

Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Ondřej Kundra

**NETRANSSPARENTNOST V PROCESU ZADÁVÁNÍ
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VE STAVEBNICTVÍ NA
KOMUNÁLNÍ ÚROVNI**

Analýza situace ve vybraných krajských městech

Diplomová práce

Praha, 2007

Konzultant: PhDr. Martin Cejp, CSc.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a že jsem při její přípravě použil pouze uvedené prameny a literaturu.

V Praze, dne 28. května 2007

.....

podpis

Poděkování

Rád bych vyjádřil své velké díky za cenné rady a inspiraci, kterou mě po celou dobu tvoření této práce zahrnoval můj konzultant PhDr. Martin Cejp, CSc. Rovněž bych chtěl poděkovat mé partnerce Lucii Dorůžkové za nemalou intelektuální podporu a technickou pomoc, kterou mi nepřetržitě poskytovala. V neposlední řadě bych pak chtěl poděkovat i šéfredaktorovi týdeníku Respekt Martinu M. Šimečkovi a jeho dvěma zástupcům Eriku Taberymu a Markovi Švehlovi, že mi umožnili čerpat neplacenou dovolenou na zkompletování této práce, a Adrianě Krnáčové a Davidu Ondračkovi z české pobočky protikorupční organizace Transparency International, že mi dali laskavé svolení ve své organizaci pobývat na studijní praxi a dělat zde zajímavý výzkum.

Bez podpory všech zde jmenovaných lidí bych nikdy nebyl schopný tuto diplomovou práci dát dohromady. Veškeré chyby a nedostatky, které na dalších stránkách budou objeveny, padají samozřejmě jen a jen na mou hlavu.

Klíčová slova

Netransparentnost, veřejné zakázky, stavebnictví, komunální úroveň, krajská města, veřejný zájem.

OBSAH

OBSAH.....	4
1. ČÁST.....	6
1.1 Úvod.....	6
1.2 Hlavní cíle a vedlejší cíle práce	8
1.3 Hypotéza	9
1.4 Metody použité v diplomové práci	10
2. ČÁST - Teoretická východiska.....	11
2.1 Netransparentnost a veřejné zakázky ve stavebnictví.....	12
2.1.1 Obecné vymezení transparentnosti	12
2.1.2 Obecné vymezení netransparentnosti	13
2.1.3 Netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni se zaměřením na krajská města	15
2.2 Vymezení pojmu veřejná zakázka	19
2.2.1 Ekonomické vymezení.....	19
2.2.2 Právní vymezení	20
2.3 Netransparentnost jako důsledek deprivantství a masochismu.....	22
2.3.1 Shrnutí argumentace	28
2.4 Netransparentnost jako důsledek korupce	29
2.4.1 Shrnutí argumentace	35
2.4.2 Historický kontext korupce.....	37
2.4.2.1 Období první republiky.....	37
2.4.2.2 Období totality (1948 - 1989).....	38
2.4.2.3 Období ekonomické a společenské transformace po roce 1989	40
2.4.3 Shrnutí historického vývoje korupce	44
2.5 Netransparentnost jako důsledek selhávání byrokratických organizací	46
2.5.1 Shrnutí argumentace	49
2.6 Netransparentnost jako důsledek selhávání státu, trhu a občanského sektoru coby regulátorů činnosti lidí	51
2.6.1 Selhání státu.....	53
2.6.2 Selhání trhu	55
2.6.2.1 Ne-ekonomické kritérium.....	55
2.6.2.2 Ekonomické kritérium	56
2.6.3 Selhání občanského sektoru.....	57
2.6.4 Shrnutí argumentace	58
2.7 Shrnutí teoretických východisek.....	60
3. ČÁST – Praktická východiska.....	61
3.1 Vymezení aktérů v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.....	62
3.2 Právní úprava zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (se zaměřením na krajská města).....	68
3.3 Velikost a struktura trhu veřejných zakázek ve stavebnictví v Česku.....	75
3.4 Příklad dobré praxe aneb transparentní proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - ve Švédsku	80
4. ČÁST – Výzkum.....	86
4.1 Metody výzkumu	87

4.2 Výzkumné otázky	89
4.3 Popis metod a důvodů, které vedly k jejich výběru a stanovení cílů metod....	90
4.3.1 Dotazník.....	90
4.3.2 Analýza informací z vybraných médií.....	94
4.3.3 Analýza dokumentů a zákonů.....	96
4.4 Výsledky výzkumu a jejich interpretace.....	97
4.4.1 Výsledky dotazníkového šetření.....	97
4.4.2 Výsledky analýzy informací z vybraných médií	110
4.4.3 Výsledky analýzy dokumentů a zákonů	120
4.5 Odpovědi na výzkumné otázky.....	128
4.6 Vlastní návrh změn aneb jak odstranit netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech	134
5. ČÁST.....	137
5.1 Závěr	137
6. České resumé.....	145
7. Anglické resumé.....	147
11. Prameny.....	151
12. Přílohy.....	161
Příloha č. 1 - Modelový případ netransparentního způsobu výběru veřejné stavební zakázky na komunální úrovni	161
Příloha č. 2 - Dopis s žádostí o informace o veřejných zakázkách ve stavebnictví posílaný tajemníkům primátorů sledovaných krajských měst.....	165
Příloha č. 3 - Teze diplomové práce	168

1. ČÁST

1.1 Úvod

Při své novinářské práci v týdeníku Respekt jsem se téměř tři roky zabýval a i nadále zabývám českou politikou a její provázaností s korupcí a netransparentními rozhodovacími procesy. Opakovaně jsem psal o podezřelém zadávání veřejných zakázek na různých místech v Česku, například v Příbrami nebo Ostravě či Liberci. Přinášel jsem zprávy o tom, co který úředník v rozhodovacím procesu zanedbal, proč a jak se nechal ve svém rozhodování ovlivnit individuálním či skupinovým zájmem výměnou za osobní profit, kdo a proč ho ovlivnil. S nejvíce problémy jsem se vždy setkával v oblasti stavebních zakázek. Daný jev jsem vždy na stránkách Respektu popsal, a za několik týdnů už jsem psal o obdobném jevu v jiném městě.

Při přemýšlení nad tématem své diplomové práce jsem si uvědomil, že bych se měl k zadávání veřejných zakázek vrátit. Hlavním důvodem je, že jsem se sice věnoval situaci v konkrétních městech v oblasti zadávání veřejných zakázek, nikdy jsem ale neměl čas analyzovat a pochopit problém v celé jeho šíři. Rozsah diplomové práce mi tu šanci dává, nevyužít této příležitosti by proto byla škoda. A to i s ohledem pro moji budoucnost, kdy se chystám problémům spojeným se zadáváním veřejných zakázek i nadále profesionálně věnovat.

Když jsem si alespoň v hrubých rysech stanovil oblast, kterou bych se chtěl v diplomové práci zabývat, nastala chvíle dalšího zpřesňování tématu. Někteří mí předchůdci v minulosti zkoumali zadávání veřejných zakázek především v souvislosti s korupcí. Takový přístup se mi ale zdá příliš zúžený. Chceme-li pochopit, co je dnes hlavní problém při zadávání veřejných zakázek, musíme jev uchopit širěji. Domnívám se, že chyby a selhání v procesu zadávání veřejných zakázek totiž nejsou způsobené zdaleka jen korupcí, ale i dalšími faktory, které bych chtěl v této práci identifikovat.

Jejich kumulace pak způsobuje, že proces zadávání veřejných zakázek je pro veřejnost nesrozumitelný, nepředvídatelný a neprůhledný. Shrnutí jedním slovem: netransparentní. A právě netransparentnímu procesu zadávání veřejných zakázek se chci v této práci podrobněji věnovat. Netransparentnost totiž chápu jako základní problém, který je dnes s institutem veřejných zakázek spojen. Pochopení, co netransparentnost je a jaké faktory ji způsobují, nám může přinést komplexní

odpověď na otázku, proč je institut zadávání veřejných zakázek dlouhodobě „nemocný“.

Zabývat se všemi veřejnými zakázkami zadávanými všemi veřejnými institucemi v Česku by bylo nad rámec možností této diplomové práce. Proto jsem se rozhodl, že si vymezím jednu konkrétní oblast, kterou při sledování netransparentního procesu zadávání veřejných zakázek budu analyzovat. S ohledem na moji předešlou novinářskou zkušenost padl pomyslný „los“ na oblast stavebnictví.

Když jsem si oblast svého zájmu takto specifikoval, začal jsem přemýšlet, na jaké úrovni budu daný jev sledovat. Protože celostátní média a často i odborníci dávají přednost nejvyšším patřům rozhodovacího procesu (vládě, parlamentu), uvědomil jsem si, že by měla být středem mého zájmu často opomíjená oblast komunální sféry. Nejvíce veřejných zakázek ve stavebnictví za největší objem finančních prostředků se realizuje na komunální úrovni ve zdejších čtrnácti krajských městech. Svoji diplomovou práci jsem se proto rozhodl soustředit právě na ně. Konkrétně na Brno, Liberec, Olomouc a Ostravu,¹ ve kterých jsem provedl výzkum s cílem analyzovat tamní situaci na poli zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví z pohledu její netransparentnosti.

Právě v této oblasti můžu totiž kvůli její relativní neprobádanosti přinést nejvíce nových zjištění, která mi pak v budoucnu (rovněž i ostatním zájemcům) můžou sloužit jako odrazový můstek pro další detailnější „ohledávání“ terénu.

Diplomová práce je rozdělena do pěti hlavních částí: *Úvodu, Teoretických východisek, Praktických východisek, Výzkumu a Závěru.*

¹ Důvod výběru těchto měst vysvětluji ve třetí části práce s názvem *Výzkum*.

1.2 Hlavní cíle a vedlejší cíle práce

Hlavním cílem této práce je kriticky analyzovat proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni ve sledovaných krajských městech s ohledem na jeho možnou netransparentnost.

Východiska pro naše zkoumání by mělo poskytnout studium teoretických konstruktů vážících se k oblasti našeho zájmu. Jejich poznání a pochopení by nám následně mělo poskytnou dostatečnou výbavu zkoumat námi definovaný problém v praxi.

Naším cílem je především zjistit, zda je proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni ve vybraných krajských městech skutečně netransparentní; jaké faktory tuto netransparenci způsobují; jestli je dominantní jeden faktor nad ostatními nebo jde o souhru více faktorů, zda lze vysledovat v jednotlivých krajských městech shodné znaky netransparentního procesu nebo dochází k odchýlkám podle krajových specifik a rovněž zda dochází z pohledu netransparence procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni ke změnám v čase.

Podcílem práce by pak mělo být navrhnout řešení, jak netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) odstranit nebo alespoň eliminovat.

1.3 Hypotéza

Hypotézu naší práce jsme stanovili následovně:

Proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - je transparentní, a to jak pro všechny zúčastněné aktéry, tak i pro veřejnost.

Vycházíme především z toho, že rozhodovatelé jak na celostátní, tak na regionální úrovni opakovaně tvrdí, že proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni probíhá srozumitelně, předvídatelně a průhledně. Až dosud nebylo k dispozici dost dat, která by toto jejich tvrzení mohla verifikovat, proto v naší hypotéze vycházíme z toho, co rozhodovatelé veřejně prezentují. Odpověď na otázku, jestli je jejich tvrzení oprávněné či ne, by mělo přinést potvrzení nebo vyvrácení námi stanovené hypotézy, a to na základě získaných zjištění a dat.

1.4 Metody použité v diplomové práci

V této práci používáme vícero metod, jde především o tyto:

- **sekundární analýza dat** (v rámci sekundární analýzy dat byla analýze podrobena data z výzkumů vztahujících se k zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví, jak na regionální, tak centrální úrovni);
- **dotazníkové šetření** (bylo zaměřeno na sbírání dat a faktů ze čtyřech vybraných krajských měst Brna, Liberce, Olomouce a Ostravy s cílem pomocí jejich kritické interpretace analyzovat, zda je proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na úrovni krajských měst transparentní či nikoliv);
- **analýza informací z vybraných médií** (pomocí provedení analýzy informací z vybraných médií jsme získali alespoň částečný přehled o problematických případech udělování veřejných stavebních zakázek v krajských městech, na které námi vybraná média v námi sledovaném období upozornila, následně jsme identifikovali kontext sdělení a jeho důležitost a získaná data interpretovali. Zjistili jsme tak, jestli udělování veřejných stavebních zakázek na krajských městech souvisí s korupcí nebo klientelismem);
- **analýza dokumentů a zákonů vázících se k předmětu našeho výzkumu** (analýza dokumentů se zaměřuje především na obsah zkoumaných dokumentů souvisejících s procesem zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví v krajských městech, cílem je zjistit, zda existuje na centrální nebo regionální úrovni analýza a strategie řešení námi zkoumaného problému, co je jejím obsahem a jestli efektivně námi sledovaný problém řeší; hlavním cílem analýzy zákonů je odhalit problematická místa příslušných zákonů z pohledu toho, jestli umožňují vytvářet prostředí pro vznik netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví v krajských městech a jestli vůbec česká legislativa s pojmem netransparentnost pracuje a jak).²

² Detailněji metody - dotazníkové šetření, analýza informací z vybraných médií a analýza dokumentů a zákonů - charakterizujeme ve čtvrté části práce s názvem *Výzkum*.

2. ČÁST - Teoretická východiska

2.1 Netransparentnost a veřejné zakázky ve stavebnictví

2.1.1 Obecné vymezení transparentnosti

Ten, kdo jako my usiluje pochopit, jak se v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví projevuje netransparentnost a co to vlastně netransparentnost je, narazí hned zkraje svého snažení na problém. Ačkoliv o tomto jevu každý mluví, obecná definice netransparentnosti není k dispozici. Chceme-li se tedy problémem netransparentnosti zabývat, nezbyvá nám, než se pokusit o vymezení tohoto problému a nabídnout vlastní definici.

Jako výchozí bod nám může posloužit definice transparentnosti z dílny mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI):

„Transparentnost lze definovat jako takové jednání rozhodovatelů, které umožní těm, co se jich týkají rozhodnutí ve veřejném, soukromém nebo neziskovém sektoru, aby měli přístup ke všem informacím vážících se k rozhodnutí, která se jich týkají, nikoliv jen k základním faktům. Transparentnost je povinnost rozhodovatelů ve veřejném, soukromém i neziskovém sektoru jednat a rozhodovat v rozhodovacím procesu srozumitelně, předvídatelně a průhledně.“³

Z takto pojaté definice transparentnosti lze vysledovat, že zásada transparentnosti se týká rozhodovacího procesu a vztahuje se tedy na všechna rozhodnutí, která jsou ve veřejném, soukromém a neziskovém sektoru činěna. Je tedy pojata značně univerzálně, což je její slabina. TI totiž například nedefinuje, jak chápe rozhodovací proces a jestli jej vztahuje například k nakládání s veřejnými prostředky a k uspokojování veřejného zájmu oproti zájmu skupinovému respektive individuálnímu.

Dále: definice TI pracuje se dvěma hlavními aktéry: rozhodovatelem a těmi, co se jich rozhodnutí dotýkají. I v tomto místě je však poněkud nepřesná, protože z ní nevyplývá, jestli jsou těmi, co se jich rozhodnutí týkají, myšleni ti, co se jich rozhodnutí týkají přímo (účastníci), nebo veřejnost jako celek, na níž dopadají negativní externality spojené s nekvalitním rozhodnutím rozhodovatele.

Definice TI nijak nepracuje s tím, že aby byla transparentnost dosažena, musejí o ní zároveň stejnou měrou usilovat a snažit se jak rozhodovatel, tak často i

³ <http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq> [cit. 2006-11-06]

přímý aktér, o kterém se rozhoduje a který rozhodovateli poskytuje pro jeho rozhodnutí informace.

Zásada transparentnosti má být podle TI postavena na třech základních principech: každé rozhodnutí by mělo být srozumitelné, předvídatelné a průhledné. Tj. aby ti, kterých se rozhodovací proces týká a kdo chtějí jeho průběh kontrolovat, tak mohli činit (opět není jasné, jestli tak může činit jakýkoliv zástupce veřejnosti, či jen dotčení účastníci). Z definice nepřímo vyplývá, že rozhodovatel má zúčastněnému zájemci na požádání předložit příslušné dokumenty vážící se k jeho rozhodnutí, vysvětlit svůj postup a všechny náležitosti s tím spojené. Zásada transparentnosti je tak podle TI zásada, která se uplatňuje ve vzájemné interakci mezi rozhodovatelem a tím, koho se rozhodnutí týká (zde opět narážíme na terminologický problém, není jasné, koho přesně TI myslí) a který se rozhodne dané rozhodnutí sledovat a kontrolovat.

TI sice stanoví, jak by měl rozhodovací proces vypadat, respektive kterými zásadami by se měl řídit, ale nedefinuje již, proč by měl být transparentní.

Definice TI nepracuje s žádným teoretickým konceptem, transparentnost váže spíše na každodenní praxi.

2.1.2 Obecné vymezení netransparentnosti

Podobně jako transparentnost můžeme netransparentnost chápat jako takové jednání, které se, ovšem negativně, projevuje v rozhodovacím procesu a je tedy s rozhodovacím procesem přímo spojené. Netransparentnost může nastat během jakéhokoliv rozhodnutí učiněného v oblasti trhu, státu a občanského sektoru jakýmkoliv rozhodovatelem. Rozhodovací proces je pak proces, kdy rozhodovatel rozhoduje o veřejných či soukromých prostředcích, ale i jakýchkoliv dalších nehmotných statcích, nelze jej automaticky vázat na prosazování veřejného zájmu.

Netransparentnost nastává v rozhodovacím procesu mezi dvěma a více aktéry: rozhodovatelem a tím, co se ho jeho rozhodnutí dotýká, a to ať už přímo (například účastník výběrového řízení) nebo nepřímo (veřejnost).

Netransparentnost může být způsobena rozhodovatelem, nebo přímým aktérem, o kterém se rozhoduje a který rozhodovateli poskytuje pro jeho rozhodnutí informace, či oběma zároveň.

Rozhodnutí, která jsou rozhodovateli činěna, jsou - jsou-li činěna netransparentně - nesrozumitelná, těžko předvídatelná a neprůhledná. Nikdo tak neví, mimo zúčastněného rozhodovatele (a případě některého z přímých aktérů, který se na netransparentním rozhodnutí může podílet), proč bylo rozhodnutí provedeno právě tak, jak bylo provedeno, a proč rozhodovatel například nepostupoval podle platných pravidel a zákonů. Rozhoduje-li rozhodovatel netransparentně, nechce většinou různým zúčastněným stranám, svým nadřízeným nebo veřejnosti (tedy přímým i nepřímým dotčeným) svá rozhodnutí vysvětlovat a brání se seznámit je se všemi podklady, na jejichž základě rozhodnutí učinil. Vzájemná interakce mezi ním a dalšími aktéry, která by měla vycházet z principu transparency, je tak narušena.

Důvody netransparentních rozhodnutí lze z našeho pohledu identifikovat čtyři a může se na nich podílet jak rozhodovatel, tak ten, o kterém se rozhoduje:

- buď rozhodovatel, tím že rozhoduje netransparentně, sleduje svůj osobní zisk, protože netransparentním rozhodnutím někoho zvýhodňuje oproti jiným a ten mu za to poskytuje výhodu (v tomto případě se na netransparentním rozhodnutí podílí rovněž jeden z aktérů, o nichž se rozhoduje, protože aby dosáhl svého zvýhodnění oproti jiným aktérům, nabízí rozhodovateli výhodu za to, že jej upřednostní a vyvíjí tak na něj nátlak, aby rozhodoval netransparentně)
- nebo tak rozhodovatel či ten, o kterém se rozhoduje, jedná proto, že je nekompetentní a nedokáže rozpoznat, že se dopouští netransparentního jednání
- případně to vyplývá z ustálených pravidel fungování byrokratické organizace, v níž rozhodovatel nebo ten, o němž se rozhoduje, pracuje
- či je to způsobeno působením regulátorů činnosti lidí – státu, trhu a občanského sektoru.

Zkusme tedy nyní na základě výše řečeného navrhnout odpovídající definici:

„Netransparentnost je takové jednání rozhodovatele ve veřejném, soukromém nebo neziskovém sektoru, kdy rozhodnutí rozhodovatele o veřejných nebo soukromých hmotných či nehmotných statcích a jakákoliv další rozhodnutí - která můžou, ale i nemusí sledovat uplatňování veřejného zájmu - majících dopad na jednoho nebo více aktérů (přímo či nepřímo), jsou nesrozumitelná, nepředvídatelná a neprůhledná a kdy jakékoliv osobě, která projeví zájem seznámit se se způsobem rozhodování, je to znemožněno či zkomplikováno. Netransparentnost může být

způsobena rozhodovatelem, nebo přímým aktérem, o kterém se rozhoduje a který rozhodovateli poskytuje pro jeho rozhodnutí informace, či oběma zároveň. Netransparentnost je činěna buď kvůli osobnímu zisku rozhodovatele či aktéra, o kterém se rozhoduje, nebo kvůli nekompetentnosti rozhodovatele či aktéra, o kterém se rozhoduje, či to vyplývá z ustálených pravidel fungování byrokratické organizace, v níž rozhodovatel nebo aktér, o kterém se rozhoduje, pracuje, nebo ji generuje působení regulátorů (státu, trhu a občanského sektoru), jednání rozhodovatele nebo toho, o němž se rozhoduje.

2.1.3 Netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni se zaměřením na krajská města

Jestliže jsme si vymezili, jak chápeme netransparentnost, zkusme se blíže podívat na netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (se zacílením na krajská města). Podle Ondračky by každé rozhodnutí o veřejné zakázce, které je odpovědným rozhodovatelem učiněno, mělo být učiněno na základě zásady transparentnosti:

„Konkrétně to znamená, že ti, jichž se rozhodování týká, mají v reálném čase přístup k relevantním informacím o jejich podání, o principech rozhodování, o časovém horizontu, v jehož rámci musí být rozhodnuto atd. Transparentní organizace poskytuje relevantní a spolehlivé informace všem na základě rovného přístupu, tj. nediskriminuje klienty např. na základě jejich platební schopnosti. Transparentnost veřejné správy tak více než na čemkoli jiném stojí na otevřeném a rovném přístupu k informacím. Současně se v poslední době v souvislosti s principem transparence veřejné správy hovoří o zavádění informačních technologií (prvků e-governmentu) do činnosti úřadů.“ (Ondračka, 2005: 29)

Podobně jako transparentnost můžeme netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni vázat na rozhodovací proces. Rozhodovací proces je ale v tomto případě realizován exklusivně veřejným sektorem, jehož rozhodovatelé vybírají realizátory zakázek většinou v soukromém sektoru, neziskový sektor může v tomto procesu hrát, a ostatně i částečně hraje, kontrolní roli. Nicméně klíčovým aktérem je veřejná správa (v našem případě municipalita krajských měst), jejíž rozhodovatelé mají rozhodovat podle stanovených pravidel, zákonů a formalizovaných postupů. Veřejné stavební zakázky jsou tedy

realizovány v interakci mezi veřejným a soukromým sektorem, netransparentnost tak může nastat při jakémkoliv rozhodnutí rozhodovatele veřejného sektoru směrem k uchazečům ze soukromého sektoru a naopak. Rozhodovací proces v této oblasti lze chápat jako proces, kdy rozhodovatel rozhoduje o veřejných prostředcích a měl by usilovat o naplnění veřejného zájmu⁴ oproti zájmu skupinovému nebo individuálnímu. V našem případě by měl vybrat takového realizátora veřejné zakázky ve stavebnictví, který nabídne a bude schopný garantovat pro veřejnost nejlepší a nejvýhodnější podmínky. Jedná-li rozhodovatel netransparentně, je většinou veřejný zájem poškozen ve prospěch zájmu skupinového nebo individuálního, není vybrána nejlepší a nejlevnější nabídka, ale horší a dražší.

Aby mohlo k netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni dojít, musí být k dispozici alespoň dva aktéři: rozhodovatel a ten, o kterém se rozhoduje, či více takových aktérů (přímo či nepřímo).

Každé rozhodnutí, které je v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni netransparentní se vyznačuje tím, že je nesrozumitelné, těžko předvídatelné a neprůhledné. Veřejnost nemá přístup k relevantním informacím a nemůže tak kontrolovat, jak její zástupci nakládají s veřejnými zdroji a nakolik při svém rozhodování berou v potaz naplňování veřejného zájmu.

Z pohledu rozhodovatele můžeme v rozhodovacím procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni identifikovat čtyři hlavní důvody, proč může učinit rozhodovací proces netransparentním. Za prvé sleduje osobní zisk/posílení vlivu/moci a upřednostní tak oproti výhodnějším nabídkám uchazeče, který mu za své upřednostnění poskytne výhodu ať už v podobě movitého nebo nemovitého statku. Za druhé, rozhodovatel jedná netransparentně, protože je nekompetentní. Za třetí jedná tak proto, že to vyplývá z ustálených pravidel

⁴ Jednu z možných definic, které se přidržíme, lze parafrázovat následovně: veřejný zájem je zaměřený na ty hodnoty, jež chce získat, uchovat, či vytvořit podstatná část společnosti - veřejnost (Purkrábek, 1996). Jako jeho charakteristický znak Purkrábek označuje zajištění a rozdělování veřejných statků, které jsou individuálně nepřiraditelné a užívá je veřejnost jako celek nebo její jednotlivé části. Veřejný zájem tak vyjadřuje hodnoty, na jejichž uskutečnění společnost aspiruje a potřeby, které se týkají větších společenských kategorií. Veřejný zájem můžeme rozlišovat jako krátkodobý, dlouhodobý a střednědobý. Jako zdroj krátkodobého veřejného zájmu jsou označovány aktuální sociální problémy, napětí nebo důsledky katastrof. Zdrojem dlouhodobého veřejného zájmu jsou strategické hodnoty společnosti - vyjádřené politickými programy (ochrana životního prostředí, zdraví společnosti, zajištění její bezpečnosti). Střednědobý veřejný zájem je pak kombinací a prolínáním dvou předcházejících zájmů.

fungování byrokratické organizace, v níž pracuje - přenáší tak na sebe selhání, která tato struktura generuje. A za čtvrté tak jedná proto, že toto jeho chování generuje působení a selhávání regulátorů činnosti lidí – státu, trhu a občanského sektoru. Z pohledu uchazeče o stavební zakázku můžeme identifikovat rovněž tyto čtyři důvody (vztáhnuto k organizaci - stavební firmě, v níž pracuje).

Netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni může nastat v různých fázích procesu výběrového řízení - při nastavování parametrů pro veřejnou soutěž; při zvaní uchazečů do tendrů; při stanovování, kdo bude nabídky hodnotit; při stanovování kritérií, podle kterých se budou nabídky hodnotit; při hodnocení nabídek atd.

Z pohledu ekonomické teorie lze netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni chápat prizmatem teorie externalit.⁵ Netransparentní rozhodnutí vede k výběru horší alternativy, což má za následek negativní vliv na blahobyt lidí neúčastnících se této činnosti. Vybere-li totiž rozhodovatel dražší a nekvalitnější nabídku na realizaci dané stavby, zaplatí to v konečném důsledku obyvatelé daného města - ať už přímo (zvýšením daní) nebo nepřímo (realizátor stavby nebere ohled na jejich místní zájmy, odmítá s nimi jednat například o tom, zda za vykáčené stromy, které lidem zkvalitňovali život a které museli „ustoupit“ realizaci stavby, vysadí v okolí jiné).

Chceme-li pochopit, proč k netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) může dojít a proč rozhodovatelé nebo uchazeči o stavební zakázky jednají netransparentně, je třeba pátrat po příčinách netransparentnosti, respektive po faktorech, které ji umožňují a bez nichž by k ní nemohlo dojít. V této souvislosti jsme definovali čtyři z našeho pohledu nejdůležitější příčiny netransparentnosti, kterými se budeme na dalších stránkách podrobněji zabývat a které jsme již výše naznačili. Ještě jednou je ve zkratce zopakujeme:

- sledování osobního zisku rozhodovatele nebo toho, o němž se rozhoduje;
- nekompetentnost;
- fungování byrokratických organizací;
- působení regulátorů činnosti lidí: státu, trhu a občanského sektoru.

⁵ Externalita je vliv činností jednoho člověka na blahobyt lidí neúčastnících se této činnosti. Je-li tento vliv nepříznivý, je nazýván negativní externalitou; je-li příznivý, je nazýván pozitivní externalitou. Externality se objevují v mnoha podobách, a proto i politiky, které se s nimi snaží vypořádat, mají různou podobu. (Mankiw, 1999)

Tyto příčiny se pokusíme vysvětlit na základě různých výkladových teoretických schémat, v jejichž rámci netransparentnost chápeme jako důsledek:

- deprivantství a masochismu;
- důsledek korupce;
- důsledek selhávání byrokratických organizací;
- důsledek selhávání státu, trhu a občanského sektoru coby regulátorů činnosti lidí.

Před tím, než se ale hlouběji ponoříme do tajuplné říše s jménem teorie, je důležité vymezit si, co přesně chápeme pod pojmem veřejná zakázka ve stavebnictví. Pokusíme se o to jak z pohledu ekonomického, tak z pohledu právního.

2.2 Vymezení pojmu veřejná zakázka

2.2.1 Ekonomické vymezení

Z ekonomického hlediska můžeme veřejnou zakázku ve stavebnictví chápat jako

„ účelnou alokaci zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvykle ekonomicko-sociální cíle. (...) Přihlíží k tomu, aby použité veřejné zdroje byly alokovány hospodárně, efektivně a účelně.“ (Ochrana, 2004:9)

Proces zadávání veřejné zakázky ve stavebnictví je proces, ke kterému dochází mezi dvěma regulátory činností lidí: státem a trhem. Stát podle Ochrany (2004) sleduje při zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví vedle racionálně ekonomických alokačních kritérií i kritéria normativní, která souvisí s přerozdělováním zdrojů, kdy užitek z dané veřejné zakázky ve stavebnictví mají jen určité segmenty společnosti. Ochrana správně upozorňuje, že v této souvislosti rozhodovatel stojí před složitým problémem, jak uskutečnit optimální sociální transfer, který by byl přijatelný a optimální ne jen pro danou cílovou skupinu, ale i pro ostatní segmenty veřejnosti:

„Při veřejné zakázce bychom měli hledat takovou alternativu, která bude splňovat kritérium optimálního sociálního transferu. Veřejná zakázka je v tomto smyslu vlastně veřejným výdajovým programem, který sleduje určité cíle. (...) Je to hledání souladu mezi efektivní alokací zdrojů a nedistribučním cílem, kdy podstatou souladu (kompromisu) je hledání a nalezení takového řešení, které by bylo přijatelné jak pro cílovou skupinu, tak i pro ostatní segmenty společnosti.“ (Ochrana, 2004:9)

V souvislosti s ekonomickými aspekty zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví je důležité zaměřit se na to, jak stát dané služby produkuje. Může se tak dít dvěma základními způsoby. Buď je stát produkuje přímo, nebo je nakupuje od soukromého sektoru. Stát si nastavuje různá kritéria, podle kterých se rozhoduje o způsobu produkce statků/služeb. Mezi ta nejzákladnější můžeme počítat cenu, za kterou je stát schopen statky/služby vyprodukovat nebo nakoupit. Obecně platí, že čím jsou náklady na produkci statků/služeb nižší, tím je to pro stát výhodnější, i když do hry vstupují samozřejmě i jiné faktory.

Viděno tímto prizmatem, stát využívá institut veřejné zakázky ve stavebnictví v situaci, kdy chce zajistit produkci statku/služeb a tuto produkci statku/služeb zadá soukromému subjektu. Produkce může být realizována například i nevládní neziskovou organizací, ale většinou je produkce nasměrována na soukromý sektor,

jak ostatně dokládá i v této práci provedený průzkum zadávání veřejných stavebních zakázek ve čtyřech vybraných krajských městech Česka.

Stát by měl podle Pavla (2005) využívat možnost zajištění potřebných statků/služeb prostřednictvím soukromého sektoru ve chvíli, kdy cena nebo výhodnost pořízení veřejné zakázky ve stavebnictví bude nižší než náklady na přiměřené zabezpečení, tedy náklady na produkci organizací veřejného sektoru. Z této logiky tedy vyplývá, že stát má institut veřejné zakázky využívat v okamžiku, kdy ji nedokáže produkovat levněji a za výhodnějších podmínek než soukromý sektor. Relevantních důvodů pro toto tvrzení je podle Pavla (2005) několik, z nichž nejpodstatnější jsou ty, že organizace veřejného sektoru nejsou motivované ke snižování nákladů na produkci statků/služeb, protože zde absentuje ziskový motiv; a pokud je zvolena varianta přímé produkce v rámci veřejného sektoru, dochází k odstranění konkurenčních tlaků, což vede ke ztrátě stimulace ke zvyšování efektivnosti.

Institut zadání veřejné zakázky ve stavebnictví by měl v maximální možné míře zajistit efektivnost veřejných výdajů a co možná nejvíce snížit náklady veřejného sektoru. Na to, že produkování statků/služeb prostřednictvím soukromého sektoru je z pohledu snižování nákladů veřejného sektoru a zvyšování efektivnosti účinné, upozorňuje Pavel (2005). Odkazuje přitom na výzkum Faraga a Dombergera (1993), kteří zjišťovali nákladové úspory, kterých bylo dosaženo v Austrálii při přechodu od přímé produkce veřejným sektorem k externímu nákupu služeb prostřednictvím produkce soukromého sektoru. Jejich empirická studie přinesla zjištění, že ve všech sledovaných případech bylo dosaženo nižší ceny v rámci produkce soukromým sektorem než byly náklady na přímé zabezpečení v rámci organizace veřejného sektoru. Toto tvrzení ale samozřejmě neplatí absolutně, protože například v zajišťování zakázek spojených s obranou země je tradičně nejefektivnější stát. Nicméně v případě zajišťování veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni lze jako nejefektivnějšího poskytovatele často identifikovat právě poskytovatele ze soukromého sektoru.

2.2.2 Právní vymezení

Z právního hlediska je veřejná zakázka:

„zakázka na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je veřejný zadavatel definovaný zákonem.“ (Ochrana, 2004:11)

Veřejnou zakázkou ve stavebnictví je každá zakázka, která je placena z veřejných zdrojů (veřejných rozpočtů). Subjekty veřejné zakázky ve stavebnictví jsou zadavatel a uchazeč a samozřejmě i veřejnost. Zadavatel má podle Ochrany (2004) na starosti především formulaci cílů a definování zadání pro zájemce veřejné zakázky ve stavebnictví; zájemce pak transformuje cíle do své nabídky zadavateli. Ačkoliv by se často mohlo zdát, že realizace veřejné zakázky ve stavebnictví se týká jen zadavatele a zájemce, právě role veřejnosti (vystupuje z pozice očekávání naplnění veřejného zájmu zadavatelem při realizaci veřejné zakázky ve stavebnictví) je klíčová. Ochrana k tomu poznamenává:

„veřejnost se podstatně vztahuje k veřejné zakázce, neboť právě veřejnost je potencionálním uživatelem výstupů z veřejné zakázky. Z hlediska struktury lze ve veřejnosti rozlišit dva základní prvky, a to potencionální uživatele veřejné zakázky a ty, kteří se na veřejné zakázce pouze podílejí (jako daňoví poplatníci, resp. subjekty, jimž je způsobena danou veřejnou zakázkou újma). (...) Z této skutečnosti vyplývá pro zadavatele důležitý závěr. Při rozhodování o veřejné zakázce (...) je potřebné volit taková kritéria a použít takové hodnotící metody, které patřičně zohlední tzv. veřejný zájem, vztahující se k cílové skupině na straně jedné, ale současně vezmou při rozhodování na zřetel i ty segmenty veřejnosti, které utrpí realizací dané veřejné zakázky ztrátu.“ (Ochrana, 2004:12,13)

Je více než evidentní, že role veřejnosti je v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví stále opomíjena. Podle Ochrany (2004) je to tím, že převažuje nabídkový přístup (absolutizuje roli zadavatelů veřejných zakázek, tedy roli politiků respektive rozhodovatelů, kteří k veřejnosti přistupují v roli nabízetelů veřejných zakázek, aniž by si odpovědně zjišťovali preference občanů ⁶ a brali na zřetel jejich očekávání) zadávání veřejných stavebních zakázek nad přístupem poptávkovým (rozhodovatel zjišťuje preference veřejnosti a podle toho se rozhoduje, zda, kterou a v jaké podobě bude realizovat veřejnou stavební zakázku.⁷

⁶ Preference umožňují spotřebiteli rozhodnout se mezi jednotlivými spotřebními koši. Vybírá si pak ten, který nejlépe vyhovuje jeho preferencím. Pokud jsou pro něj dva různé spotřební koše rovnocenné, spotřebitel je mezi nimi indiferentní. (Mankiw, 1999)

⁷ Tento přístup je dnes často užíván například ve Švédsku, blíže se tomu věnujeme ve třetí části práce s názvem *Teoretická východiska*.

2.3 Netransparentnost jako důsledek deprivantství a masochismu

Naše pátrání po příčinách netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - začíná u zkoumání toho, proč a kteří lidé se jí mohou dopouštět, respektive se jí dopouštějí.

Rozhodovatelé jsou ve veřejné sektoru každý den postaveni před nelehký úkol: musí rozhodovat a nést za to zodpovědnost. Jejich rozhodování je často regulováno souborem pravidel a metodických pokynů majících za cíl vymezit pro jejich jednání mantinely. Nicméně rozhodovatel se od nich může odchýlit nebo je vědomě či nevědomě porušit (ještě snadnější je to pak v oblasti tzv. diskrečního rozhodování, tedy rozhodování na základě relativně volného uvažování. V místech, kde nejsou stanovena pravidla pro jednání rozhodovatele, záleží tedy jen na jeho uvážení, jestli a podle čeho bude své rozhodování regulovat).

Příležitostí, kdy rozhodovatel může upřednostnit zájem jedince nebo skupiny oproti zájmu veřejnosti, je ve veřejné správě široká paleta. Tradičně velkému tlaku ve smyslu upřednostnění partikulárních zájmů oproti zájmu veřejnému jsou rozhodovatelé vystaveni v nižších článcích byrokratické struktury - v decentralizované veřejné správě Česka máme konkrétně na mysli byrokraty krajské a územní samosprávy. Kvůli relativně nízkým platům a malé prestiži spojené s jejich povoláním jsou totiž vůči svodům osobního zisku výměnou za jejich upřednostnění jiného, než veřejného zájmu, nejméně odolní. Jestliže takovým svodům rozhodovatel podlehne, stává se proces jeho rozhodování netransparentní. Nikdo totiž neví, proč se buď odchýlil od daných pravidel a upřednostnil jeden partikulární zájem oproti zájmům ostatním, nebo co v oblasti, kde pravidla nebyla nastavena, regulovalo jeho upřednostnění partikulárního zájmu.

V případě netransparentního procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) hraje rozhodování rozhodovatele klíčovou roli. On je totiž tím, kdo podle platných pravidel nastavuje pravidla výběrového řízení, moderuje jeho průběh a vybírá realizátora stavby ze skupiny zájemců. Jak transparentně si při tom bude počínat a jaké podmínky vytvoří, aby byl proces zadávání veřejné zakázky maximálně průhledný, do značné míry závisí především na jeho morálce a etice.⁸

⁸ Pohledů na to, co je etika, je řada. Různí autoři k pojmu přistupují jinak podle kritérií, která zvolí na základě svých priorit. Například empirická etika omezuje lidské poznání a jednání na vlastní smyslovou zkušenost, zatímco duchovně rozumové poznání není uznáno - člověk se tak rozhoduje na

V této souvislosti je důležité zdůraznit, že se různí rozhodvatelé ve stejných situacích chovají různě. Jeden rozhoduje v duchu nastavených pravidel, druhý nikoliv a výrazně se od nich odchyluje. Podívejme se nyní blíže na to, co v souvislosti s tématem této práce zajímá nás: proč jsou eticky disponovaná rozhodnutí rozhodovatelů často výrazně odlišná, respektive proč někteří rozhodvatelé rozhodují jinak než by měli - a sice netransparentně.

Dohányosová (2005) upozorňuje, že to, jak se v dané situaci bude rozhodovatel chovat, respektive jak bude rozhodovat, závisí na jeho osobním, vnitřním chápání a prožívání etiky. A to může být různé, od přiklonění se k tomu, co je považováno za dobré a vhodné, přes zaujetí neutrálního postoje až po vystupování v rozporu s tím, co je za dobré a vhodné považováno. Úroveň tzv. zvnitřněné etiky koresponduje s tím, jak je jedinec vyspělý po morální stránce. Kohlberg (podle Crain, 2004) kategorizuje morální vyspělosti, tedy vnímání a třídění dobrého a zlého, do třech vývojových fází (předkonvenční, konvenční a postkonvenční) o šesti stupních, začínajících v dětství člověka. V průběhu těchto fází se člověk učí, jaké chování je v souladu s dobrými mravy a postupně se tak formuje jeho zvnitřněná etika. Každého jedince modeluje jiné prostředí a čas, je proto logické, že zvnitřněná etika není u každého stejná. Někteří odborníci, jako například Koukolník a Drtinová, uvádějí, že s nejnižší mírou morálky, tedy schopnosti rozlišovat dobré od zlého, se setkáváme u tzv. deprivantů. V této souvislosti mluví o sociokulturní teorii deprivantství:

„deprivanti jsou lidé, kteří z biologických, psychologických nebo sociokulturních důvodů nedosáhli lidské normality, nebo o ni přišli, což se projevuje výrazněji v citové a hodnotové než intelektuální oblasti. Ve vztahu k normalitě jsou to lidé v různém rozsahu „nepovedení“ nebo „zmrzačení“, nikoliv nemocní.“ (Koukolník a Drtinová, 1996:44)

základě dosáhnout slasti a ne strasti. Opačný přístup volí například Kant, když říká, že to, co je empirické, naopak předpokládá neempirické. Jinými slovy, člověk je spjatý s přírodou kvůli podstatě své tělesné, smyslově-živočišné bytosti. Tuto svoji empirickou přírodní zkušenost ale transcenduje rozumově duchovní transcendentální. Kant tvrdí, že motivace na základě dosahování slasti a vyhýbání se strasti není jedinou motivací, podle které člověk jedná. Vedle toho je totiž u něj přítomná i transcendentální motivace (Dohányosová, 2005). Zmiňme v této souvislosti i Sutorův přístup, který říká, že etika: *„musí přinášet zdůvodnitelné odpovědi na otázku, co je v té které situaci správné nebo dokonce lepší. Principy samy o sobě nám to neřeknou, neboť praxe není průsečíkem principů. Zatímco etikou rozumíme teoretické úsilí o objasnění otázek morálky, jako morálku označujeme samotnou mravní praxi. Morálka je prožívána lidská mravnost v individuálním i sociálním způsobu života.“* (Sutor, 1996: 46)

Koukolník s Drtilovou (1996) dělí deprivanty na defenzivní a ofenzivní. Pro naši práci je důležité soustředit se právě na ty druhé, kteří svojí deprivaci vážou na úsilí za každou cenu dosáhnout ve společnosti moci. Moci nad životy lidí, nad majetkem, nad rozhodováním o důležitých zakázkách (v našem případě stomilionových a miliardových stavebních). Deprivant, který moc nabude, jedná proti veřejnému zájmu a tomu, co Sutor (1996) nazývá obecné dobro, které spojuje s výkonem politické nebo správní agendy.⁹ Jeho rozhodnutí jsou plně podřízena jeho osobnímu zisku. Aby jej dosáhnul, přestupuje zákony, porušuje předpisy, zatemňuje rozhodovací proces a činí ho netransparentním, aby nikdo nemohl jeho postup kontrolovat.

Schopností rozlišovat dobré a zlé se rovněž zabýval Fromm (1993), který rozvinul teorii autoritářské osobnosti. Podle Fromma (1993) je to takový člověk, který se cítí v novodobé společnosti vykořeněný, protože ztratil dřívější pevné vazby. Tento pocit Fromm dává do souvislosti s příchodem kapitalismu:

„jedinec je osvobozen od ekonomických a politických pout. Dosahuje také pozitivní svobody svou aktivní a nezávislou rolí, kterou musí v novém systému hrát. Současně je však osvobozen od těch vazeb, jež mu poskytovaly jistotu a pocit sounáležitosti. Život se přestal žít v uzavřeném světě, jehož centrem byl člověk, svět ztratil omezení a zároveň nabyt hrozivosti. Ztrátou pevného místa v uzavřeném světě ztratil člověk odpověď na otázku po významu života; výsledkem bylo, že ho přepadla nejistota týkající se jeho samého a smyslu jeho života. (...) Nová svoboda je spjata s tvořením hlubokého pocitu nejistoty, bezmocnosti, pochybování, osamocení a úzkosti.“ (Fromm, 1993:42)

Reakcí na jedincovou neutěšenou situaci je buď cesta k pozitivní svobodě (spojení se světem v lásce a práci, v opravdovém vyjádření svých citových,

⁹ Obecné dobro podle něj určuje: „o co se má v politice zásadně jednat, moudrost jako první z kardinálních ctností je schopnost zvládnout situaci z mravního hlediska dobře (v souladu s principy) a mravně správně (tak, jak to odpovídá dané záležitosti a okolnostem.“ (Sutor, 1996:47) Obecné dobro je dále dle téhož autora: „historií a určitou danou situací podmíněné spojení hodnot, práv, institucí a vztahů. Musí být chápáno jako společný úkol, k jehož řešení vždy patří orientace na všeobecné principy; analýza situace a jejích faktorů; zvažování možností a hranic pro prosazení toho, o čem jde; otázka týkající se důsledků rozhodnutí a jednání, také s ohledem na nechtěné vedlejší následky a odpovědnost za ně. Obecné dobro tedy není objektivní stav, který bychom jednou pro vždy poznali a měli bychom jej prosazovat. Je to spíše z hlediska historicky dané situace dosažitelné optimum dobrého vzájemného soužití uvnitř státu i na mezinárodní úrovni vyžadující stálou angažovanost politiky.“ (Sutor, 1996:48)

smyslových a rozumových schopností), nebo vzdání se svobody.¹⁰ Útěk před svobodou souvisí s rezignací na nezávislost svého vlastního individuálního „já“, sloučení se s někým nebo něčím mimo sebe sama, a tak znovu nabytím síly, která jedincovu vlastnímu „já“ chybí. Člověk tak hledá nové sekundární vazby jako náhradu za vazby primární, které ztratil:

„výraznější formy tohoto mechanismu nacházíme v pokusech o podřízenost nebo ovládnutí, nebo, jak bychom se spíše vyjádřili v masochistických a sadistických snahách.“ (Fromm, 1993:79,80)

Masochistické chování se projevuje méněcenností, bezcitností, individuální bezvýznamností. Tací lidé se podceňují, stavějí se slabými, dávají najevo, že jsou neschopní zvládat věci. Proto se podřizují silným osobnostem, které vykazují sadistické sklony. Sadistický jedinec usiluje o to, aby na něm byly závislé jiné osoby, aby je mohl kontrolovat, aby mohl rozhodovat sám a bez kontroly v klíčových pozicích v byrokratické struktuře. Touží si přivlastňovat jak věci materiální, tak nemateriální. Často přestupuje normy a pravidla, a lidé s masochistickými sklony mu to trpí. Jsou-li ve společnosti výrazně zastoupeni oba typy jedinců a jsou-li masochisté na rozhodovacích pozicích, stává se rozhodovací proces logicky netransparentní. Především proto, že oni jsou ti, kdo určují pravidla hry, porušují přitom přijatá pravidla, často s cílem maximalizovat svůj zisk. Deprivantství a masochismus můžeme samozřejmě vysledovat i u představitelů soukromých stavebních firem, kteří, trpí-li těmito syndromy, mají sklon manipulovat rozhodovatele, aby vyšli vstříc jejich zájmu, který může být často v rozporu se zájmem veřejným.

Protože odpovědné vlády jsou si vědomi možných selháních rozhodovatelů, snaží se vytvořit takové prostředí a nastavit takové standardy jednání, aby k selháním docházelo co nejméně. I z tohoto ohledu se více či méně v transitivních středoevropských státech po pádu Železné opony a konci Studené války začala vedle dalších opatření diskutovat potřeba zavedení etických kodexů,¹¹ které by mimo

¹⁰ Jak těžké je pro člověka vyrovnat se získanou svobodou, především v době „tekuté modernity“ respektive „rizikové společnosti“, upozorňuje výstižně Bauman (2002, 2004), Beck (2004, 2007) či Dahrendorf (2007).

¹¹ Vznik etických kodexů coby mimoprávních regulátorů jednání má svoji relativně dlouhou tradici. Již na začátku minulého století byly formulovány kodexy s cílem nastavit pravidla pro vzájemnou interakci v moderních firmách a podnicích, kde se různě měnili zaměstnanci a každý měl jinou představu o řešení vnitropodnikových problémů. V roce 1913 například firma J.C.Penney Company přijala kodex svého obchodního postupu, který označila jako krédo podniku. V kodexu bylo zformulováno sedm zásad vážících se k filosofii podnikání, tak jak ji firma vyznávala. Za povšimnutí

standardních právních norem coby normy mimoprávní regulovaly jednání rozhodovatelů, působily pro ně jako maják ve složitém přechodovém a postpřechodovém období a ovlivňovaly by jejich postoje vycházející z jejich zevnitřně etiky. A které by samozřejmě co nejdříve do budoucna oslabily takové jednání deprivantů a autoritářských osobností, které zapříčiňuje zneprůhledňování rozhodovacího procesu.

Etické kodexy by ale neměly být doménou jen veřejného sektoru. Nicméně otázka nutnosti jejich přijetí ve veřejném i soukromém sektoru se objevuje v postkomunistických zemích zatím spíše sporadicky.

Cílem etického kodexu je zformulovat soubor standardů, pravidel a doporučení přijatých v souladu s obecnými morálními a mravními hodnotami vážícími se k obecnému dobru, které se vztahují k výkonu určité činnosti (v našem případě by měl regulovat chování rozhodovatelů a zájemců o veřejné zakázky ve stavebnictví) a regulují ji. Etický kodex by měl být vytvořen na základě všeobecného konsensu všech složek dané organizace (zvyšuje se tak jeho respektování) a měl by stanovit cíle, které daná organizace sleduje, postupy k naplnění těchto cílů a hodnoty, kterých se organizace chce ve své činnosti držet. Hlavní funkcí etického kodexu by pak mělo být kultivovat fungování dané organizace nebo systému jako celku jiným způsobem než regulací prostřednictvím zákonů.

Hlavní důvody, proč je dobré ve veřejném i soukromém sektoru přijmout a dodržovat etický kodex, před časem zformulovala protikorupční organizace Transparency International:

- *kodeks poskytuje vedení a zaměstnancům vodítko*
- *je to nástroj umožňující upevňovat kulturu systému a odrážet hodnoty uznávané systémem*

stojí v této souvislosti zásada sedmá, v níž stojí: „každý svůj postup, metodu či akci musíme posuzovat podle toho, je-li v souladu s tím, co je správné a spravedlivé.“ (Krnáčová, 2005:54) K přijímání etických kodexů v soukromém sektoru docházelo na západě velmi rychle. Například studie z padesátých a šedesátých let provedené v USA ukázaly, že v padesátých letech etické kodexy přijalo 15% velkých amerických společností, ale v 60. letech už 40%. V sedmdesátých a osmdesátých letech pak kodexy disponovaly již tři čtvrtiny velkých společností. Centrum pro etiku na Bentley College identifikovalo v roce 1986 kodexy u 93% dotazovaných velkých společností, a obdobný výzkum Centra z roku 1992 objevil kodexy opět u 93% firem. (Krnáčová, 2005) Etické kodexy však nezůstaly doménou pouze soukromého sektoru. Počínaje sedmdesátými léty 20. století, především po aféře Watergate, která vedla k pádu amerického prezidenta Nixona, došlo k jejich rozšíření i ve veřejném sektoru a zanedlouho jich bylo více než v sektoru soukromém. V českých zemích s přijímáním kvalitních etických kodexů jak ve veřejném, tak soukromém sektoru oproti Evropě a USA stále zaostáváme.

- *definuje postupy systému ve všech možných oblastech a ve vztahu k různým participačním skupinám*
- *omezuje subjektivitu a nekonzistentnost v rozhodování;*
- *zlepšuje obraz systému na veřejnosti*
- *demonstruje vůli a snahu organizace jednat v souladu s platnými normami a dobrými mravy*
- *zvyšuje loajalitu zaměstnanců a jejich hrdost na to, že jsou součástí daného systému*
- *napomáhá vytvářet příznivé pracovní prostředí*
- *je nástrojem účinného řízení a dosahování vysokého standardu ve všech procesech*
- *je katalyzátorem pozitivních změn*
- *usnadňuje jednání se zainteresovanými skupinami*
- *napomáhá dobré a otevřené komunikaci*
- *zabraňuje nadřízeným, aby po podřízených požadovali nesprávná jednání*
- *zlepšuje výkonnost organizace.*

(Krnáčová, 2005:57)

Asi nejvíce diskutabilním místem etických kodexů jsou pasáže věnující se jejich vynutitelnosti. K ní může dojít buď definováním sankcí za porušení kodexu nebo jí může být dosahováno na základě principu dobrovolnosti řídit se daným kodexem. Zatím je, bohužel, praxe v Česku taková, že pokud není kodex vynutitelný na základě sankcí, není často rozhodovateli přijat a respektován. Viditelně se to například ukázalo na sklonku roku 2005, kdy předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR Lubomírem Zaorálek (ČSSD) předložil poslancům návrh Etického kodexu poslance, ke kterému se, protože nebyl sankcemi vynutitelný a poslancům tak za jeho odmítnutí nic nehrozilo, delegáti nepřihlásili a on tak nevstoupil v platnost.

Vedle etických kodexů se jako další možnost, jak pozitivně ovlivňovat zvnitřněnou etiku rozhodovatele a toho, kdo vstupuje a účastní se výběrových řízení na stavební zakázky tak, aby konal ve smyslu obecného dobra a aby došlo k potlačení projevů deprivantství a masochismu, se jeví výchova a vzdělávání zaměřené na etiku práce ve veřejné i soukromé správě. Jedním z cílů by mělo být, aby rozhodovatel pochopil, že z titulu své funkce by měl upřednostňovat veřejný

zájem, vůči zájmu skupinovému nebo individuálnímu, a aby každý účastník soutěží vystupoval vždy férově a jednal transparentně, nesnažil se rozhodovatele uplatit a poskytoval mu vždy pravdivé informace.

Například v USA dnes nabízí etickou výchovu a etické kurzy pro rozhodovatele a šéfy soukromých firem stále větší počet think-tanků, institutů veřejné politiky a univerzitních učitelů. Etika vládnutí je pak téma, které se často objevuje a skloňuje v odborných i populárních periodikách. Naopak ve střední a východní Evropě se etické vzdělávání rozhodovatelů, ale i zástupců soukromého sektoru, stále příliš nepraktikuje, a to včetně Česka a to často především na úrovni municipality.¹²

Proč je etická výchova a vzdělávání důležité, shrnuje obecně Brown:

„jedním z cílů výchovy k etickému povědomí (...) je pomáhat analytikům, konzultantům, manažerům nebo politikům dozvědět se více o tom, co se očekává od osoby, která má svou čest, charakter a která je ctnostná.“ (Brown, 2006:376)

2.3.1 Shrnutí argumentace

Kohlberg (podle Crain, 2004), Koukolník a Drtilová (1996) a rovněž i Fromm (1993) nám ukázali, proč lidé, v našem případě především rozhodovatelé, nedokáží rozlišovat mezi tím, co je dobré a zlé, a jak se to může projevat na jejich chování a jednání. Pochopení jimi předestřených teoretických konceptů je důležitým střípkem do mozaiky, proč může v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - docházet k netransparenci. V této souvislosti společně s Chapmanem (2003) zastáváme tezi, že riziko netransparentnosti rozhodovacího procesu (v našem případě v oblasti veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni) je tím vyšší, čím méně je jednání rozhodovatelů a těch, co se jejich rozhodnutí podrobují a spoluutvářejí ho - zástupců stavebních firem, regulováno vedle právních norem i těmi mimoprávními, jako jsou například vynutitelné etické kodexy nebo etická výchova a vzdělávání.

¹² Jiná situace je například ve Velké Británii, kde vláda prosadila zákon o etice v místní samosprávě. Každá městská rada zde má jmenovanou Komisi standardů složenou z různých aktérů včetně nezávislých osobností, kteří dohlížejí na etické chování a rozhodování byrokratů v daném místě. (Brooke, 2003)

2.4 Netransparentnost jako důsledek korupce

V předcházející kapitole jsme si vymezili, že největší sklon dopouštět se netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) mají deprivanti a masochisté. Připsat námi sledovaný jev pouze jim by však nebylo přesné.

Důležitým dalším „kořenem“, který umožňuje proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - činit netransparentním, je korupce a její nejrůznější projevy, které zasahují řadu lidí.

Pokusme se tedy nyní definovat samotný pojem korupce, zasadit ho do určitého společenského kontextu.

Podle Friče a Kabeleho (1999) je pro korupci charakteristické, že se projevuje svojí univerzálností a všudypřítomností. Jinými slovy: může napadnout a kolonizovat kteréhokoliv občana dané společnosti v jakékoliv funkci a společenském postavení, který pak bude hrát podle jejich not, a nikdo tudíž nemůže zcela určitě tvrdit, že je vůči ní odolný. Tato její vlastnost není příznačná jen pro určité období, právě naopak, korupce je s lidmi od začátku jejich existence a od té doby je provází dodnes. A je evidentní, že rozchod mezi ní a člověkem se hned tak nechystá.

Pohledů na to, co je a co není korupce, je nepřehledné množství. Vyjděme z kraje z vymezení, které nabízejí společenští vědci, kteří, definují-li korupci, omezují tuto definici na oblast veřejných funkcí, funkcionářů a jim svěřených úřadů (Frič, 1999).

Dnes zřejmě nejvíce užívanou definicí pro korupci je v tomto smyslu vymezení, které provedl Nye a které korupci chápe jako deviantní chování:

„které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu.“ (citováno podle Frič, 1999:13,14)

Nye mluví o korupci jako o deviantním chování v případě, že lidé účastníci se výkonu veřejných funkcí, zneužívají z titulu své funkce pravomoci jim svěřené a porušují tak daná společenská pravidla. Vztaheno k problému, kterým se zabýváme, jde například o situaci, kdy úředník připravující podmínky soutěže na lukrativní veřejnou zakázku ve stavebnictví v daném krajském městě nastaví podmínky tak, aby co nejvíce vyhovovaly jedné soukromé stavební firmě, která mu za to nabídla

protislužbu. Úředník má tak z tohoto svého jednání následně osobní zisk, který mu dopředu dotyčná firma slíbila. Aby rozhodovatel dosáhnul svého, musí učinit svůj rozhodovací proces netransparentním, jedině tak může skrýt své jednání.

Nye jako kritérium rozpoznání deviantního korupčního chování nabízí akt porušení společenských norem, které mají v legislativní rovině nastavovat rámec a pravidla pro chování veřejného funkcionáře. Takovéto porušení normativního řádu, kdy chování veřejného funkcionáře odporuje právním normám, je striktně legalistické (Frič, 1999). Vedle porušení nebo odchýlení se od právních předpisů, ale úředník může porušit i jiné regulující řády, které upravují jeho chování.

Nyeho definice korupce jako deviantního chování je relativně přesná, ale poněkud nedostačující. Jeho vymezení korupce se totiž vztahuje pouze na veřejné funkcionáře a jejich porušování norem, regulujících jejich činnost. Jiný pohled nabízí Friedrich, který korupci definuje jako patologické chování, o kterém:

„můžeme mluvit vždy, když držitel pravomocí, který je pověřený dělat určité věci, respektive je odpovědný za fungování nějakého úřadu, je nelegálně stimulovaný peněžními nebo jinými odměnami k činnosti, která zvýhodňuje poskytovatele odměny a poškozuje veřejnost a její zájmy.“ (citováno podle Frič, 1999:15)

Friedrich při definici korupce vtahuje do hry veřejnost. Korupce se tak už netýká pouze daného veřejného funkcionáře, ale je nově pojata jako funkcionářova činnost, která poškozuje veřejnost (vztáhnuto opět k problematice, kterou se zabýváme, veřejný funkcionář upřednostní dražší nabídku jednoho uchazeče oproti levnějším nabídkám konkurence výměnou za slíbený osobní zisk; na této transakci ale trátí celá veřejnost, protože se musí podílet na zaplacení zvýšených nákladů na pořízení stavby; aby byla korupční transakce úspěšná, musí rozhodovatel zatajovat před veřejností základní fakta vztahující se k jeho rozhodování, a tak činí rozhodovací proces netransparentním). Identifikace korupce tak nezávisí na normativním rámci, ale na žebříčku a souboru hodnot ve společnosti. Jako korupční chování tak bude označeno chování, které se odchýlí od toho, co je v dané společnosti považované za správné v dané situaci a postavení. Osobní zisk veřejného funkcionáře z korupční transakce jde na účet celé společnosti, jejíž veřejný zájem je tak poškozován.

Frič k tomu podotýká:

„korupční chování je patologické, protože ti, kteří je takto označují, jsou toho názoru, že je nezdravé, narušuje normální, přirozený stav věcí, zkrátka je škodlivé nejen pro zúčastněné, ale i pro celou společnost.“ (Frič, 1999:15)

Identifikace korupce jako patologického chování závisí na porušení veřejného zájmu a upřednostnění zájmu soukromého nebo skupinového. Když někdo bude chtít napadnout Friedrichovu definici, zřejmě si k tomu vybere tu část, kde Friedrich mluví o veřejném zájmu. Jde totiž o to, že veřejný zájem nemá přesnou definici, a různí lidé si pod ním mohou představovat různé věci.¹³ Friedrich tak bývá často kritizován za to, že se sice vyhnul normativnímu relativismu, ale učinil tak za cenu, že jej nahradil hodnotovým relativismem, který je odvislý od toho, kdo a jak hodnoty v dané společnosti definuje.

Odstranit slabosti Nyeho a Friedrichovi definice se pokusil svojí nehodnotící definicí van Klaveren, který přišel s tzv. tržní definicí korupce, tedy definicí korupce jako chování maximalizujícího zisk. Podle něj korupce je korupcí, když

„veřejný činitel považuje svůj úřad za obchod (byznys), jehož zisk se snaží maximalizovat. Tak se tento úřad stává jednotkou maximalizující zisk. Míra jeho příjmu už nezávisí na etickém ohodnocení jeho užitečnosti pro společné dobro, ale na situaci na trhu a jeho talentu nacházet bod maximálního zisku na křivce veřejné poptávky.“ (citováno podle Frič, 1999:26)

Ani van Klaveren se ale se svým přístupem nevyhnul kritice. Nejzásadnější výhrady shrnul Frič (1999), kdy podle něj van Klaverenova definice neobsahuje kritérium, které by ukázalo kompas v tom, co je a co není korupční chování. Podle van Klaverena je každé chování veřejného činitele zaměřené na maximalizaci jeho zisku korupční, což ovšem automaticky neplatí. Takže není vlastně jasné, které chování maximalizující zisk je ještě korupční, které je na pomyslné hraně, a které je již za ní.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ať chceme nebo ne, při definování korupce budeme muset brát na zřetel hledisko hodnot a norem. K podobnému závěru ostatně došla řada mezinárodních organizací, když se snažili vymezit, co korupce je a co nikoliv. Většina z nich se přiklonila k definici korupce jako deviantního chování, které se odchyluje od norem regulujících vykonávání funkcí veřejných činitelů (Frič,

¹³ Podrobněji jsme se veřejným zájmem zabývali v kapitole s názvem *Netransparentnost a veřejné zakázky ve stavebnictví*.

1999). Jako příklad si uveďme definici mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI). Ta korupci chápe jako:

„takové jednání představitelů veřejného sektoru, ať už se jedná o politiky či státní úředníky nebo o osoby jim blízké, jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny.“ (Štička, 2005:7)

V této souvislosti je důležité upozornit na to, že korupční výměna může probíhat různými směry. Nelze se tak na ní vždy dívat automaticky jako na pochybení jedné strany. Korupční akt může mít z tohoto pohledu tři aspekty:

a) Korupce jako pochybení korumpovaného: Projevuje se jako zneužití veřejného řádu pro dosažení nebo získání soukromého užitku. Například když úředník daného krajského města netransparentně nastaví podmínky veřejné soutěže tak, že v něm může vyhrát jen stavební firma, která mu následně opraví zadarmo jeho rodinný dům. Vymezení korupce jako pochybení korumpovaného je ale nedostatečné, protože opomíjí jednání toho, co korumpuje.

b) Korupce jako pochybení korumpujícího: Zůstaneme-li u námi zvoleného příkladu v předcházejícím odstavci, můžeme se v rámci korupce jako pochybení korumpovaného dívat jako na chybu daného zaměstnance nebo vedoucího příslušné stavební firmy, který za nastavení pro jeho firmu výhodných soutěžních podmínek (které jsou pro veřejnost a ostatní uchazeče netransparentními), poskytuje zadavateli benefit. Takové vymezení ale opět opomíjí jednu stranu, tedy korumpovaného. Proto je nejvhodnější dívat se na korupci jako na aktivní vztah mezi korumpujícím a korumpovaným.

c) Korupce jako vztah mezi korumpujícím a korumpovaným: Chápání definice korupce jako vztahu mezi korumpujícím a korumpovaným nejpřesněji vystihuje akt korupční transakce. Jasně totiž charakterizuje roli, jak toho, kdo poskytuje nebo dává, tak toho, kdo přijímá. V této souvislosti lze korupci definovat jako vztah mezi dvěma subjekty (jednotlivci, skupinami, institucemi), z nichž jeden (korumpující) nabízí a často i poskytuje druhému (korumpovanému) jistou formu odměny (materiálního, ale i nemateriálního charakteru) za poskytnutí nebo příslib neoprávněné výhody a druhý očekává či vyžaduje od prvního, že mu bude nabídnuta nebo poskytnuta nějaká forma odměny. (Cejp, 1996, In: Koverdinský, 2000) V zorném úhlu tohoto pohledu se tak jak úředník krajského města, tak i zaměstnanec nebo vedoucí stavební firmy provinili.

Aby se uskutečnily korupční transakce v rozhodovacím procesu, například v oblasti stavebních zakázek, je nutné, aby rozhodovatel svoje rozhodování co nejvíce skryl před veřejností. Často na tom spolupracuje se zástupci stavební firmy a společně se tak podílejí na zneprůhledňování rozhodovatelova rozhodování. Je více než evidentní, že tam, kde je uplatňován princip transparency, by ke korupční transakci jen těžko mohlo dojít.

Jak jsme řekli v úvodu této kapitoly, korupce je fenomén, který provází lidstvo od jeho počátku. Korupce dlouhodobě proniká do sociálního systému dané země a ovlivňuje ho svými vlastními mechanismy, má tedy širší sociální rozměr a je jí proto potřeba chápat jako širší sociální problém s dopady na danou společnost (Kameník, 2005). Korupce funguje jako sociální systém, řídí se svými vlastními pravidly a mechanismy, je nadindividuálním kolektivním jevem, který vykonává na jedince nátlak a ti mu podléhají.

Daří se jí prosperovat především díky šíření tzv. korupčního klimatu, které mění postoje jednotlivců a mas (Frič, 1999).

Frič korupční klima definuje jako:

„soubor kolektivních představ a kulturních vzorů, jenž zneužívání úředních pravomocí, dávání a brání úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a zvykově omluvitelným aktem. Korupční klima pomáhá omlouvat korupční transakce jako legitimní chování.“ (Frič, 1999:74)

Korupční klima obsahuje jak prvky stability, tak flexibility. Stabilita korupčního klimatu je zakotvena v tzv. „korupční kultuře“. Ta se skládá ze souboru tradic a norem korupčního chování, na jejichž základě společnost vnímá různé korupční transakce jako běžné, normální (Philips, 1996, In: Frič, 1999). Flexibilita korupčního klimatu stojí naopak na emotivním podtextu, který je tvořen korupčními fámami a náladami vyvolanými skandály.

Jestliže se pokusíme naši argumentaci zhutnit, pak může říci, že korupce posiluje sama sebe na principu nabalující se „sněhové koule“. Čím více zpráv o korupčním a nepostihovaném chování veřejných činitelů proniká, například skrze média nebo jinými informačními kanály na veřejnost, tím více lidé začnou tyto vzorce chování napodobovat:

„vzniká tak (...) začarovaný kruh - známé a nepotrestané případy korupčního chování provokují šíření korupčního klimatu, a to zase napomáhá šíření korupčního chování.“ (Frič, 1999:75)

Politici často říkají, že korupce v naší zemi byla, je a bude. A že se s ní dá bojovat, protože ve většině případů selhávají jednotlivci. Takové chápání korupce je ale přinejmenším chybné. Jestliže by totiž platila tato logika, tak proč například v době normalizace korupce pohlcovala různá odvětví státu, proč kvetla šedá ekonomika, nebo proč doslova zlidovělo ve společnosti heslo: „Kdo nekrade, okrádá rodinu“? To by jistě nebylo možné, kdyby si korupce nevytvořila široký soubor norem, které podporovaly šíření korupčního chování ve společnosti přenášejícího se na celé skupiny nebo průmyslové či správní segmenty společnosti:

„korupční normy jsou schopny vykonávat na jednotlivce nátlak. Pod jejich vlivem může jednotlivce považovat korupční chování dokonce za svou morální povinnost. Dát nebo nedat chápe jako něco, co se od něj očekává, co se patří a je součástí slušnosti nebo dobrého vychování. Naopak v případě nenaplnění tohoto očekávání se může obávat, že bude vystaven negativním sankcím svého okolí.“ (Frič, 1999:21,22)

Jak již bylo řečeno, korupci se daří vytvářet svoji normotvornou strukturu. Ta existuje parcelně vedle normotvorné struktury, která odpovídá světu ideálů a iluzí dané společenské skupiny o sobě samé.

Frič (1999) to nazývá duální normativní strukturou. Jestliže se tyto dvě struktury začnou od sebe výrazně vzdalovat, začne se společnost dostávat do rozdvojené situace, kdy je něco jiného říkáno a něco jiného činěno. Právě pod tlakem korupčních norem, které často působí skrytě, se ona propast v duální normotvorné struktuře zvětšuje. A více lidí se začíná uchylovat ke korupčním normám chování.

Korupčním normám chování se daří především tam, kde existují slabá místa: poruchy v normativním systému (Frič, 1999). Tyto poruchy lze označit jako sociální dezorganizaci (Merton, 1976). Ta může nastat ve třech případech, které definovali Weinberg, Hammersmith a Rubington (1981):

a) tzv. *culture conflict*

Ve společnosti je navzájem přítomno více pravidel, která si protiřečí nebo se vylučují. Občan si tak není jistý, kterým pravidlem se má řídit, které skutečně platí a má hlavní váhu. Snadný příklon ke korupčnímu pravidlu může zajistit to, že přináší v dané chvíli největší výhodu, zisk, benefit.

b) tzv. breakdown

Nastává se chvíli, kdy dodržování norem nepřináší předpokládaný benefit. Jestliže se tak děje, lze logicky předpokládat, že se jedinec identifikuje a začne řídit normami korupčními, které mu očekávaný zisk přinesou.

c) tzv. normlessness

Nastává ve společnosti, kde chybí jakákoliv oficiální pravidla, normy. Například, kdy se hroutí starý systém země a nový ještě nebyl ustaven, natož pak zakořeněn.¹⁴

2.4.1 Shrnutí argumentace

Systém sociální dezorganizace (který, jak jsme si ukázali, může nastat ve třech různých případech) je ideálním prostředím pro šíření korupčních norem. V prostředí, kde tyto normy platí, není korupční chování chováním deviantů, ale lze jej považovat za odpovídající chování jedinců reagujících tak na skutečný stav systému. Neselhává tak jedinec, ale celý systém, který se nechová podle vlastních pravidel (Frič, 1999). K tomu dle našeho názoru dochází již delší dobu v Česku, kde můžeme především rozeznat výše vymezený „culture conflict“ a „breakdown“. Rozhodovatelé a účastníci (zájemci o veřejné zakázky) v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - se řídí vlastními pravidly, protože ta, která jsou nastavená státem/municipalitou, jsou často nekvalitní a navíc jejich dodržování nikdo striktně nevymáhá a nesankcionuje. Mimoto řídit se vlastními pravidly často přináší větší osobní zisk. Ve společnosti totiž stále podvědomě přežívá heslo, od kterého se není radno odchylovat - „Kdo nekrade, okrádá rodinu“. V logice tohoto sloganu rozhodovatelé a účastníci veřejných tendrů na stavební zakázky na komunální úrovni - v krajských městech - pak leckdy postupují. Aby dosáhli svého cíle a aby své chování pokud možno co nejvíc ukryli

¹⁴ Jako dobrý příklad nám dnes může sloužit změna režimu v Iráku. Zakaria k tomu poznamenává: „v zemi zůstane zachován klid jen tehdy, bude-li ho udržovat nezpochybnitelná autorita. Ta se musí vyznačovat dvěma vlastnostmi: mocí a legitimitou. Spojené státy se soustředily pouze na první z nich a zanedbaly sílu, kterou může poskytnout druhá - ať už ve spolupráci s mezinárodními institucemi nebo diplomatictějšími jednáním. Američtí představitelé tak byli nepříjemně překvapeni mocí, kterou má v rukou velký ajatolláh Sistani, jenž dokázal vykořistit plány administrativy na přechod k demokracii několika dobře zvolenými námitkami.“ (Zakaria, 2004:333,334) Ačkoliv byl tedy koaličními vojsky odstraněn diktátorský režim, nový, demokratický, se vybudovat nedaří. A právě v tomto vzduchoprázdnou vládne anarchie, tedy prostředí v němž převážně jen korupční způsoby chování zajišťují přežití ze dne na den.

před tou částí veřejnosti, která ještě nebyla korupcí kolonizována, a vyhnuli se tak kritice či postihu, snaží se rozhodovací proces a vše, co je s ním spojené, co nejvíc zatemnit, respektive zneprůhlednit, učinit ho nesrozumitelným a nepředvídatelným - netransparentním. Ze strany rozhodovatelů se zatemnění projevuje především v utajování informací o průběhu celého procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (například někteří zájemci o zakázku nebo veřejnost nemá ve stejném čase přístup ke stejným informacím, uplatňuje se zde tedy diskriminační přístup) a jejich postupu v něm, ze strany soutěžících stavebních firem pak neochotou seznamovat veřejnost se svojí nabídkou (a to především následně, po vítězství v tendru), aby každý, kdo chce, mohl oprávněnost vítězství dané firmy posoudit/zkontrolovat, ale i tím, že se s rozhodovatelem dohodnou na svém upřednostnění oproti ostatním uchazečům a společně se pak snaží rozhodovací proces učinit pro veřejnost nekontrolovatelným, tedy netransparentním.

Chceme-li pochopit, proč je proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) netransparentní, musíme jeden z kořenů netransparence hledat právě v korupci, a to především v korupci jako selhání sociálního systému, ale i jednotlivce.¹⁵

¹⁵ Zaměříme-li se na korupci úzeji, můžeme najít celou řadu různých dělení, v podstatě záleží jen na kritériu, které pro dělení zvolíme. Zde proto uvedeme jen ta nejčastější. Například členění podle rozsahu (Vymětal, 2006, In: Dančák, Hloušek, Šimíček, 2006):

a) velká korupce (Není příliš častá a bývá spojená především s klíčovými představiteli veřejného života. Úplatky jsou značné a velmi často dobře utajené. Velká korupce přináší prospěch jak korumpujícímu, tak korumpovanému. Mezi velkou korupci můžeme především řadit: zneužívání veřejné moci při udělování veřejných zakázek, zpronevěru veřejných zdrojů, nehospodárné využívání veřejných zdrojů, soukromý prospěch z privatizace, přidělování monopolních a kvazi-monopolních licencí, nepotismus, klientelismus, prodej pozic, zisk důležitých - běžně nedostupných informací, zločiny bílých límečků.);

b) malá korupce (V porovnání s velkou, malá korupce je korupce řadových úředníků. Participuje na ní více aktérů, nicméně úplatky jsou nižší než u velké korupce. Lidé tak jednají kvůli vžitým korupčním normám v dané společnosti. Do malé korupce můžeme řadit: podplácení úředníků; zatemňování pravidel; špatnou organizaci - nejasné vztahy podřízenosti a nadřízenosti a netransparentnost, zneužívání pravomocí, záměrně nepřehlednou regulaci.);

c) tzv. state capture korupce (Jde o aktivity jednotlivců, skupin nebo firem jak veřejné, tak soukromé sféry, které jsou namířené na ovlivňování utváření zákonů, regulací, nařízení, rozhodnutí a ostatních postupů správy ve svůj prospěch v důsledku ilegálních a netransparentních provizí soukromého charakteru veřejným úředníkům. V rámci této korupce může dojít k „privatizaci veřejné správy“, která se dostane do soukromých rukou a projevuje se symbiozou veřejných elit s vlivnými ekonomickými strukturami. Tato symbioza, kterou můžeme chápat jako projev klientelismu nebo nepotismu, vytváří mezi oběma stranami vztah vzájemné existenční závislosti. State capture korupce souvisí s kontrolou veřejných institucí pro soukromý prospěch, formováním koluzních sítí omezujících politickou soutěž, zneužitím legislativní moci, korupcí v soudních řízeních, korupcí v médiích, zneužití auditu, vyšetřování, dozoru atd.)

Jiné členění korupce dostaneme, sledujeme-li korupci ve vertikálních a horizontálních strukturách. Korupce ve vertikálních strukturách je v organizacích, které mají výrazně hierarchické uspořádání. Je-li v čele takové organizace člověk korupci podléhající, je pravděpodobné, že nákaza

2.4.2 Historický kontext korupce

Shodnemeli se na tom, že se na netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - nemalou měrou podílí i korupce a že ji lze tedy chápat za jednu z příčin netransparentnosti, shodneme se zřejmě i na tom, že se tak jistě nestalo ze dne na den. Abychom mohli lépe pochopit míru dnešní netransparence, je důležité zaměřit se na to, jak se korupce v minulém století v českých zemích zabydlovala a proč se jí dnes v Česku daří vzkvétat a netransparenci ruku v ruce s ní. Z tohoto pohledu budeme sledovat zejména tři období - první republiky, období totality a období ekonomické a společenské transformace po roce 1989.¹⁶

2.4.2.1 Období první republiky

Po vzniku Československa v roce 1918 je z pohledu vzniku podmínek pro šíření korupce důležité období po roce 1920, kdy docházelo k velkým změnám v majetkových vztazích. Máme na mysli především pozemkovou reformu doprovázenou konfiskací a přerozdělením 1,8 mil. hektarů zemědělské půdy, znárodnění spojů, dohled nad cenami či rozsáhlé zakládání velkých průmyslových

korupcí se bude dobře šířit celou organizací. Korupce v horizontálních strukturách je méně rozšířená, protože každý může v decentralizovaném uspořádání snáze kontrolovat aktivity všech ostatních. (Vymětal, 2006, In: Dančák, Hloušek, Šimíček, 2006) Mezi různými druhy korupce neexistují přesně stanovené hranice, naopak dochází k jejich častému prolínání. Míra jejich rozšíření závisí na institucionalizaci korupce v dané společnosti, tedy na tom, nakolik se korupci podařilo proniknout do dané společnosti. Díky institucionalizaci se korupci daří překonávat organizační náročnost velkých korupčních transakcí. Za tímto účelem vznikají korupční řetězce vzájemně provázaných článků, činností a postupů. Nejběžnější formou institucionalizace korupce je klientelismus. Dalšími formami a fázemi může být monopolizace a etatizace. (Vymětal, 2006, In: Dančák, Hloušek, Šimíček, 2006) V této souvislosti můžeme rozlišit čtyři stádia institucionalizace (Frič, 1999): *stádium náhodné korupce* - nedochází zde ke vzniku a bujení pevného a zřetelně ohraničeného souboru korupčních norem, obyvatelé a politické elity dávají přednost naplňování veřejného zájmu před jednoznačným uspokojováním individuálních zájmů, ve společnosti jsou dobře nastavené a efektivně fungující protikorupční kontrolní mechanismy; *stádium spontánně regulované korupce* - selhávají kontrolní protikorupční mechanismy, původně izolované případy korupce coby deviantního nebo patologického jednání se stávají pravidlem, korupce zasahuje širší části obyvatelstva, vznikají specifické korupční normy chování, korupce přerůstá ve spontánně regulovaný proces; *stádium organizované korupce* - korupce je zde chápána jako prostředek k maximalizaci zisku, stává se z ní organizovaný zločin, korupčních transakcí se účastní velká část společnosti a je jí prorostlá státní správa, ta funguje na principu klientských sítí; *stádium systémové korupce* - korupce je provázaná se státní správou a politickými stranami v maximální možné míře, bez korupčních transakcí by stát a jeho jednotlivá odvětví nedokázala fungovat, ve státní správě vznikají úřady, jejichž hlavním cílem je vyžadování úplatků, politici a úředníci sami úplatky vybírají, úřady jimi spravované maximalizují jejich zisky.

¹⁶ Tato kapitola, která byla zpracována především podle Reeda (1999), byla součástí seminární práce autora s názvem *Střet zájmů politiků na centrální úrovni* (Dorůžková, Kundra, Rozkošný, 2005) v rámci předmětu Metody analýzy politik.

oblastí. Pro toto období je charakteristické zadávání velkého množství veřejných zakázek, na jejichž realizaci byla použita významná část tehdejšího státního rozpočtu. Takto rozsáhlé změny logicky přinesly rozšíření široké palety korupčních příležitostí ve společnosti, především pro klíčové rozhodovatele v horních patrech veřejného života, kteří jim nezřídka podlehli.

Pro ilustraci uvádíme tři případy, které v období první republiky čeřily vody veřejného mínění. V roce 1923 národní socialista a ministr drah Jiří Stříbrný provedl se svými spolupracovníky podvodný nákup uhlí ve Vídni, které od jeho úřadu dostalo certifikát na vysoce jakostní anglické uhlí. Problém byl ale v tom, že uhlí bylo ve skutečnosti původem z Čech a jeho kvalita byla nízká. Několikamilionový rozdíl v cenách mezi „anglickým“ a českým uhlím inkasoval ministr Stříbrný. Ve stejném roce naplno propuknul skandál kolem Banky Bohemie, v jejíž strukturách se angažovali dva ministři a několik členů parlamentu. Ti bez vědomí akcionářů odsouhlasili protizákonné bankovní operace se zahraničními měnami, výnosy z těchto operací se následně obohatili. Nedlouho poté se medializovala aféra se zásobováním ministerstva obrany nekvalitním topným palivem soukromé společnosti Naftaspol. Kontrakt na dodávku nekvalitního paliva podepsali vysocí ministerští úředníci, společnost Naftaspol jim za zjednání kontraktu poskytla úplatek.

Na sérii korupčních skandálů a nárůst korupce mezi rozhodovateli musel pod vlivem nespokojeného veřejného mínění reagovat tehdejší předseda vlády Antonín Švehla (agrární strana). Ve své parlamentní řeči z března 1924 Švehla oznámil spuštění vládní protikorupční politiky, která zahrnovala zjednodušení procedury vyloučení poslance nebo senátora z parlamentu v případě jeho závažného provinění; přijetí zákona o střetu zájmů - zapovídal politikům aktivní účast v soukromých firmách podílejících se na získávání státních zakázek; desetiprocentní zeštíhlení státního úřednického aparátu a celkovou volební reformu. Část jím oznámených opatření ale nebyla následně implementována, což vedlo k dalšímu nekontrolovatelnému šíření korupce v následujících letech, a to i do nižších pater společnosti.

2.4.2.2 Období totality (1948 - 1989)

První roky komunistické vlády po roce 1948 se z dnešního pohledu paradoxně nesly ve znamení potírání jakýchkoliv forem korupce, především pak té „malé“. Šimečka k tomu poznamenal:

„Nad začátky reálného socialismu se ještě vznášely poslední zbytky omamných utopií, které peníze v potřebách člověka odsouvaly až na druhé místo, za hodnoty smysluplné práce pro společnost, za radosti kolektivního života, za obětavost, lidskou vzájemnost, citovou ryzost a podobně. Drobná korupce byla pronásledována jako zhoubná nemoc v těle nové společnosti.“ (citováno podle Reed, 1999:134)

Tento přístup ale netrval, bohužel, dlouho. První vážné rány „nekorupčnímu prostředí“ byly zasazeny po roce 1953, kdy naplno začala fungovat komunisty propagovaná plánovaná ekonomika, která svojí nefunkčností dala vzniknout duálnímu systému šedé ekonomiky založené především na korupčních transakcích. Zúžení politické soutěže pouze na jednu stranu vedlo k tomu, že její elity se zaměřily v podstatě na jediný cíl - udržet se v systému u moci, což se stalo alfou a omegou jejich vládnutí. Tomuto cíli bylo podřízeno vše ostatní. Je tedy logické, že politici rezignovali na uskutečňování veřejného zájmu, a místo toho soustředili svoji pozornost na navazování klientelistických netransparentních vazeb, prostřednictvím nichž posilovali své místo ve státním aparátu a jakýkoliv rozhodovací proces činili co nejvíc nesrozumitelným, nepředvídatelným a neprůhledným. Prosazování cílů jedné skupiny na úkor ostatních tak vytvořilo živnou půdu pro šíření korupce.

Druhá vlna nástupu korupce v komunistickém Československu byla zahájena po krátkém politickém a společenském oteplení v roce 1968. Následná normalizace se nesla ve znamení státem iniciované korupce, která postupně „nakazila“ většinu členů vedení strany a následně se přenesla mezi běžné občany. Vlna propouštění a pronásledování vyslala do společnosti jasný signál: kdo bude politicky konformní, bude moci počítat se státním zajištěním ekonomických jistot v podobě bezplatného školství, zdravotnictví a ekonomických jistot. Politický systém se tak zkorumpoval ve své podstatě. Jak k tomu výstižně poznamenal Šimečka:

„Jako jediný monopolní dodavatel výsad, blahobytu, peněz, výjezdních doložek do kapitalistických států, možnosti vysokoškolského studia, nejrozličnějších druhů povolení apod. si stát může koupit nejenom jednotlivce, ale i celé sociální vrstvy. Jako protihodnotu nepožaduje nic jiného než politickou loajalitu, poslušnost a nahlas projevovaný souhlas.“

(citováno podle Reed, 1999:137)

Proto se následně korupce stala

„tak významnou částí státního systému, že to již vůbec nedokážeme rozlišit jako korupci.“¹⁷ (citováno podle Reed, 1999:137).

Logicky se naskýtá otázka, proč tento systém korupční výhodnosti, kdy z něj nejen vrcholní politici, kteří se jeho prostřednictvím udržovali u moci, ale i velká část společnosti více či méně profitovala, nepřetrval dodnes? Z našeho pohledu to zřejmě nejvýstižněji vysvětluje opět Šimečka:

„Korupce byla při obnovování pořádku použita ve velkém rozsahu a zaznamenala výsledky, které se po chladné úvaze daly předpokládat. Obrovská většina lidu si však zvýšenou životní úroveň dala zaplatit jen za mlčení a totální politickou indiferentnost. K ničemu se nezavázala a čeká na další úplatky. Nebezpečí pro obnovený pořádek spočívá v tom, že již brzy nebude mít čím platit.“ (citováno podle Reed, 1999:141)

Vedle toho zde spatřujeme ještě jeden zásadní důvod: politické elity, které na politické korupci postavený systém pomáhaly budovat, začínaly mít z jeho udržování v průběhu času čím dál menší ekonomické zisky. Vytušení nových možností v podobě přetavení jejich pozic a informací do podoby ekonomického kapitálu v novém uspořádání se tak pro ně stalo od jisté chvíle alfou a omegou jejich dalšího počínání. Zhroucení totalitního režimu tak již nic nemohlo zabránit. Padne ale s pádem totality do zapomnění i korupce?

2.4.2.3 Období ekonomické a společenské transformace po roce 1989

Teze, že po pádu komunistického režimu nebude pro korupci v novém společenském uspořádání místo, se nedlouho po listopadu 1989 ukázala jako neopodstatněná. Během privatizace se rozhodovalo o změně vlastnictví většiny státního majetku, tato změna ovšem proběhla překotně, bez snahy kontrolovat transparentnost majetkových přesunů a bez vůle vytvořit kvalitní protikorupční zákony, což umožnilo nekontrolovatelné šíření korupce. Offe (1992) tento jev vysvětluje tzv. disfunkčností v postkomunistické transformaci. Tedy relativně úspěšnou a rychlou adaptací předlistopadových elit do demokratického systému, který následně ze znovu nabytých rozhodovacích pozic umožňovaly budovat, ovšem bez vůle vytvořit dostatečné obranné protikorupční mechanismy (což bylo způsobeno především jejich

¹⁷ Samozřejmost korupčního jednání během normalizace popsala výstižně v Mladé frontě DNES socioložka Šiklová: „Za to, že nám prodali ve Zdislavicích cement a několik tašek na opravu střechy, jsem jim donesla brufen na bolesti v zádech, takže vlastně všichni jsme se stále v malém dopouštěli nějakého zločinu či alespoň přestupku.“ (Šiklová, 2004:6)

hodnotovým žebříčkem vytvořeným v období komunistické totality a postaveným na legitimizaci korupce coby prostředku k dosahování individuálních zájmů a cílů).

Vedle toho je důležité uvědomit si, že v tomto přelomovém období veřejní funkcionáři nezatížení předchozím angažmá v komunistické straně, nijak výrazně proti negativním jevům, jako je korupce, nevystupovali. Často z ješitných důvodů - obavy, že upozornění na ni by mohlo relativizovat jejich úspěchy v oblasti ekonomické a společenské transformace, byly příliš silné. Budování demokratického státu tak charakterizovalo bagatelizování korupčních rizik (klasickým je dnes například výrok tehdejšího ministra financí Pithartovy vlády Václava Klause (ODS) o tom, že „nezná špinavé peníze“).¹⁸

Právě takové výroky společně s dalšími obdobnými vyjádřeními vytvářely podhoubí pro bujení korupce ve společnosti. Jinými slovy: vláda v první polovině devadesátých let v podstatě rezignovala na snahu podílet se na spoluvytváření protikorupčních návyků. Do značné míry ilustrující je v této souvislosti citát Klausova ministra pro privatizaci Tomáše Ježka (ODS):

*„Slyším neustále stížnosti na morálku společnosti. Jako by před rokem 1989 byla nějaká jiná. Je takovou, jakou jsme ji zdědili. Za horší považuji, že z podobných otázek zaznívá podtón, jako by za morálku lidí byly odpovědny vláda a parlament a že by pro to měly něco udělat. To je chyba. Teprve ze vztahů mezi svobodnými lidmi se může formovat jiná morálka.“*¹⁹ (citováno podle Reed, 1999:148)

Podobné úvahy byly doprovázeny nejen, jak jsme výše upozornili, výroky korupci bagatelizujícími, ale někdy i v podstatě legitimizujícími:

„Taková zvláštní, přechodná doba ospravedlňuje věci, které by byly nemyslitelné ve zralé kapitalistické ekonomice.“ (citováno podle Reed, 1999:144)

Respektive:

„Projíždí-li dálnicí za určitý časový interval stovky tisíc aut a několik desítek jich havaruje, je to sice věc dost neradostná, ale nikdo z nás to jistě nebude považovat za totální selhání silničního provozu.“ (citováno podle Reed, 1999:157)

Přistoupení řady politiků na tezi, že korupce je v transformačním období „poznaná nutnost“, a jejich rozhodnutí proti ní aktivně nevystupovat nebo se jí přímo účastnit, vytvořilo vhodné podmínky pro šíření korupce do všech pater společnosti a

¹⁸ Krejčířík, 1998:7

¹⁹ Nutno dodat, že ministr Ježek se, na rozdíl od svých mnoha dalších kolegů, později za tato svoje slova veřejně omluvil.

to ruku v ruce zneprůhledňovalo rozhodovací proces, nejen v oblasti politického života. Toto pronikání bylo usnadněno kontinuitou korupčních transakcí - polistopadová demokracie nebyla budována v institucionální prázdnotě, ale na základech zkorumpovaného komunistického systému. Mlčoch (2000) v této souvislosti mluví o tzv. „path dependency“, tedy závislosti na kontextu minulosti. Jím zmiňovaná závislost nebyla přetržena především proto, že jednat korupčně bylo mezi lidmi z minulosti běžně tolerovaným způsobem jednání, jak obstát ve společnosti a tuto silně zakořeněnou normu si v sobě většina lidí - často právě pod vlivem obdobného jednání politické reprezentace nebo její rezignace na úlohu morálního vůdce v období budovně demokracie - nadále uchovala.

To vše doprovázel od začátku nekvalitní protikorupční právní rámec společně s nedostatečně nastavenými kontrolními mechanismy.²⁰

Bagatelizace korupčního jednání vedla mimo jiné k užšímu a nekontrolovatelnému propojování světa politiky a byznysu, respektive k jejich vzájemnému propojování a překrývání oslabujícím politiku coby proces výměn a přidělování uspokojující veřejný zájem. V této souvislosti lze mluvit o instutucionalizaci politické korupce prostřednictvím politických stran. Pro ilustraci uvádíme dva příklady týkající se neprůhledného sponzorování politických stran.

V roce 1995 opavský podnikatel Kamil Kolek věnoval Občanské demokratické alianci (ODA) částku 1,7 milionů korun. Její členové ovládající ve vládě klíčové instituce pověřené privatizací mu výměnou za dar odsouhlasili nákup opavského obchodního domu Prior, ačkoliv Kolek ve veřejné soutěži obsadil až třetí místo. Mimo to došlo následně k tomu, že původní cena 80 milionů korun, kterou měl Kolek za nemovitost zaplatit, byla ministerstvem průmyslu a obchodu (v jehož čele stál vlivný člen ODA Vladimír Dlouhý) snížena na polovinu. Když toto rozhodnutí odmítl likvidátor obchodního domu (jmenovaný ministerstvem průmyslu

²⁰ V období první Klausovy vlády došlo k omezení pravomocí státního zastupitelství, které vzniklo reformou instituce prokuratur. Na rozdíl od prokuratur nově ustavení státní zástupci dostali pravomoc jednat pouze na základě iniciativy ze stran třetích osob nebo institucí: jednotlivců nebo policejních orgánů. K omezením došlo i v oblasti tzv. externího auditu - kontroly účetních dokladů. Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) byl zbaven pravomoci určit si, ve kterém státním úřadu nebo instituci provede kontrolu. Nově mu místo kontroly začala na základě příslušné novely zákona ukládat Vláda, Parlament nebo Prezident.

a obchodu) akceptovat, ministr Dlouhý jej odvolal a dosadil na jeho místo jiného likvidátora, který záhy transakci potvrdil.²¹

V roce 1996 pak naplno propukl finanční skandál nejsilnější vládní strany ODS. V roce 1995 se ve zprávě o financování ODS objevily záznamy o významných finančních darech od zahraničních fyzických osob. Dárci těchto peněz, téměř osmi milionů korun, měli být jistý Lajos Bács z Budapešti a jistý Radživ Singh z ostrova Mauritius. Později ovšem vyšlo najevo, že ani jeden z těchto mužů peníze na účet ODS nedeponoval. Bács byl totiž již deset let po smrti a Singh z ostrova v Indickém oceánu novinářům na přímý dotaz potvrdil, že ODS nikdy nic nedaroval a ani o ní dosud nic neslyšel. Později média objevila, že skutečným dárcem peněz je tenista Milan Šrejbr, který stál v čele firmy Moravia Steel, jež od vlády vedené ODS získala v privatizaci za výhodných podmínek Třinecké železárny. ODS tuto skutečnost naplno přiznala až po dvou letech od jejího prvního uveřejnění. V souvislosti s aférou Moravia Steel novináři navíc informovali o tajném kontě ODS ve Švýcarsku, kam podle nich měly údajně plynout provize od úspěšně zprivatizovaných firem; existence konta se nicméně dosud - i kvůli nedostatečné práci policie - věrohodně neprokázala. Aféry se sponzorováním politických stran vyústily v roce 1997 v pád Klausovy druhé koaliční vlády.

Vedle dvou zmíněných afér s financováním politických stran postupně vycházely najevo i další případy korupce a neprůhledných rozhodovacích procesů, namátkou jmenujme tyto:

- **rok 1992:** neprůhledná privatizace Knižního velkoobchodu, do které byl zapojen místopředseda české vlády a výkonný místopředseda ODS Miroslav Macek;
- **rok 1998:** předseda opoziční ČSSD Miloš Zeman dojednával v německém Bambergu s podnikateli sponzorování své strany výměnou za vlivná místa ve státní správě;
- **rok 2000:** ministr školství Eduard Zeman (ČSSD) přiděluje po zmanipulovaném výběrovém řízení zakázku ve výši několika set milionů na Internet do škol firmě AutoCont On Line;
- **rok 2001:** poradci premiéra Miloše Zemana a ministr dopravy Jaromír Schling (ČSSD) figurují v korupční kauze stavby dálnice D 47;

²¹ V roce 1996 Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) označil celou transakci za protiprávní, ministr Dlouhý ji nicméně i přesto obhajoval tím, že obdobné slevy jeho úřad uděloval i v případech lidí nesponzorujících ODA.

- **rok 2002:** generální sekretář ministerstva zahraničí Karel Srba vystupuje v korupční kauze při zadávání veřejných zakázek;
- **rok 2006:** Zdeněk Doležal, sekretář socialistických premiérů Grosse a Paroubka, vystupuje v korupční kauze čerpání peněz z evropských fondů.

(upraveno podle Tabery, 2006)

Důvody, proč byl transformační a posttransformační proces zatížený řadou korupčních afér, charakterizoval Potůček takto:

„Korupce je tím rozšířenější, čím uvolněnější jsou mravy daného společenství a čím slabší jsou kontrolní mechanismy uvnitř i vně státní správy.“ (Potůček, 1997:133)

Respektive:

„Tam, kde není dravá síla trhu účinně spoutána propracovaným etickými zábranami samotných aktérů, propracovaným právním rámcem, postihujícím činnosti, které lze považovat za odporující nepsanému mravnímu kodexu daného společenství, a také efektivní kontrolou dodržování tohoto právního rámce ze strany státu a jeho orgánů, prosazují se sociálně patologické formy regulace. Jsou to takové formy regulace, které rozkládají mravní základy společnosti, vedou k obecně pocíťovaným nespravedlnostem a ohrožují tím legitimitu a stabilitu politického uspořádání a ekonomickou prosperitu země.“ (Potůček, 1999:132)

2.4.3 Shrnutí historického vývoje korupce

Jestliže se pokusíme zobecnit historický vývoj korupce v českých zemích, může říci, že korupci se zde dařilo úspěšně zabydlovat již od samého vzniku Československa. Od začátku korupce ve společnosti jako chobotnice natahovala svá chapadla do všech koutů země a do všech sfér lidské činnosti. Aby byla úspěšná, využívala k tomu jako jeden z svých nezbytných prostředků vedoucích k úspěchu netransparenci, a to především netransparenci v rozhodovacích procesech (a to jak na straně rozhodovatelů, tak i těch, co se jejich rozhodování jako různí aktéři účastnili). Především v době normalizace korupce kolonizovala celé odvětví lidské činnosti a fungování státu. V transformačním období se korupce úspěšně adaptovala na nové podmínky a současný stav, kdy se Česko každý rok umísťuje na nelichotivých

místech různých indexů zacílených na měření rozšíření korupce, je toho smutným dokladem.

Proč se korupci v naší společnosti daří dlouhodobě vzkvétat popsal Nešpor:

„Sítě přátel nebo třeba spolužáků ze střední či vysoké školy mají v české populaci dlouhé trvání, a slouží jako hlavní zdroj informací o pracovních příležitostech, kontraktech atd., stejně jako motivační faktor při rozhodování ve zdánlivě nestranných konkurzních řízeních. Děje se tak v míře, která je na Západě naprosto nezvyklá. Tyto sítě jsou nadto doplněny vysokou mírou korupce především státních úředníků či zaměstnanců větších podniků.“ (Nešpor, 2004:171)

Snažíme-li se pochopit netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), měli bychom mít na paměti historický vývoj etablování korupce v českých zemích a její následné šíření. Jak jsme napsali, korupce generuje a využívá netransparenci, proto na dnešní míru netransparence v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni je důležité nahlížet přes zmapování toho, proč se na našem území korupce usadila a následně úspěšně rozbujela. Kdybychom totiž neučinili sondu do minulosti, jen těžko bychom mohli pochopit současnost.

2.5 Netransparentnost jako důsledek selhávání byrokratických organizací

V předcházejících dvou kapitolách jsme se pokusili vymezit, kdo a pod tlakem jakých okolností se může dopouštět v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - netransparence. Pojďme toto naše poznání více rozšířit.

Jak rozhodovatel, tak uchazeč o veřejné stavební zakázky jsou součástí byrokratické struktury příslušné organizace, v níž působí (tedy v našem případě municipalitní struktury krajského města nebo soukromé stavební firmy). Selhávání respektive negativní jevy spojené s fungováním byrokratických organizací umožňují prosadit se těm osobám, které mají k netransparentnímu jednání sklony. Zároveň ale sami byrokratické organizace mohou být přímým vyvolatelem netransparentního jednání. Zaměřme se tedy na fungování byrokratických organizací podrobněji, abychom námi zkoumaný jev pochopili v jeho celistvosti. Jestli bude veřejná zakázka ve stavebnictví vypsána a komu bude následně udělena a podle jakých kritérií, závisí vždy na příslušném rozhodovateli (v našem případě na úředníkovi nebo politikovi na úrovni municipality). Právě rozhodovatel je tím, kdo by měl zastupovat zájmy veřejnosti a hájit v procesu zadávání veřejné stavební zakázky veřejný zájem. Z logiky věci by měl být odolný vůči všem korupčním nabídkám, zároveň by měl být ve svém rozhodování kompetentní a každé jeho rozhodnutí by mělo být srozumitelné, předvídatelné a průhledné. Ne vždy ale tyto předpoklady platí.

Jak už jsme naznačili, každý rozhodovatel je součástí byrokratické organizace. Weber byrokracii chápe jako

„nejrationalizovanější známý prostředek výkonu autority (úřadu, moci) nad lidskými individui.“ (citováno podle Potůček, 1994:19)

Weber zároveň definoval ideální model byrokracie, v němž jako příznačné byrokratické rysy vypočítává:

- *neosobní strukturu moci;*
- *to, že rozhodnutí jsou činěna na základě formalizovaných obecných pravidel;*
- *to, že existuje definovaná hierarchie pravomocí a odpovědnosti;*
- *kandidáti jsou vybíráni do úřadů svobodně a nediskriminačně;*
- *odměňování je založeno na jasném kontraktu;*

- žádný úředník nevlastní majetek, s nímž operuje;
- existuje disciplína a kontrola výkonu úřadu.

(citováno podle Potůček, 1994:19)

Praxe ale postupně ukázala, že takto navržená byrokratická struktura je jen jakýmsi ideálem, který je těžko přenositelný do reality. Na možná negativa a vedlejší důsledky fungování byrokratických organizací upozornil například Crozier (1964), který selhání byrokratických organizací charakterizoval jako stav, kdy je úřad zneschopňován byrokratickým syndromem. Ten se podle něj projevuje mimo jiné neosobností pravidel a centralizací rozhodování. Jde o to, že v pevně hierarchizovaných úřadech se skrytě buduje vrchnostenský charakter správy, který znesnadňuje nebo znemožňuje zpětnou nápravu chybných rozhodnutí. Úřad se začíná uzavírat do sebe a byrokraté ztrácejí schopnost přizpůsobovat se a pružně reagovat na měnící se dynamickou společnost. Vše se řídí heslem: „Pravdu má nadřazený“.

Nezamýšlené důsledky byrokratizace podrobně popsal rovněž Merton. Upozornil například na to:

„že čím je úřad starší a zavedenější, tím více směřuje k záměně prostředků za cíle. Zájmy samotného úřadu mohou vytlačit úsilí o realizaci vnějších cílů, pro něž byl úřad stvořen.“ (citováno podle Hoós, Jenei, Potůček, Pomahač, Vass, 2005:137)

Různé možnosti selhání byrokratických organizací pak popisuje Lane (1993), který problémy shrnul do pěti oblastí:

- 1) *Rigidita byrokratické organizace* - organizace snižuje svůj výkon, konzervuje vlastní strukturu.
- 2) *Byrokracie jako panství úředníků* - posiluje se postavení úředníků a ti zasahují do politické moci, s tím roste zároveň riziko zkorumpovatelnosti úředníků, promísení a vzájemné závislosti veřejných a soukromých zájmů.
- 3) *Byrokracie jako chaos* - projevuje se, když nejsou jasné cíle organizace a není jasné, jak se dané problémy a agendy budou řešit.
- 4) *Byrokracie jako maximalizace velikosti* - souvisí s bobtnáním úřadů, úředníci si tím chtějí zajistit větší šanci na přežití, uzavírají se před veřejností, jednají nekompetentně.²²

²² Na toto riziko upozorňuje i Colebatch (2005), když říká, že „úředníci nejsou řízeni ani politikou, ani odborností, ale přáním svůj úřad co nejvíc zvětšit.“ (Colebatch, 2005:88)

- 5) *Byrokracie jako nekontrolovatelná moc* - jednotlivé jednotky byrokratické organizace jsou příliš autonomní a vyšší jednotky tak nemají šanci kontrolovat nižší.

(upraveno podle Potůček, 1994)

V byrokratických organizacích velmi často dochází k tomu, že se v byrokratické hierarchii vytvářejí silné neformální vztahy. Kabele (1999) v této souvislosti tvrdí, že především byrokraté ve středních pozicích řízení (právě ti často rozhodují v procesu výběrových řízení na stavební zakázky) jsou hodně oddělení od nadřízených a podřízených a to způsobuje, že mají sklon bezesbytku ovládnout oblast své působnosti. To mimo jiné podle Kabeleho (1999) často vede k tomu, že přehradí tok informací oběma směry, zabetonují se ve svých pozicích, ignorují obecné cíle organizace, rozhodují neprůhledně a svoji funkci pojmají jako účel sám o sobě.

Samozřejmě ne všechna selhání byrokratických organizací se podílejí na netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech). Některá z nich jsou ale velmi důležitými faktory, které umožňují prosadit se lidem se sklonem k netransparentnímu jednání nebo v nich takové chování iniciují a podporují. A to jak v byrokratické struktuře rozhodovatelů, tak i mezi zástupci soukromých stavebních firem.

Selhávání byrokratických organizací se u rozhodovatelů projevuje především tak, že ve svých úřadech petrifikují, monopolizují své postavení a odmítají svá rozhodnutí podrobit veřejné kontrole (a znesnadňují to i svým nadřízeným). Není tak jasné, podle jakých pravidel rozhodují. Rozhodovací proces se tak stává logicky nesrozumitelný, nepředvídatelný a neprůhledný.

Z pohledu zájemců o veřejné stavební zakázky se selhávání byrokratických organizací, jejichž jsou součástí (stavebních firem), projevuje především utajováním informací o své činnosti před veřejností a a někdy i před rozhodovatelem.

Rozhodvatelé a ti, co se rozhodování podrobují, nejsou často za svá rozhodnutí a za své jednání nikomu odpovědní, což lze chápat jako důsledek fungování dané byrokratické organizace. Obecně tento problém popisuje teorie institucionální (ne)odpovědnosti. Pojímá ho jako rozhodovací dilema - (ir)responsibility, nebo úžeji ve vztazích k hierarchiím jako problém (public) accountability (podřízený musí skládat účty nadřízenému, ale je zároveň odpovědný

vůči své organizaci, kolegům, veřejnosti). Kabele kolektivní (ne)odpovědnost chápe jako stav, kdy:

„osoby či organizované skupiny osob - individuálních a kolektivních (právnických) - nemusejí nést odpovědnost za své působení i činy a nejedná se jen o ad hoc záležitosti. Naopak jde tu o stav stvrzovaný institucemi, tj. založený přímo v psaných či nepsaných pravidlech hry nebo v nahromaděných důsledcích užívání třeba i správných pravidel hry.“ (Kabele, 2001:64)

2.5.1 Shrnutí argumentace

Obecně musíme jako jeden z faktorů, které se podílejí na netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), chápat fungování byrokratických organizací s ohledem na jejich selhávání.

Konkrétněji musíme zmínit především to, že se dlouhodobě nedaří institucionalizovat odpovědnost²³ rozhodovatelů a zástupců uchazečů o veřejné zakázky, a to jak ve veřejném sektoru (v našem případě těch, co organizují veřejné soutěže, posuzují jednotlivé nabídky a vybírají vítěze), tak i v sektoru soukromém (v našem případě zaměstnanci a vedoucí soukromých stavebních firem, které se o zakázky ucházejí). Ti pak mohou činit rozhodovací proces neprůhledným. Vědí totiž,

²³ Odpovědnost můžeme chápat jako vztah mezi jedincem a jeho společností, respektive mezi osobním morálním chováním a morálními povinnostmi jedince. Kameník (2005) v této souvislosti cituje Wildavského (1987), podle nějž existují čtyři různé kultury, které se od sebe odlišují podle toho, jak je v nich odpovědnost pojímána - individualistická (hlavním regulátorem lidského chování je trh, panuje zde malá důvěra k politickým autoritám, základní formou odpovědnosti je odpovědnost osobní); fatalistická (charakteristický je nedostatek solidarity a kontroverzní morální standardy, které činí lidi neodpovědnými a apatickými); kolektivistická (individuální zájmy jsou omezeny na úkor komunity, odpovědnost je vynucená sociálním statutem jedince); rovnostářská (za základní hodnotu ve společnosti je považována sociální rovnost, jedinci nedokáží existovat a být činní nezávisle na sociální skupině, nedisponují osobní odpovědností). Převzeto z výkon politiky a správy, lze podle Kameníka (2005) definovat čtyři modely odpovědnosti:

- *politika jako doména neodpovědnosti* (v politice se pohybuje řada aktérů a je proto těžké vymezit subjekt odpovědnosti, v rozhodovacím procesu se snižuje role jednotlivce a jeho odpovědnost, svět politiky se stává světem kolektivní neodpovědnosti - odpovědnost politiků je omezena na legální a organizační úroveň, morální odpovědnost existuje zřídka);
- *hierarchická odpovědnost* (je svázána s organizací a jejími pravidly, hlavními subjekty jsou byrokraté, jejichž odpovědnost je odvozená od postavení v organizaci - platí, že byrokrat vykonává politické nařízení, i když s ním nesouhlasí);
- *kolektivní odpovědnost* (odpovědnost za kolektivní činy musí být brána kolektivně, daná komunita je odpovědná jako celek, každý člen kolektivu musí nést odpovědnost na stejném stupni, v tomto modelu není místo pro osobní odpovědnost);
- *osobní odpovědnost* (lze o ní uvažovat v případech, kdy je odpovědnost vynucená, bez ohledu na status rozhodovatelů v mezích organizace či skupiny, ke které patří; rozhodvatelé jsou odpovědní za rozhodnutí tehdy, když se špatně podílí na rozhodnutí nebo nenaplnují své závazky a povinnosti).

že tam, kde selhávají byrokratické struktury, nebudou nikomu muset za své jednání skládat účty.²⁴

Obecný princip, jakým by se mělo uvažování byrokratů ubírat, aby se dařilo odpovědnost institucionalizovat, navrhuje Smith:

„Měl by vždy být ochoten vzdát se svých malých zájmů ve prospěch zájmu tohoto velkého společenství.“ (citováno podle Sen, 2002:28)

²⁴ V českém prostředí má rozhodovatel a uchazeč o stavební zakázku relativně velkou šanci, že bude moci rozhodovat nebo se chovat netransparentně. Nemusí se totiž bát kontroly veřejnosti ani institucí k tomu zřízených. Občanská angažovanost veřejnosti stále není ve zdejší prostředí samozřejmostí, jen málo lidí například pravidelně dochází na zasedání zastupitelstev, nebo nutí své zástupce a zástupce stavebních firem například na komunální úrovni informovat je o svých záměrech či vysvětlovat svá rozhodnutí. Například proč chtějí v daném městě vybudovat místo pěti hřišť, dvou přechodů pro chodce a jedné knihovny jednu obří sportovní halu za obrovskou finanční částku. Jinými slovy, občané se rozhodovatelům a uchazečům nedívají dostatečně „pod prsty“, byť lze vysledovat v této oblasti jistý kvalitativní posun. Ani vnější nezávislá kontrola uskutečňovaná prostřednictvím k tomu zřízených nezávislých institucí není ale dostatečná. Buď mají malé pravomoci (jako například Nejvyšší kontrolní úřad, který může kontrolovat hospodaření municipalit jen velmi omezeně), nebo je jejich prestiž a v důsledku toho i jejich „odvaha“ kontrolovat dlouhodobě oslabována politiky (opět například Nejvyšší kontrolní úřad a nedávná anabáze s bezvládim, kdy jej politici nezvolením jeho prezidenta po smrti Lubomíra Voleníka vědomě oslabovali), nebo jsou jejich vedoucí jmenováni podle politického klíče a nemají tak vůli kontrolovat rozhodovatele, z jejichž tábora často přicházejí (máme na mysli například Martina Pecinu, bývalého exponenta ČSSD, který byl podle politického klíče dosazen do Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který ze zákona kontroluje veřejné tendry), a nebo jsou dlouhodobě nefunkční (police), opět díky „paralýze“ v důsledku jednání politiků.

2.6 Netransparentnost jako důsledek selhávání státu, trhu a občanského sektoru coby regulátorů činnosti lidí

Ekonomiky většiny vyspělých států lze definovat jako smíšené ekonomiky, tedy ekonomiky, v nichž jsou důležité a prolínají se tyto tři regulátory:

- trh²⁵

- stát²⁶

²⁵ Podle Potůčka (1997) je trh, viděno prizmatem politické vědy, „*svébytnou formou řízení, kontroly chování a organizace spolupráce mezi lidmi. Z pohledu ekonomické vědy je zase nesporné, že poptávka a nabídka, dosažený zisk a ztráta alokují vzácné zdroje (při dodržení určitých omezujících předpokladů) efektivněji než jakýkoliv z alternativních regulačních mechanismů. Trh je tedy nejlepším motorem, podněcovatelem a zprostředkovatelem ekonomického růstu.*“ (Potůček, 1997:23) Existence trhu je založena na dobrovolné smlouvě uzavírané mezi prodávajícím a kupujícím o směně. Jako ideální model tržní ekonomiky můžeme označit model rovnovážný: „*v jednoduchém světě trhu s dokonalým konkurenčním prostředím vznikají takové ceny, které distribuují vstupy firem a statky prodávané jednotlivcům tak, že nikdo nemůže najít jinou takovou kombinaci vstupů a výstupů, která by zvýšila užitek alespoň jednoho z účastníků tržní směny, aniž by zároveň nesnížila užitek někoho jiného. Tím je maximalizována suma dosažitelného bohatství společnosti - a zároveň jsou nalezeny ceny vstupů a výstupů produkce a spotřeby, že nabídka všech statků je rovna poptávce po nich. Taková distribuce se v ekonomii označuje jako distribuce efektivní v Paretově smyslu.*“ (Potůček 1997:23) Problém je však v tom, že distribuce efektivní v Paretově smyslu neukazuje na to, jak je bohatství rozděleno mezi členy dané společnosti. Jinými slovy, na jedné straně může být úzká skupina bohatých, kteří mohou z efektivního rozdělení v Paretově smyslu více a více profitovat, a na druhé straně může stát početná skupina chudých, kteří mohou naopak kvůli efektivnímu rozdělení v Paretově smyslu ještě více chudnout. Můžeme si to ukázat na příkladu ekonomiky USA, kde je trh tradičně dominantní sektor oproti státu a občanskému sektoru. Reich (2003) označuje současnou ekonomiku USA jako tzv. „*novou ekonomiku*“, kde hlavním hybatelem společenských dějů je značně neregulovaný trh: „*nově vznikající ekonomika nabízí dosud nevídané příležitosti a stále širší výběr úžasných obchodů, pohádkových výrobků, dobrých investic a skvělých míst pro lidi se správným nadáním a zkušeností. (...) Motorem tohoto pohybu jsou technologie. V komunikacích, dopravě a zpracování informací se dnes nové technologie, které byly uvedeny do pohybu v osmdesátých a devadesátých letech minulého století, řítí kupředu nevídanou rychlostí.*“ (Reich, 2003:17) A dále „*čím snadnější je pro nás jako spotřebitele možnost přeorientovat se na něco lepšího, tím obtížněji se jako dodavatelé musíme rvát o každého zákazníka, o využití každé příležitosti, o získání každé smlouvy. Proto jsou také naše životy čím dál silnější. Čím rychleji se ekonomika mění - novými inovacemi a příležitostmi, které přinášejí rychlejší přesuny spotřebitelů a investorů - tím více ztrácíme sebejistotu, co si vyděláme příští rok, nebo dokonce příští měsíc, co budeme dělat a kde to budeme dělat. Náš život je tak méně předvídatelný.*“ (Reich, 2003:18) Podle Reicha (2003) má tedy nyní v podstatě každý možnost díky trhu se v maximální možné míře realizovat. Efektivní rozdělení v Paretově smyslu vede v USA k tomu, že podíl nejbohatší pětiny obyvatel USA stoupl a koncem století dosáhl téměř poloviny všech příjmů (oproti 40% v 80. letech), zatímco podíl středních tříd pětina klesl na 48,6% (oproti 54% z 80. let) a podíl nejchudších na celkovém bohatství se také výrazně zmenšil. (Reich, 2005) Na obdobný trend upozorňují rovněž Rifkin (2005), Ash (2006) nebo v obecné rovině Dahl (2001), Sachs (2005) či Stiglitz (2003). Vraťme se však zpět k Reichovi, který shrnuje, jaké problémy mohou nastat při efektivním rozdělení v Paretově smyslu: „*Všechny tyto změny mají hluboké důsledky. Bohatí a střední třída dnes žijí ve dvou paralelních světech - a chudí jsou pro obě skupiny zcela neviditelní. Jednomu procentu nejbohatších amerických rodin, zahrnujících 2,7 milionů lidí, zbylo na konci minulého století po zaplacení ročních daní tolik dolarů na útratu jako stovce milionů lidí s nejnižšími příjmy.*“ (Reich, 2005:180)

²⁶ Regulaci lidské činnosti a činnosti institucí provádí stát prostřednictvím své politické moci. Potůček (1997) v této souvislosti upozorňuje, že regulace konaná správou nemusí být apriori nákladná, může-li se opírat o etablovanou politickou moc státu. Nicméně právě vznik a udržování politické moci nákladné je (udržování státního aparátu). Zaměříme-li se na to, jakým způsobem stát regulaci provádí, dojdeme k tomu, že především vytyčení souborů pravidel, jejichž dodržování vyžaduje a vymáhá, je tedy garantem legislativního prostředí a ovlivňuje tak jednotlivé subjekty nepřímo. Vedle nepřímého

- občanský sektor²⁷

Každý má samozřejmě svoji specifickou roli a vlastnosti. Proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - nestojí mimo trojúhelník těchto tří regulátorů, naopak je realizován uvnitř tohoto trojúhelníku. A to především v interakci mezi státem a trhem, tedy veřejným a soukromým sektorem. Podívejme se proto nyní detailněji na jednotlivé segmenty a jejich fungování coby regulátorů činnosti jednotlivců a organizací. Definování jejich možných selhání nás totiž může posunout dál v chápání toho, proč v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - dochází k netransparenci.

ovlivňování stát intervenuje i přímo. Podle Pavla (2005) se stát v rámci přímých intervencí snaží o naplnění tří základních funkcí: alokační, stabilizační a redistribuční. Cílem alokační funkce státu je eliminace tržních selhání, mezi něž lze řadit existenci veřejných statků, externalit, přirozeného monopolu a asymetrických informací. Stabilizační funkce se soustředí na odstranění výkyvů makroekonomických veličin a vyhlazení hospodářského cyklu. Třetí funkce, redistribuční, souvisí s nespokojeností společnosti s rozložením příjmů a bohatství ve společnosti a potřebou přerozdělování – redistribuce. (Pavel, 2005) Jestliže stát realizuje výše uvedené funkce, souvisí to často s poskytováním statků a služeb obyvatelům. Kupříkladu v rámci alokační funkce je občanům dané země poskytována stavba silnic nebo obrana. Stabilizační funkce může být spojena s realizováním nákladných infrastrukturních projektů.

²⁷ Občanský sektor je úzce svázán s občanskou společností, která dává impulsy k jeho existenci a smysluplnému fungování. Občanskou společnost lze podle Weiglera a Butterfielda vymezit jako „nezávislou samoorganizaci společnosti, jejíž jednotlivé části se dobrovolně zapojují do veřejné činnosti, aby uspokojovaly individuální, skupinové či veřejné zájmy v rámci právně definovaného vztahu mezi státem a společností.“ (citováno podle Potůček, 1997:51) Existence občanské společnosti je založená na aktivním vystupování jednotlivých občanů státu, s jejich činností tedy demokratický stát stojí a padá. Aktivní závazek občanů ke státu lze charakterizovat jako občanství. To Etzioni (1995) chápe jako morální závazek jedince vůči zájmům společenství, v němž žije a které je vede k aktivitě něco pozitivního činit pro druhé. Čím je vystupování občanů aktivnější a častější, tím je občanská společnost hlouběji v daném státě zakotvená. Občanská společnost se tak skrze etablovaný občanský sektor stává vedle trhu a státu důležitým regulátorem lidských činností. Podle Potůčka je občanský sektor „*institucionalizovaným vyjádřením života občanské společnosti. Tvoří jej neziskové organizace, které jsou formou dobrovolného sdružování občanů sdílejících společné hodnoty a ochotných spolupracovat na společném díle.*“ (Potůček, 1997:51) Neziskové organizace (podle Salamonovi strukturálně-operacionální definice občanského sektoru se tento sektor skládá z organizací, které jsou formálně ustanoveny, jsou soukromé, nestátní, neziskové, samosprávné a dobrovolné), které zasahují do všech možných segmentů společnosti (zdravotnictví, sociální oblast, vzdělávání, životní prostředí, kultura, ochrana lidských práv, náboženství nebo politika) lze definovat jako instituce, které „*tvoří nezbytný institucionální rámec, umožňující občanům sdružování a společné ovlivňování veřejných záležitostí v roli partnerů institucí a státu.*“ (Potůček, 1997:52) V Česku můžeme rozpoznat různé formy neziskových organizací na základě právní úpravy, například: občanská sdružení, církve a náboženské společnosti, nadace, obecně prospěšné společnosti, profesní komory, zájmová sdružení právnických osob, družstva. Občanský sektor má pak dvě základní funkce - sociální a politickou. V rámci své sociální funkce v něm lidé realizují činnosti, o něž mají zájem a v nichž se chtějí realizovat. V rámci funkce politické se skrze občanský sektor posiluje politická soudržnost (Potůček, 1997).

2.6.1 Selhání státu

Na roli státu, potažmo státní moci coby regulátora lze nahlížet různým způsobem, který je determinovaný zastávanou ideologií. Již delší dobu ale proti sobě stojí především dva hlavní myšlenkové proudy, první z nich lze charakterizovat pozitivními předpoklady o principech fungování státu,²⁸ druhý negativními. Sledování těch negativních nám může odhalit, jaká selhání může stát coby regulátor generovat:

- *stát užívá své politické moci k získávání bohatství náležejícího soukromým osobám;*
- *stát je prostředkem k prosazování sobeckých nadindividuálních či skupinových zájmů politiků a úředníků;*
- *politici užívají svého postavení k maximalizaci svého osobního podílu na politické moci;*
- *státní úředníci usilují jen o maximalizaci svého osobního příjmu, prestiže a moci, a tudíž nejednají altruisticky;*
- *jednotlivci a organizované zájmové skupiny občanů užívají politického vlivu k tomu, aby získali maximum ze státem rozdělovaných zdrojů;*
- *stát se nechová podle modelu racionálního řízení, ale podle modelu omezené racionality;*
- *rozdíly mezi politikou a správou jsou irelevantní;*
- *fungování státu se řídí politickými cíli, ne přijatými pravidly;*
- *úkoly vytyčené na vrcholu pyramidy nejsou na nižších stupních realizovány;*
- *veřejné prostředky plynou tam, kde jsou sobecké individuální nebo skupinové zájmy nejsilnější.*

(Potůček, 1997:35,36)

²⁸ Stát primárně usiluje o naplnění veřejného zájmu; stát by měl být dobře informovanou institucí, která vždy vystupuje kompetentně; veřejní zaměstnanci pracují a jednají v duchu naplnění veřejného blaha a řídí se základními závazky a odpovědností, které vyplývají z toho, že pracují pro veřejné blaho; úkoly veřejných institucí jsou stanoveny politiky, ale vykonávány nezávislými úředníky; správa je založená na písemné dokumentaci; veřejné záležitosti jsou řešeny na základě jasně daných procedurálních pravidel; pravidla, jimiž se správa řídí, uplatňují profesionálně zdatní vykonavatelé; úkoly a funkce jsou rozděleny do funkčních subsystémů, z nichž každý má k dispozici autoritu a sankční mechanismy; centralizace je funkční, úředníci a úkoly jsou hierarchicky uspořádány; veřejné prostředky plynou pouze na uspokojení veřejného zájmu. (Potůček, 1997)

Selhání státu²⁹ jsou úzce spojena se systémem rozdělení moci ve státě. Potůček (1997) v této souvislosti vyjmenovává pět okruhů spjatých s:

- fungováním totalitárních politickým systémů;
- přímé demokracie;
- reprezentativní demokracie;
- s vlastním výkonem správy;
- s fungováním decentralizovaných soustav.

Protože se v této práci zabýváme netransparenčí v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni v Česku (v krajských městech), budeme se pro potřeby této práce blíže zabývat jen dvěma možnými selháními státu spojenými s vlastním výkonem správy a s fungováním decentralizovaných soustav. V souvislosti se selháním typickým pro výkon správy můžeme podle Potůčka (1997) mluvit především o:

- nízké efektivitě a malé přizpůsobivosti byrokratických aparátů (to je dáno mimo jiné nedostatečnou konkurencí a z toho plynoucím tlakem na přizpůsobení se měnícím se potřebám klientů nebo rigiditou ve struktuře poskytovaných služeb);
- odcizení státní byrokracie jejímu poslání (můžeme zvažovat ve třech stádiích: vztahem politika a jemu podřízeného aparátu; vztahem nadřízeného a podřízeného v byrokratickém aparátu; vztahem občana a úřadu - ve všech třech případech jde o odcizení způsobené informační asymetrií, kde všichni aktéři daného vztahu nedisponují stejnými informacemi, a proto může docházet k zneužití této informační převahy v prosazení skupinového nebo individuálního soukromého zájmu v neprospěch zájmu veřejného).

Zvažujeme-li selhání státu spojené fungováním decentralizovaných soustav (v našem případě krajských měst), uvádí Potůček (1997) tato:

²⁹ Vedle selhání, má stát - především ve srovnání s trhem - své přednosti. A to především v realizaci rozhodnutí politického charakteru; v administrativní regulaci; v rychlé mobilizaci a využití zdrojů; v zabezpečení kontinuity a stability služeb; v prevenci vykořisťování či diskriminace; v zabezpečení bezpečnosti; v zabezpečení rovnosti; v zabezpečení sociální soudržnosti. (Potůček, 1997) Zhustíme-li argumentaci, lze se držet Potůčkovy (2006) teze, že stát je efektivnější než trh tam, kde se rozhoduje na základě jiných kritérií než jsou kritéria ekonomické efektivnosti, kde dominuje aspekt veřejných statků nad statky soukromými, kde se vyskytují různé tržní nedokonalosti.

- složitost řízení v decentralizovaných soustavách správy (dle logiky čím více autonomního rozhodování většího počtu jednotek, tím horší možnost realizace daného rozhodnutí na centrální úrovni);
- ohrožení veřejných zájmů prosazováním zájmů skupinových nebo individuálních;
- fiskální externality (tam, kde je rozpočtová pravomoc delegovaná na nižší jednotky správy, je možné, že místní rozhodovatelé nebudou řešit problémy, které se následně můžou dotknout vyšších správních celků).

Vedle výše vypočtených selhání spojených s fungováním decentralizovaných soustav bychom přiřadili ještě tyto, které spojujeme se selháním typickým pro výkon správy:

- nízká efektivita a malá přizpůsobivost byrokratických aparátů decentralizovaných soustav;
- odcizení byrokracie decentralizovaných soustav jejímu poslání.

V Česku lze pak vysledovat ještě jedno velmi důležité selhání, které bychom mohli zařadit na stykovou plochu fungování reprezentativní demokracie a výkon správy. Máme na mysli tvorbu nekvalitních zákonů, v našem případě těch, které regulují oblast zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni.

2.6.2 Selhání trhu

Selhání trhu³⁰ můžeme vymezovat podle dvou kritérií - podle uplatnění jiného kritéria než ekonomického a podle uplatnění ekonomického kritéria.

2.6.2.1 Ne-ekonomické kritérium

Věnujme-li se uplatnění jiného kritéria než ekonomického, můžeme identifikovat pět stavů, odvozených z různých normativních modelů společnosti, při jejichž uplatnění může docházet k selháním trhu (Potůček, 1997):

³⁰ Obdobně jako u státu i u trhu můžeme identifikovat jeho přednosti vůči zbývajícím regulátorům. Jde především podle Potůčka (1997) o tyto: schopnost maximalizovat ekonomickou efektivnost; sklon k inovacím; opakování úspěšných experimentů; rychlá adaptace na změny podmínek; opuštění neúspěšných nebo zbytečných činností; efektivnější realizace komplexních systémových úloh; vytvoření velkých příležitostí pro uplatnění tvořivosti a podnikavosti lidí.

a) zmenšení nerovnosti v rozdělení statků

V ideálním případě trh rozděluje statky značně nerovnoměrně. Demokraticky zvolení politici by ale měli usilovat o maximální snižování sociálních rozdílů mezi lidmi, která trh vytváří. Jinými slovy je třeba dosáhnout sladění ekonomické efektivnosti a distribuční spravedlnosti.

b) zachování institucionálních hodnot

Trh může za úplatu nabízet různé služby (například prostituci), což ovšem může vést k oslabení ve společnosti důležitých hodnot (v případě prostituce jde o ohrožení fungování rodiny).

c) lidská důstojnost

Distribuční spravedlnost je při ideálním fungování trhu značně oslabena. To může vést k tomu, že například handicapovaní jedinci nemůžou soutěžit o statky s lidmi bez handicapu a tato disproporce se může negativně odrazit v jejich deprivaci a jejich vytlačení na okraj společnosti.

d) kultivace a uplatnění lidského potenciálu

Každý člověk má dostat stejnou možnost uplatnit se v jakékoliv lidské činnosti. To ovšem neregulované fungování trhu vylučuje.

e) trvale udržitelný způsob života

Soupeření na trhu může způsobovat kořistnický způsob života, který může narušovat vzájemnou koexistenci živých i neživých tvorů, přírody.

2.6.2.2 Ekonomické kritérium

Díváme-li se na selhání trhu prizmatem ekonomické teorie, může nastat několik situací, kdy není splněn předpoklad existence ideálního tržního prostředí a kdy tedy může trh selhávat (Potůček, 1997):

a) existence veřejných statků

Pro veřejné statky je typické, že je lze na rozdíl od statků soukromých charakterizovat nerivalitní spotřebou, kdy nikdo z jejich příjemců není vylučován ze spotřeby, nelze je proto optimálně alokovat prostřednictvím trhu.

b) existence externalit

Trh může způsobovat různé negativní externality, které negativně zasahují do života společnosti (například znečištění vzduchu).

c) přirozený monopol na straně nabídky a poptávky

Ač v tržním prostředí, může jedna firma produkovat dlouhodobě příslušný statek za výrazně nižší cenu než konkurence. Tato situace nastává ve chvíli, kdy jsou stálé náklady produkce vysoké ve vztahu k proměnným nákladům, takže průměrná cena se snižuje s růstem požadované produkce.

d) informační asymetrie mezi prodávajícím a kupujícím

Může k ní docházet v případech, když vlastnosti statků, které jsou předmětem tržní transakce, se projeví až v průběhu nebo po skončení jejich spotřeby (například lékařské výkony).

e) měnící se preference účastníka tržní směny

Účastníci tržní směny mohou relativně často měnit své preference pod vlivem působení trhu a začít vyznávat pro společnost negativní postoje (poptávka po drogách).

f) zanedbávání budoucnosti

Trh většinou nefunguje na základě dlouhodobých výhledů do budoucnosti a naopak se řídí logikou bezprostředních zájmů, nedochází tak k zamýšlení se nad dlouhodobými důsledky výroby nebo produkce určitého statku, který může být z dlouhodobého hlediska pro společnost škodlivý.

2.6.3 Selhání občanského sektoru

Podobně jako stát a trh i občanský sektor generuje různá selhání.³¹ I ty pak mohou přispívat k netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek na komunální úrovni (v krajských městech). Z možných selhání občanského sektoru se podle Potůčka (2006) nabízí především tato:

- nedostatečná kapacita pro řešení rozsáhlých úkolů;
- absence občanských iniciativ tam, kde by byly potřebné;
- zvýšená citlivost na osobní charakteristiky účastníků;

³¹ Mezi přednostmi občanské sektoru oproti trhu nebo státu můžeme podle Potůčka (2006) řadit: generování minimálního nebo žádného zisku; vyžadování vcítění se do potřeb ostatních a ochotu jim pomoci; vyžadování celostního přístupu; efektivní okamžitou pomoc jednotlivcům; důvěru na straně klientů; dobrovolnou práci; uplatnění morálních kritérií a individuální odpovědnosti ve vykonávané činnosti. Výhody občanské společnosti v obecné rovině připomíná Fukuyama: „*Jsou to ale hlavně lidé, komu má stát sloužit, a ti jsou zas odpovědní za monitoring jeho činnosti a mají od něj vyžadovat odpovídající kroky. Společnost organizovaná do spolků (...) bude po státu mnohem spíše vyžadovat zodpovědnost a spíše se jí i dostane, než společnosti, která se skládá z neorganizovaných jedinců.*“ (Fukuyama, 2004:41)

- hrozba a nestabilita občanského sektoru;
- nejistota a nestabilita občanského sektoru;
- zástěrka pro krytí ziskového motivu.

2.6.4 Shrnutí argumentace

Ne všechna selhání v oblasti státu, trhu a občanského sektoru, která jsme výše uvedli, se samozřejmě podílejí na netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech). Řada z nich k netransparenci ale částečně nebo výrazně přispívá. Vybrat jeden faktor, který se z teoretického pohledu podílí na netransparenci nejvíce, nelze, často totiž jde o souběh několika faktorů z oblasti různých regulátorů navzájem.

Pokusme se ale alespoň o syntézu předchozí argumentace s přihlédnutím na výběr těch faktorů, které můžou z našeho pohledu zásadněji přispívat k námi zkoumané netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech .

V oblasti státu s přihlédnutím na komunální úroveň jde především o odcizení komunální byrokracie jejímu poslání (jak už jsme uvedli toto odcizení můžeme zvažovat ve třech stádiích: vztahem politika a jemu podřízeného aparátu; vztahem nadřízeného a podřízeného v byrokratickém aparátu; vztahem občana a úřadu). Ve všech třech případech jde o odcizení způsobené informační asymetrií (způsobuje neprůhlednost), kde všichni aktéři daného vztahu nedisponují stejnými informacemi, a proto může docházet k zneužití této informační převahy v prosazení skupinového nebo individuálního soukromého zájmu v neprospěch zájmu veřejného. Tedy k vybrání a realizaci takové stavební zakázky, která není z pohledu veřejnosti vhodná a vyhovuje spíše jednotlivci či úzce zaměřené skupině. V této souvislosti selhávají příslušní rozhodovatelé, kteří využívají svého postavení k maximalizaci svého osobního zisku, prestiže a moci a nejednají altruisticky. Rovněž nesmíme zapomínat ani na to, že stát může selhávat v oblasti tvorby kvalitních zákonů, které regulují danou oblast. V Česku je toto selhání u námi sledovaného problému více než markantní: stát dlouhodobě produkuje nekvalitní zákony, které nedostatečně a podle nejasných pravidel regulují oblast zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví.

K netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - nemalou měrou přispívá i trh, respektive

jím generovaná selhání. Trh, tedy v našem případě přesněji řečeno jednotlivé soukromé stavební firmy, tlačí na upřednostnění svých často nekvalitních nabídek. Aby prosadily svůj individuální zájem oproti veřejnému zájmu, snaží se nabídnout příslušnému rozhodovateli často nějakou výhodu a žádají za to akceptování své nabídky. Stavební firmy také neposkytují rozhodovateli všechny důležité informace vážící se k jejich nabídce, které by je v očích rozhodovatele mohly znevýhodnit oproti konkurenci a dopouštějí se tak informační asymetrie (a podílí se tak na neprůhlednosti rozhodovacího procesu). Často se též utvářejí na straně soukromých stavebních firem monopoly, které opanují trh ve stavebními zakázkami v daném regionu a jejich představitelé udržují nadstandardní a neprůhledné vztahy s byrokraty, což vede k tomu, že ti je automaticky upřednostňují v neprospěch kvalitnějších nabídek jiných firem. V tendrech tak vítězí pro veřejnost dražší a nevýhodnější nabídky, negativní vliv na blahobyt lidí neúčastnících se této činnosti je tak evidentní.

Podobně jako stát a trh i neziskový sektor se podílí na vytváření podmínek pro to, aby mohlo dojít k netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech). Máme na mysli především to selhání neziskového sektoru, které se dá pojmenovat jako absence občanských iniciativ tam, kde by byly potřebné. Jinými slovy, jen málo neziskových organizací i jednotlivých zástupců veřejnosti se snaží dlouhodobě kontrolovat, jakým způsobem rozhodovatelé zadávají veřejné stavební zakázky. Absence této dobrovolné aktivity pak vede k tomu, že rozhodovatelé se dopouštějí častěji netransparentních rozhodnutí, protože nad sebou necítí tlak veřejné kontroly.

K všem výše popsaným selháním může dojít jak z důvodů sledování osobního zisku/posílení moci rozhodovatele/zájemce o veřejnou zakázku ve stavebnictví, tak kvůli jejich nekompetenci zastávat příslušný úřad/pozici v dané stavební firmě.

2.7 Shrnutí teoretických východisek

V předcházející části práce jsme se teoreticky pokusili vymezit problém, kterým se budeme dále zabývat - netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech).

Navrhli jsme definici netransparentnosti a vysvětlili, co chápeme pod pojmem veřejná zakázka.

Zároveň jsme definovali soubor faktorů, které podle nás způsobují netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - a jejich vznik a působení jsme se pokusili vysvětlit na teoretické bázi. Postupovali jsme přitom od nejelementárnějších článků k obecnějším:

- netransparentnost jako důsledek deprivantství a masochismu;
- netransparentnost jako důsledek korupce;
- netransparentnost jako důsledek selhávání byrokratických organizací;
- netransparentnost jako důsledek selhávání státu, trhu a občanského sektoru jako regulátorů činnosti lidí.

V následující části práce se budeme zabývat praktickými východisky zkoumaného problému. Zaměříme se především na to:

- kdo jsou hlavní aktéři v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) a jaká je jejich role;
- podle jakého zákona a jakými pravidly se řídí zadávání veřejné stavební zakázky;
- jak je v Česku strukturovaný trh s veřejnými stavebními zakázkami;
- jak vypadá příklad dobré praxe: zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) ve Švédsku, který nám může sloužit jako inspirace pro návrh, jak změnit proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na úrovni krajských měst v Česku tak, aby byl více transparentní.

3. ČÁST – Praktická východiska

3.1 Vymezení aktérů v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech

V procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - na úrovni krajských měst - vystupuje řada aktérů, které můžeme shrnout do následujících šesti skupin:

- zadavatel;
- uchazeč;
- státní úřady (reprezentovány především Ministerstvem pro místní rozvoj);
- kontrolní instituce (kontrolní instituce samosprávy, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, nepřímo policie);
- neziskové organizace (v Česku především Transparency International) a zájmové skupiny;
- veřejnost a média.

Všem se nyní budeme věnovat detailněji a zaměříme se především na to, jakou roli v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - na úrovni krajských měst - hrají.

a) zadavatel

Veřejným zadavatelem, tedy tím, kdo veřejnou stavební zakázku zadává uchazečům o jejich realizaci, mohou být dle zákona o veřejných zakázkách č. 40/2004 Sb. vedle dalších i jednotlivá krajská města.

V každém krajském městě v Česku mají zadávací proces veřejných zakázek ve stavebnictví na starosti pracovníci odboru veřejných zakázek/komise pro výběrové řízení. Ti veřejnou stavební zakázku vypíší na základě politického rozhodnutí příslušné městské rady, respektive zastupitelstva (každý z odpovědných činitelů, kdo na úrovni krajského města učiní rozhodnutí vypsát veřejnou stavební zakázku, by měl při svém rozhodnutí brát na zřetel veřejný zájem a rozhodnutí o realizaci veřejné stavební zakázky by tak měl přizpůsobit zájmům veřejnosti, zároveň by měl sledovat vize a cíle své organizace, dlouhodobé záměry, měl by pracovat s dostupnými zdroji). Ačkoliv impuls realizovat veřejnou stavební zakázku často přichází od komunálních volených politiků, klíčovým článkem v celém procesu je úředník-rozhodovatel (člen odboru veřejných zakázek), který má celý proces

zadávaní veřejné stavební zakázky na starosti a tím pádem má monopol i na veškeré informace.

Postup pracovníků odboru veřejných zakázek je následující: poté, co je stanoveno vypsání veřejné stavební zakázky, vyhlásí jednu z možných forem výběrového řízení.³²

Měli by přitom postupovat podle Ochrany (2004) dle následujícího klíče:

- vymežit předmět plnění veřejné zakázky, uvést adresu zadavatele;
- stanovit dobu a místo plnění veřejné zakázky;
- určit dobu a místo pro podání nabídek;
- určit požadavky na prokázání kvalifikačních předpokladů uchazečů;
- stanovit způsoby hodnocení nabídek;
- stanovit požadavky na jednotný způsob zpracování nabídkové ceny včetně platebních podmínek a stanovit podmínky překročení výše nabídkové ceny;
- stanovit místo otevírání obálek s nabídkami, zadávací lhůtu, místo a dobu pro podávání nabídek;
- stanovit dobu konání prohlídky místa plnění veřejné zakázky, resp. dobu, kdy lze nahlédnout do dokumentace.

Po vyhlášení, respektive uzavření soutěže na veřejnou stavební zakázku rozhodovatelé jednotlivé nabídky vyhodnotí. Zákony nijak nepamatují na to, jestli ti, co stanoví kritéria a vypisují veřejné stavební zakázky, a ti, co nabídky hodnotí, mohou či nesmí být titíž lidé.

Jaká budou hodnotící kritéria záleží na tom, jak je příslušný odbor veřejných zakázek nastaví. Může brát v potaz například: hospodárnost, efektivnost nákladů, účelnost, čistou současnou hodnotu, výnosnost, dobu splácení, vnitřní výnosové procento, termíny, reference nebo realizační riziko či kombinaci více těchto kritérií.

Obecně lze nicméně kritéria rozdělit do dvou skupin: ekonomická výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídková cena.

Pracovníci odboru veřejných zakázek mají v tom, jaká stavební firma a podle jakého klíče bude v procesu výběrového řízení na veřejnou stavební zakázku vybrána, klíčovou roli (formulují cíle, které má daná veřejná stavební zakázka splnit; definují zadání, vybízí zájemce na účasti ve výběrovém řízení a hodnotí jejich nabídky, z nichž vybírají jednu vítěznou).

³² Zákon o veřejných zakázkách definuje čtyři typy, více následující kapitola - *Právní úprava zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni.*

V této souvislosti je důležité upozornit na to, že jejich průměrný plat se pohybuje kolem třiceti tisíc korun hrubého.³³ Vzhledem k tomu, že často rozhodují o velkém objemu peněz - stamilionech či miliardách, mohou být kvůli výši svého platu logicky méně odolní vůči různým korupčním nabídkám.

b) uchazeč

Uchazeči³⁴ o veřejné komunální stavební zakázky se v krajských městech rekrutují z oblasti soukromých firem, které se zabývají stavebnictvím. Jsou to ekonomické subjekty, které vystupují vůči ostatním jako konkurenti a ve vztahu k zadavateli jako potencionální realizátoři zakázky. (Ochrana, 2004) Do veřejných stavebních tendrů se přihlašují na základě vybidnutí, respektive po zveřejnění informací o konání příslušné soutěže a překládají podle stanovených kritérií svoji nabídku. Zákon jim nijak nenařizuje, aby svoji nabídku zveřejnili.

c) státní úřady

Hlavním garantem zákonného zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni a hlavním legislatorem v této oblasti je Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), do jehož kompetence veškeré veřejné zakázky spadají. V rámci tohoto ministerstva byl zřízen odbor veřejných investic, jehož úkolem je:

- metodické řízení procesu zadávání veřejných zakázek podle stávající právní úpravy;
- podílí se na tvorbě příslušné legislativy a jejím sladováním s předpisy Evropské unie;
- vypracovává odborná stanoviska pro vedení ministerstva;
- zastupuje ministerstvo v mezíresortních pracovních skupinách u evropských a světových organizací v oblasti veřejných zakázek.

Odbor rovněž spustil internetový portál o veřejných zakázkách a koncesích, kde jsou statistiky o veřejných zakázkách od roku 2005, seznam kvalifikovaných dodavatelů, seznam systémů certifikovaných dodavatelů a rejstřík koncesních smluv.³⁵

³³ Tento údaj autor práce zjistil na základě anonymního rozhovoru s několika z nich. Zdroje blíže nespecifikujeme, protože jejich požadavek bylo zachování anonymity.

³⁴ Zákon o veřejných zakázkách pracuje rovněž s pojmem dodavatel a zájemce, blíže viz následující kapitola *Právní úprava zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni*.

³⁵ Bohužel zveřejňované statistiky jsou velmi obecné.

d) kontrolní instituce

Existují dva způsoby, jak krajská města kontrolovat, nakořik zadávají veřejné stavební zakázky v souladu se zákonem (a tedy i transparentně) a nakořik ne. Kontrolu lze rozdělit na tzv. vnitřní a vnější.

Vnitřní kontrola je prováděna prostřednictvím kontrolního výboru nebo komise města (nemá silné sankční pravomoci), jejichž členové jsou volení členové zastupitelstva, ve vedení je pak často zástupce nejsilnější opoziční strany. Dalším nástrojem vnitřní kontroly je interní audit, který si dané krajské město zadává u soukromé auditorské firmy. Auditóři by měli být nezávislí na odpovědných osobách, měli by mít odbornou certifikaci, neměli by mít možnost kontrolovat svoji bývalou činnost a měli by mít přístup ke všem relevantním dokumentům. Problém vnitřní kontroly je v tom, že nemusí být nezávislá. V případě kontrolního výboru jde o provázanost a spřízněnost opozičních politiků s vládnoucími (na místní úrovni existují velmi silné vzájemné vazby), v případě zadávání interního auditu jde o to, že auditor získává od vedení příslušného krajského města lukrativní zakázku a tomu může přizpůsobit svoji vůli něco „objevit“.

Vnější kontrolu mají právo provádět dvě nezávislé instituce - Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).³⁶ Pravomoci NKÚ jsou ale omezené: před jeho kontrolou může více než šest tisíc českých měst a obcí ročně ukrýt zhruba tři čtvrtiny svých rozpočtů, tedy sto padesát miliard korun (Kundra, 2004). Jde o peníze vybrané krajskými radnicemi z daní nebo získané prodejem obecních nemovitostí, pozemků, případně dalšími komerčními aktivitami. NKÚ má dnes možnost kontrolovat pouze ty stavební projekty, které byly na komunální úrovni financovány z peněz městem získaných ze státního rozpočtu nebo z různých evropských strukturálních fondů. Jestliže NKÚ shledá v těch stavebních projektech, které kontrolovat může, nějaké pochybení, veřejně na něj upozorní nebo může podat trestní oznámení na policii na neznámého nebo konkrétního pachatele. Udělovat pokuty nemá NKÚ ze zákona dovoleno.

Samostatnou pravomoc kontrolovat zákonnost udělení veřejné stavební zakázky na komunální úrovni - v krajských městech - má policie a její jednotlivé složky (v rámci policie nicméně neexistuje žádný specializovaný útvar, který by se

³⁶ Pravomocím ÚOHS se věnujeme podrobněji v následující kapitole - *Právní úprava zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni*.

přímo oblasti veřejných stavebních zakázek věnoval). Ta může konat buď z vlastní vůle (na základě informací z tisku, na základě vlastních informací) nebo na základě trestního oznámení (na neznámého nebo konkrétního pachatele). Policie nemá, shledá-li nějaké pochybení, právo vyměřit příslušnému městu pokutu. Ze zákona ale může daného „provinilce“ ve spolupráci se státním zástupcem na základě relevantních důkazů obvinít. O vině či nevině pak rozhoduje nezávislý soud.

e) neziskové organizace a zájmové skupiny

Dalším aktérem, který může hrát v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni - v krajských městech - důležitou roli, jsou neziskové organizace. V Česku se stavebním zakázkám dlouhodobě věnuje pouze jedna taková organizace - mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI). Ta především sleduje, nakolik jsou stavební zakázky na komunální úrovni zadávány transparentně, respektive netransparentně, jaké jsou tzv. místní vazby mezi rozhodovateli a uchazeči o veřejné stavební zakázky, jak celý proces ovlivňuje korupce atd. Mimo to TI monitoruje i legislativu v oblasti veřejných zakázek a snaží se upozornit na problémová místa jednotlivých zákonů (TI má možnost tyto zákony připomínkovat, což často ostatně dělá). Role TI je především v oblasti působení na veřejné mínění a politiky na centrální a komunální úrovni tak, aby byl proces zadávání veřejných stavebních zakázek co nejvíce transparentní.

Vedle neziskových organizací jako TI, které se zaměřují na korektní zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni, hrají svoji roli v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek i různé zájmové skupiny, často velmi složitě identifikovatelné. Jejich cílem je ovlivnit zadavatele tak, aby stavební zakázku přidělili stavební firmě, pro kterou pracují, respektive zastupují její zájmy nebo je k ní váží nějaké vazby a vztahy.

f) veřejnost a média

Zástupci veřejnosti mohou být spolutvůrcem veřejné stavební zakázky na krajské komunální úrovni (dané krajské město o zbudování dané stavby rozhodne na základě diskuse s občany, dojde tak k realizaci jejich preferencí), nebo mohou hrát aktivní kontrolní roli (podle zákona č. 106/1999Sb., o svobodném přístupu k informacím má každý právo žádat jednotlivé krajské radnice o poskytnutí relevantních dokumentů vážících se k dané veřejné stavební zakázce), či mohou na dané komunální nebo

celostátní rozhodovatele vyvíjet nátlak, jsou-li se způsobem průběhu výběrového řízení nebo s realizací dané stavební zakázky nespokojení, tak aby došlo ke změně. Každý občan má rovněž právo obrátit se na kontrolní instituce (kontrolní výbor daného města, NKÚ, ÚOHS, policii) s podnětem k prošetření, zda byla daná veřejná stavební zakázka realizována podle platných zákonů a pravidel, a to v jakékoliv fázi výběrového řízení.

Vedle zástupců veřejnosti jsou klíčovým aktérem rovněž média, která často upozorňují na problematické okolnosti v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni (v krajských městech), což někdy vede k pozitivním změnám v dané oblasti.

3.2 Právní úprava zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (se zaměřením na krajská města)

Problematiku zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) upravuje především zákon o veřejných zakázkách, který schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 17. prosince 2003. K jeho vyhlášení ve sbírce zákonů došlo 5. února 2004 pod č. 40/2004 Sb. a účinnosti nabyl 1. května 2004. Zákon tak navázal na svého předchůdce - zákon č. 199/1994 Sb. o veřejných zakázkách, který nabyl účinnosti 1. ledna 1995.

Ke změně zákona došlo v roce 2003 kvůli vstupu Česka do Evropské unie, kdy země musela v souladu s unijními úpravami implementovat příslušné předpisy Společenství. Podívejme se nyní na jeho nejdůležitější instituty a vymeze si základní terminologii s ohledem na námi sledovanou oblast - zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.

Vymezení pojmu veřejné zakázky

Právním vymezení veřejné zakázky jsme se zabývali v úvodu práce, proto nyní jen stručně. Zákon definuje veřejnou zakázku jako zakázku na

„dodávky, služby nebo stavební práce (...), u níž předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky přesáhne 2 000 000 Kč.“³⁷

Veřejnou zakázkou je tedy jakákoliv dodávka, služba nebo stavební práce,³⁸ jejíž předpokládaná cena přesahuje dva miliony korun. Předpokládaná cena se určí jako celková cena dodávky, služby nebo stavebních prací; v případě, že zadavatel chce uzavřít smlouvu na dodávky nebo služby na dobu neurčitou, je pro stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky rozhodující celková výše plnění za čtyři roky. (Nývlt a Picková, 2005 In Ondračka, 2005)

³⁷ <<http://www.sbirkazakonu.cz/web/lexdata.nsf>> [cit. 2007-05-03]

³⁸ Veřejnou zakázkou na stavební práce je dle zákona veřejná zakázka na provedení:

- a) nové stavby;
- b) stavební změny dokončené stavby;
- c) udržovací práce na stavbě;
- d) odstranění stávající stavby nebo
- e) jakýchkoli stavebních prací, které odpovídají požadavkům určeným zadavatelem, včetně stavebních prací pořizovaných s využitím zprostředkovatelských nebo podobných služeb poskytovaných zadavateli jinou osobou.

Stavebními pracemi se rozumějí rovněž montážní práce související s prováděním staveb a stavebních prací. Veřejnou zakázkou na stavební práce je též veřejná zakázka, jejímž předmětem je kromě provedení stavebních prací rovněž projektová a inženýrská činnost, týkající se těchto prací.

Veřejné zakázky, tedy i stavební, jsou zákonem rozděleny na tzv. podlimitní a tzv. nadlimitní. Limit je stanoven částkou dva miliony korun, nad tuto částku lze veřejné stavební zakázky považovat za nadlimitní. Na zakázky nad dva miliony korun, tedy na zakázky nadlimitní, se musí vypisovat výběrové řízení a jejich zadávání podléhá směrnicím EU. Zakázky pod dva miliony korun, tedy podlimitní, musí zadavatel zadat transparentním a nediskriminačním způsobem za cenu obvyklou v místě plnění.

Zákon zakazuje dělení veřejných zakázek, tedy i stavebních, na několik dílčích plnění tak, aby se zadavatelé nemohli dostat mimo režim zákona.

Vymezení pojmu zadavatel

Veřejným zadavatelem, tedy tím, kdo veřejnou zakázku ve stavebnictví zadává zájemcům o jejich realizaci, je dle zákona:

- Česká republika;
- státní příspěvková organizace;
- územní samosprávný celek a v případě hlavního města Prahy a statutárních měst též městský obvod nebo městská část, a jimi řízené a zřizované příspěvkové organizace;
- Fond národního majetku České republiky; Pozemkový fond České republiky; Státní fond; Česká národní banka; Český rozhlas; Česká televize; Česká konsolidační agentura; zdravotní pojišťovna; dobrovolný svazek obcí a jiná právnická osoba, pokud byla zřízena zákonem nebo na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a je financována převážně veřejnými zadavateli, nebo je veřejnými zadavateli řízena nebo veřejní zadavatelé jmenují více než polovinu členů v jejím správním, řídicím nebo kontrolním orgánu;
- jiná právnická nebo fyzická osoba, zadává-li zakázku na dodávky, služby nebo stavební práce, která je z více než 50 % financována veřejným zadavatelem;
- podnikatel, jestliže je ovládán veřejným zadavatelem, nebo jehož podnikání je podmíněno udělením oprávnění, které mu poskytuje zvláštní nebo výhradní práva;
- zadavatelem může být společně i několik zadavatelů, mají-li svoje vzájemná práva a povinnosti a vztahy k třetím osobám smluvně upraveny.

Vymezení pojmu dodavatel

Dodavatelem veřejné stavební zakázky je právnická nebo fyzická osoba, která:

- poskytuje služby;

- dodává zboží;
- provádí stavební práce.

Vymezení pojmu zájemce

Zájemcem o veřejnou stavební zakázku je dodavatel, který:

- podal ve stanovené době žádost o účast v užším řízení nebo v jednacím řízení s uveřejněním;
nebo kterého:
- zadavatel vyzval k účasti v jednacím řízení bez uveřejnění.

Vymezení pojmu uchazeč

Uchazeč o veřejnou stavební zakázku je buď:

- dodavatel, který ve stanovené době podal nabídku v otevřeném řízení;
nebo:
- zájemce, který ve stanovené době podal nabídku v užším řízení nebo v jednacím řízení s uveřejněním.

Upravení způsobů zadání veřejné zakázky

Zákon počítá se čtyřmi druhy zadávacích řízení na přidělení veřejných stavebních zakázek:

- otevřené zadávací řízení;
- užší zadávací řízení;
- jednací řízení s uveřejněním;
- jednací řízení bez uveřejnění.

V otevřeném zadávacím řízení zadavatel oznamuje neomezenému počtu dodavatelů (fyzickým a právnickým osobám) svůj záměr zadat veřejnou stavební zakázku. Po tomto oznámení dodavatelé začnou předkládat své nabídky. Lhůta, která se začíná odpočítávat dnem oznámení výběrového řízení, pro podání nabídky u nadlimitních veřejných zakázek nesmí být kratší než 52 dnů, u podlimitních zakázek pak 36 dnů.

V rámci užšího zadávacího řízení zadavatel vybízí neurčitý počet dodavatelů, aby předložili žádost o účast. Posléze na základě předložených žádostí zadavatel vybírá konkrétní zájemce s tím, že mají předložit svoji nabídku. Počet zájemců musí být v rozmezí od pěti do dvaceti, a musí být přesně stanoven již v oznámení užšího

zadávacího řízení. Lhůta pro předložení žádosti o účast v užším zadávacím řízení nesmí být kratší než 37 dnů, lhůta pro podání nabídky nesmí být u nadlimitní zakázky kratší než 40 dnů, u podlimitní pak 36 dnů.

K jednacímú řízení s uveřejněním přistupuje zadavatel tehdy, když v předchozím výběru prostřednictvím otevřeného nebo užšího zadávacího řízení došlo k podání pouze neúplných nabídek. Zadavatel, přistoupí-li k výběru formou jednacímú řízení s uveřejněním, nesmí výrazně změnit původní podmínky zadávacího řízení. Zadavatel se rovněž může rozhodnout pro tento druh zadávacího řízení, jestliže z důvodů povahy plnění nebo rizik s tím spojených nelze dopředu určit celkovou cenu předmětu plnění, nebo jestliže jsou stavební práce uskutečňovány jen z důvodů výzkumu a vývoje. Lhůty pro jednacímú řízení s uveřejněním jsou následovné: v čase ne kratším než 37 dnů doručí zájemci o získání veřejné zakázky své žádosti. Když je zadavatel obdrží, vyzve zájemce k jednání a předložení nabídky. Zadavatel vždy vyzve tolik zájemců, kolik dopředu stanovil v oznámení o zahájení jednacímú řízení s uveřejněním. Toto číslo ale nesmí být nižší než tři.

Při jednacímú řízení bez uveřejnění postupuje zadavatel tak, že uveřejněním oznamuje jednomu nebo určitému omezenému počtu dodavatelů svůj záměr zadat veřejnou stavební zakázku a vybízí je k jednání. Tento druh zadávacího řízení může být použit pouze v následujících třech případech:

- v předchozím otevřeném řízení nebo užším řízení nebyly podány žádné nabídky nebo nabídky splňující zadávací podmínky a zadavatel podstatně nezměnil zadávací podmínky;
- veřejná stavební zakázka může být plněna z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodu ochrany práv průmyslového a jiného duševního vlastnictví pouze určitým dodavatelem;
- veřejnou stavební zakázku je nezbytné zadat v naléhavém případě z důvodu krizového stavu a není možno veřejnou zakázku zadat v jiném zadávacím řízení.

Prostřednictvím jednacímú řízení bez uveřejnění zadavatel veřejné stavební zakázky rovněž realizuje zadání tzv. víceprací (v našem případě dodatečných stavebních prací).

Úprava kritérií pro zadání veřejné zakázky

Zadavatel veřejných stavebních zakázek má podle zákona výběr ze dvou možných kritérií, která při zadávání veřejné stavební zakázky může stanovit:

- ekonomická výhodnost nabídky;
- nejnižší nabídková cena.

Jestliže se zadavatel veřejné stavební zakázky rozhodne jako relevantní stanovit kritérium ekonomické výhodnosti nabídky, musí již v oznámení zadávacího řízení přesně definovat podle jakých dílčích kritérií se bude při posuzování nabídek řídit. Dílčím kritériím je vždy v procentech přiřazena váha. Dílčí kritéria pro zadání veřejné stavební zakázky jsou například:

- provozní náklady;
- požadavky na údržbu;
- technické, jakostní, ekologické nebo funkční vlastnosti předmětu veřejné zakázky.

Jestliže se zadavatel rozhodne stanovit jako základní kritérium nejnižší cenovou nabídku, pak jediným kritériem, podle kterého se posuzují nabídky zájemců o veřejné stavební zakázky, je předložená cena na realizaci dané veřejné stavební zakázky.

Úprava jmenování hodnotící komise

Aby zadavatel mohl kvalifikovaně posoudit nabídky uchazečů, musí ustanovit k tomu příslušnou hodnotící komisi. Komise musí mít alespoň pět členů, z nichž nejméně třetina musí mít odbornou způsobilost odpovídající posuzování druhu té které veřejné stavební zakázky. Minimálně jeden člen hodnotící komise musí být zástupce zadavatele, v našem případě příslušného úřadu krajského města. Zástupce zadavatele může být buď zaměstnanec daného úřadu nebo volený zástupce, tedy politik. Vedle stálých členů hodnotící komise musí být zadavatelem vybráni i jejich zástupci pro případ, že by stálí členové nemohli svoji funkci například kvůli vážné nemoci vykonávat. Zákon stanoví, že členové hodnotící komise nesmí být ve věci rozhodování o příslušné veřejné stavební zakázce podjatí, a to tak, že se:

- nesmí podílet na zpracování dané nabídky;
- nesmí mít osobní zájem na zadání příslušné veřejné zakázky;
- s uchazeči je nesmí spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr.

O své nepodjatosti musí na prvním jednání komise členové této komise sepsat zprávu, která je následně archivována.

Jestliže cena veřejné stavební zakázky přesahuje částku 200 milionů, respektive 300 milionů korun, musí hodnotící komisi ustanovit věcně příslušný ministr nebo vláda na návrh věcně příslušného ministra.

Úprava posouzení a hodnocení nabídek

Při posouzení se hodnotící komise zaměřuje především na to, zda nabídky zájemců splňují všechny podmínky vypsané v oznámení zadávacího řízení. V případě, že nějaká z těchto podmínek není zájemcem splněna, hodnotící komise jej vyřadí a zadavatel jej následně ze soutěže vyloučí. V procesu hodnocení nabídek postupuje hodnotící komise na základě kritérií stanovených zadavatelem v oznámení zadávacího řízení. Pokud je kritériem nejnižší nabídková cena, vybere hodnotící komise cenově nejnižší nabídku. Pokud je kritériem ekonomická výhodnost nabídky, posuzuje hodnotící komise zájemce podle dopředu stanovených dílčích kritérií a jim procentně přiřazené váhy a na tomto základě vypracuje pořadí od ekonomicky nejvýhodnější po nejméně výhodnou nabídku.

Úprava možnosti zjednání nápravy ze strany zájemců o veřejné zakázky

Jestliže se zájemce o získání veřejné stavební zakázky cítí poškozen průběhem výběrového řízení, může se domáhat zjednání nápravy prostřednictvím námítky. Ta musí být zadavateli doručena nejpozději do 15 dnů od doručení oznámení o přidělení veřejné stavební zakázky. Ne více než do deseti dnů po obdržení námítky pak musí zadavatel doručit stěžovateli svoji reakci, zda stížnosti vyhoví či nikoliv a proč. Jestliže zadavatel námítce nevyhoví, nesmí dalších 60 dnů od obdržení námítky uzavřít s vybraným vítězem výběrového řízení smlouvu. Během této doby se totiž může stěžovatel obrátit na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který může průběh zadání veřejné stavební zakázky a výběr výherce na základě stížnosti stěžovatele přezkoumat. Stěžovatel musí svoji stížnost ÚHOS doručit maximálně do deseti kalendářních dnů, které se počítají od doby, kdy stěžovatel obdržel od zadavatele negativní stanovisko k jeho námítce. Jestliže zadavatel neodpoví stěžovateli na jeho námítky v odpovídajících zákonných lhůtách, má stěžovatel právo obrátit se na zadavatele do 25 dnů od odeslání svých námitek zadavateli. Obrátí-li se zadavatel sám na ÚHOS, musí zaplatit správní poplatek 30 000 Kč a zároveň musí složit kauci ve výši 1% nabídkové ceny, tato kauce však nemůže být vyšší než 1 000 000 Kč. Kauce propadá, jestliže ÚHOS stěžovateli nevyhoví a jestliže

neshledá, že zadavatel porušil zákon. V opačném případě stěžovatel kauci získává zpět v plné výši. Ze zákona má ÚOHS rovněž právo přezkoumat z vlastního rozhodnutí jakékoliv úkony zadavatelů do 3 let od jejich provedení. ÚOHS rozhoduje především o tom, zda byla veřejná stavební zakázka přidělena odpovídajícím, tedy zákonným způsobem. Kromě posouzení zákonného průběhu zadávání veřejné stavební zakázky (ÚOHS může v krajním případě ze zákona zastavit realizaci dané veřejné stavební zakázky) má Úřad právo vybidnout zadavatele k nápravě případných pochybení a uložit mu i pokutu (zadavateli i dodavateli) a to až do výše deseti milionů korun nebo 5% ceny dané veřejné stavební zakázky. Proti rozhodnutí Úřadu je možné podat soudní přezkoumání k Nejvyššímu správnímu soudu.

Úprava zadávání tzv. víceprací

O tzv. vícepracích mluví zákon jako o dodatečných či souvisejících pracích, dodávkách nebo službách, které nebyly součástí původní veřejné stavební zakázky. Zadání víceprací je možné jen prostřednictvím jednacního řízení bez uveřejnění po splnění zákonných podmínek:

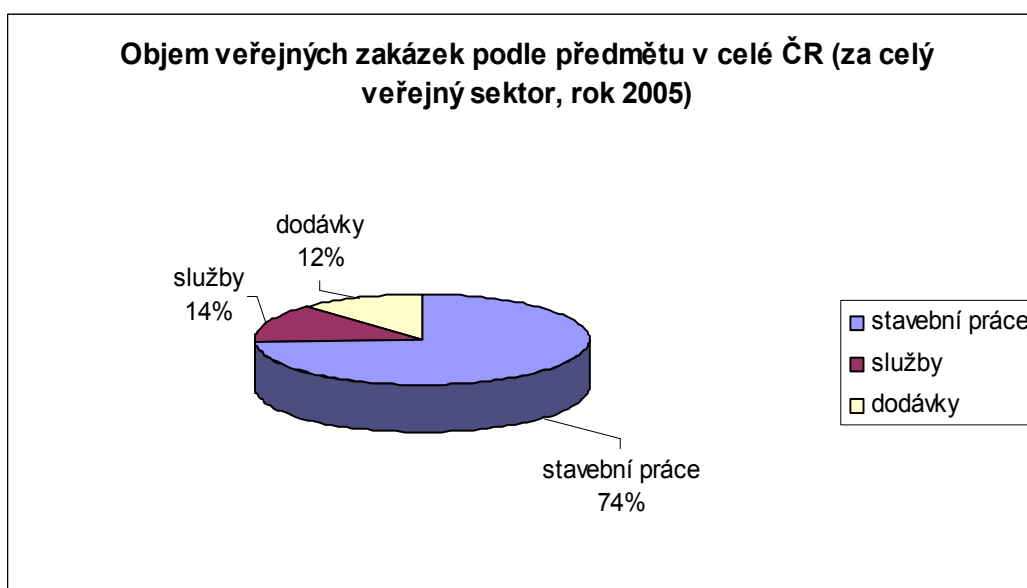
- zakázka bude zadána témuž dodavateli;
- dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby nemohou být technicky nebo ekonomicky odděleny od původní zakázky, aniž by toto oddělení způsobilo újmu zadavateli, anebo toto oddělení je možné, ale dodatečné práce nebo dodatečné služby jsou nezbytné pro dokončení původní zakázky.

V případě, že zákonné podmínky splněné nejsou, musí zadavatel realizovat vícepráce jako novou veřejnou zakázku v otevřeném nebo užším zadávacím řízení.

3.3 Velikost a struktura trhu veřejných zakázek ve stavebnictví v Česku

Data o tom, jak velký byl trh s veřejnými zakázkami ve stavebnictví na komunální úrovni v rozmezí od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 ³⁹ jsou nedostupná (v této kapitole proto uvádíme jen dostupné údaje za pozdější období). Ministerstvo pro místní rozvoj, které má problematiku na starosti, si totiž o věci nedělalo statistiky a přehledy a žádné jiné databáze nejsou k dispozici. Do shromažďování alespoň nějakých dat se ministerští úředníci pustili teprve v roce 2006. První údaje, které ministerstvo oficiálně zveřejnilo, jsou tedy za rok 2005 ⁴⁰ a jsou převážně za celý veřejný sektor. Lze z nich vyčíst, že českému trhu s veřejnými zakázkami jasně dominuje zadávání stavebních zakázek:

Graf č. 1



Zdroj: zpracováno podle dat MMR

Z grafu je patrné, že v roce 2005 představovaly veřejné zakázky ve stavebnictví v celém Česku 55% všech realizovaných veřejných zakázek. Vyjádřeno v absolutních číslech pak na veřejné zakázky ve stavebnictví bylo v roce 2005 vyčleněno 101.336.361.538 korun, na všechny veřejné zakázky dohromady pak 183.669.969.075 korun, což představuje 100% trhu s veřejnými zakázkami v daném období. Přepočítáno na počet zadaných veřejných zakázek v roce 2005 jich ve

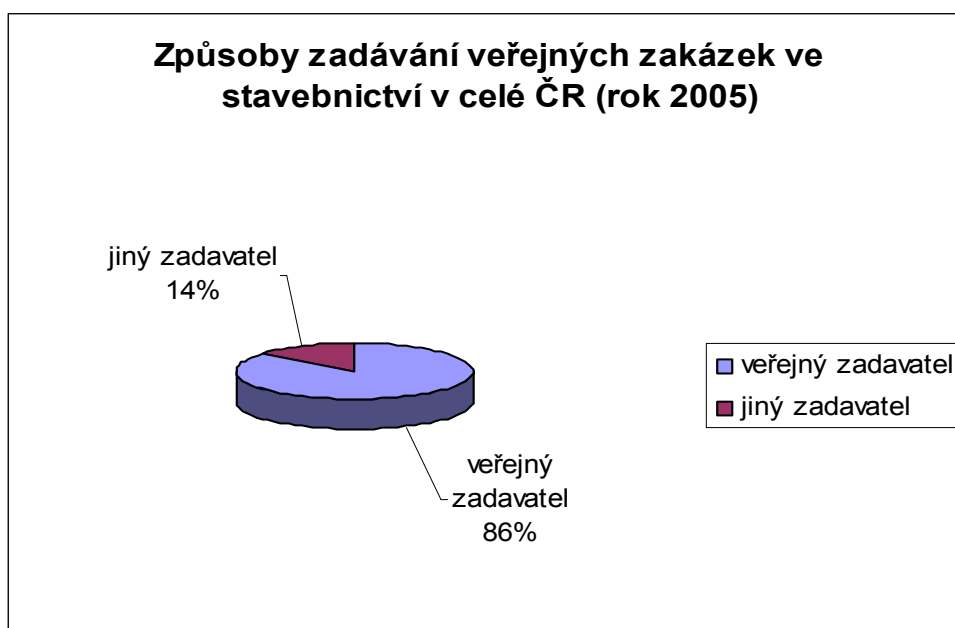
³⁹ Daným obdobím se zabýváme ve výzkumné části práce.

⁴⁰ Za rok 2006 MMR dosud data nezveřejnilo, proto je zde nemůžeme prezentovat.

stavebnictví bylo uskutečněno 4.397, všech veřejných zakázek včetně těch v segmentu stavebnictví pak bylo realizováno 7.242.

Velká většina veřejných zakázek ve stavebnictví byla v roce 2005 v ČR zadána prostřednictvím veřejného zadavatele, celkem 3.906 v hodnotě 86.976.549.332 korun (86%). Zbytek, tedy 491 veřejných zakázek v sumě 14.359.812.206 korun (14%) bylo zadáno jiným způsobem:

Graf č. 2



Zdroj: zpracováno podle dat MMR

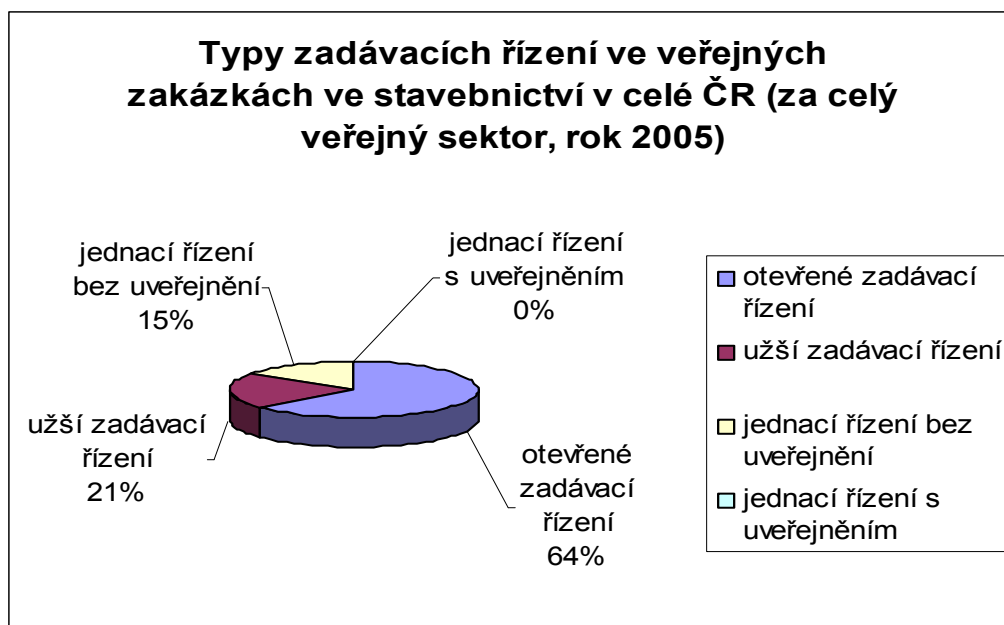
Zaměříme-li se na to, jaký typ zadávacího řízení u veřejných zakázek ve stavebnictví v roce 2005 v celé ČR převažoval, dojdeme k tomu, že největší objem zakázek byl udělen v otevřeném zadávacím řízení - 1.989 zakázek v hodnotě 64.672.769.531 korun (63,8%).

Druhým nejčastějším způsobem zadání veřejné zakázky ve stavebnictví v daném období bylo užší zadávací řízení, které bylo použito v 967 případech, což představuje sumu 21.035.383.402 korun (20,7%).

Třetím nejvíce užívaným druhem zadání veřejné zakázky ve stavebnictví bylo jednací řízení bez uveřejnění, takto bylo realizováno celkem 1.438 zakázek v ceně 15.607.759.895 korun (15,4%).

Nejméně častým způsobem zadání veřejné zakázky ve stavebnictví v roce 2005 bylo jednací řízení s uveřejněním, které proběhlo pouze ve 2 případech v hodnotě 14.143.096 korun (0.1%).

Graf č. 3



Zdroj: zpracováno podle dat MMR

Podle MMR mezi pět nejvýznamnějších zadavatelů veřejných zakázek ve stavebnictví v Česku v roce 2005 patřili v tomto pořadí:

- 1) Správa železniční dopravní cesty;
- 2) Ředitelství silnic a dálnic ČR;
- 3) České dráhy;
- 4) Česká republika - Ministerstvo obrany;
- 5) OKD.

Zaměříme-li se na to, jak byly veřejné zakázky ve stavebnictví rozloženy v jednotlivých krajích Česka, zjistíme, že v největším cenovém objemu byly realizovány v Jihomoravském kraji, naopak v nejmenším cenovém objemu to bylo v Královéhradeckém kraji.

Tab. č. 1: Veřejné zakázky ve stavebnictví v celé ČR podle krajů (za celý veřejný sektor, řazeno podle cenového objemu)

pořadí	Místo plnění	Počet VZ	Cena VZ v Kč.
1.	Jihomoravský kraj	513	12 494 066 692
2.	Olomoucký kraj	291	11 506 681 309
3.	Středočeský kraj	395	11 227 918 242
4.	Praha hl.m.	576	11 013 065 918
5.	Moravskoslezský kraj	513	10 020 686 739
6.	Ústecký kraj	239	7 522 879 396
7.	Jihočeský kraj	347	7 449 735 851
8.	Zlínský kraj	238	6 851 518 967
9.	Kraj Vysocina	265	5 623 129 458
10.	Pardubický kraj	228	4 986 067 786
11.	Liberecký kraj	152	3 554 205 974
12.	Plzeňský kraj	233	3 426 703 963
13.	Karlovarský kraj	171	2 992 343 667
14.	Královéhradecký kraj	230	2 840 446 108
15.	Celkem kraje	4399	101733137808

Zdroj: MMR

Až dosud jsme se zabývali veřejnými zakázkami ve stavebnictví, na nichž se podílel celý veřejný sektor.

Data vztahující se k veřejným zakázkám ve stavebnictví uskutečněným prostřednictvím krajských měst nejsou zdaleka tak komplexní.

Ministerstvo pro místní rozvoj například nezveřejňuje, jaký způsob výběrového řízení byl v jednotlivých krajských městech u veřejných stavebních zakázek nejčastější a jaký naopak méně často preferován nebo to, jaká firma byla při získávání veřejných stavebních zakázek nejúspěšnější a jaká naopak nikoliv atd.

Omezená data k veřejným zakázkám ve stavebnictví realizovaných v jednotlivých krajských městech jsou k dispozici pouze od roku 2005 a zatím jen za tento rok.

Budeme-li analyzovat to, v jaké ceně to které krajské město udělilo veřejné zakázky ve stavebnictví, zjistíme, že objemově co do ceny nejvíce veřejných zakázek ve stavebnictví realizovali v roce v Brně a objemově co do ceny nejméně naopak v Hradci Králové.

Tab. č. 2: Veřejné zakázky ve stavebnictví za jednotlivá krajská města (řazeno podle cenového objemu)

pořadí	Místo plnění	Počet VZ	Cena VZ v Kč
1.	Brno-město, Brno-venkov	249	5 990 955 186
2.	Pardubice	78	2 454 047 680
3.	Ostrava-město	173	2 403 807 517
4.	Ústí nad Labem	43	2 328 266 509
5.	Liberec	55	1 997 481 049
6.	Plzeň-město, Plzeň-Jih, Plzeň-Sever	123	1 907 897 509
7.	Zlín	66	1 784 693 901
8.	Karlovy Vary	62	1 478 878 314
9.	Olomouc	77	1 389 484 242
10.	České Budějovice	87	1 350 321 198
11.	Jihlava	60	1 231 063 864
12.	Hradec Králové	67	600 144 806

Zdroj: MMR

Více dat vážících se k veřejným stavebním zakázkám realizovaným ve zdejších krajských městech není veřejně k dispozici.⁴¹

⁴¹ A MMR je neposkytlo ani na vyžádání autorovi této práce.

3.4 Příklad dobré praxe aneb transparentní proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - ve Švédsku

Od ledna do července 2006 jsem měl možnost studovat v švédském Falunu v rámci výměnného evropského programu Socrates.⁴² Vedle náročného studijního plánu jsem se snažil zjistit, jakým způsobem se ve Švédsku, jedné z nejméně zkorumpovaných zemí světa,⁴³ probíhá proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni, především na úrovni tamních krajských měst.

V této kapitole se pokusím popsat některé vybrané zajímavé momenty švédské praxe,⁴⁴ které můžou sloužit jako inspirace pro Česko.

Předně je důležité upozornit na to, že ve Švédsku při zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni - v krajských městech - na rozdíl od Česka převažuje poptávkový přístup. Rozhodovatel vždy zjišťuje (ať už referendem nebo jinou formou, například prostřednictvím veřejných setkání s občany daného města) preference veřejnosti a až podle nich se rozhoduje, kterou a v jaké podobě, bude veřejnou stavební zakázku realizovat. Jinými slovy: mimo nutných staveb jako jsou kanalizace nebo různé inženýrské sítě, rozhodovatel k realizaci té které stavby přistupuje až poté, co se pro její realizaci vysloví významná část veřejnost. Lidé se tak aktivně podílejí na tom, jak budou veřejné zdroje (většinou z jimi odváděných vysokých daní) využity.

Jestliže se vysloví pro konkrétní projekt, mají větší zájem kontrolovat transparentní způsob jeho realizace, a je pak menší šance, že budou veřejné zdroje využity neefektivně (složitěji se navíc daří prosadit projekty, jejichž realizace je odvislá od klientelistických vztahů mezi rozhodovateli a danou stavební firmou).

Na absolutizaci role politiků, respektive rozhodovatelů, kteří by k veřejnosti přistupovali z role nabízetelů, aniž by si zjišťovali jejich preference a brali na zřetel jejich očekávání, autor nenarazil ani v jednom z oslovených krajských měst.⁴⁵

⁴² Studoval jsem v padesátipěti tisícovém městě Falun, ve vnitrozemské provincii Dalarna, na Högskolan Dalarna.

⁴³ Podle údajů mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI). Například v roce 2006 se Švédsko umístilo v indexu CPI (Index vnímání korupce) na 6. nejlepší místo (co do nejnižší míry rozšíření korupce) ze 163 sledovaných zemí.

⁴⁴ Záměrně jsem tuto kapitolu pojal jako výběr inspirativních momentů, nikoliv jako komparaci s Českem. Ta by totiž výrazně prodloužila délku práce, mimo to hlavní náplní této práce není komparace se Švédskem.

Než se budeme zabývat samotným procesem zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni (v krajských městech), zastavme se u příčin toho, proč se ve Švédsku obecně nedaří netransparentnímu jednání. Klíčem k tomu je podle Peterssona (1994) výchova v rodinách a ve škole. Vzdělávací proces je nastaven tak, aby vychovával odpovědné občany, kteří se nebojí individuálně se rozhodovat, angažovat se ve věcech veřejných a kriticky přemýšlet. V hodinách občanské výchovy a etiky jsou děti učeny, co je korupce, co je netransparentní jednání, jak se má chovat odpovědný politik a jak ho k takovému chování občanským postojem přivést, když tak nečiní (v Česku se těmito tématům dlouhodobě věnuje malá pozornost). Výchova k občanství je ve Švédsku silně akcentovaná (Rojas, 2001 nebo Andersson, 2002 a Hajighasemi, 2004), jakákoliv forma korupce, klientelismu, podvádění, netransparentního jednání je dlouhodobě nekompromisně potírána. Jestliže například student podvádí na zkoušce je téměř jisté, že na to ostatní studenti upozorní, aniž by to kdokoliv vnímal jako udávání.

Zvnitřnělá etika, osvojení si toho, že jednat mravně a v souladu s morálkou je nezbytné a správné, se následně projevuje do života a fungování občanské společnosti. Jestliže by chtělo vedení nějakého města realizovat významnější stavební zakázku a neinformovalo by o tom občany daného města, zvedne se proti tomu vlna kritiky. V čele bude stát vždy jeden nebo více občanských spolků, ať už etablovaných nebo při této příležitosti vzniklých. Cílem je jediné: zabránit rozhodovatelům, aby obcházeli veřejný zájem.

Na transparentní zadávání veřejných zakázek (tedy i těch ve stavebnictví na úrovni krajských měst) dohlíží několik organizací jako je například švédská pobočka protikorupční organizace Transparency International.

Pod Úřadem vlády funguje specializovaná instituce věnující se zadávání veřejných stavebních zakázek - NOU (Nämnden för offentlig upphandling). Má na starosti především dohlížet na to:

- jestli jsou veřejné zakázky zadávány v souladu se zákonem (je tvůrcem legislativy v této oblasti);
- aby byly veřejné zakázky zadávány efektivně a nedocházelo k nehospodárnému využití veřejných zdrojů;

⁴⁵ Dotazování bylo provedeno formou emailové korespondence v následujících dvanácti krajských městech: Falun, Gävle, Göteborg, Jönköping, Kiruna, Luleå, Malmö, Östersund, Örebro, Umeå, Uppsala a Sundsvall.

- aby byly veřejné zakázky zadávány transparentně;

a také:

- pravidelně vydává časopis k veřejným zakázkám, pořádá semináře a konference k tomuto tématu;
- vytváří základní rámec pro řádné zadávání veřejných zakázek;
- sladuje švédské právo s právem evropským v oblasti veřejných zakázek.

Na rozdíl od Česka nemá proces zadávání veřejných stavebních zakázek v jednotlivých krajských městech na starosti jeden odbor s několika úředníky. Naopak v daném městě má proces zadávání veřejných stavebních zakázek v kompetenci vždy několik odborů, jejichž zaměstnanci se pravidelně střídají v různých pozicích (jedni vypisují tendry, další stanovují hodnotící kritéria nabídek, jiní provádějí hodnocení nabídek; na těchto místech pak dochází k vzájemné rotaci). Je tak dosaženo toho, že o zakázce nerozhoduje dlouhodobě omezený počet lidí, což vede k větší průhlednosti celého procesu. Například ve Falunu, kde jsem pobýval, měli veřejné stavební zakázky na starosti tyto odbory:

- Trafik och fritidsförvaltningen (rekonstrukce parků a náměstí, sportovišť, oprava ulic, infrastruktura, kanalizace);
- Kommunfastigheter (stavby škol, školek, domů pro invalidy);
- Kommunfastigheter (obytné domy);
- Ekonomikontoret (kontrola třech předcházejících odborů).

Celý rozhodovací proces je přístupný veřejnosti (až na zákonné výjimky) a je elektronicky a písemně dokumentován (dokumentaci musí každá radnice archivovat a předložit ji zpětně na vyžádání jakémukoliv zájemci a to bez průtahů). Tajné není na rozdíl od Česka například to, kdo jak na zasedání rady nebo zastupitelstva hlasuje.

Někdy (není to ale pravidlem) je do výběrových komisí na veřejné stavební zakázky v krajských městech přizván zástupce veřejnosti, aby tak bylo dosaženo tzv. laického prvku - rozhodovatelé jsou pod větší veřejnou kontrolou, čímž se zvyšuje tlak na transparentnost jejich rozhodování a jednání.

Každý komunální rozhodovatel o veřejných stavebních zakázkách se musí řídit etickým kodexem, který si každá radnice stanoví sama. Největší stavební firmy, jako například Skanska, mají rovněž svůj vnitřní etický kodex, kterým je každý její zaměstnanec vázán.

Některé radnice krajských měst (i falunská) mají vytvořenou černou listinu soutěžitelů, kdo se na ni dostane, nemůže být napříště přizván do soutěže o

jakoukoliv veřejnou zakázku. Na listinu jsou zapsáni ti, kteří byli přichyceni při korupci, zkrasování informací, nečestném soutěžení nebo netransparentním jednání.

Každý komunální rozhodovatel v procesu veřejných stavebních zakázek (na úrovni krajského města) absolvuje minimálně jednou ročně školení, jak zadávat zakázky transparentně, studuje (i formou stáží v zahraničí), jaká je obvyklá praxe v jiných evropských zemích a jaké jsou nové trendy v této oblasti.

Proces zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni - v krajských městech - reguluje ve Švédsku tzv. Lagen om offentlig upphandling (Zákon o veřejných zakázkách) z 1. ledna 1992. Zákon se vztahuje na zadávání všech veřejných stavebních zakázek (ale i všech nestavebních), které zadává centrální vláda, regionální vlády, municipalita, vládní agentury a veřejnoprávní instituce, fondy, soukromé společnosti, na které stát deleguje výkon státní správy. Základní principy zákona jsou tyto:

- **nediskriminace:** zakazuje diskriminaci na základě národnosti, nikdo nesmí dostat při udělení zakázky přednost z jakýchkoliv důvodů před ostatními, třeba kvůli své regionální příslušnosti;
- **princip rovného zacházení:** všichni uchazeči mají stejná práva, musí být s nimi nakládáno na základě principu rovnosti, všichni musí dostat stejné informace ve stejný čas;
- **princip transparentnosti:** proces udělování veřejných zakázek musí být transparentní, otevřený a předvídatelný, podmínky soutěže musí být jasné a jednoznačné;
- **princip proporcionality:** uchazeč o získání veřejné zakázky musí podnikat v oboru, který se k udělení veřejné zakázky přímo vztahuje;
- **princip vzájemného uznávání:** dokumenty a certifikáty vydané v jednom státě, musí být akceptovány v ostatních státech EU.

Zadávání stavebních zakázek je podle zákona možné třemi způsoby:

- **otevřenou procedurou** (všichni mohou požádat o udělení veřejné zakázky bez omezení, poté, co je to autoritou veřejně oznámené; se zájemci o zakázky se nevedou negociace);
- **omezenou procedurou** (přihlásit se může kdokoli; oznámení o vypsání soutěže musí obsahovat požadavky, které uchazeči musí splnit, aby byli připuštěni do dalšího kola výběru; uchazeči následně požádají o možnost ucházet se tendru, administrativa

pak ze seznamu uchazečů vybere ty, kteří splňují jí vyhlášená kritéria - nejméně pět, ne více než dvacet zájemců; s uchazeči o zakázku se nevedou vyjednávání);

- **vyjednávací procedurou** (zadavatel osloví přímo několik vybraných firem, s nimiž pak následně vede negociace - s jedním nebo více firmami; tato forma výběru dodavatele může být použita jen ve výjimečných případech, definovaných zákonem).

Hodnotícím kritériem pro výběr veřejné stavební zakázky je buď „nejnižší cena“, nebo nabídka „nejvíce ekonomicky výhodná“. Jestliže se rozhoduje podle „nejvíce ekonomicky výhodné“ nabídky, musí být dopředu oznámena „měkká“ kritéria hodnocení. Pro zákon je charakteristický princip publicity: během soutěže jsou všechny nabídky utajené, po jejím skončení a vyhlášení vítěze musí naopak úřad zveřejnit vítěznou nabídku a i všechny ostatní nabídky (na rozdíl od Česka). Každý má právo dokumenty pokaždé, kdy chce, studovat, příslušný úřad/zadavatel mu to musí umožnit.

Na rozdíl od Česka jde každá „vícepráce“ a dodatečné cenové navýšení výherní nabídky na účet dodavatele.

Transparentní proces zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni - v krajských městech - je přímo odvislý od svobodného a co nejširšího přístupu k informacím. Švédové můžou být v tomto smyslu příkladem pro řadu zemí včetně Česka. V roce 1776 tamní Parlament schválil tzv. Tryckfrihetsförordningen (Zákon o svobodě tisku), který má sílu ústavního zákona a který všem lidem zajišťuje přístup k požadovaným informacím. Norma vychází z principu, že demokracie vyžaduje participaci na jejím budování a diskusi o tom, co je veřejný zájem. Kvalifikovaná diskuse může být uskutečnitelná jen v případě, že všichni lidé mají zajištěn přístup k informacím. Díky přístupu k informacím může veřejnost kontrolovat veřejnou správu a politiku a odhalovat netransparentní procesy a korupční jednání a budovat tak více transparentní a efektivní veřejnou správu.

Všechny veřejné dokumenty musí být dle tohoto zákona evidované (ve veřejném registru), aby o nich byl přehled a byly pak snadno dohledatelné. Žádost o poskytnutí informace může být vznesena ústně nebo písemně a úřad jí musí vyhovět. Každý žadatel má právo číst dokument s požadovanými informacemi na místě. Jestliže dokument nemůže být čten, úřad musí poskytnout takové technické vybavení, aby byl dostupný. Úřad má povinnost dokument přepsat, přehrát, ofotografovat a to za příslušný poplatek, který je ze zákona jasně stanoven tak, aby neodrazoval žadatele od podání žádosti. Dokument musí být vydán v nejbližší možné

lhůtě od vznesení požadavku, prodleva není dovolená. Úředník nemá právo požadovat od tazatele jeho jméno, ani to, k čemu dotyčný dokument vyžaduje. Jestliže úřad odmítne dokument vydat, je možné jej získat soudním rozhodnutím. V případě, že soud rozhodne o žádosti kladně (tomu se tak ve většině případů ostatně děje), nemá autorita právo dále odmítat vydání dokumentu. Výjimku ze zákona tvoří utajené dokumenty vážící se k těmto oblastem:

- a) bezpečnost království a jeho vztahy se zahraničními státy a organizacemi;
- b) centrální fiskální politika;
- c) inspekce a kontrola prováděná veřejnou autoritou;
- d) zájem na prevenci kriminality;
- e) veřejný ekonomický zájem;
- f) ochrana lidského jednice;
- g) prevence před zvířaty a rostlinami.

Na rozdíl od Česka ale o utajení nemůže rozhodnout vláda, tuto pravomoc má pouze parlament a to svým většinovým rozhodnutím. Najít konsensus na „utajení“ je v parlamentu daleko složitější než na úrovni kabinetu.

Shrnutí: Proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - ve Švédsku může v mnoha ohledech sloužit jako přinejmenším zajímavá inspirace pro Česko. Nejdůležitější místa jsme se pokusili v této kapitole popsat. Za nejvíce přínosné nicméně považujeme to, co jsme zdůraznili na začátku této kapitoly - a sice, že ve Švédsku převažuje na rozdíl od Česka poptávkový přístup zadávání veřejných stavebních zakázek nad přístupem nabídkovým (na úrovni krajských měst). Tím, že je veřejnost aktivním spoluvůrcem a ovlivňovatelem politiky jí zvolených rozhodovatelů a zaměstnanců veřejných úřadů, kteří v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni (v krajských městech) rozhodují, se významně zvyšuje tlak na transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví v krajských městech. Nutno říct, že transparentnost díky tomu není ve Švédsku jen často skloňovaným přáním, ale spíše každodenní realitou.

4. ČÁST - Výzkum

4.1 Metody výzkumu

Výzkumným cílem práce je zjistit, jestli na komunální úrovni - v krajských městech - dochází v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví k netransparenci a co ji způsobuje.

K naplnění tohoto cíle jsme se rozhodli provést výzkum ve čtyřech vybraných krajských městech Česka: v Brně, Liberci, Olomouci a Ostravě v to v období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004.⁴⁶

Počet výše uvedených krajských měst byl vybrán s ohledem na rozsahové možnosti této diplomové práce. Čtyři konkrétní krajská města pak byla vybrána losováním ze všech krajských měst.⁴⁷

Užité metody výzkumu byly zvoleny tak, aby splňovaly kritéria stanovená cílem práce a vyplývající z výzkumných otázek.

Z kraje je důležité zdůraznit, že až dosud nikdo v Česku souhrnně za všechna krajská města nezjišťoval:

- v jakém objemu se veřejné zakázky ve stavebnictví na komunální úrovni realizují;
- jaké firmy a s jakými nabídkami je nejčastěji dostávají;
- jaký typ výběrového řízení rozhodovatelé preferují;
- jestli vítězné firmy vyhrávají s nejnižšími cenovými nabídkami;
- kdo na daném úřadě rozhoduje v různých stupních o zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví a jestli mezi rozhodovateli dochází k rotaci;
- zda jsou jednání přístupná veřejnosti a jestli je tzv. „laický prvek“ součástí rozhodování o přidělení veřejných zakázek ve stavebnictví;
- zda se úředníci při rozhodování řídí etickým kodexem a zda radnice řízení se podle etického kodexu požadují i po zaměstnancích soutěžících stavebních firem;
- zda si daný úřad vede tzv. „černou listinu soutěžitelů“, tedy firem, které se v minulosti dopustili korupčního nebo netransparentního jednání a kterým tudíž příslušná municipalita z těchto důvodů neumožňuje účastnit se vypisovaných tendrů;

⁴⁶ Autor absolvoval studijní praxi v Transparency International v červenci 2005 a výzkum, který zde během svého měsíčního působení prováděl, byl zaměřen na předcházející období. Data, která díky zaštitění se renomovanou mezinárodní protikorupční organizací autor získal a která tvoří část výzkumu, by bez její záštity nezískal. I proto není výzkum zacílený i na rok 2005 a 2006. Ačkoliv se autor pokoušel od jednotlivých sledovaných krajských měst za oba roky data obdržet, ta to opakovaně odmítala a nebylo v autorových finančních možnostech se s radnicemi soudit. Pětiletý cyklus je pak zvolen proto, že můžeme problém sledovat v delším časovém horizontu.

⁴⁷ Provedli jsme náhodný výběr losováním ze všech čtrnácti krajských měst. Dopředu jsme si stanovili, že počet krajských měst, která budeme analyzovat, je čtyři. Každé krajské město mělo stejnou šanci, že bude vylosované.

- jestli a jak jsou úředníci školeni a vzdělávání v tom, jak správně udělovat veřejné zakázky ve stavebnictví.

Shromáždit relevantní soubor dat o výše zmiňovaných otázkách a následně je interpretovat z pohledu zkoumaného jevu - netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), je cílem výzkumné části této práce.

Jako metodu, která může přinést soubor indikativních dat ve výše vyjmenovaných oblastech, byl zvolen dotazník. Výzkum formou dotazníku byl uskutečněn v rámci měsíční studijní praxe⁴⁸ autora této práce v české pobočce mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI), která autorem získaná data následně využila pro svůj výzkumný záměr v projektu „*Veřejné zakázky*“.

Vedle dotazníkové metody byla provedena i analýza informací z vybraných českých médií. Pomocí této metody lze totiž nejlépe realizovat záměr zjistit, jestli a nakolik udělování veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - konkrétním stavebním firmám souvisí s tím, že dotyčná firma finančně sponzorovala nebo sponzoruje politické strany politiků nebo přímo politiky a rozhodovatele, kteří o udělování veřejných zakázek ve stavebnictví rozhodují nebo jim a příslušným úředníkům poskytuje jiné výhody. Jinými slovy, jde o to zmapovat, jak se na netransparentním procesu udělování veřejných zakázek ve stavebnictví podílí korupce, respektive klientelismus a různé nadstandardní a neprůhledné vazby mezi rozhodovateli a těmi, o nichž se rozhoduje.

Třetí a poslední výzkumnou metodou uskutečněnou v této práci je analýza dokumentů a zákonů. Ta je vztažena především k analýze příslušné legislativy a dokumentů vztahujících se k zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech).

⁴⁸ Uskutečnila se v červenci 2005.

4.2 Výzkumné otázky

Má většinou jedna firma za sledované období (od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004) v příslušném krajském městě (Brno, Liberec, Olomouc, Ostrava) monopol na získávání veřejných stavebních zakázek nebo si mezi sebe dělí veřejné zakázky více firem rovnoměrně?

Cílem je vytvořit detailní mapu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví ve sledovaných krajských městech.

Jaké faktory umožňují netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech?

Cílem je zjistit, co netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - způsobuje.

Který z těchto faktorů nejvíce přispěl k netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech ?

Cílem je zjistit, zda existuje jeden dominantní faktor, který deformuje transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - nebo jde o paletu různých vzájemně provázaných faktorů.

Lze v jednotlivých sledovaných krajských městech vysledovat působení shodných faktorů, které způsobují netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví nebo se v různých krajích Česka faktory mění dle krajských specifik?

Cílem je zjistit, jestli jsou faktory způsobující netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - universální nebo souvisí s daným místem.

Došlo ve sledovaném období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví ke změnám v čase (v krajských městech) - z pohledu netransparentnosti procesu?

Cílem je zjistit, jestli a nakolik se zvyšuje nebo snižuje netransparentnost procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - v delším časovém horizontu.

4.3 Popis metod a důvodů, které vedly k jejich výběru a stanovení cílů metod

4.3.1 Dotazník

Vzhledem k šíři problematiky a vzhledem k možnosti jasně formulovat otázky jsme se rozhodli využít v hledání odpovědi na řadu důležitých výzkumných otázek dotazníkovou metodu. Pomocí dotazníku jsme zjišťovali fakta k námi sledovanému problému.

Dotazování bylo provedeno jednou, a sice v červenci 2005.

Dotazník mapoval vždy pětileté období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004. Sledování delšího časového úseku nám umožnilo zachytit změny v čase a lépe odhalit netransparentní místa v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.

Dotazník jsme prostřednictvím elektronické pošty poslali vždy příslušnému tajemníkovi nebo tajemnici primátora daného krajského města, po jeho odeslání jsme vždy svůj záměr a požadavky příslušné osobě vysvětlili v telefonickém rozhovoru.⁴⁹

Osobním rozhovorem se tak zvýšila pravděpodobnost, že dotazník bude vyplněn a jeho návratnost tak bude úspěšná. Dotazník byl ve všech případech vyplněn a vrácen osloveným tajemníkem/tajemnicí krajského města, na základě pro něj zpracovaných dat od jeho podřízených.

Za poskytnutí informací žádné město při vrácení dotazníku nepožadovalo finanční úhradu spojenou s vyhledáváním informací, ačkoliv to předem v jednom případě - tajemník Brna - avizoval s tím, že vyhledávání dat je komplikované, a proto jejich žadatel bude muset za jejich zpracování uhradit částku v objemu několika desítek tisíc korun. Tato žádost byla ale následně jako neopodstatněná zrušena primátorem Brna Richardem Svobodou (ODS).

Dotazník byl koncipován tak, aby jeho vyplněním došlo k získání co největšího množství informací k analyzovanému problému. Kvůli náročnosti vyhledávání dat (analyzované radnice si nevedou statistiky k pokládaným otázkám), autor stanovil limit na to, o kterých veřejných zakázkách ve stavebnictví chce poskytnout příslušná data. Limit byl definován po konzultaci se zástupci české

⁴⁹ V Brně tajemníkovi Pavlu Loutockému, v Liberci Markovi Řeháčkovi, v Olomouci Janu Večeřovi a v Ostravě Aleně Kartouskové. Přímo dotazování tedy byli čtyři lidé.

pobočky Transparency International cenovou výší zakázky: autor požádal o poskytnutí informací o všech stavebních zakázkách nad deset milionů korun.⁵⁰

Informace, které příslušné radnice krajských měst poskytovaly, vycházely tedy ze všech zakázek nad částku deset milionů korun, které daný magistrát, jeho jednotlivé městské části a všechny městské akciové společnosti ve sledovaném období realizovali. O dané informace nebyly žádány jednotlivé městské části a organizace města individuálně, komplexní data vždy na žádost poskytnul příslušný magistrát krajského města.

Dotazování bylo provedeno formou jedenácti otázek a k nim se vážících podotázek. Jak bylo avizováno, vždy osobě zastávající stejnou pracovní pozici v daném krajském městě - tajemníkovi/tajemnici primátora.

Dotazník nelze považovat za reprezentativní, protože byl proveden pouze na omezeném vzorku krajských měst vybraných náhodným losováním. Přestože výběr splňuje kritéria náhodného výběru, považujeme dotazník spíše za sondu, která může ukázat na symptomatické problémy. Na základě této sondy lze nicméně v budoucnu přistoupit k podrobnějšímu zkoumání problému.

Cíle dotazování

Výsledky dotazování by měly významně napomoci odpovědět na řadu výzkumných otázek.

V první řadě jde o to vytvořit mapu, jakým stavebním firmám a v jaké hodnotě jsou veřejné zakázky ve stavebnictví udělovány ve vybraných krajských městech Česka.

Následně by mělo dotazování přinést odpověď na to, kde dochází k netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - a co k této netransparentnosti přispívá a vytváří ji.

V neposlední řadě by pak mělo dotazování ukázat i to, zda lze na jednotlivých sledovaných radnicích krajských měst vysledovat shodné znaky netransparentnosti v procesu udělování veřejných zakázek ve stavebnictví nebo se v různých místech Česka tento netransparentní proces liší dle krajových specifik a rovněž zda existuje jeden dominantní faktor netransparentnosti či je jich více. A také zda dochází ve

⁵⁰ Objem vyhledávání zakázek pod tento cenový limit by byl pro radnice tak náročně zpracovatelný, že by informace nebyly schopné poskytnout. Jednotlivé radnice to ostatně dopředu avizovali.

sledovaném období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) ke změnám v čase - z pohledu jeho netransparentnosti.

Otázky byly záměrně stanoveny tak, aby se odpovědím na ně nesnažili úředníci vyhnout nebo je nějak zkreslit ve svůj prospěch.

Otázky a podotázky užití při dotazování prostřednictvím dotazníku

Vzhledem k tomu, že byly na jednotlivých radnicích krajských měst oslovovány osoby na stejné pracovní pozici – tajemník/tajemnice příslušného primátora krajského města, byl všem osloveným zaslán tentýž dotazník se stejným okruhem otázek.⁵¹

- 1) Kolik veřejných stavebních zakázek ve výši nad 10 milionů korun Vaše radnice a její příspěvkové organizace za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 zadala?*
- 2) V jaké celkové hodnotě byly zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 nad vymezený cenový limit realizovány?*
- 3) Které firmy a v jaké hodnotě zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 získaly?*
 - rozepište jednotlivé zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 jednotlivě, s časovým vymezením a finančním vyčíslením*
- 4) Jakým způsobem u jednotlivých zakázek probíhala výběrová řízení?*
 - rozepište typ výběrového řízení*
 - proč jste zvolili právě tento typ výběrového řízení*
- 5) S jakou nabídkou každá jednotlivá firma výběrové řízení vyhrála?*
 - jaké byly nabídky ostatních uchazečů?*

⁵¹ Podrobněji: Příloha č. 2 - Dopis s žádostí o informace o veřejných zakázkách ve stavebnictví posílaný tajemníkům jednotlivých sledovaných krajských měst.

- došlo při realizaci zakázky k dodatečnému cenovému navýšení, v jaké výši a proč?

6) Dochází a podle jakých kritérií na Vašem úřadě k rotaci rozhodovatelů mezi různými stupni rozhodování v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví?

7) Jsou jednání o přidělení veřejné zakázky ve stavebnictví přístupná veřejnosti?

- je vždy v komisi zabývající se výběrem veřejné zakázky přítomen zástupce veřejnosti, jak často je tam zván?

- jsou tato jednání dokumentována (písemně, elektronicky)?

- je následně tato dokumentace přístupná veřejnosti, v jaké formě a za jakých podmínek?

8) Řídí se Vaši úředníci a politici při zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví etickým kodexem?

- co je jeho obsahem?

- kdy byl přijat?

9) Vyžadujete po firmách, které zvete do tendrů na veřejné zakázky ve stavebnictví, aby Vám předložili svůj etický kodex, kterým se řídí, a vyžadujete, aby se etickým kodexem řídily?

10) Vede si Váš úřad tzv. černou listinu soutěžitelů - tedy firem, které se v minulosti dopustily korupčního nebo netransparentního jednání a které kvůli tomu napříště nepřipouštíte do výběrových řízení na veřejné stavební zakázky?

11) Kolik a jaká školení absolvovali Vaši politici a úředníci za sledované období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 z důvodu osvojení a zlepšení dovednosti zadávat transparentně veřejné zakázky ve stavebnictví?

4.3.2 Analýza informací z vybraných médií

Detailně zmapovat nakolik udělování veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - souvisí s korupcí nebo klientelismem respektive s různými místními nadstandardními netransparentními vztahy a vazbami mezi rozhodovateli a zaměstnanci stavebních firem je nemožné. Protože korupce a klientelismus se často odehrává bez přítomnosti svědků v utajení, nelze identifikovat absolutní počet případů, kdy k těmto nekalým praktikám dochází. Žádná výzkumná metoda tedy nedokáže přinést v tomto smyslu vyčerpávající odpověď, a bude tudíž vždy jen indikativní.

Vědomi si této nesnáze, rozhodli jsme se zvolit analýzu informací z vybraných médií se záměrem pátrat po tom, jestli a nakolik udělování veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - souvisí s tím, že dotyčná stavební firma například finančně sponzorovala nebo sponzoruje politické strany politiků, kteří o přidělení veřejných zakázek ve stavebnictví rozhodují; politiky nebo úředníky a rozhodovatele přímo nebo jim poskytuje jiné výhody a naopak. Tedy šlo o to odhalit, zda a nakolik korupce a klientelismus a nadstandardní neprůhledné místní vztahy a vazby souvisí s udělováním veřejných zakázek ve stavebnictví.

Pomocí provedení analýzy informací z vybraných médií jsme získali alespoň částečný přehled o problematice případů udělování veřejných stavebních zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), na které média v námi sledovaném pětiletém období upozornila.

Následně jsme identifikovali kontext sdělení a jeho důležitost a získaná data interpretovali.

Pro potřeby této práce jsme si zvolili vzorek hlavních médií: čtyři celostátní deníky (Hospodářské noviny, Lidové noviny, MF DNES a Právo), regionální Deníky Bohemia a Moravia a jejich mutace a ostatní místní regionální média (Liberecké noviny, Moravskoslezský deník, Olomoucký deník, Rovnost), tři celoplošné televize (ČT, Nova, Prima), dva zpravodajské týdeníky (Týden a Respekt), jeden společenský týdeník (Reflex) a Literární noviny. Své pozorování jsme zaměřili na námi sledované období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004.

Analýza informací z vybraných médií byla provedena pomocí elektronické databáze Newton I.T.⁵² na základě řetězení a kombinování námi vybraných klíčových slov podle pro tento účel nabízené vyhledávací metody:⁵³

Klíčová slova:

- *veřejná/é zakázka/y*
- *stavebnictví*
- *firma/firmy*
- *společnost/společnosti*
- *Brno/IMOS*
- *Liberec/Syner*
- *Olomouc/Skanska*
- *Ostrava/Tchas*
- *politik*
- *komunální politik*
- *radní/rada*
- *zastupitel/zastupitelstvo*
- *primátor*
- *podezřelá zakázka/podezřelé zakázky*
- *klientelismus*
- *korupce*
- *střet zájmů*
- *sponzorování*
- *ÚOHS*
- *NKÚ*
- *policie*
- *vyšetřování*

⁵² V Česku jde o největší agenturu zabývající se archivováním tištěných i elektronických médií. Data jsou zde shromažďována od roku 1996. Databáze a speciální vyhledávací programy jsou zpoplatněné, autor do nich měl přístup díky české pobočce mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI) a své práci v týdeníku Respekt.

⁵³ Slova pro vyhledávání byla vybrána s ohledem na cíl, který si autor stanovil pro tuto výzkumnou metodu.

Cíle analýzy informací z vybraných médií

Cílem bylo získat data o tom, nakolik je udělování veřejných zakázek ve stavebnictví (na úrovni krajských měst) provázané a souvisí s korupcí, klientelismem a netransparentními místními vztahy a vazbami mezi rozhodovateli a těmi, o nichž se rozhoduje. Výsledek analýzy informací z vybraných médií by měl buď napomoci potvrdit tezi, že zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví je spojeno s výše zmiňovanými nekalými a netransparentními jevy, nebo spíše ukázat, že tato obecně vžitá představa je jen mýtus.

4.3.3 Analýza dokumentů a zákonů

Analýza dokumentů a zákonů se soustřeďuje především na analýzu zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zákona 159/2006 Sb., o střetu zájmů a zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a jejich následným novelizacím. Analýza dokumentů se zaměřuje především na obsah zkoumaných dokumentů souvisejících s procesem zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.

Cíle analýzy dokumentů a zákonů

Hlavním cílem analýzy zákonů 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, 159/2006 Sb., o střetu zájmů a 106/1999 Sb., o svobodném přístupu je odhalit problematická místa příslušných zákonů z pohledu netransparentnosti zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví (směrem ke krajským městům). Z analýzy by tedy mělo vyplynout, jaké části zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zákona 159/2006 Sb., o střetu zájmů a zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím mohou způsobovat netransparenci při zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.

Analýza dokumentů má pak především napomoci orientovat se ve zkoumaném problému a umožnit hlubší vhled do problematiky s cílem zmapovat, jestli existuje na centrální nebo regionální úrovni analýza zkoumaného problému a rovněž i strategie boje proti netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.

4.4 Výsledky výzkumu a jejich interpretace

4.4.1 Výsledky dotazníkového šetření

Jak jsme již uvedli, dotazování proběhlo v červenci 2005 v rámci studijní praxe v české pobočce mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI). Průzkum ve vybraných čtyřech krajských městech prováděl autor této práce v TI sám (naformuloval otázky dotazníku, komunikoval s příslušnými městy, vyhodnocoval jejich odpovědi).

Dotazování se týkalo zjišťování dat o procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - z pohledu jeho možné netransparentnosti.

Osloveny byla čtyři krajská města: Brno, Liberec, Olomouc a Ostrava.

Dotazování probíhalo formou dopisování prostřednictvím elektronické pošty s tajemníky/tajemnicí příslušného primátora.

Dotazník obsahoval jedenáct základních otázek a soubor podotázek.

Poměr přijatých a nepřijatých dotazníků

Každé z oslovených krajských měst odevzdalo vyplněný dotazník ve stanovené zákonné lhůtě. Návratnost tedy byla stoprocentní. Vůle podílet se na dotazování a zveřejnit některé dosud nepublikované informace vyplývala u primátorů oslovených krajských měst z toho, že dotazování zastřešovala renomovaná instituce - Transparency International. Tím se výrazně zvýšila šance, že dotazníky budou řádně a v zákonné lhůtě vráceny vyplněné.

Vlastní dotazování

Nyní budeme uvádět data a odpovědi, které jsme dotazováním získali za sledované pětileté období; a to vždy za všechna zkoumaná čtyři krajská města.

1) Finanční objem zadávaných veřejných stavebních zakázek za sledovaná krajská města

Žádné z oslovených krajských měst dosud nezveřejnilo kolik a v jaké výši zadá každoročně stavebních zakázek. Nikdo tak neví, jaké prostředky na tyto účely to které krajské město vyčleňuje. Cílem této otázky je získat data, která by napomohla

vytvoření alespoň základní představy, jaké prostředky krajská města na veřejné stavební zakázky dávají.

Otázka: *Kolik veřejných stavebních zakázek ve výši nad 10 milionů korun Vaše radnice a její příspěvkové organizace za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 zadala?*

Nejvíce veřejných zakázek ve stavebnictví co do objemu finančních prostředků realizovalo za sledované období město Brno. To rozdalo veřejné stavební zakázky v celkové hodnotě 9.212.467.380 korun (zakázky za 6.533.933.080 získaly jednotlivé firmy; 2.678.534.300 pak konsorcia skládající se z dvou a více firem). Celkem město Brno uskutečnilo ve sledovaném období 130 zakázek ve stavebnictví.

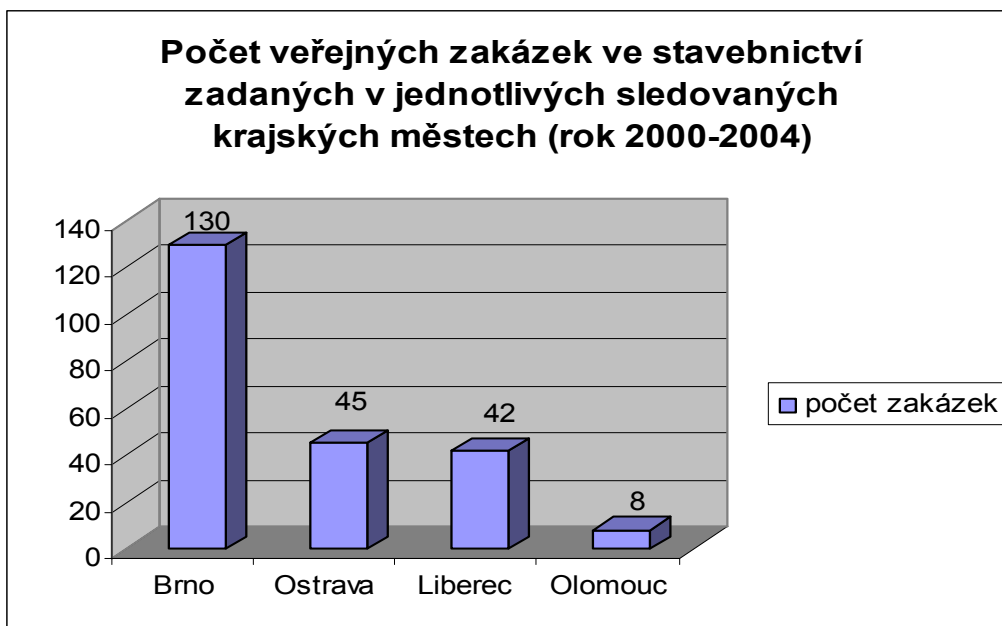
Za Brnem se umístila Ostrava, které uskutečnila 45 stavebních zakázek za 2.746.648.801 korun (jednotlivým uchazečům je přidělila za 2.138.946.661 korun; v případě konsorcií pak vyplatila 607.702.140 korun).

Následoval Liberec se 42 stavebními zakázkami za 2.679.935.858 korun.

Nejméně investovala do veřejných stavebních zakázek Olomouc, která uskutečnila 8 stavebních zakázek v celkové hodnotě 626.728.149 korun (zakázky za 382.483.134 korun získaly jednotlivé stavební firmy; konsorcia obdržela zakázky za 244.245.015 korun).

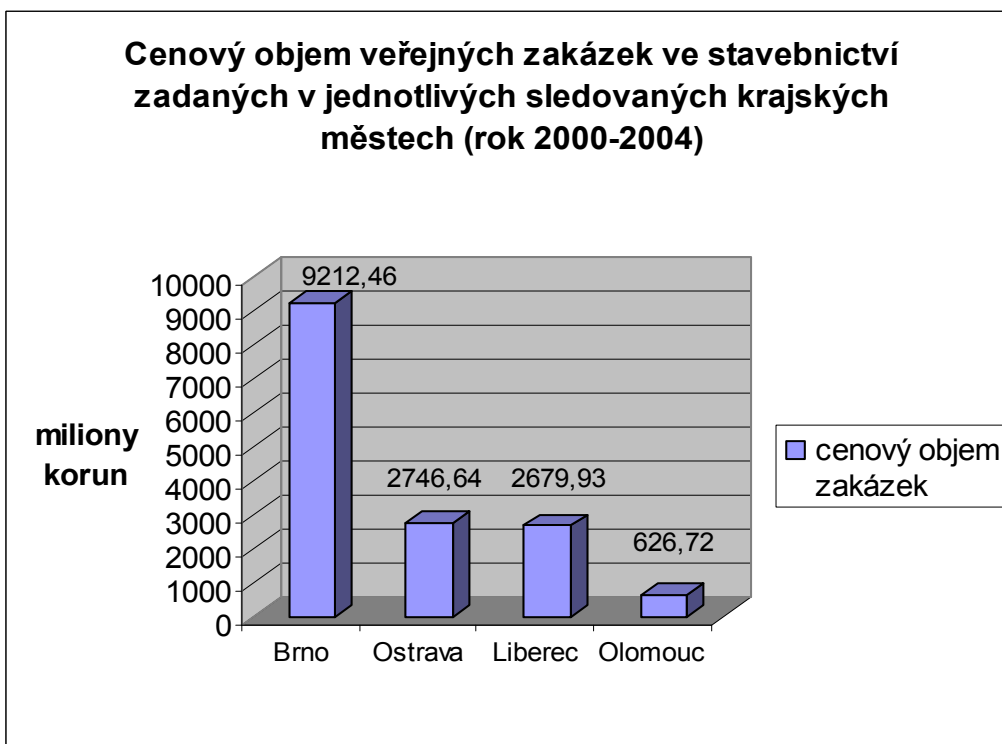
Je nutné brát v potaz, že autor žádal údaje o veřejných stavebních zakázkách nad 10 milionů korun. Každé krajské město každoročně realizuje velké množství stavebních zakázek pod tuto částku, v celkovém součtu peněz ale tyto zakázky nepředstavují významnou část finančních prostředků vyčleněných na realizaci veřejných stavebních zakázek. I přesto je potřeba na získaná data pohlížet jako na indikativní.

Graf č. 4



Zdroj: autor

Graf č. 5



Zdroj: autor

2) Nejčastější výherci veřejných stavebních zakázek – ve sledovaných krajských městech

Je výhercem soutěží na veřejné stavební zakázky v daném krajském městě převážně jedna stavební firma, nebo je zisk stavebních zakázek rovnoměrně rozložen mezi více stavebních firem? Cílem je zjistit, zda má v tom kterém krajském městě jedna firma monopolní postavení či nikoliv.

Otázka: *Které firmy a v jaké hodnotě zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 získaly?*

Podotázka: *Rozepište jednotlivé zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 jednotlivě, s časovým vymezením a finančním vyčíslením.*

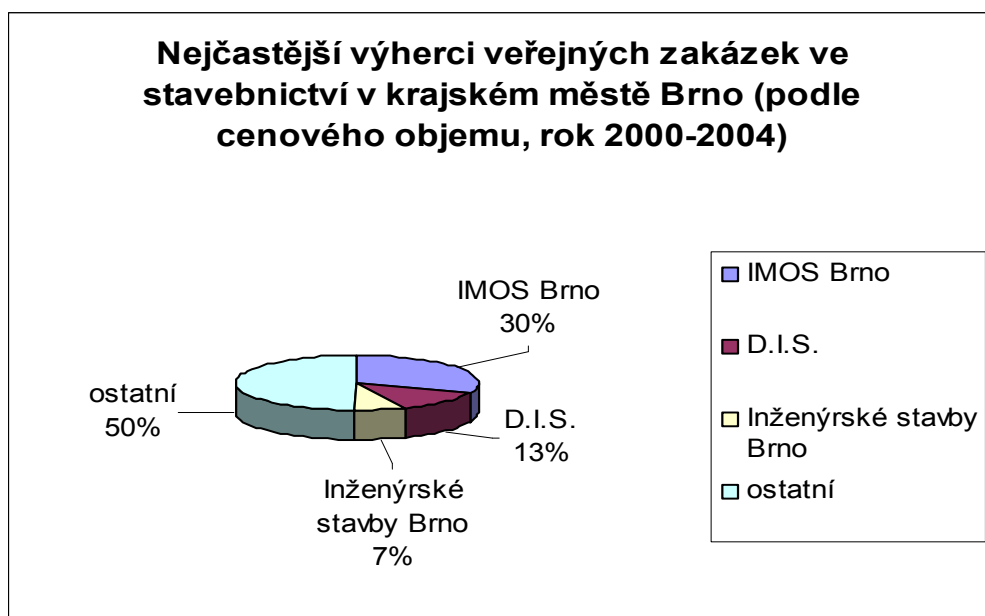
Brno

Největší podíl na veřejných stavebních zakázkách co do objemu získaných finančních prostředků měla za sledované období v Brně společnost IMOS Brno, která z celkové částky 9.212.467.380 korun, realizovala stavby za 2.805.216.800 korun, což představuje 30,5%.

Na druhém místě se umístila firma D.I.S., která od brněnské radnice získala stavební kontrakty za 1.185.515.515, což je 18,1% z celkového množství peněz rozdělených mezi stavební firmy.

Na třetím místě skončili Inženýrské stavby Brno, kterým radniční úředníci vyplatili 629.523.601 korun, což je 9,6%. Mezi konsorcii stavebních firem pak bylo nejúspěšnější S+K Brno (Subterra, IMOS, ŽS Brno), které postavělo 1.971.004.103 korun.

Graf č. 6

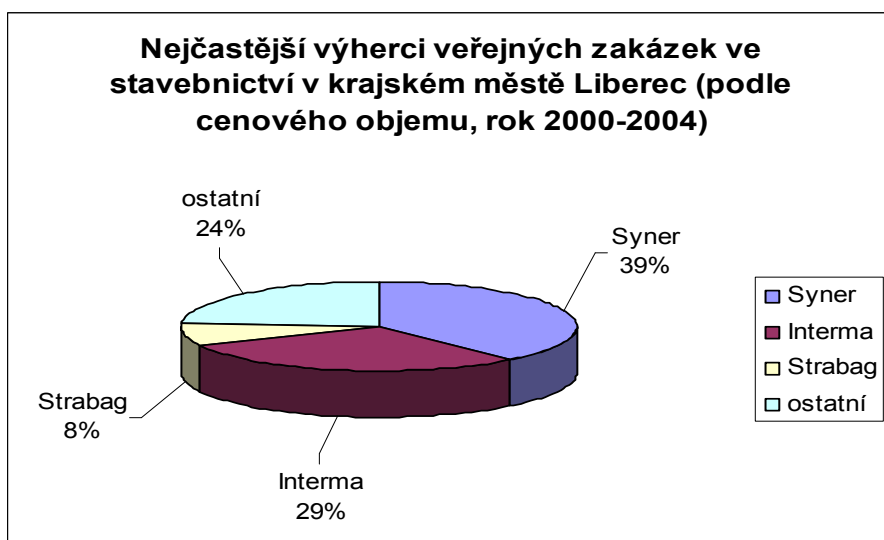


Zdroj: autor

Liberec

Nejúspěšnější stavební firmou v Liberci co do množství získaných prostředků byla ve sledovaném období liberecká stavební společnost Syner, které město ze svého rozpočtu vyplatilo na stavebních zakázkách 1.032.149.960 korun, což představuje 38,5% z celkového objemu na veřejné stavební zakázky vyčleněných peněz. Na druhém místě se v tomto pomyslném žebříčku umístila společnost Interma s částkou 790.245.656 korun, tedy 29,5% z celkové sumy. Třetí skončil Strabag, který si na své účty za městské stavební práce připsal 216.460.403 korun - 8% z celkového objemu.

Graf č. 7



Zdroj: autor

Olomouc

Nejúspěšnější stavební firmou, které se podařilo ve sledovaném období získat veřejné stavební zakázky za největší objem finančních prostředků byla v Olomouci stavební společnost Skanska, která v hanácké metropoli realizovala stavební práce za 227.827.598 korun, což představuje 60% z celkové sumy prostavěných peněz. Za Skanskou se 17% a 66.278.530 korunami skončila druhá stavební společnost IDOP. Následovala se 14% a částkou 54.647.015 firma Strabag.

Graf č. 8



Zdroj: autor

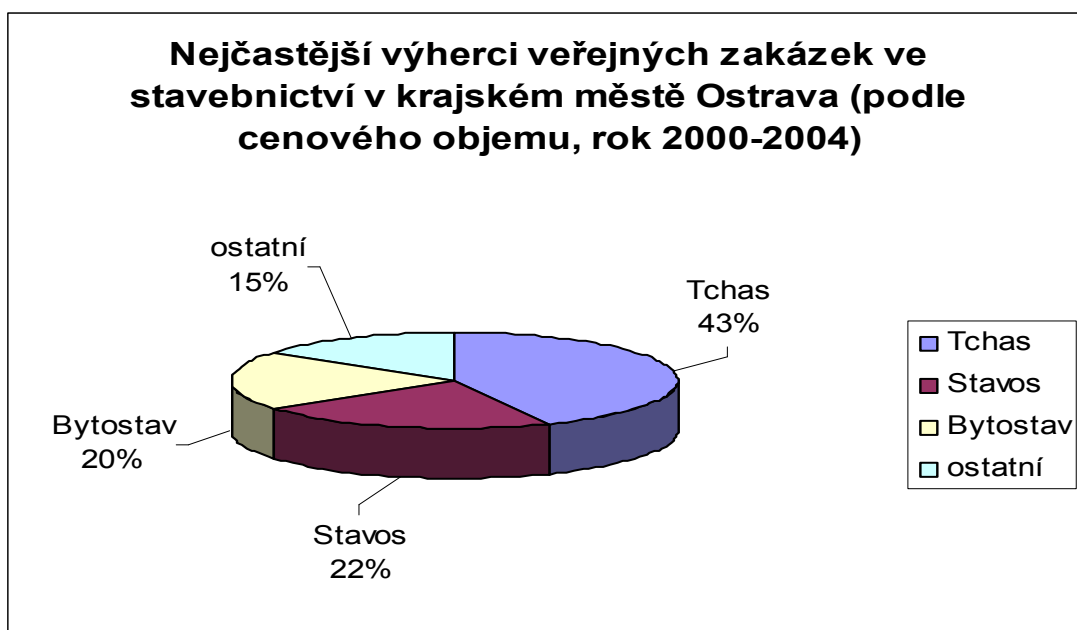
Ostrava

V Ostravě získala nejvíce stavebních zakázek co do objemu peněz ostravská společnost Tchas, které městský erár na její účty deponoval 1.185.766.233, což představuje 39,1 % z celkového objemu finančních prostředků vyčleněných na realizaci veřejných stavebních zakázek.

Druhý se s 21,8 % a částkou 599.718.885 korun umístil Stavos.

Třetí v pořadí pak skončil Bytostav s 549.696.951 korunami, což představuje 20%.

Graf č. 9



Zdroj: autor

Až na Olomouc byla v daném krajském městě vždy nejúspěšnější v získávání veřejných stavebních zakázek místní stavební firma. V případě Brna to byl IMOS Brno, v případě Liberce to byl Syner a v případě Ostravy Tchas. Ani v jednom z těchto tří měst nezískala daná stavební firma ve sledovaném pětiletém období nadpoloviční většinu stavebních zakázek co do objemu finančních prostředků, ale každá z nich si v daném městě udržuje významné postavení a nezanedbatelný náskok před konkurencí. Lze říci, že jestliže se v daném městě realizuje nějaká významná stavební zakázka, téměř jistě ji získá místní nejúspěšnější stavební firma. Nadpoloviční podíl na získávání veřejných stavebních zakázek kontroluje jako jediná firma Skanska v Olomouci.

3) Nejčastěji preferované způsoby výběrového řízení na veřejné zakázky ve stavebnictví na komunální úrovni - ve sledovaných krajských městech.

Cílem je zjistit, jestli existuje v každém ze sledovaných krajských měst jeden preferovaný způsob výběrového řízení na veřejné stavební zakázky nebo je jich více a jsou stejně často využívány.

Otázka: *Jakým způsobem u jednotlivých zakázek probíhala výběrová řízení?*

Podotázky: *Rozepište typ výběrového řízení. Proč jste zvolili právě tento typ výběrového řízení?*

Brno

Nejpreferovanějším způsobem, jak zadat veřejnou stavební zakázku bylo v Brně ve sledovaném období užší zadávací řízení. Brno k němu přistoupilo v 62 případech. Druhým nejčastějším způsobem pak bylo jednací řízení bez uveřejnění, které bylo realizováno ve 56 případech. Ve 12 případech Brno neuvedlo způsob výběrového řízení. Ani v jednom případě Brno nerozepsalo důvody, které tamní úředníky vedly k výběru toho kterého způsobu výběrového řízení.

Liberec

Ve sledovaném období udělilo město Liberec 26 veřejných stavebních zakázek v rámci užšího zadávacího řízení. 14 veřejných stavebních zakázek pak bylo přiřknuto vítězné stavební firmě na základě otevřeného zadávacího řízení. Ve dvou případech Liberec neuvedl způsob výběrového řízení. Ani u jednoho případu Liberec nesdělil důvody, které tamní úředníky vedly k výběru toho kterého způsobu výběrového řízení.

Olomouc

V Olomouci bylo nejvíce užívaným způsobem zadávání veřejných stavebních zakázek otevřené zadávací řízení, ke kterému vedení města přistoupilo v pěti případech. Ve jednom případě byla veřejná stavební zakázka vybrána prostřednictvím užšího zadávacího řízení. Ve zbývajících dvou případech Olomouc neuvedl způsob výběrového řízení. Ani v jednom případě Olomouc nerozepsal důvody, které tamní úředníky vedly k výběru toho kterého způsobu výběrového řízení.

Ostrava

V Ostravě naopak podobně jako v Liberci převažovalo užší zadávací řízení, a to ve 29 případech. Řádné otevřené zadávací řízení pak proběhlo v 16 případech. I Ostrava podobně jako Brno, Liberec nebo Olomouc ani v jednom případě

nerozepsala důvody, které tamní úředníky vedly k výběru toho kterého způsobu výběrového řízení.

Zkoumání v této oblasti ukázalo, že krajská města zdaleka nepreferují nejtransparentnější způsob zadávacího řízení: otevřené zadávací řízení, ale dávají raději přednost oslovení několika předem vybraných zájemců nebo preferují oslovení jednoho nebo více zájemců formou jednacího řízení bez uveřejnění (především Brno), které není tak kontrolovatelné a transparentní jako ostatní druhy výběrových řízení. V této části je nutno brát v potaz, že některá krajská města neuvedla u některých zadaných veřejných stavebních zakázek způsob výběrového řízení. Je tedy třeba počítat s jistým zkreslením, které může být motivováno tím, že vedení krajských měst nechťejí, aby vešlo ve veřejnou známost, že preferují výběrová řízení, kde nemůže nastat největší možná konkurence mezi stavebními firmami, ale raději upřednostňují výběrová řízení „šitá“ na míru jednomu nebo několika uchazečům.

Jako důležitý indikátor netransparentnosti může sloužit to, že ani jedno ze sledovaných měst neuvedlo ani v jednom případě, proč se jeho úředníci rozhodli zvolit jeden ze čtyřech způsobů výběrového řízení oproti ostatním.

4) Vyhrává ve sledovaných krajských městech nejlevnější cenová nabídka nebo nikoliv a jak se výherní nabídky mění po jejich potvrzení

Cílem je zjistit, jestli jednotlivá sledovaná krajská města upřednostňují v tendrech na veřejné stavební zakázky cenově nejlevnější nabídku před dražšími. A rovněž i to, jak a jestli se výherní nabídky nějak mění a upravují po jejich potvrzení.

Otázka: *S jakou nabídkou každá jednotlivá firma výběrové řízení vyhrála?*

Podotázky: *Jaké byly nabídky ostatních uchazečů? Došlo při realizaci zakázky k dodatečnému cenovému navýšení - v jaké výši - a proč?*

Město Brno udělilo za sledované období 130 veřejných stavebních zakázek. V 98 případech vybrali magistrátní úředníci za vítěze příslušného tendru firmu s nejlevnější cenovou nabídkou. V 32 případech pak vyhrála společnost nabízející méně výhodné podmínky než její konkurence. V 69 případech došlo k následnému cenovému navýšení nabídky, která byla vybrána jako nejlevnější (u čtyřech stavebních zakázek došlo naopak k následnému snížení původně plánované výherní

ceny). Ve 34 případech to vedlo k tomu, že původně nejlevnější vítězná firma se oproti svým konkurentům stala po navýšení dražší a pro město méně výhodná. Jako nejčastější důvod cenových navýšení úprav brněnská radnice uvádí tzv. „vícepráce“ respektive „rozšíření předmětu díla“ a změny v sazbě DPH. K nejvyššímu rozdílu mezi původní nabídkou a konečnou cenou došlo v případě společnosti S+K Brno, kdy kvůli změnám v sazbě DPH vzrostla původně navrhovaná suma stavby městské stokové sítě o 224.660.360 korun. V případě „víceprací“ respektive „rozšíření předmětu díla“ byla nejrozsáhlejší cenová úprava provedena u rekonstrukce divadla Reduta firmou IMOS Brno, kdy došlo po výhře IMOSu Brno v tendru k nárůstu původní nabídky o 33.118.548 korun.

Město Liberec odmítlo u jednotlivých stavebních zakázek rozepsat cenové nabídky a stejně tak i to, zda a o kolik po výhře ve veřejné soutěži jednotlivé firmy navyšovaly své požadavky oproti původní nabídce. Autor práce sice o tyto údaje opakovaně požádal, avšak neúspěšně. Transparency International (TI) nechtěla absolvovat zdoluhavý soudní spor s městem Liberec, takže se údaje nakonec nepodařilo zjistit.

V krajském městě Olomouci byl ve 2 případech z osmi vybrán ve sledovaném období uchazeč s nejlevnější cenovou nabídkou, ve čtyřech případech pak zvítězil uchazeč s dražší nabídkou než měli jeho konkurenti. U dvou zbývajících zakázek pak olomoucký magistrát neuvedl nabídky konkurentů. Podobně jako v dalších sledovaných krajských městech bylo i v Olomouci rozšířeným jevem následné cenové navyšování poté, co daný zájemce získal příslušnou veřejnou stavební zakázku. Od roku 2000 do roku 2004 došlo k navyšování v sedmi z osmi případů. Dvakrát to vedlo k tomu, že původně nejlevnější výherní cenová nabídka po schválení navýšení přeskočila původně dražší cenové nabídky konkurentů. Jako hlavní důvody navyšování olomoucký magistrát uvedl změnu technického řešení, dodatečné stavební práce nebo změnu sazby DPH.

V Ostravě ve 45 veřejných soutěžích na stavební zakázku byla ve 33 případech vybrána nejnižší cenová nabídka; v jedenácti případech pak byla vybrána méně výhodná finanční nabídka. I v Ostravě docházelo k navyšování ceny u většiny firem, které vyhrály na základě cenově nejvýhodnější nabídky, došlo k tomu ve třiceti jedna případech ze čtyřiceti pěti. V dvaceti jedna případech došlo pak k tomu, že původně nejlevnější výherce veřejné soutěže po navýšení svých finančních požadavků „přeskočil“ cenové nabídky své původně dražší konkurence.

Úpravy cen ostravská radnice v 17 případech odůvodňuje dodatečnými náklady na tzv. „vícepráce“, jejichž zhotovení se původně nepředpokládalo; ve 2 případech uvádí jako hlavní důvod změny sazeb DPH a ve 12 případech pak kombinaci obou předešlých důvodů.

Z výše uvedeného vyplývá, že krajská města preferují uchazeče s nejlevnějšími cenovými nabídkami. Častým pravidlem ale je, že původně cenově nejvýhodnější nabídka je po jejím odsouhlasení navýšena tak, že je náhle nevýhodnější než původně cenově méně výhodné nabídky.

6) Rotace rozhodovatelů ve sledovaných krajských městech

Cílem je zjistit, jak a jestli je v procesu rozhodování o veřejných staveních zakázkách na komunální úrovni - v krajských městech - zajištěno, že rozhodovatelé se nemůžou petrifikovat ve svých pozicích a naopak v pravidelných intervalech mezi sebou rotují, aby se narušily dlouho budované nadstandardní neprůhledné vazby mezi nimi a zástupci stavebních firem.

Otázka: Dochází a podle jakých kritérií na Vašem úřadě k rotaci rozhodovatelů mezi různými stupni rozhodování v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví?

Z odpovědí plyne, že ani v jednom ze sledovaných krajských měst nedošlo ve sledovaném období k rotaci rozhodovatelů mezi různými rozhodovacími stupni. Jinými slovy, titíž lidé určovali zadávání kritérií podle nichž se budou veřejné stavební zakázky vybírat; titíž lidé seděli v hodnotících komisích; titíž lidé rozhodovali o případných dodatečných navýšeních výherní ceny a titíž lidé kontrolovali, jestli výherce řádně dodržuje to, co se dodržovat zavázal.

Díky nerotaci tak ve sledovaných městech mohlo vznikat prostředí nadstandardních vztahů a vazeb mezi rozhodovateli a těmi, o nichž se rozhoduje.

7) Dostupnost informací ve sledovaných krajských městech

Cílem je zjistit jestli a jaký má veřejnost přístup k všem datům vztahujícím se k rozhodovacímu procesu o zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.

Otázka: *Jsou jednání o přidělení veřejné zakázky ve stavebnictví přístupná veřejnosti?*

Podotázky: *Je vždy v komisi zabývající se výběrem veřejné zakázky přítomen zástupce veřejnosti, jak často je tam zván? Jsou tato jednání dokumentována (písemně, elektronicky)? Je následně tato dokumentace přístupná veřejnosti, v jaké formě a za jakých podmínek?*

Z odpovědí vyplynulo, že ani jedna ze sledovaných radnic neumožňovala ve sledovaném období zástupcům veřejnosti, kteří by o to projevíli zájem, navštívit a být pasivně nebo aktivně přítomní v jakémkoliv stupni procesu rozhodování o udělení veřejné stavební zakázky. Zástupci Brna a Ostravy uvedli, že tuto možnost nikdy nezvažovali, zástupci Liberce a Olomouce argumentovali tím, že k jednáním o veřejných stavebních zakázkách nemůže mít přístup zástupce veřejnosti, protože se na těchto jednání projednávají citlivá data mající povahu obchodního tajemství. Z dotazování dále vyplynulo, že žádné krajské město neposkytuje s ohledem na obchodní tajemství k nahlédnutí výherní projekt ani projekty neúspěšných uchazečů. Stejně tak nesdělují kdo a jak v různých fázích rozhodovacího procesu hlasoval, nedává k nahlédnutí zápisy z jednání a často je ani nepořizuje, nesdělují kdo s kým a kdy z rozhodovatelů jednal a setkal se ohledně konkrétního výběrového řízení na udělení veřejné stavební zakázky.

8 a 9) Etické kodexy ve sledovaných krajských městech

Cílem je zjistit, jestli a nakolik je práce rozhodovatele v procesu rozhodování o veřejných zakázkách ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - regulována etickými kodexy. A nakolik města vyžadují, aby se vlastními etickými kodexy řídili jednotliví soutěžitelé.

Otázka: *Řídí se Vaši úředníci a politici při zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví etickým kodexem?*

Podotázky: *Co je jeho obsahem? Kdy byl přijat?*

Otázka: *Vyžadujete po firmách, které zvete do tendrů na veřejné zakázky ve stavebnictví, aby Vám předložili svůj etický kodex, kterým se řídí, a vyžadujete, aby se etickým kodexem řídily?*

Ze zasláných odpovědí vyplynulo, že se žádná z oslovených radnic v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví neřídí podle k tomu přijatého etického kodexu. Jednání rozhodovatelů tak není regulováno na základě psaných pravidel etiky a morálky, a je ponecháno na rozhodnutí každého jednoho rozhodovatele, podle jakých etických pravidel bude postupovat.

Obdobný stav panuje i ve věci vyžadování řízení se podle etických kodexů od jednotlivých stavebních firem. Všechny radnice odpověděly, že tuto možnost vůbec nezvažovaly a nezvažují, a proto takové požadavky na soukromé stavební firmy nemají.

10) Černé listiny soutěžitelů ve sledovaných krajských městech

Cílem je zjistit, zda si radnice krajských měst vedou tzv. černé listiny soutěžitelů, z nichž by vyplývalo, které stavební firmy se v minulosti dopustily v procesu výběrových řízení na veřejné stavební zakázky netransparentního nebo korupčního jednání a jestli tedy tyto firmy na základě jejich zařazení na černou listinu soutěžitelů radnice nepřipouštějí do dalších výběrových řízení.

Otázka: Vede si Váš úřad tzv. černou listinu soutěžitelů - tedy firem, které se v minulosti dopustily korupčního nebo netransparentního jednání a které kvůli tomu napříště nepřipouštíte do výběrových řízení na veřejné stavební zakázky?

Z odpovědí na tuto otázku dotazníku vyplynulo, že si ani jedna ze čtyřech dotázaných radnic si takovou listinu nevede. Jestliže se tedy nějaká firma dopustí netransparentního nebo korupčního jednání, radnice ji kvůli tomu z dalších výběrových řízení automaticky nevyřazují. Jako důvod uvedli všichni oslovení to, že na zjišťování podobných informací nemají kapacitu a dokud daná firma, respektive její zástupci nejsou za korupční jednání pravomocně odsouzeni, pohlížejí na ni jako na kterýkoliv další subjekt - tedy, že ctí presumpci nevinu.

11) Průběžné vzdělávání ve sledovaných krajských městech

Cílem je zjistit, zda, jakým způsobem a jakou formou jsou vzdělávání rozhodovatelé mající na starost proces výběrových řízení na veřejné stavební zakázky (ve sledovaných krajských městech). Především pak to, jestli jsou vzdělávání nebo školení v osvojování a zlepšování dovedností a schopností rozpoznat netransparentní

jednání a zlepšování dovedností a schopností zadávat veřejné stavební zakázky transparentně.

Otázka: *Kolik a jaká školení absolvovali Vaši politici a úředníci za sledované období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 z důvodu osvojení a zlepšení dovedností zadávat transparentně veřejné zakázky ve stavebnictví?*

Na tuto otázku odpověděly všechny oslovené radnice pouze velmi obecně. Uvedli sice, že jejich rozhodovatelé jsou v dané problematice školeni - všichni odpověděli, že „průběžně“ - nikdo nicméně nespecifikoval, jak taková školení probíhají, kdo je pro radnice obstarává, co se při nich rozhodovatelé dozívají a jak se pak jejich nově získané poznatky přenáší do praxe.

4.4.2 Výsledky analýzy informací z vybraných médií

Analýzu informací z vybraných médií jsme uskutečnili poté, co jsme analyzovali data získaná dotazníkem. V té chvíli jsme se totiž už mohli zaměřit například na v tendrech nejčastěji vyhrávající stavební firmy, protože jsme již identifikovali, o které jde.

Analýza informací z vybraných médií se soustředila na námi čtyři sledovaná krajská města: Brno, Liberec, Olomouc a Ostrava.

Pomocí provedení analýzy informací z vybraných médií jsme získali přehled o problematických případech udělování veřejných stavebních zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), na které vybraná média v námi sledovaném pětiletém období upozornila.⁵⁴

Analýza informací z vybraných médií byla provedena pomocí elektronické databáze Newton I.T.⁵⁵ na základě řetězení a kombinování klíčových slov podle pro tento účel nabízené vyhledávací metody.⁵⁶

⁵⁴ Pro potřeby této práce jsme si zvolili vzorek hlavních médií: čtyři celostátní deníky (Hospodářské noviny, Lidové noviny, MF DNES a Právo), regionální Deníky Bohemia a Moravia a jejich mutace a ostatní místní regionální média (Liberecké noviny, Moravskoslezský deník, Olomoucký deník, Rovnost), tři celoplošné televize (ČT, Nova, Prima), dva zpravodajské týdeníky (Týden a Respekt), jeden společenský týdeník (Reflex) a Literární noviny. Své pozorování jsme zaměřili na námi sledované období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004.

⁵⁵ V Česku jde o největší agenturu zabývající se archivováním tištěných i elektronických médií. Data jsou zde shromažďována od roku 1996. Databáze a speciální vyhledávací programy jsou zpoplatněné, autor do nich měl přístup díky české pobočce mezinárodní protikorupční organizace Transparency International (TI).

Získané výsledky jsme zpracovali do čtyřech textů, které následují:⁵⁷

Brno

Analýza informací z vybraných médií v Brně ukázala, že některé firmy, které v Brně získávají veřejné stavební zakázky, patřily dříve k významným sponzorům ODS. Ta společně v koalici s KDU-ČSL dlouhodobě ovládá brněnskou centrální radnici. Například společnost IMOS Brno v minulosti přispěla ODS stotisícovým darem.⁵⁸ Podobně štedrá k ODS byla rovněž i společnost ŽS Brno.⁵⁹ Společnost ŽS Brno je rovněž jako D.I.S. nebo IMOS Brno významnou brněnskou stavební firmou, která od tamních magistrátních úředníků získává řadu lukrativních stavebních zakázek. ŽS Brno například za posledních pět let obdržely zakázky v hodnotě 467.800.246 korun (7,1%). V konsorciu Sdružené kmenové stoky Brno a v konsorciu S+K Brno si pak ŽS Brno společně s dalšími společnostmi rozdělily částku 2.479.369.724 korun. Netvrdíme, že je mezi politickým sponzoringem a ziskem stavebních zakázek přímá souvislost, nicméně takto nastavená spolupráce je značně netransparentní, protože není možné vysledovat, zda zde právě ona přímá souvislost mezi ziskem lukrativních zakázek a obdarováním politických stran vedoucích brněnskou radnici opravdu není.

Vedle přímého politického sponzoringu ŽS Brno⁶⁰ zaplatilo v roce 2004 rovněž i týdenní služební cestu sekčních šéfů městské společnosti Brněnské komunikace Janě Zemanové a Josefu Luňáčkovi do Španělska.⁶¹ Oba ředitelé mají

⁵⁶ Slova pro vyhledávání byla vybrána s ohledem na cíl, který si autor stanovil pro tuto výzkumnou metodu.

⁵⁷ Autor práce vypracoval čtyři texty - o Brně, Liberci, Olomouci a Ostravě v rámci své praxe v mezinárodní protikorupční organizaci Transparenci International. Ta je následně publikovala. V této diplomové práci předkládáme zmiňované 4 texty, s mírnými úpravami oproti verzi, kterou TI zveřejnila.

⁵⁸ Slonková, Kubík, Chochola, 2000

⁵⁹ Leschtina, 2003

⁶⁰ Po nástupu primátora Richarda Svobody (ODS) do úřadu tamní média upozornila na jeho blízké vztahy s ředitelem ŽS Brno. MF DNES například v této souvislosti poukázala na společné několikadenní golfové soustředění obou mužů v Karlových Varech. „*Ano, byl jsem tam také s ředitelem ŽS, který tam se svou rodinou trávil víkend. S ředitelem ŽS máme blízký vztah, jako s řadou dalších lidí,*“ řekl MF DNES primátor Svoboda poté, co na otázku: „*Jaká éra přichází s vámi, pokud jde o stavební firmy?*“ odpověděl: „*Chci věřit tomu, že teď přichází éra transparentního výběru nejlepšího dodavatele pro město. Já osobně nejsem spjatý s žádnou stavební firmou nebo stavební lobby a věřím, že se nám podaří udržet transparentní výběrové podmínky. Doufám, že tato éra bude dobrou rozvoje a solidní hospodářské soutěže.*“ (Ustohalová, 2004:3)

⁶¹ S ŽS Brno je spojena i úplatkářská aféra, kdy podle rozhodnutí brněnského městského soudu někdejší šéf mediálního odboru brněnského magistrátu Jaromír Pohan nabízel brněnskému novináři Jiřímu Reichlovi úplatek 50 tisíc korun za neotisknutí kritického článku o špatně čerpaných dotacích na stavbu inženýrských sítí v městské části Brno - Útěchov. Síť stavěla dceřiná společnost ŽS Brno. Podle informací České televize (ČT) Pohan při nabízení úplatku vystupoval jako prostředník jednající jménem ředitele ŽS Brno Michala Štefla. ČT rovněž uvedla, že Pohan od Reichla žádal i to, aby

ve své kompetenci mimo jiné i přípravu výběrových řízení na opravu brněnských silnic. ŽS Brno v minulosti od Brněnských komunikací získaly řadu významných kontraktů - například v roce 2003/2004 rekonstrukci Sokolovy ulice za čtyřicet milionů korun nebo v roce 2000/2001 rekonstrukci ulice Antonína Procházky za sto tři milionů korun. „*Jako dobrý hospodář jsem ušetřil peníze městu,*“ odmítl jakoukoliv souvislost mezi zadáváním zakázek ŽS Brno a stejnou společností placenou služební cestou svých lidí generální ředitel Brněnských komunikací Arne Žurek, který oba ředitele do Španělska na náklady ŽS Brno vyslal.⁶²

Dávat firemní štědrost pro dva vlivné městské úředníky do souvislosti se snahu získat od Brněnských komunikací v budoucnu další zakázky v MF DNES odmítla i mluvčí ŽS Brno Taťána Pelíšková; cestu vysvětlila potřebou umožnit zástupcům města vidět nové a moderní světové technologie: „*Naše společnost nabízí vylepšení v rámci projektu křižovatky Hlinky, kde jsme jedním z dodavatelů stavby. Jedná se o zabezpečení a řízení dopravního provozu v tunelech. Protože obdobné záležitosti jsou na stavbách ve Španělsku a naši firmu vlastní španělská společnost, tak jim to chtěli odborníci ukázat v praxi.*“⁶³

Brněnští politici se při zadávání veřejných stavebních zakázek ve sledovaném období nevyhnuli ani přímému střetu zájmů. Máme na mysli například kauzu zastupitele z Brna-Líšně za ODS Jiřího Studeného. Jeho stavební firma Reko dostávala opakovaně od líšeňské radnice stavební zakázky nebo se jako subdodavatel dalších firem na městských zakázkách podílela. Je vysoce pravděpodobné, že dochází-li k takovým personálním propojením mezi zastupiteli a vítězi veřejných stavebních zakázek, lze takový stav považovat za korupční jednání, i když konkrétní důkazy o tom lze jen obtížně dohledat.⁶⁴

Do obdobné situace se dostala i zastupitelka Brna-střed Renata Dočekalová (US-DEU), když firma jejího manžela Milana Dočekala (nezávislý na kandidátce US-DEU) Tenir získala od radnice Brna-střed zakázku na správu a údržbu stovek obecních bytů. Pochyby vyvolalo ostatně celé výběrové řízení, Tenir totiž v porovnání s konkurencí nabídl za tuto zakázku nejvyšší cenu; mimo to podle

v článku nepoukazoval na skutečnost, že investor stavby postavil v Brně-Útěchově také domy bývalému řediteli brněnského studia ČT Zdeňku Drahošovi a šéfovi Městského divadla Brno Stanislavu Mošovi. Proti rozsudku se Pohan odvolal, případ tak nyní směřuje k brněnského krajskému soudu. (Slonková, Kedroň, Unger, Kaláb, 2004:2)

⁶² Ustohalová, 2004:1

⁶³ Ustohalová, 2004:1

⁶⁴ Ustohalová, 2002

výpisu z obchodního rejstříku se firma správou nemovitostí začala zabývat teprve deset dní před koncem výběrového řízení. O případ se zajímala i policie, bez konkrétních výsledků.⁶⁵

Při zadávání veřejných stavebních zakázek se Brno dostalo do rozporu se zákonem. Pro ilustraci uvedme nález Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který v roce 2003 Brnu udělil pokutu ve výši sedmdesát tisíc korun za obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek při rekonstrukci Nové radnice v centru města. Pochybení městských úředníků spočívalo podle ÚOHS v tom, že místo aby vypsalí řádný tendr, rozdělili jednadvacetmilionovou zakázku na třináct dílčích, označili je jako údržbářské práce podle jednotlivých řemeslných profesí a ve zjednodušeném výběrovém řízení na jejich realizaci vybírali vždy jen ze tří dopředu vtipovaných zájemců. Tento postup předem odsouhlasili na návrh brněnské rady městští zastupitelé. Tehdejší předseda ÚOHS Josef Bednář tento jejich postup okomentoval v roce 2003 v Moravskoslezském deníku následovně:⁶⁶ „*Tento účelový postup je porušením základního principu soutěže.*“⁶⁷

Liberec

Nejúspěšnější stavební firmou je v Liberci Syner. Analýza informací z vybraných médií přinesla nejvíce informací právě o propojenosti Syneru a města Liberec. Syner udržuje dlouhodobě nadstandardní vazby s politiky dlouhodobě vládnoucí liberecké ODS. Jeden ze současných šéfů Syneru Petr Syrovátko je například členem ODS.⁶⁸ Současný liberecký primátor Jiří Kittner pracoval před svým nástupem na radnici v Syneru na postu ekonomického ředitele.⁶⁹ Podobně jsou se Synerem propojeni i někteří další komunální politici a liberečtí zastupitelé za ODS, kteří v uplynulých letech průběžně zasedli nebo zasedají v dceřiných společnostech Syneru (například ředitel a jednatel firmy Stadion, dceřiné společnosti Syneru, a městský zastupitel za ODS Jaroslav Mejstřík).⁷⁰

⁶⁵ Ustohalová, Pavelková, 2002

⁶⁶ Klemeš, 2003:14

⁶⁷ Za sledovaných pět let dostalo Brno od ÚOHS pokuty za více než milion korun. Především za chyby ve výběrových řízeních - například na rekonstrukci Janáčkova divadla nebo rekonstrukci správní budovy zoologické zahrady či za špatně vybraného dodavatele základní školy v Brně-Tuřanech. (<http://www.compet.cz/>)

⁶⁸ Hynek, 2002

⁶⁹ Bártová, 2003

⁷⁰ Bártová, 2003 nebo Komárek, 2003

Opačným směrem než se v minulosti vydal současný primátor Liberce Kittner směřoval dnes již bývalý hejtman Libereckého kraje Pavel Pavlík (ODS), který přijal post poradce společnosti Investorská inženýrská a.s., která je součástí skupiny Syner. V době Pavlíkova vedení krajského úřadu Investorská inženýrská získala od jeho kraje ve veřejných soutěžích zakázky za zhruba sto milionů korun. Jakýkoliv střet zájmů v této souvislosti však Pavlík v médiích odmítl. „*Naopak mohu být kraji i firmě prospěšný, protože mám ze svého minulého působení mnoho informací,*“ řekl Pavlík v roce 2005 liberecké regionální příloze MF DNES.⁷¹

Obdobné přestupy politiků do firem, o kterých rozhodují a zpět, jsou považovány za tzv. „*syndrom otáčejících se dveří*“, který je chápán jako nepřijatelný, protože vzbuzuje podezření z klientelismu, zvýhodňování a vytváří netransparentní prostředí. (Růžička, 2004:31)

Syner se nezabývá pouze stavební činností, v posledních letech firma rozšířila své aktivity i na provozování regionální televize Genus-Tv a vlastní i liberecký prvoligový hokejový klub Bílý tygří.⁷² Právě s hokejem je nepřímo spojena i největší stavební zakázka, kterou Syner od libereckých radních získal a z které mají v budoucnu profitovat i jeho hokejisté. Jde o projekt multifunkční sportovní haly, jejíž výstavba bude libereckou radnici stát osm set milionů korun. Udělení zakázky předcházelo pozvání se Synerem personálně provázané společnosti Stadion adresované třem libereckým náměstkům a čtyřem magistrátních úředníkům na cestu do USA spojenou s prohlídkou několika tamních hokejových hal. „*Investor tu chce postavit zařízení pro veřejnost, přitom nikde v Evropě takový druh arény nestojí. Otázka zní - jak dostat zástupce radnice do Ameriky. Pokud by to platila celé radnice, šlo by to z peněz daňových poplatníků. Takhle to zaplatí soukromá firma, která se snaží přesvědčit radnici o prospěšnosti takové investice,*“ hájil pozvání od Stadionu v roce 2002⁷³ náměstek libereckého primátora Stanislav Cvrček (Unie svobody). Po sílící veřejné a mediální kritice nakonec místo Stadionu cestu svým lidem uhradilo město a Stadion tak zařizoval libereckým politikům na místě „pouze“ program. Zahraniční cesta spojená s prohlídkou hokejových hal zřejmě na liberecké politiky udělala dojem: po jejich návratu totiž liberecké zastupitelstvo odsouhlasilo (2. září 2003) stavbu haly; po vítězství ve výběrovém řízení ji získal Syner; který

⁷¹ Stránský, 2005:2

⁷² Bártová, 2003 nebo Komárek, 2003

⁷³ Kobera, 2002:1

oproti konkurenci nabídl nejnižší cenu. V této souvislosti liberecký primátor Kittner připustil, že kritéria veřejná soutěž byla nastavena tak, aby vyhovovala právě Syneru. „V zemích na západ od nás je přitom normální už do podmínek soutěže zadat, že přednost má místní firma. Všude se prostě snaží, aby peníze zůstaly v regionu,“ řekl Kittner v roce 2002 Právu.⁷⁴ Stavbu haly podpořila vedle ODS i opoziční ČSSD, proti se postavila koaliční Strana pro otevřenou společnost. „Prosadila jsem v radě, aby projekt posoudily dvě nezávislé poradenské firmy. Posudky potvrdily většinu mých obav – město ručí vlastně celým svým majetkem a to riziko je příliš velké,“⁷⁵ popsala v roce 2003 v časopise Reflex⁷⁶ rizika stavby náměstkyně primátora za Stranu pro otevřenou společnost Eva Kočárková, „objem veřejných zakázek, který dostává Syner, (je) základem pro to, že Liberec má pověst města řízeného stavařskou lobby.“⁷⁷

Podobně jako u Syneru lze dohledat propojení mezi komunálními politiky opoziční ČSSD a další stavební firmou tohoto regionu - společností Imstav. V libereckém zastupitelstvu je v současné době předsedou klubu ČSSD bývalý místopředseda představenstva Imstavu Ivo Palouš. Za dobu, kdy jsou sociální demokraté v opozici získal Imstav od města Liberec stavební zakázky v hodnotě 134.363.328 korun (což je 5% z celkové sumy městských výdajů na veřejné stavební zakázky za sledovaných pět let).⁷⁸

Za sledované pětileté období se Liberec nevyhnul podobně jako další krajská města ani výtkám ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) směřovaným na neprůhledné hospodaření při zadávání veřejných stavebních zakázek. Například v roce 2002 NKÚ Liberci vytknul špatně vedené účetnictví v oblasti městské výstavby bytů. Ministerstvo financí následně Liberci v reakci na nesrovnalosti nalezené NKÚ vyměřilo, že mu radní musejí vrátit deset milionů z poskytnuté 280 milionové státní dotace určené na podporu liberecké bytové výstavby.⁷⁹ Téhož roku NKÚ upozornil i na další nesrovnalosti - tentokrát při stavbě dvou místních domů

⁷⁴ Langr, 2002:9

⁷⁵ Syner si na stavbu haly vzal úvěr ve výši přes půl miliardy korun u První městské banky náležející do portfolia finanční skupiny PPF, na který nebylo vypísáno výběrové řízení. Město za tento úvěr ručí u banky směnkami a Syneru jej bude postupně splácet, ročně třicet pět milionů korun. Syneru ze smluv na realizaci stavby nevyplývají sankce za nedodržení termínu výstavby nebo za překročení ceny. (Šetina, 2003)

⁷⁶ Komárek, 2003:6

⁷⁷ Komárek, 2003:6

⁷⁸ Komárek, 2003

⁷⁹ Langr, 2004

s pečovatelskou službou. Kontroloři kritizovali fakt, že část peněz vyčleněných ze státní dotace na výstavbu domů město využilo na jiné účely a že později uzavřená smlouva s dodavatelem stavby neodpovídala zadání původního výběrového řízení.⁸⁰

Olomouc

I když olomoučtí politici zdůrazňují, že stavební zakázky jsou v jejich městě vždy zadávány transparentní způsobem a že je nepojí žádné osobní vazby ke stavebním firmám, ne vždy je to tak docela pravda.

Pro ilustraci: v roce 2001 postavilo město Olomouc s podporou státní dotace přes 450 bytů za více než sto padesát milionů korun. Nájemní domy stavěly dvě firmy - Mera Czech a MNG Comp. Na většinu staveb domů město nevyhlásilo výběrové řízení, zadání zakázky se uskutečnilo prostřednictvím výzvy jednomu zájemci. V této souvislosti není bez zajímavosti, že Mera Czech dala v roce 2001 KDU-ČSL (tehdy působící ve vládnoucí radniční koalici) dar třicet tisíc korun,⁸¹ US-DEU (rovněž účastníci se tehdejší radniční koalice) od ředitele Mera Czech dostala dar ve výši sto tisíc korun (US-DEU později dar nicméně vrátila).⁸² Další dar, tentokrát ve výši dvacet tisíc korun, od Dopravních staveb Holding si ale již US-DEU ponechala (Dopravní stavby Holding se v Olomouci v uplynulých pěti letech podíleli na realizaci stavebních zakázek v hodnotě 48.410.121 korun).⁸³ Poskytnutí finančního daru příslušné politické straně automaticky sice neznamená, že její politici se za to danému sponzorovi odvděčili přidělením lukrativních stavebních zakázek, nicméně že tyto dvě aktivity spolu v Olomouci mohly souviset, dosud tamní politici nedokázali vyvrátit.

Přímé sponzorování politických stran do stranických pokladen stavebními firmami, nebývá jediným způsobem, jak si získat přízeň rozhodovatelů. Firmy hledají alternativní způsoby podpory politiků, které nepůsobí tak křiklavě a dají se vykládat jako podpora aktivit města. Jeden takový způsob v Olomouci našla již výše zmíněná firma Dopravní stavby Holding, která v minulosti zaplatila například

⁸⁰ Blechová, 2002

⁸¹ Vedle Mera Czech KDU-ČSL podpořila mnohatisícovým darem i stavební firma Horstav, která například v roce 2000 získala od radnice stavební zakázky za téměř čtrnáct milionů korun. (Šverdík, Ševčíková, 2002)

⁸² Šverdík, Ševčíková, 2002

⁸³ Kubík, Slonková, 2001

nákladný městský ohňostroj a následně získala od města lukrativní stavební zakázku.⁸⁴

Rovněž někteří významní olomoučtí politici při udělování veřejných zakázek čelili ve sledovaných pěti letech podezření ze střetu zájmů. Například v roce 2001 získala zakázky v hodnotě několika milionů korun od Olomouce firma Lesostavby Šumperk, jejímž ředitelem a spoluvlastníkem je Marek Lach (ODS). Jeho otec Stanislav Lach (ODS) je strýcem primátora Olomouce Martina Tesaříka (ČSSD) a rovněž i strýcem náměstka primátora Jana Látala (ČSSD).⁸⁵

V porovnání s dalšími sledovanými krajskými městy se však Olomouc může pochlubit jedním pozitivem. Co do prověřování korektnosti a zákonnosti zadávání veřejných zakázek státními kontrolními institucemi dopadá výrazně lépe. Jestliže Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) za sledované období udělil například Brnu pokuty za zhruba milion korun, olomoucké úředníky Antimonopolní úřad trestal minimálně („jen“ dvěma sty tisíci korun). Nejvyšší pokutu - sto šedesát tisíc korun - dostala Olomouc v září 2002 za stavební zakázku na úpravu tzv. přednádražního prostoru zadanou v rozporu se zákonem.⁸⁶

Ostrava

Podobně jako v Liberci i v Ostravě dominuje tamnímu rozdělování veřejných stavebních zakázek jedna firma - v tomto případě Tchas. Na rozdíl od Liberce, kde existuje přímé propojení mezi zaměstnanci nejúspěšnější tamní stavební firmy Syner a místními politiky, Tchas s ostravskou radnicí nikdy přímo personálně provázán nebyl. Média nicméně již delší dobu spekulují o „nadstandardních“ vztazích mezi ostravskými politiky ČSSD a majiteli Tchasu Václavem Daňkem a Milanem Lasákem. Novináři MF DNES například v srpnu 2001 upozornili na neprůhlednou transakci mezi Tchasem a místními vlivnými sociálními demokraty (bývalým šéfem severomoravské ČSSD Jaroslavem Pavlánem, místopředsedou krajské ČSSD Jiřím Grossmannem, bývalým místopředsedou ČSSD Vladislavem Schromem a Jaromírem Kučou, osobním tajemníkem tehdejšího premiéra Miloše Zemana). Ti od Tchasu, který později zaměstnal Kučova syna Tomáše, koupili přes firmu Alfa Horizont dům za tři miliony korun a Tchas jim následně objekt za další čtyři miliony

⁸⁴ Štos, Onderka, 2002

⁸⁵ Šverdík, Hanýš, 2001

⁸⁶ Havrlant, 2003

zrekonstruoval. Zástupci ČSSD dům koupili z darovaných peněz, odmítali ovšem sdělit, kdo oním dárcem byl. MF DNES proto v roce 2001 jako jednu z možných variant uvedla to, že dárcem byl Tchas a oplátkou za tuto svou „velkorysost“ získala firma od zástupců ČSSD řadu veřejných lukrativních stavebních zakázek. „*Ano, i já jsem o této firmě v této souvislosti slyšel,*“ nepřímo tyto spekulace potvrdil v roce 2000 MF DNES předseda ostravské ČSSD Petr Kainar.⁸⁷

Nejlukrativnější zakázkou, kterou Tchas od ostravské radnice získal, byla původně půlmiliardová rekonstrukce ostravského Paláce kultury a sportu (dnešní ČEZ Aréna) - Tchasu zadaná v roce 2003 městskou akciovou společností Vítkovice Aréna. Výběr firmy na realizaci této zakázky proběhl prostřednictvím konzultantské společnosti RTS, která místo vypsání řádného výběrového řízení přímo oslovila pět vytipovaných firem: Tchas, Strabag, Bytostav, Stavos a Vítkovice Strojírenství.⁸⁸ V této souvislosti média upozorňovala na fakt, že z takto vybraných firem má reálnou šanci na úspěch pouze Tchas (Strabag se totiž specializuje především na dopravní stavby, Vítkovice-Strojírenství nejsou stavební firmou a Bytostav a Stavos jsou dodavatelé Tchasu) a že tedy výběrové řízení je pouze formální. Tchas následně skutečně kontrakt získal, a to svojí nejnižší nabídkou 440 milionů korun, po jeho vítězství však došlo k navýšení této částky na 695⁸⁹ milionů korun.⁹⁰ Nevypsání otevřeného zadávacího řízení na takto finančně náročnou stavbu zástupci Vítkovice Arény odůvodňovali tím, že projekt financují z vlastních prostředků, jež byly získány z emise akcií, a nepodléhají tak režimu veřejných zakázek. Nicméně toto vysvětlení dostalo trhlinu ve chvíli, když vyšlo najevo, že většinu peněz Vítkovice Aréna získala přímo od radnice města Ostrava, která její akcie odkoupila a umožnila tak realizovat stavbu.⁹¹

⁸⁷ Kubík, Piňos, 2000:2

⁸⁸ Chlebounová, 2004

⁸⁹ Týdeník Respekt, který se v roce 2004 zabýval udělením této zakázky prostřednictvím městské společnosti Vítkovice Aréna, popsal střet zájmů ze strany městských úředníků při kontrolování hospodaření společnosti Vítkovice Aréna. Kontrolu zajišťuje dozorčí rada společnosti Vítkovice Aréna, jejíž představenstvo o přidělování jednotlivých zakázek rozhoduje. Představenstvo bylo zvoleno městským zastupitelstvem, jehož členové však zasedli i v „kontrolní“ dozorčí radě. „*Nevím, co vám na tom připadá podezřelé. I na tohle jsme dostali mandát ve volbách,*“ komentoval v týdeníku systém ostravské „kontroly“ náměstek primátora Petr Kainar (ČSSD). (Kundra, 2004:6)

⁹⁰ K obdobným cenovým úpravám došlo například i u zakázky na přestavbu hotelu Atom, kterou město realizovalo prostřednictvím městské firmy Hotel Atom Ostrava spol. s.r.o. Zakázku v srpnu 2003 získala formou oslovení několika zájemců s nabídkou šedesát pět milionů korun firma Unips patřící do konsorcia Tchas. Později se ale rekonstrukce vyšplhala až na 200 milionů korun. (Kundra, 2004)

⁹¹ Celou transakci již delší dobu prošetřuje policie, která však k věci odmítá podat bližší informace. O regulérnosti vyšetřování v této souvislosti zapochyboval Moravskoslezský deník, když v roce 2004

Na neprůhledné zadávání některých veřejných stavebních zakázek ostravskou radnicí upozornil v námi sledovaných pěti letech i Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Mezi jimi kritizované projekty patřila například zakázka na stavbu technické infrastruktury v okolí Paláce kultury a sportu (nynější ČEZ Arény), kterou zadala městská společnost Vítkovice Aréna. Aby ale nemusela vypsat výběrové řízení, rozložila na rekonstrukci plánovaných sedmdesát devět milion na čtyři menší částky, které pak přidělila jednotlivým firmám. Za takovéto obcházení zákona jí ÚOHS vyměřil pokutu sto tisíc korun.⁹² Antimonopolní úřad kritizoval v roce 2004 i stavbu Domova pečovatelské služby v Ostravě-Bartovicích za 44 milionů korun, kterou tamní radní v čele se starostou Vojtěchem Mynářem (ČSSD) rovněž rozdělili na dvě menší, aby nemuseli vypisovat výběrové řízení a zakázku tak mohli přidělit⁹³ formou oslovení - firmě Unips z konsorcia Tchas a firmě Kavis. MF DNES v této souvislosti v roce 2004 upozornila na možný střet zájmů starosty Mynáře, když zjistila, že firma Kavis starostovi pomáhala stavět za výhodných podmínek jeho rodinný dům. „*Na takové maličkosti se mě neptejte,*“ reagoval na tento rozpor následně v MF DNES starosta Mynář. Za rozdělení zakázky dostala radnice v Ostravě-Bartovicích od ÚOHS pokutu 45 tisíc korun.⁹⁴

Hospodaření ostravských politiků podrobil kritice i NKÚ, jehož lidé se zaměřili na kontrolu výstavby moravskoslezského krajského úřadu, na kterém se ostravská radnice podílela. Největší pochybení shledal v roce 2003 NKÚ v tom, že úředníci magistrátu nevybíhali po stavební firmě Tchas, která zakázku realizovala, smluvní pokuty v hodnotě 2,75 milionů korun za nesprávně stanovené sazby DPH.⁹⁵

*Primátor Ostravy Aleš Zedník (ČSSD) si nicméně v oblasti zadávání veřejných stavebních zakázek žádné pochybení nikdy nepřipustil. V rozhovoru pro Právo na sklonku roku 2004 řekl: „Na co jsme sáhli, to se nám podařilo.“*⁹⁶

upozornil na blízké vztahy mezi ředitelem severomoravské policejní správy Radimem Pražákem a předsedou investiční komise města Ostravy a členem dozorčí rady společnosti Vítkovice Aréna Daliborem Gříškem (ČSSD), kteří spolu byli podle informací deníku například na společné dovolené v USA. Pražák se listu hájil tím, že se necítí být ve střetu zájmů, protože vyšetřování kauzy má na starosti republiková policejní služba, nikoliv přímo on. (Chlebounová, Pelikánová, 2004)

⁹² Balcar, 2004

⁹⁴ Kudela, 2004:1

⁹⁵ Honus, 2003

⁹⁶ Balcar, 2004:10

4.4.3 Výsledky analýzy dokumentů a zákonů

Analýza dokumentů

V teoretických východiscích této práce jsme napsali, že na netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - je potřeba nahlížet jako na komplexní problém, který je z našeho pohledu způsobený čtyřmi základními příčinami:

- deprivantstvím a masochismem;
- korupcí;
- selháváním byrokratických organizací;
- selháváním státu, trhu a občanského sektoru coby regulátorů činnosti lidí.

Námi provedená analýza dostupných dokumentů (z Ministerstva pro místní rozvoj a jednotlivých magistrátů sledovaných krajských měst) ukázala, že až dosud nebyla v novodobé historii Česka (od roku 1990) zpracována souhrnná analýza, která by komplexně daný problém popisovala, tj. která by zmapovala závažnost problému netransparence v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), definovala by jeho hlavní příčiny a faktory, které se na něm podílejí, provedla by srovnání se zahraničím především v rámci Evropské unie, a na tomto základě by pak mohla být zpracována kvalitní strategie boje proti netransparenci.

Absence kvalitní analýzy a návrhu komplexního řešení sledovaného problému je dlouhodobě patrná z práce garanta zákonného zadávání veřejných zakázek - Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), do jehož kompetence veřejné zakázky spadají. Žádný ministr MMR se dosud námi sledovaný problém nepokusil pojmenovat ani navrhnout nějaké jeho optimální řešení.

Analýza práce ministerstva v oblasti veřejných zakázek ve stavebnictví ukazuje, že ministerstvo dlouhodobě zastává tzv. reaktivní přístup v oblasti veřejných stavebních zakázek. Tedy, že jeho vedení samo aktivně nepřichází s žádnými návrhy řešení problému netransparence v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), a reaguje ad hoc, jen když je k tomu donuceno nadřízenou institucí (Evropskou unií) nebo neziskovými organizacemi (Transparency International), celostátními médii či veřejným míněním. Praxe je taková, že když některý z těchto aktérů upozorní na problém v oblasti veřejných stavebních zakázek, ministr jej buď vzápětí veřejně

odmítne jako neopodstatněný a většinou stěžovatele veřejně ostrakizuje, nebo ho - a to méně často - uzná za legitimní a ve spolupráci s daným aktérem nebo bez něj hledá optimální řešení. Ať tak či onak, MMR postupuje způsobem, který bychom mohli metaforicky vyjádřit zhruba následovně: stále děravý pytel je látán novými a novými záplatami. MMR tak sice vykazuje „nějakou“ aktivitu, ale ta problém dlouhodobě neřeší a neodstraňuje.

Obdobný reaktivní přístup lze vysledovat i u jednotlivých krajských měst, které často zadávají veřejné stavební zakázky za nemalé částky (tyto výdaje tvoří značnou část jejich městských rozpočtů). Ani v jednom z námi sledovaných krajských měst (Brno, Liberec, Olomouc a Ostrava) jsme nezjistili, že by úřad měl zpracovanou komplexní analýzu sledovaného problému, z níž by vyplývala strategie s návrhem opatření, jak situaci zlepšit. Vysvětlení lze hledat v tom, že odpovědní rozhodovatelé neidentifikovali netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek na komunální úrovni - v krajských městech - jako problém, respektive identifikovali, ale protože jsou sami často zapojeni do neprůhledných komunálních vazeb (často s místními stavebními firmami, které v daném městě či regionu zastávají monopolní postavení), nemají logicky zájem tento problém veřejně pojmenovat a odstartovat tak proceduru, na jejímž konci by byl návrh uspokojivého řešení.

Jestliže jsme napsali, že v oblasti boje proti netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - převažuje jak na vládní, tak regionální úrovni reaktivní přístup, je více než zajímavé také sledovat, v čem ona reaktivnost spočívá.

Na úrovni vlády a poslanecké sněmovny se reaktivita až na výjimky omezuje na legislativní proces, respektive tvorbu zákonů, kterými je proces zadávání veřejných zakázek regulován, respektive zákonů, které ošetřují chování těch, co veřejné zakázky zadávají i těch, co se o ně ucházejí. Mezi kompetentními rozhodovateli totiž převládá přesvědčení, že když už musí daný problém řešit, lze to nejspíše uskutečnit prostřednictvím paragrafů, proto jsou navrhovaná řešení často omezována právě na tuto oblast.

V této souvislosti hovoříme především o těchto třech normách:

- zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách;
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů;
- zákon č. 106/1999Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Tento legalisticko-pozitivistický přístup je ostatně pro Česko již z dob její 1. republiky tradiční. Rozhodvatelé, respektive politici, veřejnosti dlouhodobě tvrdí, že zákony lze vyřešit všechny problémy. Tato argumentace má však z našeho pohledu tři vážné a neopominutelné nedostatky:

1) V oblasti boje proti netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - nejsou dlouhodobě přijímány kvalitní zákony. Takže řešení prostřednictvím přijatých zákonů logicky selhává.

2) Jestliže už je kvalitní norma přijata, dojde k tomu většinou po vnějším tlaku (EU, média atd.) a to snižuje ochotu regulovaných rozhodovatelů se normou a jí stanovenými pravidly řídit. Co totiž nevzejde z jejich iniciativy, je považováno za jakési „kukaččí vejce“, a proto rozhodvatelé hledají cesty, jak dopady regulace ve svůj prospěch zmírnit. Souhrnně lze tento problém nazvat jako problém implementační.

3) Přesvědčení, že chyby lidí lze odstranit dobrými paragrafy je od základu mylné. Ty je můžou totiž nanejvýš zmírnit. Tam, kde dlouhodobě nevládne dobrá morálka a mravy, ani sebelepší zákon mnoho nezmůže. Proto je důležité soustředit se spíše na oblasti, kde se může pozitivně a efektivně působit na zvnitřnělou etiku a morálku rozhodovatelů - například odpovědná výchova a vzdělávání ve školách, v pozdějším věku pravidelné dozdělávání, například formou studijních pobytů v zahraničí (příklady dobré praxe). Také je potřeba nastavovat taková pravidla a mechanismy, aby se předešlo kolektivní neodpovědnosti rozhodovatelů - je potřeba vytvářet takové prostředí, aby si každý rozhodovatel uvědomoval individualitu svého rozhodnutí a od začátku do konce nesl a byl ochotný nést tíhu odpovědnosti za své jednání. Takový komplexní přístup ale, bohužel, u kompetentních rozhodovatelů a jejich nadřízených zatím spíše až na čestné výjimky absentuje.

Na úrovni vedení krajských měst se reaktivní přístup projevuje především přebíráním zákonů regulujících proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) z centra. V porovnání s politiky na centrální úrovni jsou ti na úrovni například krajských měst méně ochotní jakkoliv reagovat na problémy v oblasti veřejných stavebních zakázek. Vnější tlaky na odstranění netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) jsou totiž daleko slabší než ty na centrální úrovni. Je to i tím, že například místní média jsou vlastněna často největší

stavební firmou (příklad Liberce - firma Syner vlastní regionální televizi Genus-Tv), nebo je provozuje daná radnice (opět v Liberci je regionální rádio přímo závislé na dotacích z města). Objeví-li se tedy pokus o kritiku, je většinou rychle zničen již v samotném svém zárodku (i nyní nám může posloužit jako ukázkový příklad město Liberec - poté, co tamní novinář na radničních dotacích závislého deníku Libereckého dne Jan Šebelka začal popisovat nestandardní praktiky a netransparentnost v zadávání veřejných stavebních zakázek, byl propuštěn). V tomto uzavřeném kruhu se tak logicky nenajde žádná silná a odvážná osobnost (většina lidí stojících v čele důležitých institucí ve městě je odkázaná na městské dotace, a tak si každý jakoukoliv kritiku raději dvakrát rozmyslí), která by na problém upozornila - když s jeho řešením dlouhodobě nepřichází vedení krajského města - a odstartovala by tak veřejnou diskusi, na jejímž konci by bylo aktivní komplexní řešení daného problému.

Shrnutí: reaktivní přístup v oblasti boje proti netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) je patrný jak na úrovni centrální, tak regionální. S tím rozdílem, že centrum více reaguje na vnější tlaky. Přístup vedení krajských měst je pak do značné míry odvislý od toho, s čím přijde centrum (parlament, vláda). Jestliže centrum samo s nějakou aktivitou důkladněji řešící problém netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví nepřichází - a jak jsme zjistili nepřichází, žádnou aktivitu nevyvíjí ani regiony, respektive krajská města. Nic je totiž k tomu nenutí, regionální média mlčí a občané proti podezřelým stavebním zakázkám do ulic demonstrovat nechodí.

Analýza zákonů

V analýze zákonů jsme se soustředili především na to, jestli a jaké jsou ve vybraných zákonech zabudované mechanismy, které by měly odstraňovat nebo znesnadňovat netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech. V této souvislosti jsme se zaměřili na tyto tři normy:

- zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách;
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů;
- zákon č. 106/1999Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon o veřejných zakázkách nijak s pojmem netransparentnost nepochybně nepochybně nepracuje, nevymezuje ho, nedefinuje ho. V úpravě zadávacího řízení je jen obecně vymezeno, že zadavatel je povinen dodržovat zásadu transparentnosti. Co je pojmem transparentnost míněno, ale už není v normě definováno a každý si ji tak může vykládat libovolně dle svého.

Zákon rovněž nijak nestanovuje, že by měl být proces zadávání veřejných stavebních zakázek srozumitelný, předvídatelný a průhledný. A za případné netransparentní jednání nestanoví žádné sankce.

Norma pak navíc sama vytváří prostor pro netransparenci:

- nepočítá s rotací mezi sebou těch, co veřejné stavební zakázky zadávají (celý proces tak mají od začátku do konce v rukou na stejných pozicích titíž lidé);
- nepočítá s možností, aby například do výběrové komise zasedl zástupce veřejnosti, který by mohl proces kontrolovat;
- nepočítá s dokumentací všech jednání o veřejných stavebních zakázkách (například formou multimedialních nahrávek) a s informováním veřejnosti o hlasování rozhodovatelů ve věci stavebních veřejných zakázek a o všech schůzkách a jednáních, které rozhodovatelé ve věci stavebních veřejných zakázek absolvovali;
- nepočítá s povinností, aby se úředníci a politici spravující proces zadávání veřejných stavebních zakázek museli řídit etickým kodexem;
- nepočítá s povinností, aby se uchazeči o veřejné stavební zakázky museli řídit etickým kodexem;
- nepočítá s nutností, aby si příslušný úřad vedl tzv. černou listinu soutěžitelů, tedy firem, které se v minulosti dopustily netransparentního jednání a které by kvůli tomu napříště nesměly být vpuštěny do výběrových řízení;
- nepočítá s nutností, aby se rozhodovatelé povinně školili v tom, jak čelit netransparentnosti a jak naopak rozhodovat tak, aby byl proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví transparentní;
- nepočítá se sankcemi za tzv. vícepráce (může tak vyhrát stavební firma s nejnižší cenovou nabídkou, kterou ovšem poté navýší tak, že přeskočí původně dražší cenové nabídky konkurenčních firem, navýšení pak platí příslušné město).

Shrnuto: zákon tedy jasně nedefinuje netransparentnost a sankce za ni, naopak pro ni vytváří prostor.

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Obdobně jako zákon upravující veřejné zakázky, ani norma regulující střet zájmů⁹⁷ nijak nepracuje a nepokouší se definovat pojem netransparentnost/transparentnost.

Při poslední novelizaci zákona došlo nicméně z pohledu boje proti netransparentnímu jednání komunálních rozhodovatelů k pozitivní změně v tom smyslu, že norma nyní nově reguluje jednání a rozhodování všech starostů a radních a uvolněných krajských a obecních zastupitelů (a jejich rodinných příslušníků),⁹⁸ kteří musejí pravidelně každý rok ve formě čestného prohlášení odevzdávat přiznání o osobním prospěchu, o činnostech, o příjmech a darech a o nemovitém majetku. Při porušení je viník citelně sankcionován.

Za nedostatky zákona z pohledu omezování netransparentnosti považujeme to, že řízení o podnětu o porušení zákona o střetu zájmů je komplikované a zřídka kdy je viník potrestán. Jako nedostatečné může být považováno i ustanovení, podle něhož je řízení o porušení zákona o střetu zájmů neveřejné. Dalším problematickým místem je ustanovení o zpřístupňování informací o majetkových přiznáních rozhodovatelů, která jsou pro veřejnost složitě dostupná (jen v omezených úředních hodinách na

⁹⁷ Základním pojmem zákona je střet veřejného zájmu se zájmem osobním. Definiuje ho jako jednání či opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu. Zákon pak výslovně vypočítává, co všechno veřejný funkcionář nesmí:

- osobně po dobu výkonu své funkce jednat za sebe nebo jinou osobu v obchodních záležitostech vůči státu, státní nebo převážně státem spravované právnické osobě, jde-li o poslance či senátora nebo člena vlády a vedoucího ústředního správního úřadu atd.;
- osobně po dobu výkonu své funkce jednat za sebe nebo jinou osobu v obchodních záležitostech vůči kraji, hlavnímu městu Praze, městské části Prahy vykonávající působnost obce s rozšířenou působností, jakož i právnické osobě, jejímž zakladatelem je kraj či město nebo obchodní společnost, v níž má kraj či město majetkovou účast, jde-li o zastupitele, který je členem zastupitelstva tohoto kraje či města;
- odvolávat se na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s výkonem jeho soukromé činnosti včetně jeho povolání, zaměstnání nebo podnikání;
- umožnit uvedení svého jména nebo vyobrazení k reklamním účelům za úplatu nebo za jiný majetkový prospěch.

⁹⁸ Vedle nich se zákon vztahuje na poslance, senátory, ministry, soudce, členy prezidia KCP, bankovní rady ČNB, NKÚ, ředitele tajných služeb, ombudsmana, členy mediálních rad, vyšší policejní a celní úředníky, státní zástupce, členy řídicích a dozorčích orgánů státem zřizovaných fondů a institucí a vedoucí státní a krajské úředníky.

jednom místě, zájemce navíc musí oznámit jméno, adresu i rodné číslo).⁹⁹ Veřejná kontrola je tak ztěžována.

Shrnutí: střet zájmů může vést k netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), je proto nedostatečné, že zákon se nijak netransparenci nepokouší definovat a sankcionovat. Nicméně rozšíření působnosti zákona na komunální úroveň je důležitou pozitivní změnou.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon o svobodném přístupu k informacím má sloužit jako základní nástroj boje proti netransparentnosti (tento pojem nicméně i on nijak nedefinuje).

Každý občan má právo, pokud chce, kdykoliv získat informaci v oblasti veřejného sektoru (tedy i v oblasti veřejných soutěží na stavební zakázky na komunální úrovni na úrovni krajských měst), která nebyla zveřejněna, a o ni požádat. A dotyčný úřad nebo instituce by mu měla podle zákona vyjít maximálně vstříc.

Zákon jasně stanovuje, kdo smí o informace žádat, koho smí žádat, o jaké informace lze žádat, jak podat žádost, jak má být žádost vyřízena, kdy a jak lze podat odvolání nebo kdy a jak se lze o informace soudit.

Do roku 2005 „cestu“ za informacemi často komplikovaly příslušné úřady, a to tím, že za jejich poskytnutí požadovaly výrazné částky (často až desetitisícové).¹⁰⁰ To se ale loni změnilo poté, co novela zákona o svobodném přístupu k informacím stanovila, že úřady si za zpracování informací nesmí stanovovat „jakékoliv“ částky a smí fakturovat jen ofocené nebo naskenované kopie a to za částku v daném místě běžnou.

Shrnutí: výše popsanou úpravou se tak zákon o svobodném přístupu k informacím přiblížil běžným evropským standardům a z hlediska boje proti netransparentnosti jej lze považovat za uspokojivý. Za nedostatek považujeme nicméně to, že každý žadatel se musí na úřadě při své žádosti prokazovat, a to

⁹⁹ Například ve Švédsku, kde měl autor možnost v roce 2006 půl roku studovat, nemusí obdobná data občan úřadům sdělovat. Tím se zvyšuje chuť lidí kontrolu provádět.

¹⁰⁰ Autor této práce se o tom sám přesvědčil, když žádal magistrát města Brna o poskytnutí dat k zadávání veřejných stavebních zakázek. Vedení města mu odpovědělo, že mu vyhoví, ale za zpracování informací po něm bude požadovat zhruba sto tisíc korun. Protože autor vystupoval za organizaci Transparency International a pohrozil vedení města medializací případu, byla po delším jednání tato částka primátorem města Richardem Svobodou (ODS) snížena na nulu.

především v Česku snižuje chuť lidí o informace žádat, a také to, že zákon nezavádí a nedefinuje pojem netransparentnost.

4.5 Odpovědi na výzkumné otázky

V této části práce jsme zformulovali pět výzkumných otázek, jejichž prostřednictvím chceme potvrdit nebo vyvrátit úvodní hypotézu:

Proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - je transparentní, a to jak pro všechny zúčastněné aktéry, tak i pro veřejnost.

Hledání odpovědí na výzkumné otázky měl přinést námi provedený výzkum prostřednictvím dotazníku, analýzy informací z vybraných médií a analýzy dokumentů a zákonů.

Zde jsou naše zjištění:

Má většinou jedna firma za sledované období (od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004) v příslušném krajském městě (Brno, Liberec, Olomouc, Ostrava) monopol na získávání veřejných stavebních zakázek nebo si mezi sebe dělí veřejné zakázky více firem rovnoměrně?

Výzkum ukázal, že monopol (více než 50% získaných stavebních zakázek co do objemu finančních prostředků) na veřejné stavební zakázky existuje v jednom krajském městě - Olomouci, kde stavební firma Skanska získala za sledované období více než polovinu všech veřejných stavebních zakázek (přesněji 60%, což je více než třikrát tolik, co získala druhá nejúspěšnější stavební firma).¹⁰¹

Ve třech zbývajících krajských městech ani jedna stavební firma nezískala přes polovinu všech veřejných stavebních zakázek. Nicméně v každém z nich působí jedna stavební firma, která jasně předstihuje ostatní stavební firmy v úspěšnosti získávání veřejných stavebních zakázek.

V Ostravě je to společnost Tchas, která ve sledovaném období získala téměř 40% stavebních zakázek (zhruba dvakrát tolik co druhá nejúspěšnější stavební firma).

¹⁰¹ Údaj i následující údaje v dalších krajských městech znázorňuje finanční objem získaných veřejných stavebních zakázek, nikoliv jejich počet.

V Liberci dominuje v úspěšnosti získávání veřejných stavebních zakázek firma Syner (téměř 40%), což je o čtvrtinu více než u druhé neúspěšnější stavební firmy.

A v Brně je to firma IMOS s více než 30% získaných veřejných stavebních zakázek (je tak o třetinu úspěšnější než druhá nejúspěšnější stavební společnost).

Z výše uvedeného vyplývá, že v jednom krajském městě existuje monopol na získávání veřejných stavebních zakázek (Olomouc), ve dvou dalších vždy jednu příslušnou stavební firma dělí od monopolu pouze zhruba 10% (Ostrava, Liberec) a v posledním městě ovládá veřejné stavební zakázky jedna firma více než z jedné třetiny (Brno).

V každém z těchto sledovaných krajských měst je pak vždy rozestup mezi nejúspěšnější stavební firmou a druhou v pořadí alespoň třetinový.

Z toho lze tedy vyvodit, že v každém ze sledovaných krajských měst dominuje při získávání veřejných stavebních zakázek jedna soukromá firma nad ostatními, míra dominance nicméně případ od případu variuje.

Jaké faktory umožňují netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech?

Výzkum ukázal, že paleta faktorů, které se ve čtyřech sledovaných krajských městech podílejí na netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni, je široká. Zde je jejich souhrn:

První faktor spatřujeme v tom, že na centrální ani komunální úrovni neexistuje analýza problému a z ní vyplývající strategie boje proti netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni. Bez strategie není dost dobře možné netransparentnosti čelit, především proto, že není definovaný problém, stanovena jeho závažnost, navrhnout způsob, jak situaci zlepšit. Absence analýzy a strategie způsobuje, že místo aktivního přístupu k řešení problému volí municipality často reaktivní přístup (na jednotlivé kauzy reagují ad hoc).

Řešení netransparentnosti v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni (v krajských městech) je dlouhodobě „smrštěno“ jen na přijímání zákonů, které mají oblast veřejných zakázek regulovat. Problém je ale v tom, že příslušná legislativa není v této oblasti stále kvalitní, a tak netransparentnost neodbourává, někdy naopak spíše umožňuje. Nekvalitní zákony

(především zákon o veřejných zakázkách) tak musíme považovat za druhý faktor, který se podílí na netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech).

Třetí faktor, který jsme identifikovali, je neochota krajských měst vybírat vítěze výběrových řízení na veřejné stavební zakázky prostřednictvím nejprůhlednějšího způsobu výběru: otevřeného zadávacího řízení, do kterého se může přihlásit jakýkoliv zájemce. Místo toho municipality volí „okleštěnější“ metody výběrového řízení, jako například užší zadávací řízení, které jim umožňuje podle jimi stanovených kritérií oslovit jen omezený počet uchazečů a z nich pak vybrat výherce. To může vést k tomu, že municipality záměrně nastaví podmínky výběrového řízení tak, aby v nich měl šanci vyhrát jimi dlouhodobě preferovaný uchazeč, třeba tím, že ze soutěže nastavením podmínek vyřadí jeho významné konkurenty.

Čtvrtým faktorem je následné cenové navyšování výherních nabídek, což zpětně znevěhodňuje výběrová řízení a vystavuje nad ně podezření, že i když formálně probíhají správně, ve skutečnosti jsou netransparentní. Souvisí to úzce s druhým faktorem - nekvalitní legislativou. Zákon o veřejných zakázkách totiž nezapovídá municipalitám, vyberou-li výherce na základě jeho nejlevnější cenové nabídky, aby mu posléze na základě jeho dalších požadavků nemohli odsouhlasit cenové navýšení tak, že jeho původně nejlevnější nabídka přeskočí původně dražší nabídky konkurence. A právě k tomu často dochází.

Pátým faktorem, který umožňuje netransparenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), je nerotace rozhodovatelů mezi různými rozhodovacími stupni. V každém ze sledovaných krajských měst rozhodují dlouhodobě stejní lidé na stejných pozicích o veřejných stavebních zakázkách. Jinými slovy, stále titíž lidé určují zadávací kritéria, podle nichž se budou veřejné stavební zakázky vybírat, stále titíž lidé sedí ve výběrových komisích, stále titíž lidé rozhodují o případných dodatečných navýšeních výherní ceny a stále titíž lidé kontrolují, jestli výherce řádně dodržuje to, co se dodržovat zavázal. Nerotace podporuje budování nadstandardních a často neprůhledných vazeb a vztahů mezi rozhodovateli a těmi, o nichž z dané pozice rozhodují.

Šestým identifikovaným faktorem je nedostupnost informací. Jak jsme zjistili ve sledovaných čtyřech krajských městech, různé stupně procesu rozhodování o

udělení veřejné stavební zakázky jsou pro veřejnost nepřístupné, často s argumentem, že se zde projednávají citlivá firemní data. Dále: výherní projekty nejsou pro veřejnost dostupné k nahlédnutí, stejně tak ty nevýherní. Není zveřejňováno, kdo a jak v různých fázích rozhodovacího procesu hlasoval, nedávají se k nahlédnutí zápisy z jednání rozhodovatelů a radnice nesdělují, kdo z jejich úředníků s kým a kdy jednal a setkal se ohledně konkrétního výběrového řízení na udělení veřejné stavební zakázky.

Za sedmý faktor považujeme to, že žádná z oslovených radnic se v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek neřídí podle k tomu přijatého etického kodexu. Jednání rozhodovatelů tak není regulováno na základě psaných pravidel etiky a morálky, a je jen na rozhodnutí každého jednoho rozhodovatele, podle jakých etických pravidel bude postupovat a jestli vůbec. Obdobný stav panuje i ve věci vyžadování, aby se podle etických kodexů řídily jednotlivé stavební firmy. Sledované radnice nežadají na stavebních firmách, které se do veřejných tendrů hlásí, aby se řídili svým etickým kodexem.

Osmým faktorem, který může umožňovat netransparenci v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni (v krajských městech), je to, že si radnice nevedou tzv. černou listinu soutěžitelů. Tedy těch firem, které se v minulosti dopustili netransparentního nebo korupčního jednání a které by toto jednání do budoucna diskvalifikovalo z možnosti hlásit se do veřejných soutěží na stavební zakázky.

Devátý faktor je pak nedostatečné průběžné vzdělávání komunálních rozhodovatelů majících na starosti proces výběrových řízení na veřejné stavební zakázky. Ti často nejsou školeni v osvojování si a zlepšování dovedností a schopností rozpoznat netransparentní jednání a zlepšování dovedností a schopností zadávat veřejné stavební zakázky transparentně.

Desátým faktorem jsou klientelistické a korupční vazby a vztahy mezi rozhodovateli a uchazeči o veřejné stavební zakázky. Jak ukázala námi provedená analýza informací z vybraných médií, ti, co o stavebních zakázkách na komunální úrovni (v krajských městech) rozhodují, jsou nezřídka uchazeči o zakázky různým způsobem odměňování. Stavební firmy rovněž sponzorují na komunální úrovni (v krajských městech) politické strany rozhodovatelů a „kupují“ si tak jejich přízeň. Mezi stavebními společnostmi a rozhodovateli dochází navíc ke vzájemné fluktuaci,

rozhodovatelé přecházejí do vedení stavebních firem, o kterých rozhodovali, a naopak - propustnost je zde značná.

Který z těchto faktorů nejvíce přispěl k netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech?

Kvantifikovat, který z výše uvedených deseti faktorů se nejvíce podílí na netransparentnosti v procesu udělování veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), není dost dobře možné. Proces zadávání veřejných stavebních zakázek je totiž velmi komplexní jev, jehož transparentnost/netransparentnost v různých fázích ovlivňují různé faktory, které se navíc často vzájemně prolínají a ovlivňují; případ od případu je pak jejich intenzita odlišná. Většina námi identifikovaných faktorů je nicméně odvozena od jednoho, který považujeme z pohledu námi sledovaného problému za klíčový: ani v jednom ze čtyřech sledovaných krajských měst neexistuje analýza současného stavu a z toho vyplývající strategie boje proti netransparentnosti. Jinými slovy, komunální rozhodovatelé (v krajských městech) netransparentnost v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek dosud neidentifikovali jako problém, a proto k němu může opakovaně docházet - kvůli působení palety faktorů, které jsme identifikovali. Kdyby rozhodovatelé netransparentnost jako problém rozpoznali právě prostřednictvím kvalitní analýzy a navrhli by odpovídající strategii řešení, došlo by logicky k „vymazání“ nebo oslabení dalších faktorů, které netransparentnost způsobují.

Lze v jednotlivých sledovaných krajských městech vysledovat působení shodných faktorů, které způsobují netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví nebo se v různých krajích Česka faktory mění dle krajských specifik?

Provedený výzkum ukázal, že ve všech zkoumaných krajských městech lze vysledovat působení identických faktorů, které způsobují netransparentnost v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek. Lze tedy tvrdit, že krajská specifika nijak neovlivňují to, jaké faktory se budou podílet na netransparentnosti. Ve všech sledovaných krajských městech dochází ke kumulaci zhruba deseti stejných faktorů, které jsme výše popsali a které se tedy obdobným způsobem

podílejí na netransparentosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví v každém ze sledovaných krajských měst.

Došlo ve sledovaném období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví ke změnám v čase (v krajských městech) - z pohledu netransparentnosti procesu?

Během sledovaného pětiletého období jsme neidentifikovaly žádné významné změny v čase. Většina faktorů, které se na netransparentnosti podílejí, působila v každém ze sledovaných roků zhruba stejně intenzivně a nelze tedy tvrdit, že jeden nebo více faktorů v jednom roce výrazně převládaly nad jinými v jiném roce.

4.6 Vlastní návrh změn aneb jak odstranit netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech

Na základě provedeného výzkumu a s ohledem na popsanou zkušenost ze Švédska, kterou jsme prezentovali v *Teoretických východiskách* práce, se pokusíme navrhnout soubor opatření, jejichž úspěšná implementace by mohla učinit proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) více transparentním.

V prvé řadě je potřeba, aby byla na centrální i regionální úrovni zpracována detailní analýza současného stavu. Díky ní budou moci rozhodovatelé identifikovat netransparentnost jako zásadní problém vážící se k zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech). Na základě této analýzy pak můžou navrhnout strategii boje proti netransparentnosti. Zpracování obou dokumentů posune krajská města z pozice reaktivního přístupu k řešení problému do aktivní polohy. Tím, že nebudou na problémy reagovat ad hoc, se zvýší šance, že dojde ve sledované oblasti k pozitivní změně.

Rovněž je potřeba, aby byla posílena role veřejnosti v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni (na úrovni krajských měst). V této souvislosti navrhuje, aby vedení krajských měst častěji zjišťovala preference svých občanů (veřejnými slyšeními, místními referendy atd.) a tomu přizpůsobovala zadávání veřejných stavebních zakázek. Nabídkový přístup (absolutizuje roli zadavatelů veřejných zakázek, tedy roli politiků, respektive rozhodovatelů, kteří k veřejnosti přistupují v roli nabízetelů veřejných zakázek, aniž by si odpovědně zjišťovali preference občanů a brali na zřetel jejich očekávání a veřejný zájem) je proto potřeba nahradit přístupem poptávkovým (rozhodovatel zjišťuje preference veřejnosti/veřejný zájem a podle toho se rozhoduje ,zda kterou a v jaké podobě bude realizovat veřejnou stavební zakázku).

Naším třetím návrhem je zkvalitnění legislativy, která reguluje zadávání veřejných stavebních zakázek; máme na mysli především zákon o veřejných zakázkách. Je potřeba, aby napříště definoval, co je netransparentnost, kdo a jak se jí může dopouštět a aby také sankcionoval provinilé, znemožňoval dodatečné cenové navyšování nabídek (respektive šlo by na „účet“ příslušné stavební firmě), omezil možnosti, kdy rozhodovatelé můžou přistoupit k okleštěnějším formám výběrového

řízení než je otevřené zadávací řízení a znemožňoval přestupy rozhodovatelů mezi stavebními firmami, o nichž rozhodují, alespoň po tříleté přechodné období.

Čtvrtým návrhem je, aby se krajská města více informačně otevřela, především k veřejnosti a poskytovala maximum dat k veřejným stavebním zakázkám a k celému procesu s tím spojenému. Jednání o veřejných stavebních zakázkách by měla být přístupná komukoliv - mělo by dojít k zapojení tzv. laického prvku do rozhodovacího procesu. Lehce dostupné pro kohokoliv by měly být i výherní projekty a rovněž i všechny ostatní projekty dalších soutěžitelů. Zveřejňováno by mělo být i to, jak který rozhodovatel v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek hlasuje. Informace by měly být poskytovány neprodleně, za minimální poplatek, a to i anonymnímu žadateli, tím se zvýší chuť občanů „kontrolovat“ své rozhodovatele. Rozhodovatelé by měli zveřejňovat svoji úřední e-mailovou a jinou korespondenci týkající se veřejných stavebních zakázek, jakožto i seznam lidí, z něhož by bylo patrné, se kterými osobami se kvůli veřejným stavebním zakázkám scházejí, jak často, kde, kdy a proč.

Pátým návrhem pak je, aby krajská města přistoupila k rotaci rozhodovatelů mezi různými rozhodovacími stupni v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech). Jde o to, aby v příslušném krajském městě nerozhodovali dlouhodobě stejní lidé na stejných stupních o veřejných stavebních zakázkách, ale aby rotovali na rozhodovacích pozicích (například po jednom roce). Pravidelné prostřídání mezi těmi, co určují zadávací kritéria, sedí ve výběrových komisích, rozhodují o případných dodatečných navýšeních, provádějí kontrolu atd., může vnést do procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) větší průhlednost a zpřetrhá dlouho budované klientelistické vazby a vztahy.

Naším šestým návrhem je, aby si krajská města jakožto i příslušné stavební firmy vypracovaly etický kodex, který by reguloval chování úředníků a uchazečů o stavební zakázky a určoval by jim minimální etické a morální standardy toho, jak se mají v procesu zadávání stavebních zakázek na komunální úrovni chovat.

Osmý návrh spočívá v tom, že by měla krajská města přistoupit k zavedení tzv. černé listiny soutěžitelů. Tedy těch firem, které se v minulosti dopustili netransparentního nebo korupčního jednání. Jejich zařazení na černou listinu soutěžitelů by je do budoucna diskvalifikovalo z možnosti hlásit se do veřejných výběrových řízení na jakékoliv stavební zakázky.

Devátým námi navrhovaným opatřením je posílit průběžné vzdělávání komunálních rozhodovatelů (na úrovni krajských měst) majících na starosti proces výběrových řízení na veřejné stavební zakázky. Je potřeba, aby byli více školeni v osvojování si a zlepšování dovedností a schopností rozpoznat netransparentní jednání a zlepšování dovedností a schopností zadávat veřejné stavební zakázky transparentně.

Závěrem: netvrdíme, že dojde-li k úspěšné implementaci všech výše popsaných návrhů na změnu, dojde k úplnému vymýcení netransparentnosti v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech. Domnívám se ale, že úspěšná implementace těchto návrhů může netransparentnost významně snížit.

5. ČÁST

5.1 Závěr

Hlavním cílem této práce bylo kriticky analyzovat proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - s ohledem na jeho možnou netransparentnost. Tu vnímáme jako základní problém, který je dnes s institutem veřejných stavebních zakázek spojen. Pochopení, co netransparentnost je a jaké faktory ji způsobují, nám mělo přinést komplexní odpověď na otázku, proč je dnes institut zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni dlouhodobě „nemocný“.

Naším cílem nebylo na konci práce dospět k tomu, že proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - je z kvantitativního hlediska netransparentní, například ze čtyřiceti pěti, šedesáti dvou či sedmdesáti osmi procent. Domníváme se totiž, že takováto kvantifikace není dost dobře proveditelná, a proto jsme o ní ani neusilovali. Některé faktory, které netransparentnost způsobují a jejichž vážením a posuzováním bychom se mohli pokusit procentuelně stanovit, jak velká netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) je, jsou totiž jen těžko postihnutelné, protože se odehrávají bez přítomnosti svědků (například korupce). Měření by proto nikdy nebylo přesné, protože by k němu nebyla dostupná všechna potřebná data.

Výzkum, který jsme provedli, nicméně z kvalitativního hlediska ukázal, že proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - již delší dobou skutečně trpí vážnou chorobou, jejíž diagnóza zní: netransparentnost.

Nejde o to, z kolika procent tato nemoc už pohltila pacienta, ale spíše poukázat na to, že je jí nakažen a že, přestože ještě není smrtelná, nelze ji brát na lehkou váhu.

Diagnózu jsme stanovili výzkumem, který nám odhalil paletu konkrétních faktorů ukazujících na přítomnost nemoci. Vyšli jsme přitom ze zkoumání jejich podstaty na teoretické bázi, kdy jsme se jejich vznik pokusili vysvětlit:

- deprivantstvím a masochismem;
- korupcí;
- selháváním byrokratických organizací;

- selháváním státu, trhu a občanského sektoru coby regulátorů činnosti lidí.

Že lze proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - považovat za netransparentní, jsme pak usoudili z těchto následujících zjištění:

- a) Na centrální ani komunální úrovni neexistuje analýza problému a z ní vyplývající strategie boje proti netransparentnosti. Tam, kde obé chybí, se může netransparentnost dobře šířit, protože není identifikovaná jako problém.
- b) Řešení netransparentnosti v procesu zadávání veřejných stavebních zakázek na komunální úrovni (v krajských městech) je dlouhodobě okleštěno na přijímání zákonů, které mají oblast veřejných zakázek ve stavebnictví regulovat. Problém je ale v tom, že příslušná legislativa není v této oblasti stále kvalitní, a tak netransparentnost neodbourává, naopak často umožňuje (na myslí máme především zákon o veřejných zakázkách). Takovéto řešení proto selhává, i s ohledem na to, že samo generuje netransparentnost.
- c) Krajská města nevybírají vítěze výběrových řízení na veřejné stavební zakázky prostřednictvím nejprůhlednějšího způsobu výběru: otevřeného zadávacího řízení, do kterého mají šanci přihlásit se vždy všichni zájemci. Místo toho municipality volí „okleštěnější“ metody výběrového řízení, jako například užší zadávací řízení, které jim umožňuje podle jimi stanovených kritérií oslovit jen omezený počet uchazečů a z nich pak vybrat výherce. Jak nám ukázal příklad z Liberce a stavební firmy Syner nebo Ostravy a stavební firmy Tchas, kritéria užšího zadávacího řízení jsou dopředu záměrně nastaveny tak, aby podle nich mohla vyhrát rozhodovateli vytipovaná stavební firma (Syner, Tchas atd.). Jestli je to přitom firma, která nabízí nejlepší nabídku, rozhodovatelé nemůžou vědět, protože nezjišťují nabídky všech stavebních firem na trhu, ale jen několika oslovených. Protože není jasné, proč rozhodovatelé tak často upřednostňují okleštěný způsob výběru vítěze veřejné stavební zakázky a

protože to oni sami odmítají vysvětlovat, musíme jejich chování označit jako netransparentní a logicky ruku v ruce s tím i celý výběrový proces.

- d) Rozhodovatelé (v krajských městech) často vybírají v „okleštěném“ způsobu výběrového řízení vítěznou stavební firmu na základě toho, že nabízí v soutěži nejlevnější nabídku. Problém je ale v tom, že velmi často, jak ukázal námi provedený výzkum, dochází k dodatečnému cenovému navýšení výherní nabídky (poté, co je výherce oficiálně potvrzen), což vede k tomu, že původně nejlevnější cenová nabídka přeskočí původně dražší nabídky konkurence a stává se tak pro dané krajské město méně výhodnou. Jako ilustrační příklad, který jsme identifikovali ve výzkumné části práce, může sloužit přestavba hotelu Atom, kterou město Ostrava realizovalo prostřednictvím městské firmy Hotel Atom Ostrava spol. s r.o. Zakázku v srpnu 2003 získala formou oslovení několika zájemců s nabídkou šedesát pět milionů korun firma Unips patřící do konsorcia Tchas. Později se ale rekonstrukce vyšplhala až na 200 milionů korun a stala se tak výrazně dražší než ostatní původně pro město nevýhodnější cenové nabídky konkurenčních firem. Dodatečné cenové úpravy výherních nabídek značně znevěrohodňují celý proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni – v krajských městech. Není totiž jasné, jestli takový postup neměli rozhodovatelé s příslušnou stavební firmou dopředu dohodnutý, výměnou například za nějaký osobní zisk. Takovéto jejich chování způsobuje, že se proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - stává neprůhledným.
- e) Ve všech sledovaných krajských městech rozhodovatelé po určité době nerotují mezi různými rozhodovacími stupni. Stále totiž lidé určují zadávání kritérií, podle nichž se budou veřejné stavební zakázky vybírat, stále totiž lidé sedí ve výběrových komisích, stále totiž lidé rozhodují o případných dodatečných navýšeních výherní ceny a stále totiž lidé kontrolují, jestli výherce řádně dodržuje to, co se dodržovat zavázal. Nerotace podporuje budování nadstandardních a často neprůhledných vazeb a vztahů mezi rozhodovateli a těmi, o nichž z dané pozici

rozhodují. Tyto vazby a vztahy se pak promítají do výběrových řízení a výběrový proces činí netransparentním.

- f) Krajská města poskytují pouze minimum informací o procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni. Neumožňují veřejnosti účastnit se rozhodovacího procesu v roli přímých pozorovatelů; výherní projekty nejsou pro veřejnost dostupné k nahlédnutí, stejně tak i ty nevýherní, není zveřejňováno, kdo a jak v různých fázích rozhodovacího procesu hlasoval, nedávají se k nahlédnutí zápisy z jednání rozhodovatelů a radnice nesdělují, kdo z jejich úředníků s kým a kdy jednal a setkal se ohledně konkrétního výběrového řízení na udělení veřejné stavební zakázky. Malá ochota více otevřít rozhodovací proces veřejnosti svědčí o tom, že jej rozhodně nelze považovat za transparentní. Jak je obtížné získat data k zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech), se přesvědčil ostatně i autor této práce. Ačkoliv vystupoval za renomovanou mezinárodní protikorupční organizaci Transparency International, nedostal všechny požadované informace (například přesný rozpis všech způsobů výběrového řízení, které krajská města ve sledovaném období využila, odůvodnění, proč zvolila města právě tento způsobu soutěže nebo přesný rozpis všech cenových nabídek všech stavebních firem, které se ve sledovaném období veřejných soutěží účastnily). A to i přesto, že neexistuje jediný důvod k jejich utajování. Jestliže města nejsou ochotná poskytnout informace organizaci typu Transparency International, logicky budou ještě menší ochotu projevit při žádosti jednotlivců z řad veřejnosti. Nedostatek a těžká přístupnost k relevantním informacím způsobuje, že je nutné na proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - nahlížet jako na netransparentní.
- g) Jednání rozhodovatelů a zástupců stavebních firem není regulované na úrovni krajských měst etickými kodexy. Je jen na jejich rozhodnutí, podle jakých etických pravidel budou postupovat a jestli vůbec. Tam, kde dlouhodobě není zájem regulovat své jednání prostřednictvím etických kodexů, nabízí se podezření, že rozhodovatelé a zástupci stavebních firem

mají tendenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví jednat a chovat se netransparentně.

- h) Krajská města si nevedou tzv. černou listinu soutěžitelů. Tedy těch firem, které se v minulosti dopustily netransparentního nebo korupčního jednání a které by toto jednání do budoucna diskvalifikovalo z možnosti hlásit se do veřejných soutěží na stavební zakázky. Opět jako v případě etických kodexů, tam, kde dlouhodobě není zájem sepsat černou listinu soutěžitelů, nabízí se podezření, že rozhodovatelé mají tendenci v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví jednat a chovat se netransparentně.
- i) Rozhodovatelé (na úrovni krajských měst) se nedostatečně průběžně vzdělávají v osvojování si a zlepšování dovedností a schopností rozpoznat netransparentní jednání a zlepšování dovedností a schopností zadávat veřejné stavební zakázky transparentně. To logicky způsobuje, že mají větší sklon k netransparenci inklinovat, protože ji často ani nedokáží identifikovat.
- j) Nechut' přijímat etické kodexy, černé listiny soutěžitelů atd. lze vysvětlit vedle dalších motivů přítomností silných klientelistických a korupčních vazeb a vztahů mezi rozhodovateli a uchazeči o veřejné stavební zakázky. Jak ukázal námi provedený výzkum, ti, co o stavebních zakázkách na komunální úrovni (v krajských městech) rozhodují nebo jejich udělování zastřešují, jsou nezdědka uchazeči o zakázky různým způsobem odměňování (například starostovi jedné z ostravských částí Mynářovi opravovala za výhodných podmínek jeho rodinný dům stavební firma Kavis, která od starostova úřadu získávala v té době lukrativní stavební zakázky). Stavební firmy rovněž sponzorují na komunální úrovni (v krajských městech) politické strany rozhodovatelů a „kupují“ si tak jejich přízeň (opět zjištění z výzkumu: například IMOS Brno, ŽS Brno, Subtera, Mera Czech, Dopravní stavby Holding) - ve stejné době, co sponzorují politická vedení měst formou peněžních darů, dostávají sponzoři výhodné stavební zakázky. Mezi rozhodovateli a stavebními firmami rovněž existuje přímá personální provázanost, rozhodovatelé přecházejí do

vedení stavebních firem o kterých rozhodovali, a naopak - propustnost je zde značná (jak to ukázal výzkum například v Liberci: jeho primátor dříve pracoval ve vedení stavební firmy Syner, poté, co z firmy odešel a začal vést krajské město Liberec, stal se Syner nejčastějším výhercem veřejných stavebních zakázek). Tam, kde existují silné klientelistické a korupční vazby mezi rozhodovateli a jednotlivými stavebními firmami, o nichž rozhodují, stává se rozhodovací proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - značně neprůhledným.

Výše popsaná zjištění byla učiněna na základě zkoumání ve čtyřech vybraných krajských městech. Nelze je tedy brát jako reprezentativní pro celou komunální sféru, protože komunální úroveň tvoří v Česku jen krajská města, ale tisíce dalších menších měst a obcí.

Nicméně problémy, které jsme ve sledovaných krajských městech v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví z pohledu jeho netransparentnosti identifikovali, považujeme pro komunální úroveň za symptomatické. Ostatně na to, že situace v krajských městech na poli zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví věrně odráží stav v nižších patrech komunální sféry opakovaně upozornila ve svých výzkumech protikorupční organizace Transparency International (Ondračka, 2005).

K identickým zjištěním a závěrům jako došel autor této práce ve čtyřech sledovaných krajských městech, dospěla svým výzkumem v dalších čtyřech krajských městech (Hradci Králové, Plzni, Praze a Zlíně) i Transparency International (Kramár, 2005). To, že je proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - netransparentní a že tuto netransparenci způsobují stejné faktory, tak bylo prokázáno v téměř 60% českých krajských měst (sledováno bylo dosud osm ze čtrnácti). Přestože i to nelze považovat za reprezentativní zjištění, je nutné tato zjištění brát jako silný symptom upozorňující na vážný problém.¹⁰²

¹⁰² Zatím posledním případem ukazujícím, jak se ve zdejších krajských městech udělují netransparentně veřejné stavební zakázky je kauza města Karlovy Vary. Více v Příloze č. 1 - *Modelový případ netransparentního způsobu výběru veřejné stavební zakázky na komunální úrovni.*

Na základě našeho výzkumu a odpovědí na námi stanovené výzkumné otázky, musíme vyvrátit úvodní hypotézu práce:

Proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - je transparentní, a to jak pro všechny zúčastněné aktéry, tak i pro veřejnost.

Naopak tvrdíme, že:

Proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - není transparentní, a to jak pro všechny zúčastněné aktéry, tak i pro veřejnost.

Výzkum ukázal, že proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - je skutečně nutné charakterizovat jako netransparentní. A to nejen pro veřejnost, ale často i pro jednotlivé zúčastněné aktéry. Rozhodovatelé dlouhodobě neposkytují o celém procesu dostatek informací, primárně nesledují uspokojování veřejného zájmu, jejich rozhodnutí jsou nesrozumitelná, nepředvídatelná a neprůhledná.

Na netransparentnosti procesu se pak vedle rozhodovatelů podílejí i někteří představitelé stavebních firem, které se o veřejné stavební zakázky ucházejí.

Motivy netransparentnosti lze hledat ve sledování osobního zisku/posílení moci rozhodovatele či aktéra, o kterém se v rozhodovacím procesu rozhoduje, nebo kvůli nekompetentnosti rozhodovatele či aktéra, o kterém se rozhoduje, či to vyplývá ze selhávání fungování byrokratické organizace, v níž rozhodovatel nebo aktér, o kterém se rozhoduje, pracuje (máme především na mysli princip kolektivní neodpovědnosti), nebo ji generuje selhávání regulátorů (státu, trhu a občanského sektoru), jednání rozhodovatele nebo toho, o němž se rozhoduje.

O několik stránek výše jsme napsali, že proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - trpí vážnou chorobou s jménem netransparentnost. Se stanovením diagnózy a odhalením jejích příčin jsme se ale nemohli spokojit, protože to samo o sobě nic neřeší. Proto jsme na základě získaných poznatků navrhli soubor změn, jejichž úspěšná implementace by mohla působit jako tolik potřebná „léčivá voda“, která nemocného pacienta - krajská města

- když ne skoro uzdraví, tak alespoň postaví na nohy tak, aby mohl bez pomoci alespoň normálně chodit.

Doufáme, že k vyléčení, byť třeba dílčím způsobem, pomůže přispět i tato diplomová práce, která bude autorovi a případným zájemcům do budoucna sloužit jako odrazový můstek pro hlubší a detailnější se ponoření do sledovaného problému.

Chápat analyzovaný jev jako uzavřený poslední tečkou v této práci by byla fatální chyba. Jsme totiž teprve na začátku velmi komplikované cesty. Nakolik bude naše snažení za větší transparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (a to nejen na úrovni zdejších krajských měst) úspěšné, záleží především na každém z nás a naší budoucí občanské angažovanosti a chuti tento svízelný problém řešit a vyřešit.

6. České resumé

V této diplomové práci jsme se pokusili kriticky analyzovat proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech - s ohledem na jeho možnou netransparentnost.

V úvodu jsme odůvodnili, proč analyzujeme právě tento jev; následně jsme určili hlavní cíle a vedlejší cíle práce; stanovili hypotézu a zvolili metody, které použijeme v této práci.

Práce je koncipována do pěti hlavních částí s názvy: *Úvod, Teoretická východiska, Praktická východiska, Výzkum a Závěr.*

V části práce s názvem *Teoretická východiska* jsme se podrobně věnovali studiu teoretických konstruktů vázících se k oblasti našeho zájmu. Jejich poznání a pochopení nám dalo potřebnou výbavu zkoumat námi definovaný problém v praxi.

V části práce s názvem *Praktická východiska* jsme se zabývali především reálnými aktéry souvisejícími s předmětem našeho zkoumání; současnou legislativou v námi sledované oblasti; velikostí a strukturou trhu veřejných zakázek ve stavebnictví v Česku a zkušeností ze zahraničí, vážící se k námi sledovanému problému. Obecně shrnuto: pokusili jsme se pochopit námi analyzovaný jev v jeho reálném prostředí.

V části práce s názvem *Výzkum* jsme hledali odpověď na výzkumné otázky typu: zda je proces zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni ve vybraných krajských městech skutečně netransparentní, jaké faktory tuto netransparenci způsobují, jestli je dominantní jeden faktor nad ostatními nebo jde o souhrn více faktorů, zda lze vysledovat v jednotlivých krajských městech shodné znaky netransparentního procesu nebo dochází k odchýlkám podle krajových specifik a rovněž zda dochází z pohledu netransparence procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) ke změnám v čase.

V *Závěru* práce jsme shrnuli a interpretovali naše zjištění a vyvrátili na začátku práce stanovenou hypotézu. Rovněž jsme na základě našich zjištění navrhli soubor změn, jak odstranit netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni - v krajských městech.

V diplomové práci jsme použili vícero metod: studium dokumentů a zákonů a sekundární analýzu dat. Těžiště metody studium dokumentů bylo především ve

studiu a analýze odborné literatury z oblastí vážících se k námi sledovanému tématu, těžiště studia zákonů bylo především ve studiu právních norem vážících se k zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech). V rámci sekundární analýzy dat byla analýze podrobena data z výzkumů vztahujících se k zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví, jak na regionální, tak centrální úrovni. Ve čtvrté části práce s názvem *Výzkum* jsme pracovali s těmito metodami: dotazníkové šetření, analýza informací z vybraných médií a analýza dokumentů a zákonů vážících se k předmětu našeho výzkumu.

7. Anglické resumé

This thesis aims to provide a critical analysis of public procurement process in building industry on municipal level. We focused on transparency of this process. It also attempts to propose possible improvements in this process according to our findings.

Our exploration thesis was:

Public procurement process in building industry on municipal level is transparent. Both for all persons involved and for public.

Firstly, the paper deals with the theoretical principles which help us to understand the problem. We work with these theories:

- *the concept of transparency and non-transparency,*
- *the concept of deprivation and masochism,*
- *the concept of corruption,*
- *the concept of bureaucratic organisations,*
- *the concept of state, market and civic sector.*

Secondly, this paper overviews all main persons involved in the public procurement process in building industry on municipal level and explains their roles in this process; explains the legislative process in the public procurement process in building industry; draws comparisons between the Czech Republic and Sweden in the public procurement process in building industry on municipal level and analyses Czech market with public procurement in building – both on central and municipal level.

Thirdly, this paper offers research which was made in four regional cities – Brno, Liberec, Olomouc and Ostrava. The main focus of the research was to explore whether public procurement process in building industry, which is made by regional politicians and officers, is transparent or non-transparent.

By comparing various data from our research and all other obtained pieces of knowledge we recognized that our exploration thesis is not correct. There are several reasons for this claim. The most important are:

- non-transparency in public procurement process in building industry on municipal level was not recognised as a problem, thus there is no strategy how to solve this problem,
- legislation which was approved to solve non-transparency in public procurement process in building industry on municipal level is of poor quality,
- municipalities often use non-transparent ways how to choose the winner of public procurement tenders, criteria for choosing are non-transparent,
- officers who arbitrate public procurement tenders in building industry on municipal level are petrified in their positions and cultivate non-transparent contacts with applicants from private buildings companies,
- municipalities offer few information about public procurement process in building industry,
- there is no ethical code for officers which can regulate their manners,
- there are no „black lists of applicants“ which could inform which private building companies keep the law,
- officers are not enough educated to control public procurement process in building industry on municipal level,
- there are strong corruption bindings between officers and applicants from private building companies and these strong corruption bindings determine public procurement tenders process in building industry

To sum up, we recognise that public procurement process in building industry on municipal level is non-transparent. And therefore we make a proposal how to solve it.

8. Seznam použitých zkratek

CPI – Index vnímání korupce

ČNB – Česká národní banka

ČR – Česká republika

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

ČT – Česká televize

D.I.S. – Dopravní a inženýrské stavitelství

DPH – Daň z přidané hodnoty

EU – Evropská unie

KCP – Komise pro cenné papíry

KDU-ČSL – Křesťanská a Demokratická unie – Československá strana lidová

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad

ODA – Občanská demokratická aliance

ODS – Občanská demokratická strana

OKD – Ostravsko-karvinské doly

MF DNES – Mladá fronta Dnes

NOU – (Nämnden för offentlig upphandling) - Národní úřad pro veřejné zakázky

PPF – První privatizační fond

TI – Transparency International

US-DEU – Unie svobody – Demokratická unie

ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

ŽS Brno – Železniční stavby Brno

9. Seznam grafů

Graf č. 1: Objem zakázek podle předmětu v celé ČR (za celý veřejný sektor, rok 2005)

Graf č. 2: Způsoby zadávání veřejných zakázek v celé ČR (rok 2005)

Graf č. 3: Typy zadávacích řízení ve veřejných zakázkách ve stavebnictví v celé ČR (za celý veřejný sektor, rok 2005)

Graf č. 4: Počet veřejných zakázek ve stavebnictví zadaných v jednotlivých sledovaných krajských městech (rok 2000 – 2004)

Graf č. 5: Cenový objem veřejných zakázek ve stavebnictví zadaných v jednotlivých sledovaných krajských městech (rok 2000 – 2004)

Graf č. 6: Nejčastější výherci veřejných zakázek ve stavebnictví v krajském městě Brno (podle cenového objemu, rok 2000 – 2004)

Graf č. 7: Nejčastější výherci veřejných zakázek ve stavebnictví v krajském městě Liberec (podle cenového objemu, rok 2000 – 2004)

Graf č. 8: Nejčastější výherci veřejných zakázek ve stavebnictví v krajském městě Olomouc (podle cenového objemu, rok 2000 – 2004)

Graf č. 9: Nejčastější výherci veřejných zakázek ve stavebnictví v krajském městě Ostrava (podle cenového objemu, rok 2000 – 2004)

10. Seznam tabulek

Tab. č. 1: Veřejné zakázky ve stavebnictví v celé ČR podle krajů (za celý veřejný sektor, řazeno podle cenového objemu)

Tab. č. 2: Veřejné zakázky ve stavebnictví za jednotlivá krajská města (řazeno podle cenového objemu)

11. Prameny

Literatura:

ANDERSSON, S. *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Department of Political Science Umeå University, 2002. ISBN 91-7305-265-5.

ASH, T.G. *Svobodný svět*. Praha: Paseka, 2006. ISBN 80-7185-707-6.

BALCAR, K. *Po špatných rozhodnutích následuje trest*. Právo, 31. 12. 2004, s. 19.

BAUMAN, Z. *Individualizovaná společnost*. Praha: Mladá fronta, 2004. ISBN 80-204-1195-X.

BAUMAN, Z. *Tekutá modernita*. Praha: Mladá fronta, 2002. ISBN 80-204-0966-1.

BÁRTOVÁ, E. *Kdo řídí mafii v Liberci*. Respekt, 3. 11. 2003, s. 4.

BECK, U. *Riziková společnost*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2004. ISBN 80-86429-32-6.

BECK, U. *Vynalézání politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. ISBN 978-80-86429-64-9.

BLECHOVÁ, K. *Liberec má vrátit státu peníze z dotace*. Česká televize - Večerníky, 17. 12. 2002, zpráva č. 2.

COLEBATCH, H.K. *Úvod do policy*. Brno: Barrister&Principal, 2005. ISBN 80-86598-79-9.

CRAIN, W. *Theories of Development*. New York: Prentice Hall, 2004. ISBN 0131849913.

DAHL, R. *O demokracii*. Praha: Portál, 2001. ISBN 80-7178-422-2.

DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Beno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy Univerzity, 2006. ISBN 80-210-4062-9.

DAHRENDORF, R. *Hledání nového řádu*. Praha-Litomyšl: Paseka, 2007. ISBN 978-80-7185-719-8.

DOHÁNYOSOVÁ, D. *Etika na pražských radnicích*. Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd University Karlovy, 2005.

DORŮŽKOVÁ, L., KUNDRA, O., ROZKOŠNÝ, J. *Střet zájmů politiků na centrální úrovni*. Praha, 2005 (nepublikováno).

ETZIONI, A. *Morální dimenze ekonomiky*. Praha: Victoria Publishing, 1995. ISBN 80-85865-19-X.

FRIČ, P. (ed.) *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G, 1999. ISBN 80-86103-26-9.

FROMM, E. *Strach ze svobody*. Praha: Naše vojsko, 1993. ISBN 80-206-0290-9.

FUKUYAMA, F. *Budování státu podle Fukuyamy*. Praha: Alfa Publishing, 2004. ISBN 80-86851-09-5.

GRECO. 2004. *Compliance Report on Sweden*. Dostupné na <<http://www.coe.int/>>.

HAJIGHASEMI, A. *The Transformation of the Swedish Welfare System: Fact or Fiction*. Stockholm: Södertörn Högskolan, 2004. ISBN 91-89315-47-2.

HAVRLANT, E. *Veřejné zakázky: nedostatky mohou stát statisíce korun*. Olomoucký den, 20. 5. 2003, s. 7.

HONUS, A. *Město při stavbě hejtmanství pochybilo a přišlo o miliony.* Moravskoslezský deník, 8. 2. 2003, s. 1.

HYNEK, J. *Nejzkorumpovanější české město.* Česká televize - Fakta, 18. 2. 2002, reportáž č. 3.

CHAPMAN, R.A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí.* Praha: Sociologické nakladatelství, 2003. ISBN 80-86429-14-8.

CHLEBOUNOVÁ, M., PELIKÁNOVÁ, K. *Policejní ředitel si problémy kvůli cestě do USA nepřipouští.* Moravskoslezský deník, 2. 2. 2004, s. 1.

CHLEBOUNOVÁ, M. *Rekonstrukce „hokejového“ hotelu a výběr firem provázely pochybnosti.* Moravskoslezský deník, 22. 3. 2004, s. 10.

KABELE, J. (ed.) *Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy.* Praha: Karolinum, 2001. ISBN 80-246-0378-0.

KAMENÍK, M. *Korupce ve veřejných zakázkách v ČR na příkladu Magistrátu hl. m. Prahy.* Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd University Karlovy, 2005.

KLEMEŠ, I. *Brno bude platit sedmdesát tisíc.* Moravskoslezský deník, 31. 1. 2003, s. 14.

KOBERA, L. *Soukromá firma zaplatí radním cestu do Ameriky.* Mladá fronta DNES, 30. 1. 2002, s. 1.

KOMÁREK, M. *Drahokamy pro chobotnici.* Reflex, 14. 8. 2003, s. 28.

KOMÁREK, M. *Liberec: podnikatelská demokracie.* Reflex, 30. 10. 2003, s. 6.

KOVERDYNSKÝ, B. *Korupce ve veřejné správě a návrh protikorupční politiky.* Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd University Karlovy, 2000.

KOUKOLÍK, F., DRTLOVÁ, J. *Vzpouora deprivantů*. Praha: Nakladatelství Makropulos, 1996. ISBN 80-901776-8-9.

KRAMÁR, T., KUNDRA, O. *Klientelistická mapa stavebních zakázek*. Praha: Transparency International, 2005.

KREJČÍŘÍK, M. *Jak se vyrábí pomluva*. Mladá fronta DNES, 19.1.1998, s. 7.

KRNÁČOVÁ, A. (ed.) *Co se stane, když se zhasne?* Praha: Prostor, 2004. ISBN 80-7260-110-5.

KUBÍK, J., SLONKOVÁ, S. *Čtyřkoalice dává vydělat svým sponzorům*. Mladá fronta DNES, 3. 12. 2001, s. 1.

KUBÍK, J., PIŇOS, T. *Dar: v ČSSD se mluví o úplatku*. Mladá fronta DNES, 2. 8. 2000, s. 2.

KUDELA, P. *Ostravě hrozí pokuty a odebrání dotace*. Mladá fronta DNES, 13. 5. 2004, s. 1.

KUNDRA, O. *Nesahej nám do svědomí*. Respekt, 8. 3. 2004. s. 6.

LANGR, I. *Radnice musí státu vrátit 10 miliónů korun*. Právo, 28. 1. 2004, s. 12.

LESCHTINA, J. *Bratrstva na kolejích*. Literární noviny, 7. 1. 2003, s. 1.

MANKIW, N.G. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada Publishing, 2000. ISBN 80-7169-891-1.

MERTON, R.K., NISBET, R.A. *Contemporary Social Problems*. New York: Harcourt, 1976. ISBN 015513793X.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. 2006. *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 (příloha k usnesení vlády ze dne 25. října 2006 č. 1199)*. Dostupné z <<http://www.mpsv.cz>>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Národní plán elektronizace VZ 2006-2010*. Dostupné na <<http://www.mmr.cz>>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Právní předpisy a usnesení vlády*. Dostupné na <<http://www.mmr.cz>>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Statistické výstupy o veřejných zakázkách*. Dostupné na <<http://www.mmr.cz>>.

MLČOCH, L. *Úvahy o české ekonomické transformaci*. Praha: Vyšehrad, 2000. ISBN 80-7021-389-2.

OCHRANA, F. *Veřejné zakázky*. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 80-86119-79-3.

ONDRAČKA, D. (ed.) *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?* Praha: Transparency International, 2005.

PAVEL, J. *Ekonomické aspekty zadávání veřejných zakázek*. In: ONDRAČKA, D. (ed.) *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?* Praha: Transparency International, 2005.

PETERSSON, O. *Swedish Government and Politics*. Stockholm: CE Fritzes AB, 1994. ISBN 91-38-92318-1.

POTŮČEK, M. (ed.) *Manuál prognostických metod*. Praha: sociologické nakladatelství, 2006. ISBN 80-86429-55-5.

POTŮČEK, M. *Nejen trh*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997. ISBN 80-85850-26-5.

POTŮČEK, M. (ed.) *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. ISBN 80-86429-50-4.

POTŮČEK, M. (ed.) *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd University Karlovy, 1994. ISBN 80-901131-6-8.

REICH, R.B. *V pasti úspěchu*. Praha: Prostor, 2003. ISBN 80-7260-096-6.

RIFKIN, J. *Evropský sen: jak evropská vize budoucnosti potichu zastiňuje americký sen*. Praha: Evropský literární klub, 2005. ISBN 80-86316-62-9.

ROJAS, M. *Beyond the Welfare State*. Stockholm: Kristianstads Boktryckeri, 2001. ISBN 91-7566-485-2.

RŮŽIČKA, J. *Lobbying ve Spojených státech*. In: Kolektiv autorů. *Lobbyismus versus korupce*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku a Institut pro politickou a ekonomickou kulturu, 2004.

SACHR, T. *Jak hvězdy YouTube losovaly ve Varech*. Respekt, 1. 4. 2007, s. 17.

SACHS, J. *The End of Poverty*. London: Penguin Books, 2005. ISBN 0-141-01866-6.

SBÍRKA ZÁKONŮ. *Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*. Dostupné na <<http://www.sbirkazakonu.cz/web/lexdata.nsf>>.

SEN, A. *Etika a ekonomie*. Praha: Vyšehrad, 2002. ISBN 80-7021-549-6.

SLONKOVÁ, S., KEDROŇ, R., UNGER, J., KALÁB, V. *ČT měla důkazy o uplácení, vysílat se jí nechtělo*. Hospodářské noviny, 7. 6. 2004, s. 2.

SLONKOVÁ, S., KUBÍK, J., CHOCHOLA, J. *Sponzoři se téměř přestali zajímat o politické strany*. Mladá fronta DNES, 5. 4. 2000, s. 1.

- STIGLITZ, J.E. *Jiná cesta k trhu*. Praha: Prostor, 2003. ISBN 80-7260-095-8.
- STRÁNSKÝ, J. *Exhejtman pracuje pro Syner*. Mladá fronta DNES, 13. 1. 2005, s. 2.
- SUTOR, B.H. *Politická etika*. Praha: Oikoymenh, 1996. ISBN 80-86005-17-8.
- ŠETINA, S. *Někteří zastupitelé v Liberci mají z haly strach*. Hospodářské noviny, 28. 8. 2003, s. 11.
- ŠIKLOVÁ, J. *Jak se žilo před Listopadem*. Mladá fronta DNES, 6.11.2004, s. 6.
- ŠIMEČKA, M. *Obnovení pořádku*. Brno: Atlantis, 1990. ISBN 80-7108-002-0.
- ŠTIČKA, M. (ed.) *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International, 2005.
- ŠTOS, J., ONDERKA, V. *Při otevření přednádraží mále vzplála budova*. Moravskoslezský deník, 13. 6. 2002, s. 6.
- ŠVERDÍK, M., ŠEVČÍKOVÁ, P. *Strany chtějí dar sponzora vrátit*. Mladá fronta DNES, 5. 2. 2002, s. 1.
- ŠVERDÍK, M., HÁNÝŠ, R. *Zakázky města dostávají i radní*. Mladá fronta DNES, 4. 12. 2001, s. 1.
- TABERY, E. *Vládneme, nerušit*. Praha-Litomyšl: Paseka, 2006. ISBN 80-7185-446-8.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Frequently asked questions about corruption*.
Dostupné na <http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq>.
- USTOHALOVÁ, J., PAVELKOVÁ, A. *Brno-střed: splněné sliby, ale skandály*. Mladá fronta DNES, 30. 10. 2002, s. 4.

USTOHALOVÁ, J. *Se mnou je lepší řeč než s Duchoněm*. Mladá fronta DNES, 15. 10. 2004, s. 3.

USTOHALOVÁ, J. *Zakázky v Lišni vyvolaly pochyby*. Mladá fronta DNES, 13. 4. 2002, s. 1.

USTOHALOVÁ, J. *ŽS Brno zaplatilo cestu lidem z městské kasy*. Mladá fronta DNES, 14. 10. 2004, s. 1.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Programové prohlášení vlády*. Dostupné na <<http://www.vlada.cz>>.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. 2006. *Usnesení Vlády České republiky o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2001*. Dostupné na <<http://www.vlada.cz>>.

WEINBERG, M.S., HAMMERSMITH S.K., RUBINGTON, E. (ed.) *The Solution of Social Problems: Five Perspectives*. New York: Oxford University Press, 1981. ISBN: 0195027876.

ZAKARIA, F. *Budoucnost svobody*. Praha: Academia, 2005. ISBN 80-200-1285-0.

Zákony:

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (zákon o veřejných zakázkách)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105) (zákon o svobodě tisku)

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Zákon č. 106/1999Sb., o svobodné přístupu k informacím

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Internetové odkazy:

<http://www.bezkorupce.cz/> *občanské sdružení Oživení*

<http://www.brno.cz/> *oficiální stránky statutárního města Brno*

<http://www.compet.cz/> *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*

<http://www.czso.cz/> *Český statistický úřad*

<http://www.liberec.cz/> *oficiální stránky statutárního města Liberec*

<http://www.mmr.cz/> *Ministerstvo pro místní rozvoj*

<http://www.mvcr.cz/> *Ministerstvo vnitra České republiky*

<http://www.newtonit.cz/> *Newton I.T.*

<http://www.nku.cz/> *Nejvyšší kontrolní úřad*

<http://www.nou.se/> *Nämnden för offentlig upphandling*

<http://www.obchodnirejstrik.cz/> *Obchodní rejstřík*

<http://www.olomouc.eu/phprs/> *oficiální stránky statutárního města Olomouc*

<http://www.ostrava.cz/> *oficiální stránky statutárního města Ostrava*

<http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?o=23&j=33/> *Ministerstvo spravedlnosti České republiky*

<http://www.portal-vz.cz/> *Portál o veřejných zakázkách a koncesích*

<http://www.psp.cz/> *Parlament České republiky Poslanecká sněmovna*

<http://www.respekt.cz/> *Týdeník Respekt*

<http://www.sbirkazakonu.cz/web/lexdata.nsf/> *LexData - internetová verze přijatých zákonů*

<http://www.senat.cz/> *Parlament České republiky Senát*

<http://www.sweden.gov.se/> *Sveriges regering och regeringskansli*

<http://www.transparency.cz/> *Transparency International Česká republika*

<http://www.transparency.org/> *Transparency International*

<http://www.vlada.cz/> *Vláda České republiky*

12. Přílohy

Příloha č. 1 - Modelový případ netransparentního způsobu výběru veřejné stavební zakázky na komunální úrovni

Tomáš Sachr, Respekt. č. 14, 1. 4. 2007

Jak hvězdy YouTube losovaly ve Varech

Vypadá to jako docela nudné domácí video, dva muži loví z hrnce očíslované lístky, další dva lidé otráveně přihlížejí. Proč si, proboha, tuhle scénku posílají e-mailem takové tisíce lidí, proč se dokonce ocitla mezi nejsledovanějšími skeči internetového portálu YouTube? Pro odpověď se stačí dodívat: místo aby losující kartičky jednoduše vytáhl, začne v hloubi „osudí“ dlouze hrabat a ne a ne najít ten správný los. Více než minutová anabáze nakonec rozesměje i přítomnou notářku. Jenže až tak k smíchu to není: video je z Karlových Varů a snímá výběr finalistů české veřejné zakázky za miliardu korun.

Žádost, prosím

Podobně vydařenou sezonu karlovarští hokejisté už léta nepamatují, z play off sice vypadli sotva začalo, oproti předešlým letům je ale už vstup do něj velký úspěch. K dalšímu zlepšování by jim brzy měla pomoci i nová sportovní hala, kterou teď město staví vedle zchátralého stadionu. Zatím jsou tu jen kopce shrnuté hlíny, první skandující fanoušci by se mohli objevit za rok. Už teď je ale kolem rekordní městské investice rušno, sepisují se petice, na začátek dubna je ohlášená demonstrace. „Tenhle týden jsme to podali popáté,“ říká karlovarský zastupitel za Evropské demokraty Jiří Kotek (50) a vytahuje z batohu desky s potištěnými papíry. „Jako pokaždé ale rada smetla návrh na zastavení stavby ze stolu.“ Kotek, který se mezi zastupitele vrátil po osmi letech podnikání v reklamě, si s vedením radnice ovládaným koalicí ODS a ČSSD příliš nerozumí ani v jiných věcech. Na svých internetových Antiradničních listech čerstvě kritizuje například prodej historických domů v centru lázní firmám s vazbami na několik politiků z rady města. „Proti současné koalici sice nemáme šanci nic prosadit, lidé se alespoň dozvědí víc o tom,

jak se tu věci mají,“ říká Kotek, který nahrávku losování uveřejnil – nejdříve na zastupitelstvu, pak i v médiích. Našel ji na cédéčku, které na něj spolu se strohým notářským zápisem vypadlo z úřední složky, když po nástupu do zastupitelské funkce pátral, jak se ta miliardová investice vlastně před volbami (za vlády stejné koalice, jako je ta dnešní) rozhodla. Mimochodem krátce po zastupitelově nálezu schválil karlovarský magistrát koaliční většinou usnesení, že bude-li kdokoli další po úřadu chtít nějaké informace, má si podat písemnou žádost. Na tu mu město se souhlasem vedení odpoví do třiceti dnů.

Hlavně hodně inkoustu

Kotkova aktivita nepřinesla jen zábavu fanouškům YouTube. Díky ní se o karlovarský tanec kolem hlasovacího hrnce začali zajímat i detektivové z protikorupční policie a vyžádali si dokumentaci k celému výběrovému řízení. Video totiž naznačuje, že celý tendr nemusel být až tak náhodný, jak se zdálo. Není tedy od věci si připomenout, proč vůbec k miliardové loterii došlo. Soutěž na stavbu arény neorganizovala sama karlovarská radnice, ta si jen před více než rokem určila, co všechno by měl hokejový svatostánek zvládnout (mimo jiné i pořádání koncertů a konferencí). Zbytek už nechala na pražské firmě Stormen, která měla vybrat tu nejlepší nabídku. Celkem o zakázku projevil zájem šestnáct firem. Radní se ale s firmou Stormen dohodli, že vybírat se bude jen z pěti z nich. „Chtěli jsme zamezit zbytečným průtahům,“ vysvětluje e-mailem dost nejasně karlovarský náměstek Petr Keřka, který měl jako ekonomický šéf magistrátu věc na starosti. Promluvit si alespoň telefonicky o tom, proč radnice bez čtení vyhodila přihlášku jedenácti možná schopnějších stavařů, nemá Keřka „absolutně“ čas. Takový tendr přitom není úplně běžnou praxí, většinou se firmy měří v obecnějším předkole a finalisté se vybírají podle konkrétních nabídek. Na druhou stranu i tenhle postup radnicím zákon dovoluje. Losování má být v takovém případě zárukou rovných šancí pro všechny uchazeče: postup či neúspěch je prostě dílem férové náhody. Problém je v tom, že při pohledu na karlovarské video člověku myšlenky na fair play zrovna nevytanou. Co se to vlastně při směšném šátrání v hrnci s šestnácti vstupenkami k miliardovému kšeftu stalo? Leoš Materna, který měl vhazování lístků do osudí na starosti, má vysvětlení. „Přijeli jsme těsně před losováním a všechno připravovali až na místě. Tak to mělo být, do té chvíle jsme o soutěži nevěděli skoro nic,“ říká Materna,

zaměstnanec firmy Stone Block, které firma Stormen, pověřená organizací soutěže, předala vlastní provedení hlasování. Za zdržení při losování může podle Materny razítková barva, která na ústřížcích z křídového papíru nestačila zaschnout a olepila prý losujícím kolegovi prsty natolik, že vytáhnout jenom jeden neslepený papír byl pořádný oříšek. To, že na křídovém papíře zasychá barva dlouho – podle tiskařských expertů i pár hodin –, ví každý, kdo se tyto dvě věci někdy snažil dát dohromady. Jak to, že to nevěděli – nebo aspoň nerozpoznali na místě – profesionálové ze Stone Block? „My jsme takové losování dělali poprvé a nedošlo nám, že na polštářek lijeme moc barvy,“ říká Materna s tím, že jeho firma se obvykle věnuje dražbám. Na jedné z nich jim prý také člověk z firmy Stormen losovací kšeftík nabídl. Ať už vysvětlení s lepkavou barvou vyvolává jakékoli pochybnosti, jisté je, že díky němu nelze podivné šmátrání v losovací nádobě jednoznačně nazvat podvodem. Nicméně podezření, že v Karlových Varech tenkrát nerozhodovala náhoda, zůstává. Mezi finálovou pětkou se totiž právě po onom dlouhém závěrečném hledání objevila liberecká stavařská společnost Syner – typický a léta zmiňovaný příklad nezdravého propojení tuzemské politiky se soukromým byznysem. V domovském Liberci má za sebou stavbu podobné arény, jakou by teď chtěli Karlovarští, a také zhruba čtyřicet procent všech veřejných stavebních projektů, které tady v posledních letech město rozdělávalo. V radě města přitom zasedá hned několik bývalých zaměstnanců Syneru, sám liberecký primátor Jiří Kittner má za sebou angažmá ve funkci jeho ekonomického ředitele. I díky tomu se Liberec pravidelně umísťuje na předních místech žebříčku nejméně důvěryhodných investorských lokalit v zemi. Dlouho omílaná podezření z korupce a klientelismu už přitom na severu Čech mají i jasné výsledky: šéfovi Syneru Petru Syrovátkovi dnes kvůli podezření z korupce obecních politiků hrozí pětileté vězení. O zkušenostech z libereckých veřejných zakázek by mohl vyprávět i jednatel firmy Stormen Jiří Pilský: jeho firma Ralsko (dnes v likvidaci) stavěla tamní Krajskou vědeckou knihovnu. On by také mohl vysvětlit, proč k organizaci losování vybral zcela nezkušenou firmu a udělal tak z důležitého tendru komedii pro fanoušky home videa. Sehnat ho ale není vůbec snadné. „Pan Pilský je mimo kancelář a mobil nemá s sebou,“ hlásí celý týden sekretářka z pražského sídla společnosti Stormen.

Tam to probereme

Nebýt videa, karlovarské dohady by nakonec nemusely být až tak výjimečné. Česká veřejnost vytrénovaná předlistopadovou érou státně legalizovaného zlodějství bere mlhu kolem veřejných zakázek jako věc, která prostě ke „špíně jménem politika“ patří. Jenže videozáznam zachycuje další nepochopitelnou věc: losování jako garant regulérnosti sleduje státní notářka a na proměnu seriózní soutěže v komedii reaguje místo pohoršení smíchem. Co si o tom myslet? V čekárně u notářky Lenky Machové nás vítá profesionální úsměv její sekretářky, jakmile se však ukáže, o jaký dotaz nám jde, je po zdvořilosti veta. „Nemá teď na vás čas,“ vyprovází nás sekretářka ze dveří. „A ani mít nebudu, k téhle věci se zkrátka vůbec nechci vyjadřovat,“ říká pak do telefonu sama Lenka Machová. Mluvit se nechce ani prezidentovi Západočeské notářské komory Josefu Burdovi. Video sice viděl – dostalo se totiž až do televizních zpráv –, ale jak říká, příliš pozornosti mu nevěnoval. „Z těch záběrů nemůžu posoudit, jestli šlo o chybu notáře, nebo ne. Když se děje něco mimořádného, má to notář uvést do zápisu, a ten jsem neviděl,“ říká Josef Burda. Kdyby si zápis doktorky Machové vyžádal, našel by v něm jen strohou větu, že „losování proběhlo“. Tato zpráva pana Burdu přece jen trochu vyvádí z konceptu. „Nikde jsem neřekl, že se tou záležitostí už nebudu zabývat,“ říká. „Příští týden mám schůzi s některými kolegy a tam to probereme.“ Kdyby si chtěl prezident západočeských notářů připomenout samotnou scénku, bude mít dobrou příležitost. Podařené losování si chtějí znovu promítnout i účastnícím středeční karlovarské demonstrace.

Příloha č. 2 - Dopis s žádostí o informace o veřejných zakázkách ve stavebnictví posílaný tajemníkům primátorů sledovaných krajských měst.

Vážený pan/paní

Jméno a Příjmení

Pozice

Adresa

V Praze dne 2.6.2005

Věc: Žádost o poskytnutí informací

Vážený pane tajemníku/Vážená paní tajemnice,

obracíme se na Vás jménem Transparency International - Česká republika (dále jen TI), mezinárodní nevládní neziskové organizace, jejímž posláním je prosazovat systémové změny vedoucí k omezení výskytu korupce.

Naše organizace v současné době připravuje výzkum, jehož cílem je zmapovat způsob zadávání veřejných stavebních zakázek ve vybraných krajských městech České republiky. V této souvislosti se na Vás na základě zákona č.106/1999 Sb. (o svobodném přístupu k informacím) dovoluujeme obrátit s žádostí o poskytnutí následujících informací:

- 1) Kolik veřejných stavebních zakázek ve výši nad 10 milionů korun Vaše radnice a její příspěvkové organizace za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 zadala?
- 2) V jaké celkové hodnotě byly zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 nad vymezený cenový limit realizovány?

- 3) Které firmy a v jaké hodnotě zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 získaly?
- rozepište jednotlivé zakázky za období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 jednotlivě, s časovým vymezením a finančním vyčíslením
- 4) Jakým způsobem u jednotlivých zakázek probíhala výběrová řízení?
- rozepište tip výběrového řízení
 - proč jste zvolili právě tento tip výběrového řízení
- 5) S jakou nabídkou každá jednotlivá firma výběrové řízení vyhrála?
- jaké byly nabídky ostatních uchazečů?
 - došlo při realizaci zakázky k dodatečnému cenovému navýšení - v jaké výši - a proč?
- 6) Dochází a podle jakých kritérií na Vašem úřadě k rotaci rozhodovatelů mezi Různými stupni rozhodování v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví?
- 7) Jsou jednání o přidělení veřejné zakázky ve stavebnictví přístupná veřejnosti?
- je vždy v komisi zabývající se výběrem veřejné zakázky přítomen zástupce veřejnosti, jak často je tam zván?
 - jsou tato jednání dokumentována (písemně, elektronicky)?
 - je následně tato dokumentace přístupná veřejnosti, v jaké formě a za jakých podmínek?
- 8) Řídí se Vaši úředníci a politici při zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví etickým kodexem?
- co je jeho obsahem?
 - kdy byl přijat?
- 9) Vyžadujete po firmách, které zvete do tendrů na veřejné zakázky ve stavebnictví, aby Vám předložili svůj etický kodex, kterým se řídí, a vyžadujete, aby se etickým kodexem řídily?

10) Vede si Váš úřad tzv. černou listinu soutěžitelů - tedy firem, které se v minulosti dopustily korupčního nebo netransparentního jednání a které kvůli tomu napříště nepřipouštíte do výběrových řízení na veřejné stavební zakázky?

11) Kolik a jaká školení absolvovali Vaši politici a úředníci za sledované období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2004 z důvodu osvojení a zlepšení dovednosti zadávat transparentně veřejné zakázky ve stavebnictví?

Děkujeme za kladné vyřízení naší žádosti v zákonem stanovené lhůtě. V případě nejasností prosím kontaktuje realizátora výzkum Ondřeje Kundru na telefonním čísle 606 904 940.

Úspěšný týden přeje,
Ondřej Kundra, TI

Příloha č. 3 - Teze diplomové práce

Ondřej Kundra

Obor Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce:

NETRANSSPARENTNOST V PROCESU ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK VE STAVEBNICTVÍ NA KOMUNÁLNÍ ÚROVNI

Analýza situace ve vybraných krajských městech

Zdůvodnění tématu:

Netransparentnost zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví je již několik let živě diskutovaným tématem veřejného života. Analyzujeme-li tento jev, lze vysledovat řadu míst, kde dochází k porušování platných pravidel a kde je princip transparentnosti oslabován nebo přímo znemožňován. Tato práce se chce tedy blíže zaměřit na jeden z konkrétních segmentů zadávání veřejných zakázek - stavebnictví. Především proto, že je zde nakládáno s rozhodující částí veřejných zdrojů. Cílem práce je analyzovat hlavní faktory, které způsobují netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni, a to na úrovni krajských měst. Konkrétně se chceme zaměřit na tato vybraná krajská města: Brno, Liberec, Olomouc a Ostravu. Netransparentnost v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni chápeme jako komplexní jev, proto v naší práci budeme sledovat všechny klíčové oblasti ovlivňující tento proces. Z tohoto pohledu se blíže zaměříme na rozhodování ve veřejném sektoru s důrazem na legislativní a institucionální rámec a na vztah mezi veřejným a soukromým sektorem v procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech). Analyzovat budeme také to, jak se na netransparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví na komunální úrovni (v krajských městech) podílí fungování byrokratických organizací, vzdělávání a etika odpovědných byrokratů a fenomén korupce. Práce bude zasazena do odpovídajícího teoretického rámce (teorie deprivantství a masochismu; teorie korupce; teorie byrokracie; stát, trh a občanský sektor coby regulátory činnosti lidí).

Použité metody:

- dotazník
- analýza informací z vybraných médií
- analýza dokumentů a zákonů

Základní literatura:

DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Korupce: Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy Univerzity, 2006. ISBN 80-210-4062-9.

FRIČ, P. (ed.) *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G, 1999. ISBN 80-86103-26-9.

FROMM, E. *Strach ze svobody*. Praha: Naše vojsko, 1993. ISBN 80-206-0290-9.

CHAPMAN, R.A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003. ISBN 80-86429-14-8.

KABELE, J. (ed.) *Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy*. Praha: Karolinum, 2001. ISBN 80-246-0378-0.

KOUKOLÍK, F., DRTLOVÁ, J. *Vzpouora deprivantů*. Praha: Nakladatelství Makropulos, 1996. ISBN 80-901776-8-9.

KRNÁČOVÁ, A. (ed.) *Co se stane, když se zhasne?* Praha: Prostor, 2004. ISBN 80-7260-110-5.

MANKIW, N.G. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada Publishing, 2000. ISBN 80-7169-891-1.

MLČOCH, L. *Úvahy o české ekonomické transformaci*. Praha: Vyšehrad, 2000. ISBN 80-7021-389-2.

OCHRANA, F. *Veřejné zakázky*. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 80-86119-79-3.

ONDRAČKA, D. (ed.) *Veřejné zakázky v české republice: korupce nebo transparentnost?* Praha: Transparency International, 2005.

POTŮČEK, M. *Nejen trh*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997. ISBN 80-85850-26-5.

POTŮČEK, M. (ed.) *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. ISBN 80-86429-50-4.

SEN, A. *Etika a ekonomie*. Praha: Vyšehrad, 2002. ISBN 80-7021-549-6.

ŠIMEČKA, M. *Obnovení pořádku*. Brno: Atlantis, 1990. ISBN 80-7108-002-0.

ŠTIČKA, M. (ed.) *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International, 2005.

Podpis studenta

Podpis konzultanta