků, jsou náklady na to, jak se tomu vyhnout (pay to avoid costs), a tedy i potřeba zkorumpovat proces debarmentu, mnohem vyšší než v případě bílých listin. Tehdy jsou náklady na zařazení na bílou listinu a také možnost manipulovat s certifikačním procesem ve svůj prospěch nižší (pay to get a benefit).

V České republice existují bílé listiny ve formě *seznamu kvalifikovaných dodavatelů* (SKD) a *systému certifikovaných dodavatelů* (SCD).<sup>24</sup> Tyto seznamy dodavatelů v zadávací proceduře žádného uchazeče nezvýhodňují (když nepočítáme relativně nižší transakční náklady, spojené s méně častým prokazováním splněné kvalifikace, oproti dodavatelům, kteří se na těchto seznamech nenalézají). Tyto registry slouží k usnadnění procesu prokazování splnění kvalifikace v zadávacím řízení. Zjednodušení spočívá ve

---

<sup>23</sup> Z angl. blow whistle = zapískat na píšťalku, informovat, oznámit. Whistle-blower někdy pejorativně překládán jako udavač, práškač.

<sup>24</sup> Seznam kvalifikovaných dodavatelů a systém certifikovaných dodavatelů je přístupný na URL: <<http://www.isvz.cz/isvz/default.aspx?mainwindow=1>>.

skutečnosti, že dodavatelé zapsaní do seznamu mohou nahradit řadu dokladů vyžadovaných zákonem pro účely prokázání splnění kvalifikace výpisem ze SKD nebo SCD.<sup>25</sup>

### **3.4 Pakt integrity**

Pakt integrity je formální úmluva mezi zadavatelem, potenciálními dodavateli, resp. uchazeči a monitorovacím subjektem. Dle Krnáčové a Pavla (2007) se jedná o nástroj, jehož prostřednictvím se chtějí tito účastníci procesu vyhnout nedovoleným a neoprávněným korupčním praktikám, které zkreslují volnou soutěž a ovlivňují racionální rozhodování veřejného zadavatele.

Strany se zavazují k nekorupčnímu chování, dodržování maximální transparentnosti, otevřenosti a zveřejňování nad rámec povinností plynoucích ze zákona. Závazek není jen formální, ale má konkrétní praktické dopady, jako dobrovolné zpřístupnění veškerých podkladů v procesu třetímu nezávislému subjektu – tzv. veřejnému svědkovi – který má za úkol dohlížet na dodržování pravidel, k nimž se smluvní strany zavázaly. V případě, že strany své závazky nedodrží, budou na ně uvaleny sankce uvedené ve smlouvě.

Pakt integrity je mladým nástrojem v boji s korupcí, se kterým ještě ČR nemá mnoho zkušeností. Jeho nedostatek spatřuji v tom, že může být považován za nadbytečný nástroj, jelikož strany se v něm zavazují k dodržování pravidel, která jim beztak již ukládá zákon. Na druhou stranu, pokud je pakt integrity spojen s konkrétní zakázkou a všechny zúčastněné strany své závazky stvrzují podpisem, může fungovat coby aktuální připomenutí zákonných pravidel a jako odstrašující prostředek proti korupci, jelikož jsou účastníci přímo konfrontováni s tvrdými postihy, které by je mohly potkat, kdyby pravidla nedodrželi.

---

<sup>25</sup> SCD narozdíl od SKD umožňuje prokázání širšího spektra kvalifikace (nejen základní a profesní kvalifikační předpoklady, ale i ekonomické, finanční a technické kvalifikační předpoklady). Pro představu počtu subjektů na seznamech, dne 9. 5. 2009 obsahoval SKD 1070 dodavatelů a SCD jen 3 dodavatele.

### 3.5 Další nástroje

Mezi další nástroje zvyšování transparentnosti patří např. *protikorupční linka* či *protikorupční agent*.

*Protikorupční linky* bývají bezplatné a anonymní nástroje, sloužící k ohlašování podezření či svědectví o korupčním jednání. Podle mne jsou velice důležitou součástí ostatních protikorupčních instrumentů. Tím, že se na ně může obrátit prakticky kdokoli, pravděpodobnost odhalení korupce je mnohem vyšší, než kdyby k tomuto účelu sloužily jen formální stížnosti podané kontrolním orgánům k tomu pověřeným. Často existuje jen minimum osob, které o ilegálních praktikách ví a zároveň nemá zájem na tom je utajit. Svědectví těchto osob tak může být klíčové a dokáže významně přispět k odhalení trestného činu.

Protikorupčních linek existuje v současné době již více a mají podobu telefonního čísla, e-mailové adresy či elektronického formuláře na internetu.<sup>26</sup> Podmínkou fungování protikorupční linky je buď účinná spolupráce jejich provozovatele s kontrolními mechanismy, nebo poskytování efektivního poradenství ohledně dalšího postupu označovateli. K překlenutí bariéry strachu oznamujících (např. z toho, že budou označeni za udavače) musí s tímto nástrojem rovněž účinně fungovat tzv. whistleblowing protection.

Nevýhodu protikorupčních linek vidím v tom, že mohou být společnostmi chápány jako prostředek k „udavačství“, popř. jako zbytečnost, kterou nemůže jedinec nic ovlivnit. Málokdo tak oznámí korupční chování, i když může být jeho svědkem.

*Protikorupční agent* je nástroj širší protikorupční politiky, pomocí něhož by mělo docházet ke zjišťování a odhalování korupce, nejen v oblasti veřejných zakázek.<sup>27</sup> Úkolem protikorupčního agenta je proniknout do prostředí, v němž existuje podezření z korupčního jednání a toto prostředí se skrytou identitou mapovat, odhalovat trestnou činnost a shromažďovat důkazy tak, aby mohlo být korupční chování prokázáno

---

<sup>26</sup> Např. protikorupční telefonní linka 199, provozovaná Transparency International ČR, e-mailová adresa fairplay@coi.cz, provozovaná Českou obchodní inspekcí či elektronický formulář dostupný na adrese www.protikorupcni-linka.cz, provozovaný Centrálním registrem dlužníků ČR.

<sup>27</sup> Zavedení institutu protikorupčního agenta je jedním z protikorupčních opatření vlády ČR, vycházející z Usnesení vlády ČR ze dne 25. října 2006 č. 1199 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006-2011 (dostupné 7. 5. 2009 na URL: <[http://ad.vscr.cz/news\\_files/StrategieVIkorupce.doc](http://ad.vscr.cz/news_files/StrategieVIkorupce.doc)>).

a potrestáno. Protikorupční agent by v žádném případě nesměl korupční praktiky iniciovat (nebýt „agentem-provokátérem“).

Tento institut je zatím v přípravné fázi a nemyslím si, že bude obzvláště účinný. Když už tento „tajný agent“ pomůže objasnit trestnou činnost, tak jen v malém množství případů a jeho přínosy nenahradí investice do něj vložené z veřejných prostředků. Podle mého názoru bude jen zbytečně šířit atmosféru strachu.

## ZÁVĚR

Název práce je otázkou, na kterou se pokouším najít odpověď. Zajímá mne, zda průhlednost zadávací procedury dokáže zabránit tomu, aby se zúčastněným subjektům (sledujícím svůj sebezájem) vyplácelo získávat soukromé výhody na úkor veřejného rozpočtu, a tedy z peněz daňových poplatníků.

Institut veřejných zakázek je jeden velký mechanismus, ve kterém musí fungovat všechny součástky dohromady, aby sloužil účelu, pro který byl stvořen. Jednoznačně definovaná a přehledná pravidla jsou neúčinná, pokud neexistuje dostatečná vůle k jejich dodržování. Naopak jen důsledná kontrola a represe v boji proti korupci nestačí, pokud se zakládají na systému, který obsahuje spoustu nedostatků a umožňuje obcházet pravidla zcela legální cestou. A v případě, že správně fungují preventivní i represivní opatření, která však tento mechanismus značně prodražují, veřejné zakázky rovněž svou funkci řádně nesplňují.

Transparentnost ve veřejných zakázkách chápu jako vlastnost všech rozhodnutí během zadávací procedury, která zavazují jejich tvůrce chovat se tak, aby byli schopni legalitu všech těchto rozhodnutí dostatečně odůvodnit na podkladě stávajícího zákona.

Na okamžik předpokládejme, že legislativa o veřejných zakázkách je ideálně nastavena a kontrolní mechanismy bezchybně fungují. Pak je transparentnost nápomocná při odstraňování korupce u těch případů, ve kterých prospěchářští aktéři potřebují některý z kroků během zadávacího řízení provést tajně a právě průhlednost jim to znemožňuje. Jedná se např. zcela jistě o manipulaci s nabídkami, jelikož transparentní systém ji úplně vylučuje. V jistém smyslu může transparentnost zmařit i zkreslování kvalitativních hodnocení, jelikož zveřejňování protokolů z fáze hodnocení nabídek může podhatlit podezřelý rozdíl mezi oceněními technických návrhů jednotlivými odhadci.

Na co však transparentnost sama nestačí, jsou ty případy korupčního chování, které nespádají do revíru zákona o veřejných zakázkách, tedy se týkají buď fáze přípravy veřejné zakázky (diskriminační nastavení vstupních kritérií) nebo fáze po uzavření kontraktu s vítězným dodavatelem (neodůvodněné účtování víceprací, zkreslování faktur, atd.). Dále transparentnost neumí bojovat s těmi druhy zkorumpovaných řízení, která zdánlivě vypadají jako běžný zadávací proces. Účastníci nepotřebují během

„soutěže“ o veřejnou zakázku potají nic měnit, poněvadž se na ilegální aktivitě domluvili již předem. Patří sem především druhy korupce iniciované koluzním kartelem (jednoduchá koordinace nabídek, rozdělování trhu, úhrada nákladů).

Tyto případy musí stát, popř. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže řešit komplexnější a dlouhodobější protikorupční politikou, např. odbourávat bariéry vstupu do výrobních odvětví, podporovat konkurenci, apelovat na neúspěšné uchazeče a další zúčastněné osoby, aby podezřelé chování ohlásili, důsledně vynucovat správné postupy zadavatele a kontrolovat výjimky, provinilé subjekty příkladně potrestat a jejich případ medializovat.

Když opustíme předpoklad o ideální legislativě a dokonalé kontrole (což je domněnka realitě bližší), transparentnost ztrácí další půdu pod nohama. Např. sice existuje zákonná povinnost určité informace o druhu zadávacího řízení zveřejňovat, ale již není nařízeno, že zadavatel musí tento druh řízení v oznámení o zakázce uvést. Zadavatel tak může toto řízení bez jeho explicitního pojmenování zahájit, ale bez povinnosti poskytovat informace, přičemž nepostupuje v rozporu se zákonem. Jiným případem je poctivé dodržování zásad transparentnosti (jako např. nezávislé hodnocení nabídek, uveřejňování výsledků komisí, odůvodněná rozhodnutí, atd.), které ale všechny ztrácejí smysl, pokud chybí dostatečná snaha kontrolních orgánů se jimi zabývat.

Mám-li tedy odpovědět na otázku, zda-li transparentnost dokáže zabít korupci ve veřejných zakázkách, musím říci, že průhlednost celého mechanismu je sice nutnou, nikoli však postačující podmínkou.

## POUŽITÉ ZDROJE

### Literatura

- 1) BARDHAN, P. *The Economics of Corruption in Less Developed Countries: A Review of Issues*. Berkeley: University of California. Department of Economics, 1996. Working Paper No. C96-064.
- 2) Komise Evropských společenství. *Sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů č. SEK (2004) 1639 „Akční plán provádění právního rámce v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek“*. Brusel, 2004.
- 3) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita; Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. (Sborníky; sv. 28). ISBN 80-210-4062-9.
- 4) KRNÁČOVÁ, A.; PAVEL, J. *Pakty integrity: protikorupční nástroj Transparency International v oblasti veřejných zakázek*. Praha: Transparency International ČR, 2007.
- 5) LENGWILER, Y.; WOLFSTETTER, E. *Corruption in Procurement Auctions*. 2006.
- 6) OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2004. 196 s. ISBN 80-7357-033-5.
- 7) OECD. *Competition Policy and Procurement Market*. Paris, May 1999.
- 8) ONDRÁČKA, D. a kol. *Černé listiny ve veřejných zakázkách*. Praha: Transparency International ČR, 2007. ISBN 978-80-903032-4-9.
- 9) ONDRÁČKA, D; PAVEL, J; NÝVLT, L. *Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?*. Praha: Transparency International ČR, 2005. Dostupné 7. 5. 2009 na URL: <[http://www.transparency.cz/pdf/vz\\_studie\\_text.pdf](http://www.transparency.cz/pdf/vz_studie_text.pdf)>.
- 10) Parlament České republiky: *Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách*.
- 11) PAVEL, J. *Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice*. Praha: Transparency International ČR, 2006.
- 12) *Poradce 2006. 12. [díl]: Veřejné zakázky – zákon s komentářem*. Český Těšín: Poradce, 2006. 280 s. ISBN 80-7365-182-3.
- 13) SOUDRY, O. *A Cost-Effective Policy in Competitive Bidding for Public Procurement*. Hamburg, 2003.

- 14) Vláda České republiky: *Národní plán zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek pro období let 2006 – 2010*. 2006. Dostupné 7. 5. 2009 na URL: <<http://www.portal-vz.cz/Elektronicke-zadavani-verejnych-zakazek/Narodni-plan-elektronizace-VZ-2006-2010>>.
- 15) WESTRING, G.; JADOON, G. *Public Procurement Manual for Central and Eastern Europe*. Turin: International Training Centre of the ILO, 1996. ISBN 92-9049-340-2.
- 16) ZEMPLINEROVÁ, A. *Antimonopolní politika*. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2000.

### **Internetové zdroje**

- 1) Business.center.cz. URL: <<http://business.center.cz>>.
- 2) Český statistický úřad. URL: <<http://www.czso.cz>>.
- 3) Elektronický nástroj zadávání veřejných zakázek E-ZAK. URL: <<http://www.zakazky-online.cz/verejne-zakazky>>.
- 4) EU policy on public procurement. URL: <<http://europa.eu/publicprocurement>>.
- 5) Informační systém o veřejných zakázkách. URL: <<http://www.isvz.cz/isvz>>.
- 6) Informační systém o veřejných zakázkách – uveřejňovací subsystém. URL: <<http://www.isvzus.cz/usisvz>>.
- 7) Oficiální portál pro podnikání a export. URL: <<http://www.businessinfo.cz>>.
- 8) Portál o veřejných zakázkách a koncesích. URL: <<http://www.portal-vz.cz>>.
- 9) Protikorupční linka. URL: <<http://www.protikorupcni-linka.cz>>.
- 10) Transparency International. URL: <<http://www.transparency.org>>.
- 11) Transparency International – Česká republika. URL: <<http://www.transparency.cz>>.
- 12) Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. URL: <<http://www.compet.cz>>.
- 13) Wikipedia, the free encyclopedia. URL: <<http://en.wikipedia.org>>.