

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Ivan Langr

**Veřejné zadávání v prostředí systémové
korupce**

Dizertační práce

Praha 2020

Autor práce: **Ivan Langr**

Školitel: **Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.**

Rok obhajoby: 2020

Bibliografický záznam

LANGR, Ivan. *Veřejné zadávání v prostředí systémové korupce*. Praha, 2020. 165 s. Dizertační práce (Ph.D.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Školitel: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Abstrakt

Cílem dizertační práce je prozkoumat fenomén systémové korupce v českém prostředí veřejného zadávání a navrhnout teoretický koncept, který by pomáhal odhalovat příčiny a rizika tohoto jevu. Souběžně práce rozpracovává východiska pro návrh účinné protikorupční politiky, která by řešila prvotní systémové příčiny. Metodologicky práce staví na analýze veřejných zakázek Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a Nejvyšším kontrolním úřadem, na analýze justičních případů a mediálního diskurzu a také na rozhovorech s respondenty z české veřejné správy, akademického prostředí, neziskového sektoru a vyšetřovacích orgánů.

Abstract

The dissertation aims to examine the phenomenon of systemic corruption in the Czech public procurement environment and to propose a theoretical concept that would help to identify the causes and risks of this phenomenon. In parallel, the dissertation elaborates on the basis for proposing an effective anti-corruption policy that would address the underlying systemic causes. Methodologically, the dissertation builds on the analysis of public procurement by the Office for the Protection of Competition and the Supreme Audit Office, on the court case analysis and media discourse and also on interviews with respondents from the Czech public administration, academia, non-profit sector, and investigative bodies.

Klíčová slova

systémová korupce, veřejné zadávání, bid rigging, nelegální zadávání, korupční zisky, justiční případy, protikorupční politika

Keywords

systemic corruption, public procurement, bid rigging, illegal procurement, illegal commission, court cases, anticorruption

Rozsah práce: 267 622 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. února 2020

Ivan Langr

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému školiteli, panu Prof. PhDr. Františku Ochronovi, DrSc., za jeho vždy laskavý a lidský přístup, pomoc a podporu v průběhu celého studia.

Obsah

ÚVOD.....	9
1. TEORIE SYSTÉMOVÉ KORUPCE JAKO OPORA VÝZKUMU	28
1.1 <i>Progrese korupce: od jedince ke strukturám</i>	31
1.2 <i>Selhání veřejné instituce</i>	36
1.3 <i>Veřejné zakázky jako objekt systémové korupce</i>	40
1.3.1 <i>Model systémové korupce v Liberci (do 2010).....</i>	44
1.3.2 <i>Model systémové korupce na ministerstvu obrany (90. léta)</i>	49
1.4 <i>Veřejné zakázky z pohledu teorie veřejné politiky</i>	52
2. METODOLOGIE A VÝZKUMNÝ DESIGN.....	57
2.1 <i>Rizika systémové korupce ve veřejném zadávání</i>	58
2.2 <i>Analýza justičních případů</i>	63
2.3 <i>Design výzkumu</i>	66
3. EMPIRICKÁ ČÁST PRÁCE.....	72
3.1 <i>Bid rigging jako motor korupčních dohod.....</i>	73
3.1.1 <i>Případ č. 11 – kartel sedmi stavebních společností</i>	74
3.1.2 <i>Případ č. 12 – kartel 12 stavebních společností.....</i>	75
3.1.3 <i>Případ č. 5 – kartel na dodávku zdravotnické techniky.....</i>	76
3.2 <i>Nelegální zadávání? Na ministerstvech téměř pravidlo</i>	77
3.2.1 <i>Ministerstvo obrany</i>	79
3.2.2 <i>Ministerstvo dopravy.....</i>	80
3.2.3 <i>Ministerstvo financí a Generální finanční ředitelství (GFŘ)</i>	82
3.2.4 <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo vnitra</i>	82
3.2.5 <i>Ministerstva zdravotnictví a obrany, resp. jejich fakultní nemocnice</i>	83
3.2.6 <i>Zakázky na pořízení a provoz ICT.....</i>	85
3.3 <i>Justiční případy, vrchol české politiky</i>	90
3.3.1 <i>Kauza David Rath & komplici</i>	90
3.3.2 <i>Kauza nákupu obrněnců Pandur.....</i>	94
3.3.3 <i>Kauza SFŽP a Libor Michálek.....</i>	98
3.3.4 <i>Kauza První chráněná dílna</i>	103
3.4 <i>Zobecnění a závěry z případových studií</i>	107
3.4.1 <i>Výstupy z výzkumu v kontextu rozhovorů s respondenty</i>	111
4. JAK NA SYSTÉMOVOU KORUPCI?	117
4.1 <i>Antikorupce jako řešení příčin.....</i>	122
4.1.1 <i>Poznatky respondentů k antikorupční politice</i>	132
4.1.2 <i>Kolektivní akce – kolektivní řešení – kolektivní dopad?</i>	140
ZÁVĚR	143
POUŽITÁ LITERATURA.....	151

Úvod

Třicet let po přechodu Československa, resp. České republiky k demokracii je korupce stále jedním z každodenních témat naší společnosti i mediálního prostoru. Jak si detailně ukážeme níže, je více než patrné, že se s fenoménem, který si neseme jako jeden z neblahých pozůstatků předchozího totalitního režimu (Plaček et al. 2019; Frič et al. 1999; Batory 2012), nejen neumíme vyrovnat, natož s ním účinně bojovat, ale že tento je v dravém ekonomickém prostředí součástí své kontinuální progresu, čímž mimo jiné neustále nabývá zcela nových a sofistikovanějších forem. A to zejména v případech, kdy hovoříme o prostředí korupce systémové. Nejde v této podobě samozřejmě o jev izolovaný jen na území České republiky, ale široce rozšířený po celém světě; velmi typicky se s ním pak setkáváme v zemích střední a východní Evropy. (Batory 2012; Jancsics 2017) Mnohdy je přitom úzce spojen i s organizovaným zločinem (Piga 2011; Klitgaard 2012), čímž významně roste jeho nebezpečnost ve smyslu degradace vládnutí, občanských svobod, sociální soudržnosti společnosti i veřejných zdrojů. (Caiden & Caiden 1977; Caiden 2003; Stefes 2004; Campbell & Göritz 2014; Jancsics 2019) Na totožná rizika v českém prostředí ostatně pravidelně upozorňuje i česká kontrarozvědka. (BIS 2018)

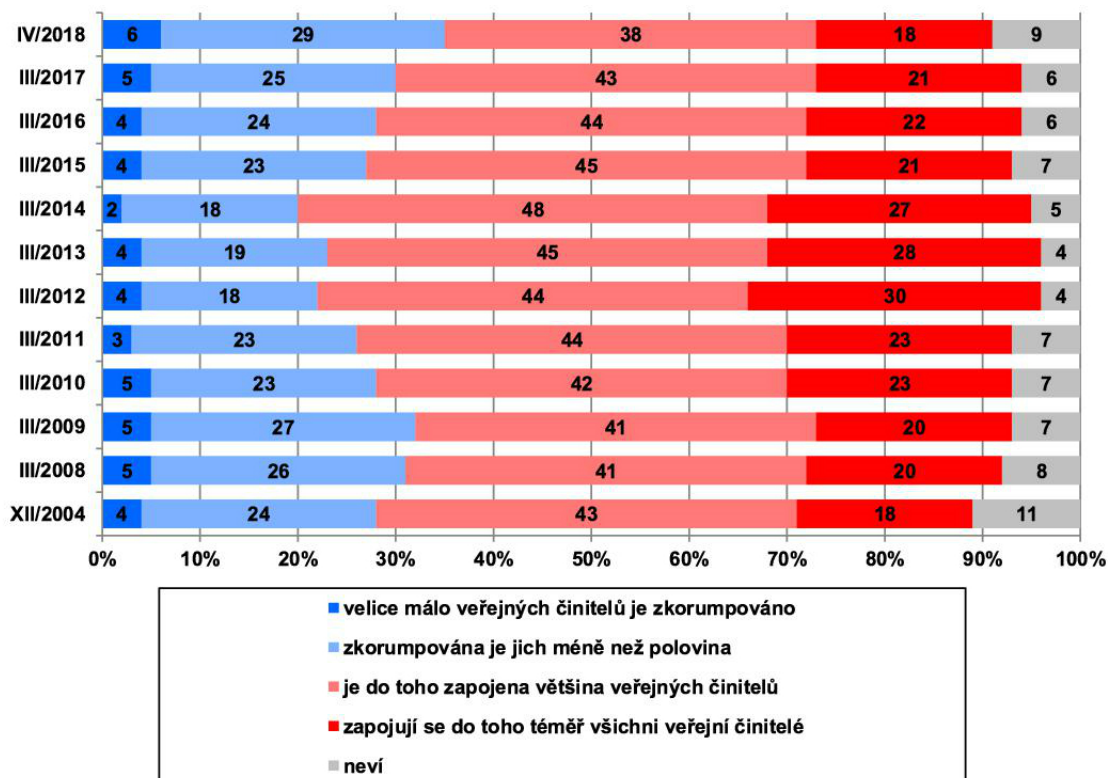
Dizertační práce se věnuje jen velmi specifickému aspektu korupčního chování, a to zadávání veřejných zakázek v prostředí systémové korupce. Samo téma vlastně v sobě prolíná dvě naprosto osobité i jinak autonomní oblasti vědeckého zájmu: jednak problematiku veřejných zakázek a zároveň systémovou korupci v přímém kontrastu s korupcí individuální. Veřejné zakázky standardně generují celou škálu veřejněpolitických problémů; to například pokud jde o potenciální chyby v procesu jejich administrace, nižší míru transparentnosti administrace či defekty v realizaci zakázek ve vazbě na požadavky na jejich hospodárnost, efektivitu a účelnost (v českém prostředí např. Ochrana & Pavel 2013). Přitom tyto problémy nemusejí primárně nijak souviset s korupcí, ale se špatně nastaveným systémem investičních potřeb zadavatele, nedbalou prací administrátorů při tvorbě zadávací dokumentace apod., popř. jsou velmi často identifikovány v souvislosti s korupcí individuální. (Ochrana & Pavel 2013) Stejně tak ale i projevy systémové korupce lze ověřit mimo oblast veřejného zadávání třeba na příkladu chování veřejných institucí, vztahu jejich (politického) vedení k whistleblowerům či naopak k přísluhovačům systému aj. (Langr 2013, 2014)

Přímá kombinace obou témat, tedy veřejných zakázek a účelové manipulace s nimi v prostředí systémové korupce, je nicméně velmi silným spojením jak v samotné praxi veřejné správy, tak pro vědecký výzkum. Pokud jde o veřejné zakázky, je zájem soukromého byznysu o ně pochopitelný. Globální trh s nimi totiž každoročně roste a například na úrovni Evropské unie běžně dosahuje kolem 14 % unijního HDP. V České republice není trendovost růstu v posledních letech úplně zřejmá. Rok 2017 byl sice s objemem 559 miliard výrazně vyšší oproti letům 2012 a 2013 (493, resp. 478 miliard), ale souběžně nižší než v letech 2014 a 2015 (581, resp. 583 miliard). Také poměr veřejných zakázek k národnímu HDP je v Česku nižší než v EU – pohybuje se v rozmezí 10 až 13,5 %; v roce 2017 to bylo 11,06 %. (Výroční zpráva VZ 2018: 6) Přesto jde o obrovskou sumu financí, takže není překvapující, pokud takovou příležitost soukromý sektor vyhodnotí jako velmi atraktivní a pokud se při ní souběžně potkávají i soukromé zájmy politiků a úředníků, jejichž primární povinností je však naplňování veřejného prospěchu, resp. přispívání k veřejnému blahu.

Výzkumy korupce a jejich úskalí

Seznámíme-li se v českém prostředí s výzkumy veřejného mínění, které cílí na fenomén korupce, popř. na míru zkorumpovanosti politiků a veřejných institucí, zjistíme, jak dlouhodobě skeptická je v tomto směru tuzemská společnost. Například podle výzkumů CVVM se v posledních 14 letech prakticky nijak významněji neposunulo mínění občanů, že většina veřejných činitelů je zkorumpována. Jak ukazuje graf níže (růžová a červená část škály), přesvědčení o propojení veřejné správy a korupce je tedy ve společnosti velmi silné, dlouhodobě neměnné, generačně zakořeněné.

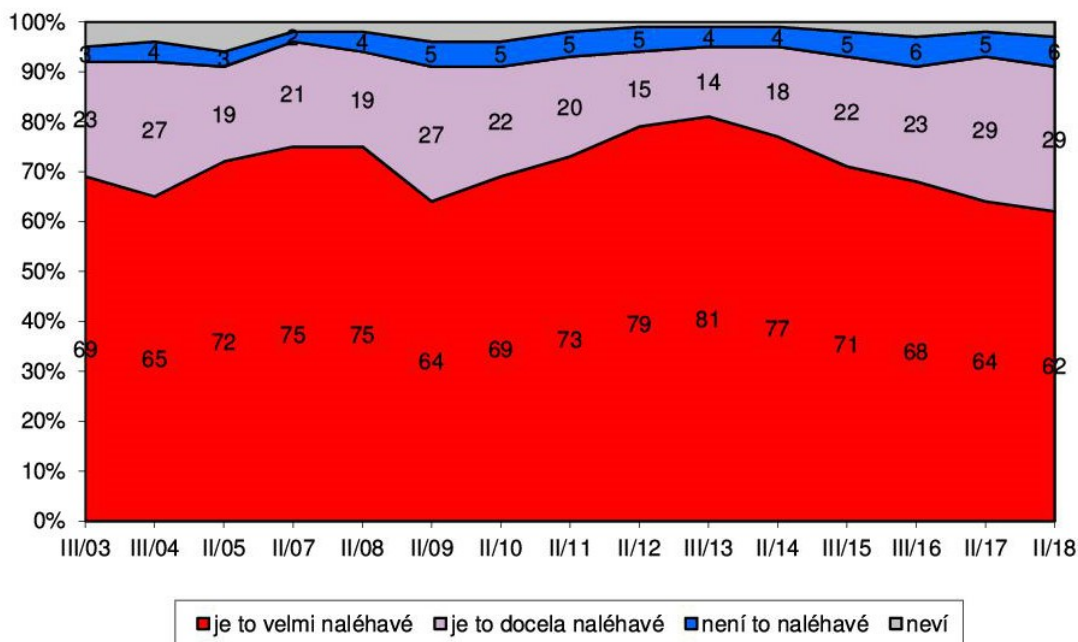
Graf 1 Míra úplatků a korupce mezi veřejnými činiteli



zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí, 04/2018

Stejně tak jiný výzkum CVVM označil korupci za oblast, kterou si čeští občané dlouhodobě přejí řešit jako prioritu. Jako velmi naléhavou (červená oblast grafu) ji totiž v posledních 15 letech označuje v rozptylu 62 – 81 % respondentů. Teprve pak následuje přistěhovalectví (jako top téma posledních tří čtyř let) a hospodářská kriminalita.

Graf 2 Naléhavost řešení korupce v ČR



zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Míra naléhavosti různých oblastí veřejného života, 02/2018

Výše uvedená data ale musí nutně vyvolávat nejméně dvě zamyšlení. I letným pohledem totiž zjistíme, že zmíněné průzkumy veřejného mínění CVVM (a nejen ty) pracují s materií korupce jen jako s všeobecným fenoménem a nijak ji nerozlišují z pohledu kvality a míry zapojených aktérů. Tedy absentuje zde základní rozlišení na dichotomii individuální vs. systémová korupce. Co víc, je dlouhodobě patrné, že výzkumy se spíše orientují na míru korupce u veřejných činitelů jako jedinců a jejich individuálního selhání či u vybraných institucí veřejné správy jako obecně vnímaného jevu (CVVM 04/2018) apod. To je problém poměrně zásadní, protože jak už bylo uvedeno, míra nebezpečnosti individuální korupce a na druhé straně té systémové v dopadech na společnost se velmi významně liší. Přesněji řečeno, je vlastně nesrovnatelná, protože zasahuje naprosto odlišné struktury společnosti.

Druhým otazníkem je pak rozpor mezi vysokým přesvědčením občanů o míře zkorumpovanosti veřejného sektoru a naproti tomu relativně nízkými počty skutečně odsouzených osob za související trestné činy, jak je například souhrnně uvádí ministerstvo spravedlnosti v následující tabulce:

Tabulka 1 Počty obžalovaných a odsouzených osob za korupční trestné činy v letech 2012 – 2016

Přehled počtu obžalovaných a odsouzených osob podle vybraných paragrafů trestního zákona vybraných trestných činů úzce souvisejících s korupcí v ČR (dle zákona č. 140/1961 Sb. a zákona č. 40/2009 Sb.)										
Rok	§ 158/ § 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele/ zneužití pravomoci úřední osoby	§ 159/ § 330 maření úkolu veřejného činitele z nebalosti/ maření úkolu úřední osoby z nebalosti	§ 160/ § 331 přijímání úplatku/ přijetí úplatku	§ 161/ § 332 podplácení/ podplácení	§ 162 / § 333 nepřímé úplatkářství					
	obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno	obžalováno	odsouzeno		
2012	225	73	12	9	85	23	108	85	7	12
2013	204	97	9	2	33	30	96	77	6	7
2014	126	88	7	4	18	41	156	101	3	2
2015	185	97	5	1	76	31	106	61	9	3
2016	155	61	14	7	46	15	122	75	5	9

zdroj: Východiska 2017: 21-22, vlastní zpracování

Je zřejmé, že v tomto případě sehrávají roli jak samotný faktor dokazování, které je u korupčních trestných činů i přes prvotní optimismus zpravidla velmi složité, jak ukazuje například i kauza Davida Ratha (kapitola 3.3.1), tak možné narušení integrity justičního systému, což dlouhodobě připouští třeba i Soudcovská unie¹. Každý výzkumník by tedy měl mít na paměti, jak ošidné by mohlo být dělat z výše uvedených dat obecně platné závěry.

Podobný trend určitého zacyklení nebo spíš jistou bezvýchodnost jako u výzkumů veřejného mínění lze ale zaznamenat i u vědeckého výzkumu, resp. u jeho mainstreamu. Přestože výzkumy korupčního chování zasahují poměrně hluboko do moderní historie sociálních věd a sama korupce je jev exaktně pojmenovaný již v období starověku, badatelské vzorce se zatím proměnily jen okrajově. Fazekas, Tóth & King (2013) uvádějí tři stále se opakující aplikované přístupy k výzkumům korupce:

- a) výzkumy subjektivního vnímání, postojů a osobních zkušeností s korupcí (užívají běžně např. Transparency International či Světová banka k prezentaci indexu CPI, resp. World Governance Indicators),
- b) porovnání silných a slabých stránek veřejných institucí a legislativy (např. Beblavá & Pavel 2008),
- c) případové studie různého typu a zaměření (např. Ledeneva 2009; Vanucci 2009).

Fazekas, Tóth & King (2013) souběžně pojmenovali i omezení, jaká výše zmíněné přístupy skýtají – jde o subjektivní vnímání respondentů, které v době výzkumu často už ani nemusí být aktuální (a), dále jde jen o nepřímé měření korupce (b) a konečně nalézáme zde jen omezený záběr i možnosti zobecnění (c). Úskalím takového výčtu je nejen to, že není úplný, protože pomíjí například velmi zásadní oblast justičních případů a jejich analýzy, ale – jak už bylo výše naznačeno – zejména to, že takové výzkumy se většinou orientují na individuální korupci a rámcově zakládají na tradičních korupčních teoriích. (např. Heidenheimer, Johnston & Levine (eds.) 1989 aj.) Tedy vynechávají oblast

¹ *Soudcovská unie: V justici je prostor pro korupci.* Dostupné na <https://www.oziveni.cz/2008/12/soudcovska-unie-v-justici-je-prostor-pro-korupci/>. Pokud mají lidé pochybnosti o dění v justici, je to varující. Nezávislost je ohrožena stále, říká šéfka Soudcovské unie. Ilned.cz 10. 6. 2019. Dostupné na <https://archiv.ihned.cz/c1-66586260-pokud-maji-lide-pochybnosti-o-deni-v-justici-je-to-varujici-nezavislost-je-ohrozena-stale-rika-sefka-soudcovske-unie>

systemové korupce a její rizika, takže některé z nich nejsou k jejímu výzkumu vůbec použitelné. Jak uvidíme dále, v prostředí systemové korupce totiž musíme pracovat s jinou strukturou aktérů a jejich vzájemných vazeb, protože jde v zásadě o jev institucionální. Podobně uvádí i Jancsics (2019), podle nějž stávající klasifikační schémata a koncepty nejsou pro výzkum příliš užitečná, protože jsou jednodimenzionální (jednorozměrné klasifikace kolem jedné proměnné) a zaměřují se pouze na jeden aspekt korupce, obvykle takový, kde se korupce odehrává, nebo jaké jsou její formy. Chybí koncepční jasnost vnímat korupci jako obecnou materii, z čehož se následně odvíjejí i neefektivní protikorupční opatření. (Jancsics 2019)

Srovnáme-li například aktuální strategické dokumenty české vlády v boji proti korupci (Východiska 2017) se závěry, které učinili Fazekas, Tóth & King (2013) i Jancsics (2019), zjistíme, že v oblasti datových vstupů dojdeme prakticky k témuž, protože více méně přesně odpovídají dlouhodobě užívaným schématům. Východiska pro vytvoření protikorupčního strategického dokumentu ČR (2017) totiž mimo jiné:

- analyzují postavení ČR dle indexů CPI, Global Corruption Barometer, Eurobarometer,
- analyzují stav tuzemské legislativní oblasti (Protikorupční barometr a EuroPAM),
- předkládají sadu prioritních (případových) oblastí, jako je financování politických stran, reformy státního zastupitelství a soudního systému, transparentnost členů parlamentu, rozšíření pravomocí NKÚ, hospodárné nakládání s majetkem státu (veřejné zakázky), ochrana whistleblowerů, korupce ve sportu či zdravotnictví.

Východiska (2017) naopak postrádají vstupní analýzu systemové korupce, jejích aktérů, propojení byznysu, správy a politických stran i prolnutí této problematiky v celé řadě zmíněných případových oblastí. Je totiž nepochybné, že třeba rozšíření pravomocí NKÚ, resp. zvýšení váhy a dopadů jeho kontrolních závěrů, přímo souvisí s veřejným zadáváním a hospodařením s majetkem státu (ve všech oblastech sport a zdravotnictví nevýmaje), nelegálním financováním politických stran atd. Už v případě vstupní autorské studie do systemové korupce (Langr 2013) jsme přitom došli k závěru, že strategické dokumenty ČR v boji proti korupci nejsou v oblasti řešení založeny na systemovém přístupu, ale volí zpravidla nástroje konvenční, jejichž efektivita je v reálné praxi silně diskutabilní. (Langr 2013: 162-163) Otázka, nakolik je tedy v českém

prostředí přítomen vlastní zájem řešit skutečně účinně systémovou korupci s objemem jejích zdrojů i mírou zapojení vlivných figur, se tedy musí opakovaně vracet.

Teoretický rámec

Hlavní teoretickou oporu dizertační práce tvoří teorie systémové korupce. Situace je ale v tomto směru o to složitější, protože žádná ucelená teorie vlastně dosud neexistuje (signifikantní přehled teorií korupce podávají např. Heidenheimer, Johnston & Levine (eds.) 1989 či Jancsics 2019), natožpak teorie veřejného zadávání v prostředí systémové korupce. V případě systémové korupce však namísto syntézy můžeme vycházet z pojetí hned několika autorů, kteří k poznání systémových korupčních vztahů postupně přispěli – s úvodními pracemi se přitom lze ve vědeckém prostředí setkat již na přelomu 70. a 80. let minulého století (Caiden & Caiden 1977; Caiden 1977; Dobel 1978; Jowitt 1983, 1992), kdy však šlo spíše o ojedinělé počiny americké provenience. Teprve v posledních letech pak dílčích příspěvků o systémové korupci přibývalo, takže se suma poznatků o tématu neustále rozrůstá (Frič et al. 1999, 2012; Caiden 2003; Stefes 2004, 2007; Wallis 2006; Yakovlev 2006; Teorell 2007; Vanucci 2009; Rothstein 2011; Persson, Rothstein & Teorell 2013; Persson, Rothstein & Teorell 2019). Je třeba však říci, že systémová korupce dosud tvoří spíše okrajový segment bádání o korupci, nadto musí reagovat na stále se proměňující realitu, protože jak už bylo řečeno, jako oblast zájmu úzce souvisí s organizovaným zločinem, jehož vývoj a praktiky jsou velmi progresivní. Vývoj tématu je tak velmi rychlý a patrně nebude v dohledné době ukončen.

Pokud jde o problematiku samotného veřejného zadávání v prostředí systémové korupce, jakákoli teoretická opora zatím chybí. Někteří autoři sice pracují s původním konceptem *state capture* (Hellmann, Jones & Kaufmann 2000), který považujeme za jeden z indikátorů systémové korupce, nicméně nedokáží často překročit především pozitivistický ekonomický pohled (vztah korupce, metod zadávání a transparentnosti) a související metody a schémata. Při sledování a analýze běžných korupčních rizik ve veřejném zadávání přitom autoři i institucionální autority tradičně vycházejí z tzv. fázové analýzy (*step by step analysis*), kdy jednotlivým na sebe navazujícím sekvencím procesu zadávání uvnitř veřejné instituce/ veřejného zadavatele (*pre-bidding*, *bidding*, *post-bidding* – pro potřeby detailní analýzy je označujeme jako časové roviny T_1 , T_2 a T_3) přiřazují konkrétní varovné příznaky (*red flags*), které signalizují nebo mohou signalizovat nějaká korupční rizika. (EU 2013: 45; OECD 2009: 52 n.; TI 2006: 17; TI

2014: 12 n.; Ware et al. 2007: 300-301 aj.) Mezi nimi jde například o narušení integrity zadávacího procesu spojená s individuálním korupčním chováním – střet zájmů členů hodnotící komise, nejrůznější účelové úpravy formálního procesu přijímání a vyhodnocování nabídek, nedosažení cíle zakázky, nižší kvalita prací, vícepráce aj. (EU 2013: 148-152; TI 2014: 12-15) Na uvedená varování přitom zadavatelé reagují implementací doporučení, která mají v rámci prevence snižovat dopad rizik, nebo je dokonce eliminovat, (OECD 2013: 114-119; OECD 2009: 18-19) jako je posilování transparentnosti, úsilí o dobré řízení, prevence porušování pravidel a skládání účtů a kontrola.

Takové pojetí vychází z tradičního konceptu principal – agent (Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parris 2000), které je založeno na účinné kontrole agentů, tedy úředníků, kteří veřejné zakázky připravují, nebo politiků, kteří zasedají ve výběrových komisích aj., tzv. zásadovými principaly. Tedy nezkorumpovanými činiteli schopnými efektivně monitorovat a vyhodnocovat jak možná rizika, deviantní chování jednotlivců a již uskutečněná porušení pravidel a vyvozovat z nich důsledky a nápravná opatření. Principal je tedy oprávněn vybírat vhodné agenty k administraci veřejného zadávání, motivovat je ke správnému jednání prostřednictvím různých odměn i sankcí, posilovat kontrolu a transparentnost kontrahování, vyžadovat dodržování vnitřních etických kodexů aj. (Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parris 2000: 36-39) Jak si ale ukážeme v dalších částech dizertační práce, teorie principal – agent je v prostředí systémové korupce nepoužitelná, protože procesuálně setrvává na mikroúrovni (řeší vztahy mezi jednotlivci) a nedokáže reagovat na hlavní aspekt systémové korupce, jímž je institucionální jednání a organizovanost aktérů (vztahy mezi institucemi, sítěmi aktérů, organizovanými strukturami a neformálními aktéry mimo veřejnou instituci) na mezo- a makroúrovni. Tím se také významně proměňuje soubor korupčních rizik, jejich načasování i dopady na celý proces veřejného zadávání. A na to všechno musí výzkumník reagovat.

K úvodnímu vstupu k uplatnitelným teoriím je třeba ještě zmínit i další relevantní možnosti. Systémovou korupci lze totiž nepochybně zkoumat i z jiného úhlu pohledu, a to na základě opory v příbuzných veřejně politických teoriích. Představme si velmi stručně jen tři z nich, o které se v dizertační práci také zčásti opíráme:

1. **teorie reprodukce elit.** (např. Hankiss 1989; Plaček et al. 2019) Pokud přijmeme za východisko, že kořeny systémové korupce v zemích bývalého sovětského bloku lze nalézt v předcházejících komunistických režimech, pak transformace/reprodukce bývalé nomenklatury v soukromé vlastníky významného kapitálu po přechodu k demokracii a ekonomickému liberalismu v letech 1989/ 1990 přenáší do nových režimů i původní vzorce korupčního chování. Jejich zkoumáním tak můžeme odhalovat zákonitosti a vazby mezi jednotlivými aktéry vč. jejich nejrůznějších mutací,
2. **historický institucionalismus.** (např. Peters 2000; Immergut 2006, 2011) Tato teorie operuje s tzv. path dependency, tedy závislosti na předchozích schématech, která se automaticky nemění s proměnou okolního prostředí (struktury přetrvávají, jedinci přicházejí a odcházejí). Souběžně pracuje s pojmem neformální instituce, za něž můžeme považovat i nově utvářené korupční normy, které jsou korupčními aktéry vnucovány veřejným institucím s cílem je transformovat v instituce korupční, (Caiden & Caiden 1977)
3. **teorie politických (společenských) sítí.** (syntéza Enroth 2011) Síťování je totiž úhelným kamenem etablování systémověkorupčních struktur. Je založeno na asymetrii, neformálních dohodách a reciproční závislosti aktérů (komplicita). V případě systémové korupce tak často dochází k vzájemné symbióze elit (Frič 2002), která ústí prostřednictvím trojúhelníku korupčních vztahů v novou korupční instituci. (Langr 2018)

Cíle a výzkumné otázky

Dizertační práce se zaměřuje na výzkum systémové korupce v českém prostředí veřejných zakázek a volně navazuje na již realizovaný prvotní autorův výzkum. (Langr 2013) Práce přitom reaguje na výše popsany badatelský rozpor mezi individuální a systémovou korupcí a nabízí nový pohled i modifikaci vedení výzkumu. Jak už bylo uvedeno, až dosud se ve vědeckém prostoru většinou setkáváme s pojetím výzkumu na mikroúrovni, jehož objektem zájmu je jedinec, který zneužívá pravidla pro soukromý zisk. (Nye 1967) Tomu odpovídají jak podpůrné teorie, výzkumné cíle, tak užitá metodologie z právního či ekonomizujícího rámce. V případě systémové korupce ale

mohou – a také zpravidla bývají – tyto cesty slepými, protože nedokáží dostatečně vysvětlit kauzalitu projevů systémové korupce či roli jednotlivých institucionálních aktérů, jejichž cílem je dobývání renty z veřejných zdrojů. To souběžně přináší problém s nastavením funkčních opatření, která mají korupčním praktikám předcházet, nebo je alespoň potírat. Jinak řečeno, užitím nesprávných analytických nástrojů a metod, zahrnutím rozdílného spektra aktérů i jejich odlišné povahy, vazeb a konání, docházíme k tomu, že nastavená praktická opatření nejsou v systémově korupčním prostředí funkční.

Hlavním cílem dizertační práce je tedy navrhnout nový teoretický koncept, který vymezuje projevy systémové korupce ve veřejném zadávání a na jehož základě bude možné definovat vhodné praktické nástroje k řešení tohoto problému. Pokud označíme dosud realizované autorovy výzkumy jako vstupní a výchozí pro zkoumání veřejných zakázek a systémové korupce, pak můžeme na základě primárního a sekundárního zkoumání korupce stanovit následující analytické a syntetické cíle práce:

- 1. prozkoumat fenomén veřejného zadávání v prostředí systémové korupce,**
- 2. vytvořit teoretický koncept systémové korupce ve veřejném zadávání jako explanační nástroj pro systémové odhalení příčin a zdrojů korupce ve veřejném zadávání,**
- 3. rozpracovat teoretická východiska pro návrh účinné protikorupční politiky v ČR v oblasti veřejného zadávání.**

Cíl práce přitom vyplývá z jednoduché premisy: přestože sociální vědy se začínají problematice systémové korupce postupně více věnovat, v současné době zatím neexistuje ucelený koncept, který by v tomtéž prostředí zohledňoval rizika veřejného zadávání, příp. byl základem budoucích opatření k jejich prevenci a potírání. Vstupní opěrná teorie bude vycházet z vlastního empirického výzkumu v Liberci (Langr 2013) a některých dalších dílčích analýz (Langr & Ochrana 2015a, Langr & Ochrana 2015b) v komparaci se zdroji, které již alespoň částečně reflektují problematiku systémové korupce ve veřejném zadávání.

Z cílů práce pak lze formulovat mj. následující výzkumné otázky:

- a) Jaké nelegální a nestandardní způsoby veřejného zadávání užívá státní správa v ČR?
- b) Jak veřejné zadávání ovlivňují předem uzavřené koluzní dohody a další projevy systémové korupce (např. ve formě bid riggingu, nelegálních a nestandardních způsobů zadávání, state capture, business capture aj.)?
- c) Jak se v prostředí systémové korupce projevují selhání veřejné správy, resp. jejích aktérů?
- d) Jaká je role paralelních (vnějších) struktur v rozhodování veřejné správy co a jak kontrahovat?

První výzkumná otázka by měla zodpovědět, jak obvyklá je praxe české státní správy (především některých ministerstev) v užívání nelegálních a nestandardních způsobů veřejného zadávání. Druhou výzkumnou otázkou chceme ukázat četnost projevů systémové korupce ve veřejném zadávání v České republice a také některé způsoby, jakými jsou v praxi realizovány. Na třetí výzkumné otázce chceme doložit, že systémová korupce ovlivňuje veřejnou instituci natolik, že v ní na bázi korupční společenské smlouvy (Teorell 2007) vytváří funkční systém korupčních vazeb a vztahů sloužících k soukromému dobývání renty a rozdělování benefitů všem zapojeným účastníkům. Konečně poslední výzkumná otázka by měla vysvětlit chování a roli vnějších struktur, které v systémověkorupčním prostředí ovlivňují veřejné zadávání.

Metody a zdroje dat

Z předchozího řečeného také jednoznačně vyplývá, jakým směrem se ubírá výběr badatelských metod. Rešerší mainstreamového výzkumu (především právní a ekonomizující přístup) zjistíme, že tento je (i v česko-slovenském prostředí) reprezentován třeba případovými analýzami aktuálně se měnícího legislativního rámce, v němž se proces veřejného zadávání odehrává (např. Marcinová 2015), komparacemi legislativního prostředí v jednotlivých státech (např. Beblavá & Pavel 2008) a ve veřejné politice i retrospektivní diskurzivní analýzou vzniku konkrétního regulačního opatření. Ekonomizující výzkumy zase bývají založeny na kvantitativním ověřování závislosti (statistické korelace) proměnných, např. vztah mezi zvyšováním transparentnosti/

otevřenosti zadávacího procesu a snižováním míry korupce (např. Strand, Ramada & Canton 2011; Kameník et al. 2011; Ochrana & Maaytová 2012; Ochrana & Pavel 2013 aj.), resp. na dosažení pozitivního konkurenčního efektu v závislosti na otevřených formách zadávání. (např. Pavel 2010; Pavel & Kubík 2011) Případně se užívají i nákladově-výstupové metody ke zjišťování možného pozitivního vlivu korupce na ekonomický rozvoj (Leff 1964; Nye 1967 aj.) – tento historický revizionistický pohled je už ale dnes velmi okrajový. Na základě těchto ekonomických analýz pak mohou být sestavovány složené indexy, jejichž prostřednictvím lze srovnávat transparentnost veřejného zadávání různých úrovní samosprávy, státní správy i celých států mezi sebou. Příkladem mohou být například Corruption Risk Index (Fazekas, Tóth & King 2013) nebo český zIndex (EconLab při IES UK Praha). To jsou ovšem výzkumné metody v prostředí systémové korupce jen stěží uplatnitelné.

Náš metodologický přístup a jeho obecné principy naopak mj. odrážejí následující skutečnosti:

- i. hlavní výzkumnou rovinou je mezo a makro úroveň, které zahrnují jak veřejné instituce, tak i nejrůznější korupční sítě a jiné neformální struktury, vč. soukromých subjektů (byznys),
- ii. výzkum se primárně zaměřuje na chování těchto struktur v časových rovinách T_0 a T_4 , které bezprostředně předcházejí formálnímu procesu veřejného zadávání veřejnou institucí, resp. na něj bezprostředně navazují (viz dříve fázová analýza a související časové roviny T_1 , T_2 a T_3). Obě nové časové roviny se přitom zpravidla odehrávají mimo veřejnou instituci na pozadí trojúhelníku korupčních vztahů. Časová rovina T_0 pokrývá rozhodnutí korupčních struktur o tom, co se bude soutěžit a také kdo bude budoucím dodavatelem zboží, staveb či služeb (uzavření korupčních dohod), časová rovina T_4 je pak etapou, v níž si komplici recipročně dělají svou kořist (naplnění korupčních dohod). V obou časových fázích tak jednoznačně zkoumáme kriminální delikty na úrovni organizovaných skupin a struktur a nikoli jednotlivců. Obě časové fáze jsou také oboustranně existenčně podmíněné, protože naplňují korupční společenskou smlouvu, tj. korupční pravidla hry. Takže platí, že –
 - a) neexistují-li korupční dohody, neexistuje ani dělení nelegálního zisku,

- b) pokud se dělí nelegální zisk, musí se tak dít na základě předem uzavřených dohod,
- iii. výzkumné metody významně obsahují i kvalitativní techniky, jako jsou např. rozhovory s insidery, analýzy dokumentů veřejné správy vč. nejruznějších kontrolních orgánů, analýzy justičních případů aj., a to vše s důrazem na interpretativní pohled,
 - iv. výzkumník k porozumění systémové korupce a jejích projevu užívá i nepřímých důkazů a indicií, které jsou často jedinými vodítky pro identifikaci systémové korupce. Robustní ověřování je naopak mnohdy nemožné především pro samotný způsob, jakým jsou korupční sítě/ instituce uspořádány, jaké komplicitní vazby jednotlivé aktéry mezi sebou pojí a jakou roli sehrávají vnější (paralelní) struktury,
 - v. účinným zdrojem informací je i mediální diskurz, který mnohdy disponuje vlastním investigativním potenciálem i relevantními policejními a justičními dokumenty z vyšetřování nejruznějších kauz,
 - vi. pokud je ve výzkumu použita analýza justičních případů, což je v českém prostředí zatím výjimečné, je vhodné zahrnout do jejich datového portfolia jak odsouzené, tak dosud neukončené případy a vyhodnocovat detailně vzájemné analogické prvky,
 - vii. na všechny sledované jevy a případy přitom zároveň uplatňujeme extenzivní výklad viny (Gardiner 1993), tedy že za korupční můžeme označit i takové chování, které (ještě či vůbec) odsouzeno nebylo, a přesto má negativní dopad na veřejný zájem. Jinak řečeno: jestliže za korupci aktéři nebyli potrestáni, ještě neznamená, že se jí nedopustili. (Langr 2018)

Výzkum se z časového hlediska pohybuje zhruba v rozmezí let 2011 až 2018, některé datové vstupy jsou starší, jiné dosud neukončené. Samotný datový set lze přitom charakterizovat jako multizdrojový. Projevy systémové korupce ve veřejném zadávání zkoumáme například na rozhodnutích Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) ve věcech bid riggingu v letech 2013 – 2018, na kontrolních závěrech Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) v letech 2011 – 2018, které se věnují nelegálním a nestandardním způsobům zadávání na vybraných ministerstvech a v orgánech státní správy), či na několika vybraných justičních případech z první i druhé dekády nového

milénia, které vzájemně indikují analogické systémověkorupční prvky. Nezanedbatelný přínos mají i hloubkové rozhovory s respondenty z veřejné správy, politiky, neziskového sektoru i akademického prostředí.

Stav bádání o tématu

Samotný dosavadní výzkum korupce na jedné straně a veřejného zadávání na straně druhé je vskutku hluboký a detailní. V zahraničí se autoři korupci systematicky věnují prakticky od 60. let minulého století, v českém (a slovenském) prostředí na ně věda v podobném tempu i šíři navázala až po přechodu k demokracii o 30 let později. Jak už vyplývá z dříve řečeného, v případě systémové korupce však už není badatelský záběr tak široký, publikace spojující ve výzkumném záměru souběžně veřejné zadávání a prostředí systémové korupce lze dokonce označit za sporadické; s nečetnými výjimkami jde spíše o výsledek posledních několika let.

V zásadě lze říci, že systémová korupce jako objekt vědeckého bádání má své kořeny v severoamerickém výzkumu v 70. letech minulého století, kvalitativní posun v poznacích o tomto jevu pak přinesla evropská severská škola po přelomu milénia. Jedny z prvních teoretických výstupů lze nalézt v publikaci Geralda Caidena, resp. ve spoluautorství s Naomi Caiden *Administrative Corruption* (1977), kde autoři systémovou korupci přímo spojili s veřejnou institucí a stanovili celou řadu průvodních znaků. Tím podstatným teoretickým přínosem, který odlišil systémovou korupci od dosavadního všeobecného chápání individuální korupce, je ale faktor korupčních norem, které ve veřejné instituci už nejsou vnímány jako odchylka od běžného chování, ale jako nový standard, nově uznávaná pravidla. Deviací je naopak to, co se od těchto korupčních norem odklání. Caiden pak svoje poznatky dále rozšiřoval v dalších publikacích i výzkumech (2001, 2003, 2005).

Retrospektivní pohled na systémovou korupci v amerických dějinách pak přinesl John Wallis v textu *The Concept of Systemic Corruption in American History* (2006), když definoval pojmy *systematic corruption* a *venal corruption* jako vzájemnou korupční interakci politiky a ekonomiky. Na výzkum systémové korupce v bývalém východoevropském prostoru se zaměřil Christoph Stefes – např. *Measuring, conceptualizing, and fighting systemic corruption: evidence from post-Soviet countries* (2007) nebo *Systemic Corruption in Armenia and Georgia* (2004, resp. 2008), v nichž

vymezil vzájemně odlišný centralizovaný a decentralizovaný systém korupce a jejich dopady na společnost. Nejnovější příspěvky na téma síťování, systémové korupce a jejich řešení v postkomunistickém regionu pak publikuje David Jancsics; jde například o retrospektivní pohled *From Local Cliques to Mafia State: The Evolution of Network Corruption* (2017, jako součást publikace *Twenty-five Sides of a Post-communist Mafia State*) či *Corruption as a Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis* (2019). Mezi aktuálnější texty s tematikou systémové/ politické korupce z anglosaského prostředí pak lze třeba řadit i *Monitoring Corruptible Politicians* Gustavo Bobonise, Luise Cámary-Fuertese a Rainera Schwabeho (2016) či příspěvky Alana Doiga *Roadworks Ahead? Addressing Fraud, Corruption and Conflict of Interest in English Local Government* (2014) nebo *Fraud: from national strategies to practice on the ground – a regional case study* (2018).

Zatímco severoameričtí autoři netvoří žádnou ucelenou badatelskou školu systémové korupce a přinášeli či přinášejí poznatky o ní jako výsledek individuálních výzkumů, jinak je tomu u autorů soustředících se od přelomu milénia v *The Quality of Government Institute (QGI)*, který byl v roce 2004 založen jako badatelské středisko na göteborgské univerzitě. V jejich případě se dá hovořit o skutečné škole systémové korupce, protože výzkumu tohoto jevu se věnují dlouhodobě a uceleně jak v oblasti příčin a dopadů, tak konkrétních řešení. Osobnostní základ severské školy systémové korupce se dlouhodobě vytvořil kolem Bo Rothsteina, Anny Persson, Jana Teorella či Victora Lapuenta, kteří přinesli zásadní vnímání systémové korupce jako kolektivní akce, resp. korupce jako instituce. Tím definitivně odloučili pojetí individuální korupce od systémového jevu, stejně jako poukázali na selhávání tradičních přístupů (principal – agent) při jeho potírání. Badatelé QGI tedy jednoznačně volají po systémových řešeních, která jediná mohou systémovou korupci rozvalit. Výzkum systémové korupce se díky QGI definitivně vydal svou cestou, a to zcela nezávisle na výzkumech korupce individuální. Jako významný vhled lze označit například příspěvky Jana Teorella *Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand* (2007), Bo Rothsteina *Anti-Corruption – A Big Bang Theory* (2007), resp. *Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach* (2011), Rothsteina a Erica Uslanera *Mass Education, State Building and Equality – Searching for the Roots of Corruption* (2012), Anny Persson, Rothsteina a Teorella *Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem* (2013), Rothsteina a Teorella *Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance,*

1720–1850 (2015) a Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the Nineteenth Century (2015) či Persson, Rothsteina a Teorella Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer (2019).

Velký výzkumný potenciál měli k dispozici i italští badatelé v rámci státem řízené protikorupční akce čisté ruce (*mani pulite*) v 90. letech minulého století. Například v publikacích Donately DellaPorty a Alberta Vanucciho *The Perverse Effects of Political Corruption* (1997) a *The Controversial Legacy of „Mani Pulite“: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies* (2009, samostatně Vanucci) vytěžili řadu poznatků o nefungujících protikorupčních nástrojích *mani pulite* v prostředí systémové (v Itálii státem řízené) korupce. Středo- a východoevropskému prostoru se pak ve výzkumu věnuje například maďarská badatelka Agnes Batory – v článku *Why do anti-corruption laws fail in Central Eastern Europe? A target compliance perspective* (2016) se zamýšlí nad limity protikorupčních politik v postkomunistickém bloku. Podobné regionální zakotvení se odráží i v pracích rumunské politoložky Aliny Mungiu-Pippidi; východiskem jejího antikorupčního přístupu je článek *Corruption: Diagnosis and Treatment* (2006), dále například *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned* (2011) či aktuálnější *When Do Anticorruption Laws Matter? The Evidence on Public Integrity Enabling Contexts* (2017, s Raminem Dadašovem). Stejně tak se profiluje i původem ruská politoložka Alena Ledeneva: *Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Re-examination* (2009) nebo *Russia's practical norms and informal governance: the origins of endemic corruption* (2013).

Dílčí, ale pro teoretický základ podstatné poznatky o jevech zvaných *state capture*, resp. *business capture*, které řadíme mezi indikátory systémové korupce, pak přinesli články *Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition* Joela Hellmana, Gerainta Jonese a Daniela Kaufmanna (2000), resp. Andreje Yakovleva *The Evolution of Business – State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?* (2006). Podobně lze mezi projevy systémové korupce nalézt i pojetí *veřejné instituce jako agentury soukromých zájmů*, jak je rozpracoval Ken Jowitt v *Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime* (1983), resp. v monografii *New World Disorder: the Leninist extinction* (1992).

V tuzemském prostředí se systémovou korupcí i souvisejícím výzkumem elit začal po přechodu Československa, resp. Česka a Slovenska k demokracii zabývat především Pavol Frič. První poznatky i typologii systémové korupce přinesl už v monografii *Korupce na český způsob* (1999), následovala řada publikací v časopisech či na konferencích, mj. *Světlé a stinné stránky neformálních sítí v postkomunistické společnosti* (2008), *Political Consumerism on the Political Market: A systemic solution for systemic corruption* (2012), *Politická korupce a politický klientelismus* (2016). Jako hlavní riziko systému Frič chápe politické strany a způsoby jejich nelegálního financování z veřejných zdrojů. Z dalších publikací se systémové korupci věnuje například *Detecting and reducing corruption and fraud risk in the public sector* (2017) autorů Františka Ochrany, Michala Plačka a Milana Půčka, nebo *Corruption in the Communist and Post-Communist Regimes (Historical-Evolutionary View of Corruption in Czechoslovakia and the Czech Republic)* kolektivu autorů v čele s Michalem Plačkem (2019, v recenzním řízení). Z dalších autorů/ prací z česko – slovenského prostředí pak lze jmenovat třeba Juraje Nemce, Beaty Meričkové a Františka Ochrany *Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia: Processes, Problems and Lessons* (2008), Nemce a Jiřího Vlacha *Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť* (2001) či všeobecně zaměřenou monografii Nemce, Ochrany, Jana Pavla a Vladimíra Šagáta *Kontrola ve veřejné správě* (2010).

Vlastní autorovy příspěvky k výzkumům systémové korupce, resp. veřejného zadávání v prostředí systémové korupce čítají kvalifikační práce, příspěvky na konferencích i časopisecké publikace. Úvodní výzkumný počín vyústil v diplomovou a rozšířenou rigorózní práci *Systémová korupce v Liberci. Jak ji řešit?* (2013) a také v recenzovaný časopisecký příspěvek *Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec* (2014), které se věnovaly ověřování škály indikátorů systémové korupce v prostředí lokální veřejné správy na přelomu milénia. Ve spoluautorství s Františkem Ochranou vznikla v roce 2015 série tří recenzovaných konferenčních příspěvků pro mezinárodní konference v Praze, Ostravě a Bratislavě – *Systemic Corruption in Public Procurement: Case of the Czech Republic, Systemic Corruption in Public Procurement (Two Cases from the Czech Republic)*, *Systémová korupce ve veřejném zadávání* a také recenzovaná časopisecká publikace *Systémová korupce ve veřejném zadávání (případ České republiky)*, jež byly výchozím vstupem do tématu veřejného zadávání v prostředí systémové korupce. První konkrétní poznatky z tohoto nového výzkumu autor publikoval

v roce 2017 na odborných konferencích v Budapešti a Ostravě pod názvy Failure of public institution in systemic corruption environment, resp. Failure of public institution in systemic corruption environment (evidence from public procurement) a také v recenzovaném časopiseckém příspěvku Veřejné zadávání a systémová korupce: justiční případy v České republice. V impaktovaném časopiseckém příspěvku Public Procurement in the Systemic Corruption Environment: Evidence from the Czech Republic (2018) pak autor shrnul podstatnou část již uskutečněného výzkumu.

Dizertační práce je pojata do čtyř hlavních kapitol, které jsou dále strukturovány. První kapitola, Teorie systémové korupce jako opora výzkumu, je teoretickým vhledem do teorií systémové korupce i veřejného zadávání. Souběžně podává výklad o veřejných zakázkách i veřejné instituci v roli zadavatele ze specifického pohledu veřejné politiky a definuje jejich selhávání v prostředí systémové korupce. Druhá kapitola, Metodologie a výzkumný design, je preempirickou částí práce. Shrnuje základní výzkumný design, definuje jednotlivé výchozí indikátory veřejného zadávání v prostředí systémové korupce i vstupní modelové (případové) studie. Třetí kapitola je vlastní empirickou částí dizertační práce, v níž předkládáme výstupy z našeho výzkumu i odpovědi na položené výzkumné otázky. V poslední kapitole, Jak na systémovou korupci?, pak rozpracováváme teoretická východiska pro návrh účinné protikorupční politiky v prostředí systémové korupce.

V případě primárního empirického výzkumu (především datasey ÚOHS a NKÚ) jsme pracovali s daty dostupnými k 31/12/2018, k čemuž datu bylo ukončeno i sledování vývoje politických a justičních případů. Z 2. poloviny roku 2018 a z 1. poloviny roku 2019 pak pocházejí data z rozhovorů s respondenty. V závěrečné redakci práce jsme reagovali i na připomínky vzešlé z oponentního řízení k interní obhajobě práce, uskutečněné 11. prosince 2019 na katedře veřejné a sociální politiky FSV UK.

1. Teorie systémové korupce jako opora výzkumu

Pro teorie korupce je typický určitý paradox. Na jedné straně trpí korupce jako obecný fenomén jistou mírou předefinování (Johnston 1986), která byla v rámci výzkumu způsobena až neutuchající dlouhodobou snahou badatelů přinášet do definic, typologií aj. vždy novátorský pohled, na druhé straně specializované korupční oblasti, jakou je třeba systémová korupce, žádnou silně ukotvenou komplexní teorií nevládnou. Přes určitý hendikep v tom lze vnímat i jistá pozitiva. Už bylo řečeno, že prostředí systémové korupce je často budováno prostřednictvím a ve prospěch organizovaného zločinu a také se stále sofistikovanějšími způsoby dobývání renty; tento stálý progresivní vývoj přitom nemůže nechat bez odpovědi ani oblast teorií, které se mu na základě přibývajících poznatků evolučně přizpůsobují. Přinejmenším dva konkrétní příklady jsou nasnadě – od zjištění Caidenových (1977), že systémová korupce se primárně rozvíjí ve veřejných institucích, se teoretické poznatky severské školy prohloubily k přesvědčení, že systémová korupce nabývá znaků kolektivního jednání (Persson, Rothstein, Teorell 2013), resp. že sama systémová korupce je institucí (Teorell 2007). Druhým příkladem je pak posun od state capture (Hellman, Jones & Kaufmann 2000), který charakterizuje veřejný sektor v zajetí soukromého byznysu, k business capture (Yakovlev 2006), jenž naopak definuje byznys v korupčním zajetí veřejného sektoru. Jde de facto o opozitní stavy, které však přinášejí prakticky stejný prospěch totožným aktérům systémověkorupční hry.

Kde vůbec hledat prvotní kořeny systémové korupce? Podle Stefese (2004) má jednu z klíčových rolí při šíření systémové korupce v tzv. tranzitivních zemích decentralizace veřejné správy, kdy centrum postupně ztrácí nad kontrolou korupce vliv ve prospěch nových regionálních struktur. Ke stejnému závěru docházejí i Ateljevic & Budak (2010). *„Fenomén devoluce podporuje korupci ve veřejném zadávání, zvláště rostoucím počtem rozhodovacích center – krajů, kantonů, měst a municipalit – se upevňují vazby mezi různými zájmovými skupinami. Decentralizovaný administrativní systém stimuluje korupční partnerství mezi lokálním byznysem (zvláště novou třídou podnikatelů), jednotlivci, politickými elitami a byrokracií.“* (Ateljevic & Budak 2010: 385)

V případě české společnosti docházejí autoři k přesvědčení, že tento fenomén je hluboce zakořeněn v předcházejícím komunistickém režimu a reprodukuje se do nových

podmínek přestrukturováním původních rolí aktérů: bývalí příslušníci komunistické nomenklatury totiž často jako noví soukromí vlastníci soukromého kapitálu přenášejí své vzorce korupčního chování z jednoho systému do druhého, jakkoli tyto jsou ideově naprosto nesourodé. Lidské touhy a chtění nicméně neznají hranic ani režimů.

Už i v dobách socialismu tak korupce vykazovala klasické znaky systémovosti, jak je definují např. Caiden & Caiden (1977), tedy šlo o postupnou normalizaci korupčních pravidel, která se stávala všeobecně přijímanou novou normou. „*(Šlo) o systém, kde korupční normy byly tak zakořeněny, že většinou obyvatelstva nebyly považovány za něco špatného.*“ (Frič et al. 1999: 117) Podobně dedukuje i Plaček et al. (2019), podle nějž korupční klima dostalo prostor k svému šíření jako reakce na nedostatkovou ekonomiku, tedy především v ovzduší dlouhodobé nouze po spotřebním zboží. „*Katalyzační vliv na vznik korupce měl i postoj občanů ke kolektivnímu vlastnictví výrobních prostředků. Protože toto vlastnictví bylo kolektivní, nestimulovalo individuální ekonomické aktéry. Bylo to „vlastnictví všech a nikoho“. Veřejné mínění většinou nepokládalo rozkrádání společného majetku za odsouzeníhodný čin v duchu hesla „kdo nekrade, okrádá rodinu“. V takovém klimatu se příznivě rodila korupce, a taktéž „drobná“ korupce (úplatky, klientelismus, známosti) nebyla považována za čin, který si zaslouží mravní a právní odsouzení. Byla komunistickým režimem tolerována do té míry, pokud ho přímo neohrožovala.*“ (Plaček et al. 2019: 4-5) Komunistický režim souběžně vědomě marginalizoval systémové projevy korupce a vydával je za individuální selhání, aby nepodkopával sám sebe.

Pro zdárnou reprodukci korupčních norem do nového režimu po roce 1989 se přitom vyskytly příhodné podmínky, protože podstatný kapitál drželi v rukou bývalí příslušníci establishmentu, kteří své ekonomické síly, známosti i napojení na nové politické strany využili především v rámci privatizačního procesu. (Plaček et al. 2019) Je zjevné, že v nových podmínkách ekonomického liberalismu, který zpočátku postrádal nejen silnou legislativní oporu, ale i jakýkoli významnější etický korektiv, který by byl kvalitativně odlišný od předchozího komunistického klimatu, se šíření systémové korupce muselo významně dařit. A s důsledky se společnost pere dodnes. Od 90. let minulého století pak korupce prošla významnou proměnou. K posunu dochází zejména v oblasti samotných aktérů, kde sice jako jeden z prvků korupčního jednání nadále zaznamenáváme počínání jednotlivců, ale primárního významu nabývají nejrůznější struktury a korupční sítě.

Korupce se systemizuje, institucionalizuje (Persson, Rothstein & Teorell 2013) a začíná významně ovládat podstatu veřejné správy, protože se stěžejně orientuje na veřejné zakázky státu a jeho institucí, regionů i obcí. Zvyšují se i nelegální korupční výnosy, které jednotlivě dosahují až stamiliónů korun.

Fenomén reprodukce systémověkorupčních sítí a vazeb z komunismu do období raného kapitalismu ale pochopitelně není omezen jen na československé, resp. české a slovenské prostředí. Analogický vývoj můžeme evidovat prakticky ve všech postsovětských zemích střední a východní Evropy. (Jancsics 2017; Batory 2012) Podle Jancsicsse „síťová kultura“ nejen přežila zhroucení komunistických režimů, ale adaptovala se na nové podmínky a objevila v sobě i některé nové prvky. Systém služeb a protislužeb tak nahradily tvrdé úplatky, neformální sítě se navíc rozšířily do státní správy a neformální zájmové skupiny pronikly do veřejných institucí. (Jancsics 2017)

V této kapitole se detailněji zaměříme na některé příspěvky k teoriím systémové korupce, které jsou konceptuální oporou dizertační práce. Představíme si jednotlivé aktéry ve specifickém prostředí systémové korupce, jejich roli i soukromé cíle, to vše na pozadí selhávající veřejné instituce jako subjektu veřejné správy i jako zadavatele veřejných zakázek. Budeme se věnovat i veřejným zakázkám jako objektu veřejné politiky jako vědní disciplíny.

1.1 Progrese korupce: od jedince ke strukturám

Jaké jsou vlastně elementární rozdíly mezi individuální a systémovou korupcí? Velmi zjednodušeně řečeno, individuální korupce a její výzkum staví na klasických konceptech korupce, které vycházejí z deviantního či patologického chování jednotlivce – veřejného činitele, jež překročením společensky uznávaných norem či předepsaných formálních povinností vede až k soukromému zisku téhož aktéra. (van Klaveren 1957; Leff 1964; Nye 1967; Friedrich 1972 aj.). Jak už bylo konstatováno v úvodu práce, tento individuální přístup přitom v praxi veřejné instituce úzce souvisí s pojetím principal – agent, který na bázi kontroly tzv. zásadovými principaly sleduje pouze jednání individuálních aktérů jako takových a odvíjí z něj návrh případných opatření, event. sankcí. (Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parris 2000)

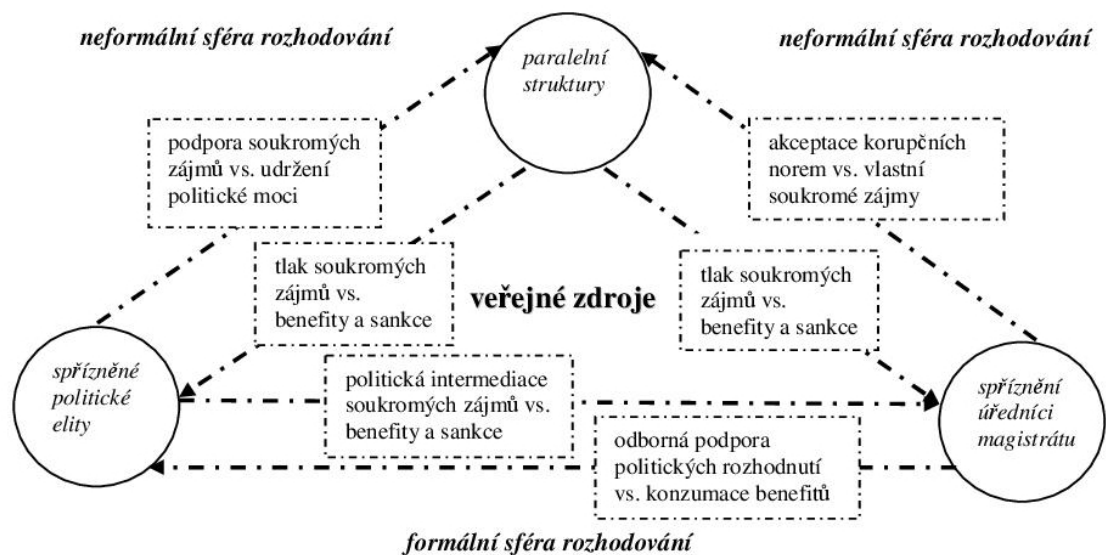
V prostředí systémové korupce ale ve vztahu k výše řečenému vyvstává fundamentální problém. Na systémovou korupci totiž musíme nahlížet jako na institucionální selhání (Persson, Rothstein & Teorell 2013) ve spojení se zaváděním nových korupčních norem (Caiden & Caiden 1977), resp. korupční organizační kultury (Campbell & Göritz 2014), a etablováním nových, často neformálních korupčních struktur, které do veřejné instituce prostupují zvenčí. Jde tedy generálně nikoli o individuální, ale naopak o kolektivní/ institucionální jednání doprovázené zkorumpovaností celého prostředí, v němž se veřejné politiky odehrávají. Nelze tedy v takovém případě pracovat jen s jedním či několika zkorumpovanými úředníky, politiky či podnikateli s deviačními sklony, ale s propracovaným systémem, který korumpuje celé úřady a vyžaduje dodržování korupčních norem, čímž se je snaží v instituci/ společnosti standardizovat a normalizovat. Je tedy patrné, že v tomto prostředí nemůže reálně existovat ani model principal – agent, protože na obě skupiny těchto aktérů se primárně nahlíží jako na zkorumpované. (Persson, Rothstein & Teorell 2013) Selhání (deviace) se pak v rámci systémové korupce dopouští právě ten, kdo zavedené korupční normy nectí, nebo proti nim dokonce aktivně vystupuje; ochraňován je pak ten, kdo je do korupčních struktur zapojen, aktivně je podporuje a pochopitelně z nich i profituje. (Langr 2013, 2014; Langr & Ochrana 2015a)

V případě organizace vztahů mezi aktéry ve veřejné instituci nastává v prostředí systémové korupce podstatný zvrat, jímž je rozvolnění dosavadní hierarchie ve prospěch asymetrických vztahů a vzniku neformálních sítí. V nich také dochází k vzájemnému

propojování osob z různých sfér veřejné správy, politiky a soukromého sektoru. Jde o změnu patologickou, o záměrné převládnutí soukromých zájmů, v nichž se veřejná instituce stává jejich agenturou a vazalem. (Jowitt 1983, 1992; Frič et al. 1999) V praxi tak de facto dochází k privatizaci veřejné instituce.

Jedním z typických příkladů takové neformální sítě je i tzv. trojúhelník korupčních vztahů, jak jej autor identifikoval a popsal v původním primárním výzkumu na liberecké radnici a ověřil v dalších sekundárních analýzách. (Langr 2013, 2014, 2015a, 2015b)

Obrázek 1 Trojúhelník korupčních vztahů jako institucionalizovaný systém rozhodování



zdroj: Langr 2014, vlastní zpracování

Vztahový trojúhelník je jednou z forem asymetrického uspořádání, v jehož jednotlivých vrcholech se potkávají spřízněné politické elity, úředníci a zástupci soukromého byznysu. Zatímco politici a úředníci působí v rámci veřejné instituce, tedy formální sféry, soukromý byznys tvoří její neformální paralelní strukturu. Mezi všemi vrcholy je postupně vnesen reciproční systém vztahů a vazeb, tvořící povinnosti a benefity a vycházející z domluvených korupčních pravidel. Vůdčí role nabývají byznysové paralelní struktury, které koordinují a řídí své politické i byrokratické kontakty, rozdělují benefity a uvalují sankce. Jejich hlavním cílem je dobývání renty na úkor veřejných rozpočtů, a to zejména prostřednictvím veřejných zakázek. Politické elity mají především zájem o udržení svého podílu na moci a dohlížejí na korupční operace v rámci formální role úřadů,

ekonomicky jim pak jde o nelegální financování svých politických stran a jejich volebních kampaní. Byrokracie disponuje kontrolou nad zdroji, v jejich zájmu je pak konzumovat nabízené benefity od politiků i podnikatelů, mít možnost budovat kariéru, nebo si jen jednoduše udržet své pracovní místo. (Vanucci 2009; Frič 2012; Ateljevic & Budak 2010; Neu et al. 2014; Langr 2014; Langr & Ochrana 2015a; Langr 2017b) Je patrné, že mezi všemi aktéry přitom existuje vzájemná závislost a také potenciální vzájemná vydíratelnost (Johnston 1986), protože jsou sami sobě navzájem korupčními komplici. To zároveň tyto struktury lépe chrání před trestní odpovědností. Jancsics (2019) v této souvislosti hovoří o tzv. klanové kontrole (clan control), v jejímž rámci musejí elity prostřednictvím horizontálních a vertikálních neformálních sítí zajistit tajné dohody, koordinaci i poslušnost velkého množství lidí a organizací. Zaměstnanci vědí, co by měli a co by neměli dělat (Jancsics 2017). Podobné vzorce loajality a závislosti nachází Jancsics například v médiích, kde novináři v rámci autocenzury vědí, která témata jsou tabu a které osoby jsou nedotknutelné. Zkrátka uzavřený systém je dokonalý a bezpečným hřištěm pro zkorumpované elity. (Jancsics 2017)

Pokud bychom se v případě vztahového trojúhelníku inspirovali terminologií teorie her, pak sledujeme hru s nulovým součtem, kdy nové struktury zcela profitují na úkor původní veřejné instituce. Respondent R3 přitom různé typy paralelních struktur v českém prostředí popsal velmi trefně takto: *„Paralelní struktura není pár nějakých mafianů s drahejma autama a kloboukem nebo typově pak Dalík nebo tyhleti lidi, ale ona je velmi široká, to je hájení těch zájmů těmi nejrůznějšími farmaceutickými firmami, sport, sociální oblast, obchod s chudobou. ... no a pak jsou samozřejmě specializovaný paralelní struktury, to jsou ty firmy různý, který se na to specializují, který dělají na zakázku, jsou schopni ovlivňovat veřejný mínění, jsou schopni zařizovat změnu legislativy, mají prostě nástroje, jak sehnat hlasy, většinou spíš, než něco prosadit na té legislativní úrovni, tak něco zdržet.“*

Ideje o asymetriích podobných vztahovému trojúhelníku rozvíjí i Lambsdorff (2002), když dává do souvislosti sociální vazby, zakotvené v určité sociální struktuře, již mohou být právě sítě korupčních kompliců, a faktor zjednodušení či usnadnění dlouhodobých ekonomických výměn mezi členy takové struktury. *„Mezi členy sociální struktury mohou... běžně převažovat motivace chovat se prospěchářsky nebo pranýřovat jiné členy. Takové sociální struktury mohou být jednoduše užívány k tomu, aby usnadnily uzavření*

korupčních kontraktů.“ (Lambsdorff 2002: 233) Mezi odpovídající sociální struktury přitom počítá ty, které jsou založeny na recipročních výměnách a hlavním rysem je v nich nejen příbuzenská, etnická či kulturní příbuznost, ale i koluzní (tajné) jednání a organizovaný zločin. „*Sociální struktury mohou také být užitečné k šíření informací o korupčních příležitostech. Členům skupin mohou být svěřeny útržky informací, které by neměly být šířeny mimo skupinu. Tito lidé jsou upřednostňováni oproti anonymním příjemcům informací, kteří mohou záměrně spolupracovat s vyšetřovacími orgány.*“ (Lambsdorff 2002: 233-234)

Campbell & Göritz (2014) pak v korupčních organizacích rozlišují dva druhy chování: aktivní, založené na přímé angažovanosti aktérů v systémově korupční hře, a pasivní, vyznačující se tolerancí korupce bez aktivního zapojení. Etablování korupčních norem se pak podle nich děje prostřednictvím tří souvisejících mechanismů – racionalizace (zaměstnanci sami sobě korupci ospravedlňují odvoláním na vyšší cíle, jímž je např. profit firmy), socializace (strategie sociálního působení na zaměstnance, že korupce je vlastně normální) a institucionalizace (zavádění pracovních postupů, které zaměstnancům umožňují jednat korupčně, aniž by si to sami uvědomili). Působením těchto mechanismů tak vzniká tzv. sociální zámotek (social cocoon), který formuje předpoklady, hodnoty a normy, na jejichž základě zaměstnanci podporují korupci. (Campbell & Göritz 2014)

Jak vyplývá ze vztahového trojúhelníku, jedním z dalších aktérů systémové korupce mohou být i politické strany, které na sebe v takovém případě dílem přebírají garanci korupčních dohod. Existence politických stran totiž záčasť závisí na nelegálních zdrojích z veřejných zakázek či podnikání veřejné správy. (Frič 2012; Lambsdorff 2002; Neu et al. 2014 aj.) „*Politici a politické strany jsou závislí na zdrojích z byznysu. ...Finanční potřeby mohou vyústit v to, že volení politici a politické strany buď vyplácejí dluhy z předešlé kampaně, nebo se přetahují o to získat válečnou kořist do kampaně příští. Výsledkem je situace, kdy se politici a politické strany snaží prodat svůj vliv, aby si zajistili pokračování úspěchu a politického přežití.*“ (Neu et al. 2014: 3) I v takovém případě původní vazba principal – agent (tentokrát v personálním obsazení volič vs. volený politik) v prostředí systémové korupce ustupuje do pozadí, protože principalové zcela ztrácejí svůj přirozený vliv: voličskou převahu (a následně i podíl na moci) si totiž dokáže zajistit především ten politický subjekt, který v rámci politického marketingu, nahrazujícího demokratickou volební soutěž, disponuje větším objemem prostředků

z černých fondů. (Frič 2012) I ve stávajícím českém politickém (stranickém) systému bychom podobných příkladů našli více než dost. Podobně dovozují i Della Porta & Vanucci (1997) na příkladu italské akce čisté ruce (mani pulite). I v rámci italské 1. republiky se totiž rozbujelo dnes již velmi dobře rozkryté nelegální financování politických stran, často související s vazbami na sicilskou mafii. Systémová korupce přitom italské politické strany nejen odloučila od jejich vztahu s voliči, ale rozleptávala je i zevnitř. *„Reinvestováním korupčních peněz získávají zkorumpovaní politici pozice k organizování sofistikovaných klientských sítí a zajišťování politické protekce. Jak poznamenal Piercamillo Davigo, jeden z vyšetřujících soudců v rámci akce mani pulite, mnoho ilegálních financí bylo politiky z různých stranických frakcí směřováno na kupování „členských karet“, které pak byly užívány k budování mocenské hierarchie v rámci strany ... Strany se stávaly akciovými společnostmi, v nichž kapitál pro znovuzvolení byl získáván z úplatků. Tytéž zdroje byly užívány k získání nominace do veřejných úřadů od stranických bossů.“* (Della Porta & Vanucci 1997: 534)

1.2 Selhání veřejné instituce

Z předchozího výkladu je tedy patrné, že veřejná instituce v prostředí systémové korupce přestává plnit své obvyklé (výchozí) funkce a stává se předmětem korupční hry soukromých zájmů s cílem nelegálních zisků z veřejných zdrojů. Veřejná instituce tedy minimálně v některých svých parametrech selhává jako subjekt veřejné správy. Pokud bychom chtěli určit alespoň několik výchozích znaků pro (formální) veřejnou instituci, abychom na nich mohli její selhání demonstrovat, nepochybně bychom neměli opomenout následující, které spolu zároveň vnitřně souvisejí:

- ✓ veřejnoprávní povaha (= subjekt veřejné moci s možností užít ke správě všech legálních a legitimních nástrojů, tj. i donucovacích),
- ✓ zákonnost (= konkrétní úkoly veřejné instituce upravuje zákon, tj. veřejná instituce smí činit jen to, co je zákonem povoleno),
- ✓ správa veřejných záležitostí (= uplatňování veřejného zájmu v rozhodování).

K určité orientaci v této materii by v nejobecnější rovině mohl analogicky sloužit i nálezh Ústavního soudu I. ÚS 260/06 (K povaze státního podniku Letiště Praha jako veřejné instituce; k právu na informace), který vymezil pojem veřejná instituce v rámci aplikace zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. ÚS de facto definoval pět základních rysů veřejné instituce (byť v konkrétním vztahu k právu na informace), který může sloužit jako jednoduchý orientační test, co lze a co nelze považovat za veřejnou instituci. Instituci můžeme nazývat veřejnou, resp. odlišit ji od soukromé, na základě těchto hledisek:

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci),
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci)

e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). (I. ÚS 260/06)

V případě existence systémové korupce pak můžeme na základě předchozího exkurzu do definice veřejné instituce dojít k závěru, že v jejím charakteru dochází ke změnám, které významně deformují zejména tyto výše zmíněné znaky:

- ✓ veřejný zájem ustupuje soukromému (= dobývání renty na úkor veřejných zdrojů),
- ✓ narušují se limity zákonnosti, protože dobývání renty je svou povahou nelegální,
- ✓ hlavní role nabývají vztahy soukromé povahy v čele s paralelními strukturami, stojícími mimo instituci,
- ✓ ztrácí se vnější i vnitřní veřejný dohled na veřejnou instituci, protože systému dominuje komplicita a utajení (organizovaný zločin).

Na základě našich výzkumů (Langr 2014; Langr 2017a; Langr 2017b) můžeme tvrdit, že paralelní struktury ve své vůdčí roli reflektují tradiční mafiánský vztah mezi patronem (řídící osobou/osobami) a jeho klientem (řízenou osobou/osobami). V Česku se přitom pro patrony vžilo označení kmotří. A co víc, z původní asymetrické sítě, sloužící jen k více či méně intenzivnímu dobývání renty, se postupně stává nový řád – nová korupční hierarchie, kde korupční normy jsou již etablovány a kterou ovládají právě patroni/kmotří. V tomto případě však na tuto novou hierarchii primárně nepohlížíme jako na ryze formální institucionální uspořádání, jako je tomu u původních byrokratických institucí, ale jako na zprivatizovanou strukturu, sloužící výhradně soukromým zájmům, (Jowitt 1983, 1992) přestože navenek plní i úkoly běžně svěřené veřejné správě. Nová korupční hierarchie (nová korupční instituce) tedy v sobě obsahuje jak prvky původní hierarchie byrokratické, tak prvky asymetrie a korupční sítě, postavené na vztazích kompliců (politici, úředníci) a vnějších kmotrů. (Langr 2014)

Následující tabulka ukazuje vzájemné srovnání prostředí tradiční veřejné instituce, systémově korupční sítě a korupční instituce. Je patrná zejména proměnlivost zapojení jednotlivých aktérů, kteří se stávají součástí nových struktur, dynamiky (procesy, interakce mezi aktéry) a také rozdílné cíle, jakých chtějí/ mají dosahovat.

Tabulka 2 Rozdíly mezi veřejnou institucí, systémovou korupcí a novou korupční institucí

	veřejná instituce	systémová korupce	korupční instituce
aktéři	veřejná správa	veřejná správa, soukromý sektor	veřejná správa, soukromý sektor
struktura	byrokratická hierarchie	asymetrie, síťování	nová korupční hierarchie (byrokratická hierarchie + asymetrie, síťování)
vztahy	koordinace, kooperace, závislost na bázi principal – agent (společenské normy)	vzájemná závislost na bázi komplicity (korupční normy)	koordinace, kooperace (společenské normy) + vzájemná závislost na bázi komplicity (korupční normy)
cíl	obecný (veřejný) prospěch	soukromý prospěch (dobývání renty)	omezený obecný (veřejný) prospěch, uspokojený soukromý prospěch (dobývání renty)
dopad	hra s nenulovým součtem	hra s nulovým součtem	hra s nenulovým součtem (veřejné záležitosti) + hra s nulovým součtem (soukromé zájmy)

zdroj: Langr 2018, vlastní zpracování

Pokud jde o aktéry, kteří v jednotlivých institucích vystupují, pak na rozdíl od formalizované veřejné instituce dostávají v korupčních sítích i v korupční instituci významný vlivový prostor i zástupci soukromého sektoru. S tím souvisí i vlastní podoba struktury – zatímco ve veřejné instituci jde zpravidla o klasickou byrokratickou hierarchii, nebo její modifikace, u systémové korupce sledujeme nástup neformálního síťování (uvnitř instituce i vně) na bázi asymetrických vztahů. Korupční instituce pak kombinuje obě struktury, protože plní obě funkce: obecněprospěšnou i soukromou – zájmovou. Všechny tři instituce se liší i vztahy mezi aktéry. Klasická veřejná instituce je založena na koordinaci a kooperaci zaměstnanců a svázána principem principal – agent, který v ideálním prostředí uznávaných společenských norem umožňuje důslednou kontrolu, skládání účtů, motivaci i sankcionování. V systémové korupci převládají vlastní (korupční) pravidla hry a vzájemná závislost korupčních kompliců. Každý něco ví na toho druhého, což dokáže systém vnitřně stabilizovat. Korupční normy jsou pojítkem zkorumpovaných aktérů i v případě korupční instituce. Pokud se zaměříme na cíle

jednotlivých struktur, pohybujeme se na dichotomii veřejný prospěch (veřejné blaho) vs. soukromý prospěch (dobývání renty). V případě korupční instituce lze zaznamenat přítomnost obou zájmů, ten obecněprospěšný ale jen v limitovaném množství, protože nelegální praktiky k dosažení soukromého zisku převládají. Konečně dopad z pohledu teorie her osciluje mezi hrou s nenulovým a nulovým součtem.

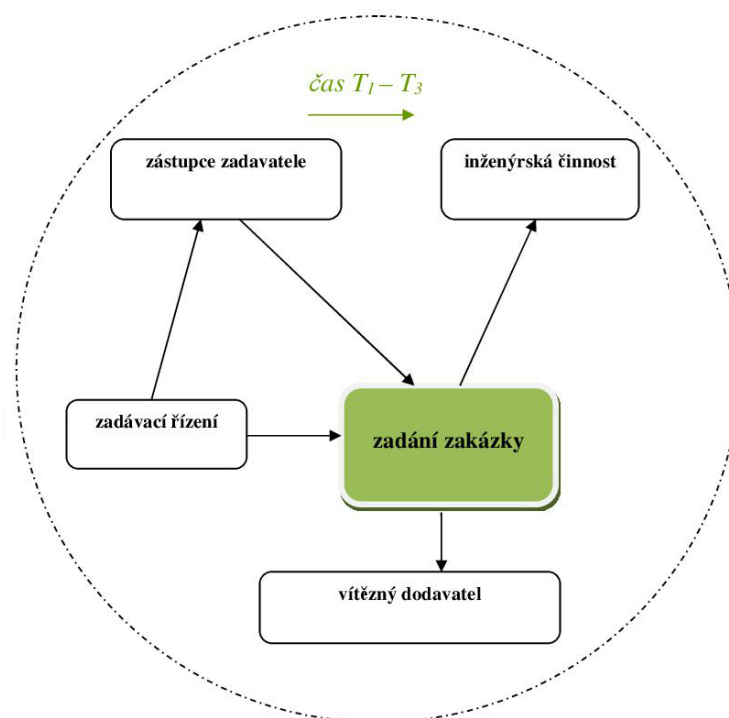
1.3 Veřejné zakázky jako objekt systémové korupce

V úvodní kapitole dizertační práce jsme již naznačili základní rozdíl mezi zadáváním zakázek v prostředí individuální a systémové korupce. Sledujme nyní tyto diference detailněji. Jako vstupní premisu je nutné přitom vzít v potaz především to, že prostředí systémové korupce a tedy i veřejného zadávání charakterizují a silně ovlivňují dva podstatné prvky:

1. institucionální korupce,
2. existence neformálních struktur, jejichž cílem je dobývání renty.

A v právě na pozadí těchto dvou aspektů je nutné odlišnosti obou prostředí vnímat. V prostředí individuální korupce se veřejné zadávání pohybuje pouze v legislativně vymezeném prostoru definovaném časovými rovinami $T_1 - T_2 - T_3$, které odpovídají procesu tzv. zadávacího řízení (zákon 134/ 2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek)². Zjednodušeně tento formální proces v obecné rovině zobrazuje následující schéma:

Schéma 1 Proces zadávacího řízení v rámci veřejné instituce



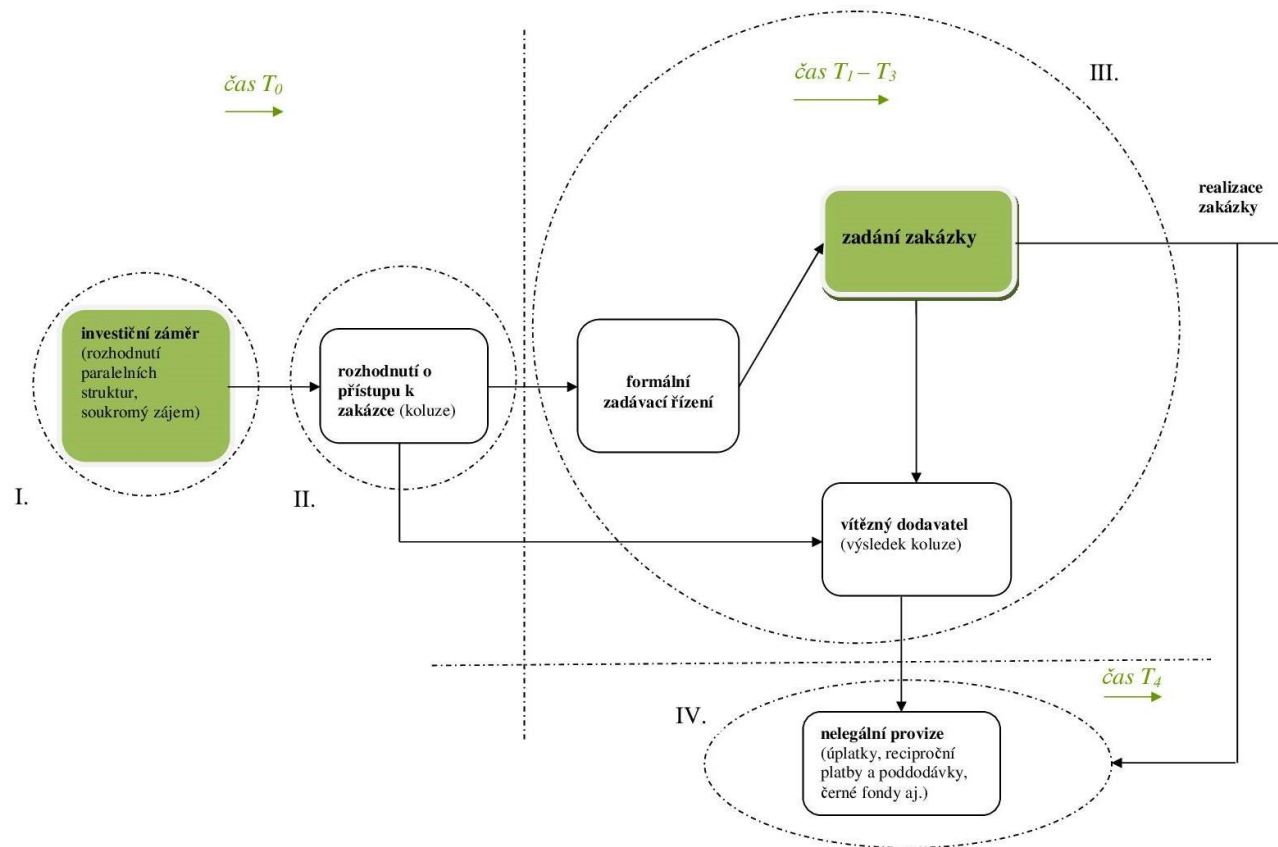
zdroj: vlastní zpracování

² Není podstatné, zda jde o zakázku dle zákona, nebo o veřejnou zakázku malého rozsahu (s objemem pod 2 milióny Kč u dodávek a služeb, resp. pod 6 miliónů Kč u stavebních prací), které se ve veřejných institucích obvykle řídí vnitřními směnicemi. Proces zadávacího řízení je totiž zpravidla nastaven obdobně.

Schéma přibližuje jeden z možných modelů zadávacího řízení, který v tomto případě zohledňuje i pozici externího zástupce zadavatele, který formou outsourcingu provádí celým administrativním procesem zadávání, a subjektu vykonávajícího inženýrskou činnost. Obě tyto činnosti přitom může zadavatel vykonávat i svými silami bez jakéhokoli externího zajištění. Celý proces zadávacího řízení je přitom uzavřený jak procesuálně, tak časově, má svůj přesný začátek i konec, vymezený legislativou, stejně jako soubor participujících aktérů. Případné korupční jednání ohrožuje jednotlivé etapy zadávání – pre-bidding, bidding, post-bidding (EU 2013: 148-152; TI 2014: 12-15), ale jen jako individuální selhání např. na straně tvůrce zadávací dokumentace, člena hodnotící komise, účastníka zadávacího řízení (= uchazeče o veřejnou zakázku), politického zástupce zadavatele aj. Role jednotlivých aktérů jsou charakterizovány ve vztahu principal – agent, na bázi téhož se pak odvíjí i prevence korupčních rizik, resp. sankcionování v případě selhání.

V prostředí systémové korupce ale shledáme schéma 1 jako nedostačující. Z předchozího výkladu v kapitolách 1.1 a 1.2 je už zřejmé, že se významně proměňuje jak pole aktérů, které se rozšiřuje o formální i neformální instituce, tak struktura i kvalita jejich vzájemných vztahů, stejně jako míra dopadu jejich jednání na původní veřejnou instituci v pozici zadavatele. Co zůstává stejné, je cíl zúčastněných korupčních aktérů, tedy dobývání renty, ať už jím rozumíme přímý podíl na veřejných zdrojích, nebo různé další osobní výhody. K původně vymezeným časovým rovinám $T_1 - T_2 - T_3$ přistupují další dvě, T_0 a T_4 , které standardnímu zadávacímu řízení bezprostředně předcházejí, resp. na něj navazují. Zákon ani jednu z těchto etap pochopitelně nijak nedefinuje, protože ji ani nezná. Jde totiž o nelegální korupční aktivity, jak ukazuje následující schéma:

Schéma 2 Proces zadávacího řízení v prostředí systémové korupce



zdroj: Langr & Ochrana 2015a, upraveno

Ze schématu 2 je dobře patrné, že v časové rovině T_0 dochází k základním koluzním dohodám, co se bude soutěžit, kdo zakázku získá a za jakou nabídku. Tyto nelegální dohody nejsou samozřejmě uzavírány ve veřejné instituci, ale v neformálních korupčních sítích, sdružujících zástupce byznysu a spřízněné politické a úřednické figury jako vzájemně propojené komplice. V čase T_0 tedy spějeme k fatálnímu selhání veřejné instituce jako zadavatele, protože ta nemá v rukou zásadní iniciační fázi zadávacího řízení, kdy se v nekorupčním prostředí na základě analýzy potřeb a veřejné poptávky rozhoduje co investovat z veřejných zdrojů (pre-bidding). Rozhodnutí o přístupu k zakázce (kdo zakázku získá) je souběžně propojeno s dohodou o nelegálním dělení zisku, které v celém systému reprezentuje časová rovina T_4 . Ať už jsou jím přímé úplatky komplicům, různé reciproční služby, systém poddodávek mezi spřízněnými firmami, plnění černých fondů politických stran apod.

Součástí systémově korupčního prostředí veřejného zadávání ale pochopitelně zůstávají i časové roviny $T_1 - T_2 - T_3$, v jejichž rámci je nutné zabezpečit průběh zadávacího řízení, jak je vyžaduje zákon, popř. vnitřní směrnice institucí u zakázek malého rozsahu. Proces je ale velmi formální, protože o vítězi zakázky již bylo rozhodnuto dříve. Jde vlastně jen o „zástěrku“, která přikrývá předchozí (i následující) aktivity korupčních kompliců. Pro pojištění koluzních dohod často zadavatel vyvádí proces zadávacího řízení mimo strukturu úřadu a svěřuje je např. spolupracující externí firmě na poradenskou a zadavatelskou činnost. Ta se tak stává dalším z kompliců. Celý systém korupčního zadávání v prostředí systémové korupce, resp. vnitřní vztah mezi tím, kde se jednání aktérů odehrává, v jaké časové fázi a co je jeho výsledkem, přehledně ukazuje následující tabulka:

Tabulka 3 Fázová analýza zadávání v prostředí systémové korupce

KDE?	trojúhelník korupčních vztahů	veřejná instituce	trojúhelník korupčních vztahů
CO?	utváření korupčních dohod	formální zadávací proces	dělení nelegálního zisku
KDY?	čas T_0	časy $T_1 - T_2 - T_3$	čas T_4

zdroj: Langr 2018

V následujících dvou podkapitolách si představíme dva modely veřejného zadávání v prostředí systémové korupce, jak jsme vstupní poznatky k nim získali v předchozím primárním výzkumu (Langr 2103, 2014), resp. sekundární analýzou dokumentů. (Nadační fond 2014; Langr & Ochrana 2015b) V prvním případě jde o model uplatňovaný na liberecké radnici do roku 2010, ve druhém pak o akviziční systém na ministerstvu obrany v 90. letech minulého století. Za povšimnutí stojí nejen analogické prvky, které obě sítě spojují, ale i specifika vyplývající zejména z odlišností akvizičního systému. Co ale zůstává a je podstatné pro další výzkum, je existence jednotlivých korupčních časových rovin T_0 a T_4 , neformálních paralelních struktur i selhání veřejné instituce jako zadavatele zakázek.

1.3.1 Model systémové korupce v Liberci (do 2010)

Systém korupčního jednání existoval na liberecké radnici do roku 2010 a byl součástí autorova výzkumu v letech 2012 – 2013. (Langr 2103, 2014) Výzkum potvrdil, že město minimálně v období jedné dekády ovládaly systémověkorupční struktury spojené se soukromým stavebním sektorem, které spolu s vybranými elitami z řad politiků a úředníků tvořily paralelní mocenské centrum, a v mnoha případech tak de facto rozhodovaly o tvorbě a směřování veřejných politik místo veřejné instituce jako takové. Souběžně zde došlo k naprostému selhání zásady *principal – agent* ve prospěch korupčních norem a jejich uplatňování.

Paralelní centrum, řízené největší stavební firmou regionu, svou sílu projevilo v největších investičních záměrech města, které v zásadě iniciovalo či významně ovlivňovalo, prosadilo jejich realizaci a získávalo z nich profit na úkor veřejných financí. Šlo například o stavbu multifunkční hokejové arény v hodnotě přes 1 mld. korun, o prodej městských pozemků na výstavbu průmyslové zóny (developerský a investorský zisk nejméně 0,5 mld. korun) či o výstavbu infrastruktury pro mistrovství světa v klasickém lyžování 2009, z níž těžila omezená skupina stavebních firem, propojená dle nepřímých indicií koluzními dohodami. V praxi se tak mj. projevíly systémověkorupční indikátory *state capture* (Hellman, Jones, Kaufmann 2000), *business capture* (Yakovlev 2006) a *systemic corruption* (Wallis 2006). Město Liberec, resp. jeho volené orgány se ve všech

těchto případech ocitly v defenzívě, protože byly odkázány jen do pozice schvalovatele a administrátora.

Samotný úřad byl naopak v zajištění systémověkorupčních norem (Caiden & Caiden 1997), jako bylo –

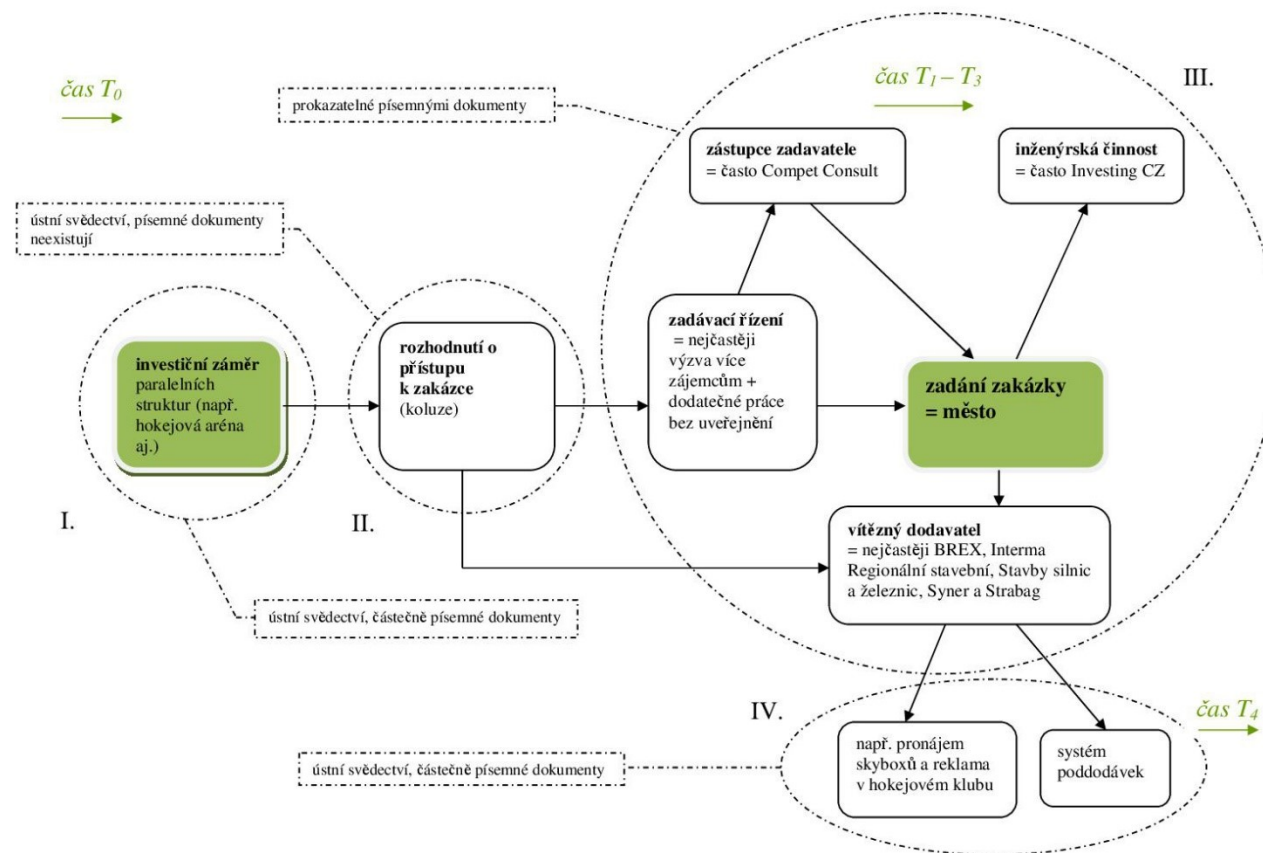
- ✓ vědomé porušování interních předpisů a účelové skrývání takových přestupků,
- ✓ zajišťování významných benefitů a bonusů pro přísluhovače systému,
- ✓ účinná a stálá ochrana přísluhovačů systému i v případě jejich odhalení, protože bezpečnost každého jednotlivého prvku zakládá bezpečí pro systém jako celek,
- ✓ budování ovzduší nepolapitelnosti korupčníků a v případě jejich odhalení bagatelizace jejich viny,
- ✓ vytlačování jedinců, kteří se na korupci nechtějí podílet, na okraj a z vlivných nebo lépe placených pozic, protože jejich chování je korupční sítí chápáno jako deviantní, a tedy odporující zájmům ostatních kompliců,
- ✓ diskreditace whistleblowerů a snaha je pronásledovat, štvát a terorizovat jako odplata za jejich aktivní vzdor korupčním normám. (Langr 2014)

Uvedme si alespoň dva signifikantní příklady:

- A. Trestání jedinců, kteří nechtěli na systém korupčních norem přistoupit, se projevilo na příkladu úředníka z odboru životního prostředí Magistrátu města Liberec. V roce 2006 se dostal do sporu se zájmy paralelního centra, když odmítl „povolit“ v případě masivní výstavby v libereckém lyžařském středisku Ještěd a porušit zákon. Jen po pár týdnech dostal úředník z magistrátu výpověď pro tzv. nadbytečnost, tedy poté, co bylo účelově zrušeno jeho pracovní místo. Zadání nakonec odvedli jiní. (Langr 2014)
- B. Úředníci, kteří se aktivně zapojili do prosazování korupčních norem a tedy i zájmů paralelního centra moci, naopak pro sebe těžili zejména finanční benefity. Autorovi se podařilo získat ucelená data za období 2005 – 2010, z nichž je patrné, jak vysoké roční odměny (ve statisících Kč) získávaly konkrétní figury na konkrétních postech – šlo zejména o tajemníka magistrátu, šéfy odborů ekonomiky, rozvojových projektů či technické správy majetku. Výše odměn byla oproti ostatním úředníkům nesouměřitelná. (Langr 2014)

V obou případech se veřejná instituce (úřad města) podvolila zájmům paralelního centra moci, jak jsme si jej představili v obecném modelu trojúhelníku korupčních vztahů, a rezignovala na svůj úkol rozhodovat ve veřejném zájmu (obecný prospěch). Ve velmi obdobném modu město realizovalo řadu veřejných zakázek, zejména na stavební práce. Systém přitom plně odpovídal modelu v následujícím schématu:

Schéma 3 Způsob zadávání zakázek v Liberci (do roku 2010)



zdroj: Langr 2013; Langr & Ochrana 2015b

Ze schématu je dobře patrná spojitost mezi časovými rovinami T_0 a T_4 , které byly rozhodující pro plánování velkých investic, resp. pro participaci spřízněných stavebních firem na nich s cílem vytěžit soukromý zisk z veřejných zdrojů (= rozhodnutí, která ze spřízněných firem z konglomerátu kompliců bude zakázku realizovat, tedy přihlásí se do budoucího výběrového řízení s nejlepší nabídkou, a které firmy se na ní naopak budou účastnit třeba jen poddodávkami. Což je typické např. pro bid rigging, jak uvidíme v kapitole 3.1), a pro vzájemné vypořádání „dluhů a pohledávek“ z uzavřených koluzních dohod, nejčastěji formou poddodávek. V Liberci měla navíc tato fáze podobu finanční úlitby ve prospěch soukromého hokejového klubu, který dlouhodobě vlastní nejsilnější dodavatel a také klíčový prvek paralelních struktur, společnost Syner.

Administrativní proces zadávacího řízení v časech $T_1 - T_2 - T_3$ přitom plně odpovídal obecnému modelu: zadavatel (veřejná správa) oficiálně vyhlásil veřejnou zakázku s očekáváním podání nabídek. Tato časová etapa přitom sloužila k pojištění předem uzavřených koluzních dohod. Dělo se tak často užitím méně transparentních způsobů zadávacího řízení, ale třeba i výběrem spolupracující externí firmy na poradenskou a zadavatelskou činnost. Například v Liberci se nejčastěji místo řízení otevřeného všem zájemcům používalo přímé oslovení několika předem vybraných a mnohdy opakovaně totožných účastníků tzv. výzvou k podání nabídky,³ což mělo zásadní negativní vliv na výběr té nejvhodnější z hlediska hospodárnosti, efektivity a účelnosti. (srov. s kapitolou 3.2 – Nelegální zadávání? Na ministerstvech téměř pravidlo) V rámci formálních struktur zadavatele (byrokratický aparát, volení politici) navíc celý proces veřejného zadávání sledovaly a kontrolovaly figury (spříznění komplici), které byly do systémově korupčních struktur zapojeny.

I v tomto případě však bylo možné se do jisté míry potkat s kvaziaplikací teorie agentury (principal – agent), resp. její naprosto převrácené podoby. Zkorumpovaní „principalové“ v řídicích pozicích (politici dohlížející na úředníky) totiž mohli účinným tlakem (kariérní postup, finanční odměny, výhrůžky, ztráta zaměstnání aj.) zkorumpované agenty v podřízených pozicích kontrolovat, zda postupují v souladu s nastavenými korupčními pravidly hry. (Caiden 2003; Neu et al. 2014) Sami politici naopak byli podobně

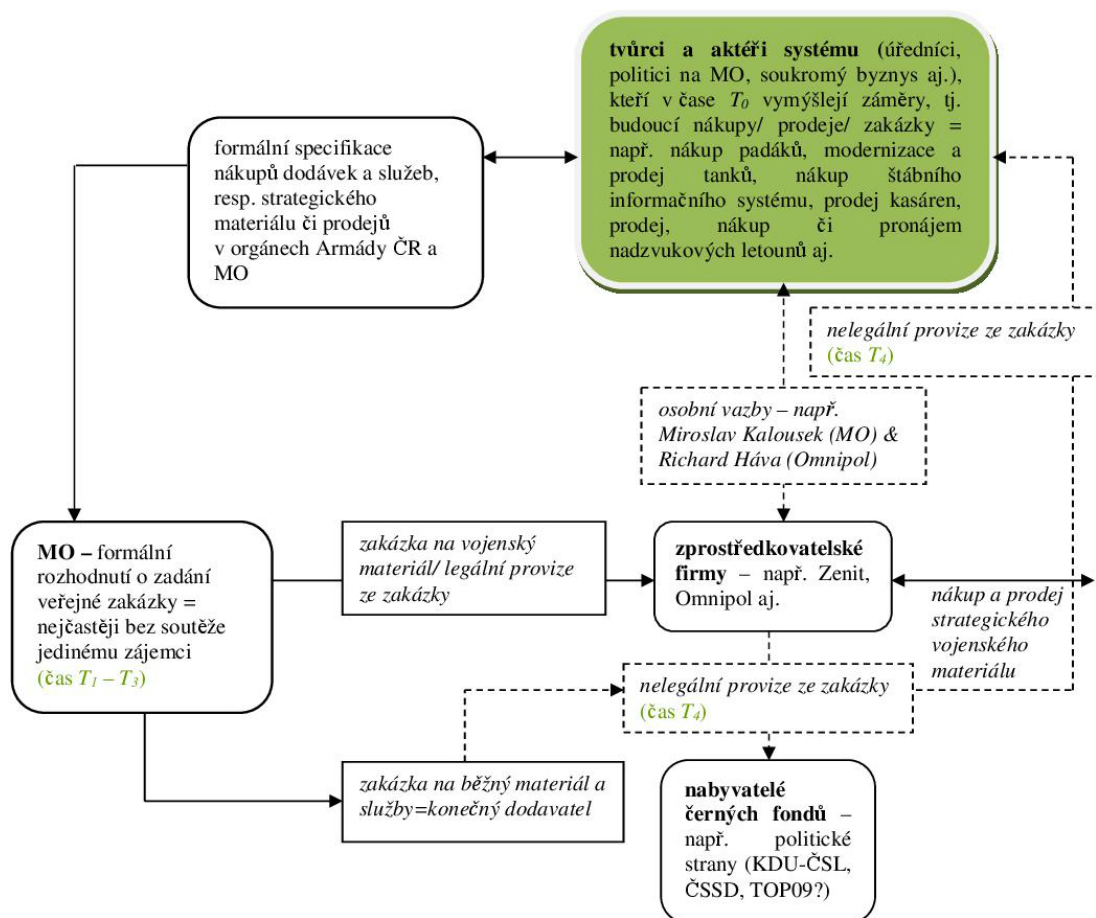
³ Ze 136 stavebních zakázek realizovaných městem Liberec v letech 2000 – 2010 proběhla obchodní veřejná soutěž jen 18x, výzva více zájemcům byla použita 67x, přímé přidělení zakázky bez uveřejnění pak 15x. (Langr 2013: 81)

monitorování paralelními strukturami, které měly velký vliv na pokračování jejich politické kariéry i tučné finanční odměny. (Vanucci 2009; Neu et al. 2014)

1.3.2 Model systémové korupce na ministerstvu obrany (90. léta)

Na existenci korupčního akvizičního systému na ministerstvu obrany (dále MO), vytvořeného v 90. letech minulého století za éry ekonomického náměstka Miroslava Kalouska v letech 1993 – 1998, upozornil před několika lety Nadační fond proti korupci. (Nadační fond 2014) Podle fondu systém stál na dvou základních pilířích. „Prvním pilířem je přenesení právní odpovědnosti z ministra a ze sebe sama na své podřízené. Druhým pilířem je zamezení tomu, aby armáda mohla pořizovat vojenskou techniku přímo od výrobce a byla nucena využít služeb prostředníků.“ (Nadační 2014: 27) Fungování systému přehledně ukazuje zjednodušené schéma, vytvořené autorem:

Schéma 4 Akviziční systém na ministerstvu obrany (90. léta)



zdroj: Nadační fond 2014; Langr & Ochrana 2015b

Stejně jako v Liberci lze i při ministerstvu obrany rozpoznat jednotlivé časové roviny T_0 – T_4 i existenci řídicích neformálních struktur v pozadí, navázaných osobními vztahy na politické figury, které v rámci svých intencí přímo vymýšlely jednotlivé armádní akvizice a kontrakty. (Nadační fond 2014) Ty pak byly formálně plánovány, schvalovány a realizovány v nejrůznějších orgánech MO, jako jsou Rada pro plánování a řízení zdrojů, Hlavní úřad nákupu materiálu a služeb aj. Souběžně tedy fungoval i formální systém zadávání veřejných zakázek, který byl jako v Liberci ale rovněž postaven na netransparentních způsobech kontrahování – např. v roce 1997 udělilo MO ze 727 zakázek 535 bez veřejné soutěže jednomu zájemci, 183 více zájemcům a jen 9 otevřeně soutěžilo. (Nadační fond 2014: 26) Opakované průzkumy zadávání na MO v první dekádě nového milénia pak ukázaly, že 90 % zakázek bylo zadáváno bez soutěže. (Nadační fond 2014: 31) Specifikem korupčního systému v armádním sektoru byla nicméně role soukromých prostředníků, protože vojenské složky nesměly od roku 1994 nakupovat speciální vojenský materiál přímo, ale jen jejich prostřednictvím. Zprostředkovatelé byli nejčastěji vybíráni na základě osobních vazeb – nejznámější je spojení Kalouska a šéfa zbrojařské firmy Omnipol Richarda Hávy – a za své služby dostávali obchodní provize. Je přitom velice pravděpodobné, že přinejmenším někteří z těchto prostředníků byli přímo součástí rozhodovacího centra, tedy výše zmíněných paralelních struktur, a že od nich pak měly putovat nelegální platby nejen do systému zainteresovaným figurám, ale i politických stranám – nejčastěji je zmiňována KDU-ČSL, k níž v 90. letech patřil nejen Kalousek a tři další ministři obrany, ale blízký vztah k ní měli i mnozí vysocí úředníci. (Nadační 2014: 16-17, 19, 31)

Důležitou roli prostředníků (middlemen, agent's company, brokers) v systémově korupčním prostředí přitom zmiňují například i Søreide (2002), Vanucci (2009), Andvig (2012) či Jancsics (2017). Jejich negativní úloha může být rozmanitá – bývají klíčem ke zkorumpovaným neformálním strukturám (Søreide 2002), mohou nelegálně získávat informace od zadavatele a prodávat je vybraným soutěžitelům, což zvyšuje frekvenci korupce na trhu, (Andvig 2012), mít schopnost zahrnovat či vylučovat spolehlivé/ nespolehlivé aktéry do/ z korupčních sítí, (Vanucci 2009) nebo spojovat zkorumpované partnery navzájem, snižovat rizika, nejistotu i transakční náklady korupčního chování. (Jancsics 2017) Jinak řečeno – jsou tím činitelem, který může určovat přístup potenciálních soukromých dodavatelů k veřejným zakázkám. To

v podstatě koresponduje s už dříve zmíněným jevem zvaným business capture, (Yakovlev 2006; Frič 2012; Langr 2013, 2014) kdy se podnikatelský subjekt musí zavázat podplácet, aby měl vůbec šanci participovat na veřejných zdrojích.

Přestože výše uvedená schémata 3 a 4 vycházejí z reálné situace ve městě Liberci po roce 2000 a na ministerstvu obrany v 90. letech, je pravděpodobné, že je v rámci České republiky lze použít jako určité vstupní obecně platné modely. Z nich vyplývá několik zásadních aspektů, platných specificky pro systémověkorupční prostředí, nikoli tedy pro prostředí, v němž vůči platným normám a pravidlům selhávají jedinci:

1. veřejné zadávání je zde postaveno na tzv. nabídkovém systému veřejných investic, který nebere v potaz veřejný zájem, tedy všeobecné potřeby komunity/ města/ společnosti/ sektoru, ale staví výhradně na intencionálních zájmech soukromých a ziskových (viz dále v následující kapitole). A to z pohledu kompliců v rámci trojúhelníku korupčních vztahů,
2. o zadání zakázky, jejím případném nezákonném dělení, způsobu soutěžení i výběru nejvhodnější nabídky se rozhoduje prostřednictvím tajných dohod ještě předtím, než zadavatel celý proces veřejného zadávání zahájí,
3. rozhodnutí veřejné správy o zadání veřejné zakázky je už jen formální,
4. účastníkům korupčních vztahů, ať jsou jimi jedinci (úředníci, politici, podnikatelé, kmoťři aj.), nebo skupiny (soukromé firmy, politické strany aj.) z takových zakázek plynou nelegální zisky,
5. tyto nelegální zisky mohou být sjednávány buď přímo účastníky korupčních vztahů, nebo pomocí prostředníků a zprostředkovatelských firem,
6. veškerá preventivní nápravná opatření k posilování transparentnosti procesu veřejného zadávání, jak jsme představili v úvodu práce například v podobě principů OECD, jsou s ohledem na bod 2 jen málo účinná a nepostihují jádro korupce.

1.4 Veřejné zakázky z pohledu teorie veřejné politiky

Veřejné zakázky můžeme jako specifikum vnímat z pozice různých vědních oborů. Zdaleka nejtypičtějším pojetím zadávání je pohled ekonomický (A) a právní (B). Zakázka lze ale samozřejmě chápat například i jako objekt zkoumání kriminologie. Z povahy dizertační práce je pro nás však nejdůležitější veřejněpolitický charakter veřejných zakázek (C).

- A. Ekonomie bere u veřejných zakázek na zřetel především racionální využití veřejných zdrojů při outsourcingové produkci veřejného statku či služby. „Z ekonomického hlediska přitom platí, že získání veřejného statku či veřejné služby externím dodavatelem musí být (by mělo být) ekonomicky racionálnější nežli získání daného statku či veřejné služby formou vlastní institucionální produkce.“ (Ochrana 2011: 160) Ekonomie tak do veřejných zakázek aplikuje tzv. 3E princip, tedy hospodárnost, efektivitu a účelnost při nakládání s veřejnými zdroji. (zákon 320/ 2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě) A míra naplňování těchto aspektů je také hlavním objektem vědeckého výzkumu veřejných zakázek z ekonomického hlediska.

Z pohledu ekonomie jako praxe přitom logicky platí, že zakázka dodávaná externě by měla být pro správce veřejných zdrojů levnější než při vlastní produkci zadavatelem, ovšem při splnění účelu zakázky, tedy za dosažení předem stanovených cílů. Ekonomická racionalita proto zadavateli velí vyhodnocovat nabídky výhradně dle dvou kritérií – buď na základě nejnižší ceny, nebo dle ekonomické výhodnosti. Jakkoli v praxi není vždy jednoduché zvolit, které z obou kritérií je výhodnější.

- B. Právní pohled se naopak soustředí na procesní aspekt veřejných zakázek a je formálně vymezen celou legislativní soustavou – primárně jde o zákon 134/ 2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), nebo podzákoné normy (vnitřní předpisy veřejných institucí upravující tzv. veřejné zakázky malého rozsahu), které ze zákona ZZVZ přebírají jen antidiskriminační §6. Souvisejícími zákony pak jsou už výše zmíněný zákon o finanční kontrole, ale také třeba zákon o ochraně hospodářské soutěže. (zákon 143/ 2001 Sb.) Podstatou legislativního

vymezení je vstřípit veřejnému zadávání jednotnou legální formu, jejímž výstupem je „uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce.“ (§2 ZZVZ)

ZZVZ dále formuluje pojmosloví, pravidla a podmínky zadávání, tj. například přípravu a realizaci zadávacího procesu, typologii veřejných zakázek i zadávacích metod atd. To podstatné je pak rozlišení veřejných zakázek dle zákona a veřejných zakázek malého rozsahu (VZMR), na něž se zákon nevztahuje. ZZVZ v §27 stanovuje pro VZMR limity max. 2 milióny korun bez DPH (dodávky a služby), resp. max. 6 miliónů korun bez DPH (stavební práce). Proces zadávání VZMR nemusí být v rámci veřejné instituce nijak formálně upraven, častější však bývá jeho fixace vnitřní směrnici zadavatele. Právní věda jako praxe pak sleduje soulad veřejného zadávání se zákonem, nadužívání netransparentních způsobů zadávání, mezi něž řadíme především jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU), komparuje zadávací legislativu různých zemí apod.

- C. Z hlediska veřejné politiky je nejdůležitějším aspektem veřejných zakázek veřejný zájem jako princip zprostředkování i účelnosti zakázky. Pojem veřejný zájem sám o sobě ale není jednoduše definovatelný, přesněji řečeno, patří mezi tzv. neurčité právní pojmy. (Křížová & Syllová 2016) Podle Purkrábka jde o „*takový druh orientace politiky, který podporuje rozvoj společnosti a řešení jejích reálných problémů ... a týká se zajištění a rozdělování veřejných statků, které jsou individuálně nepřiraditelné a spotřebují, resp. užívají je buď všichni, nebo jen někteří.*“ (Purkrábek 1999: 23) Purkrábek zároveň uvádí nezbytnou podmínku pro uznání veřejného zájmu, jíž je podpora veřejnosti. „*Pro rozhodnutí reprezentantů veřejné politiky je důležité, aby veřejnost byla informována také o způsobu uplatnění veřejného zájmu, o zdrojích, které jsou k dispozici a které bude potřeba získat, o sociálních účincích, jež realizace veřejného zájmu bude mít pro celou veřejnost.*“ (Purkrábek 1999: 27) Podle nálezu Ústavního soudu z roku 1996 ale „*ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti ... V této souvislosti je možno dovodit, že pojem veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.*“ (I. ÚS198/95, k veřejnému zájmu při omezení vlastnického práva) ÚS souběžně ve

svém nálezu cituje Hayeka, podle nějž se „často mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu.“ (I. ÚS198/95, k veřejnému zájmu při omezení vlastnického práva)

Z výše uvedeného lze tedy mimo jiné dovodit, že

- ✓ veřejné zakázky patří mezi nástroje veřejné politiky za účelem prosazování veřejného zájmu,
- ✓ pro jejich uznání jako obecně prospěšných je tedy nutné vnímat nejen jejich široký dopad do potřeb veřejnosti,
- ✓ ale také předpokládat přinejmenším určitou míru participace veřejnosti na vstupním spolurozhodování, co se bude zadávat, za jakým účelem a z jakých veřejných zdrojů,
- ✓ je nezbytné souběžně informovat veřejnost o účincích realizace veřejné zakázky,
- ✓ a to vše prostřednictvím veřejné instituce jako zadavatele veřejné zakázky.

Veřejná zakázka se tedy de facto odehrává na posloupné linearitě těchto pojmů:

zjištěný veřejný zájem/ veřejná potřeba (participace a legitimita)

→ **poptávkový způsob alokace zdrojů**

→ **veřejná instituce, tj. zadavatel (jako garant legality zadávacího procesu)**

→ **veřejná zakázka jako nástroj veřejné politiky**

→ **účel (cíl) veřejné zakázky**

→ **použité veřejné zdroje**

→ **účinek veřejné zakázky (obecně prospěšný výsledek).**

Pokud bychom z druhé strany přijali jako primární formu negativního vymezení, pak se princip obecné prospěšnosti veřejné zakázky naopak ztrácí v případě, že mj. slouží jen k prosazení zájmů úzké skupiny aktérů, veřejnost neměla příležitost participovat na rozhodování, co se bude zadávat a za jakým účelem, účinky veřejné zakázky jsou jen omezené atd. Jinak řečeno, pokud veřejná instituce jako zadavatel selže a prosazuje místo veřejného zájem soukromý (individuální, úzce skupinový); resp. stává se tedy agenturou soukromých zájmů (Jowitt 1983, 1992) či je privatizována.

Zcela zásadním faktorem k zajištění obecněprospěšného charakteru veřejných zakázek je způsob alokace veřejných zdrojů, jak je v českém prostředí detailně rozvádí například Ochrana (2011). V zásadě lze rozlišit dva základní způsoby alokace – nabídkový a poptávkový. Výše uvedené veřejně politické charakteristice veřejných zakázek v praxi odpovídá poptávkový způsob, který sleduje bottom-up linii. Je totiž „*založen na funkčním předpokladu, že veřejná správa funguje tak, že umožňuje zjišťovat poptávku veřejnosti po veřejných statcích a veřejných službách, vyhodnocovat ji s ohledem na omezené zdroje, brát na zřetel veřejný zájem a zohledňovat priority veřejné politiky.*“ (Ochrana 2011: 13) Oproti tomu nabídkový systém (v české veřejné správě široce rozšířený) využívá top-down procesu zprostředkování, tedy bez přímé participace veřejnosti. „*Správci kapitol (státního rozpočtu) a všichni další pracovníci odpovídající za sestavování návrhu rozpočtu vystupují ve vztahu ke skutečným veřejným potřebám ... v roli subjektů, které sestavují návrh rozpočtu jako „nabídku“ rozpočtově krytých veřejných statků a veřejných služeb, aniž by měli k dispozici empiricky získanou informaci, co veřejnost ve skutečnosti poptává.*“ (Ochrana 2011: 12)

Pokud se vrátíme k trojúhelníku korupčních vztahů a také k oběma našim vstupním modelům zadávání v prostředí systémové korupce, snadno dojdeme k závěru, že se nepřekvapivě s poptávkovým způsobem i obecnou prospěšností veřejných zakázek zcela míjejí. Zjišťování veřejného zájmu je v takovém prostředí prakticky nulové, protože dominuje zájem soukromý a jeho preference ekonomického uspokojení předem vybraného okruhu aktérů; veřejná instituce jako zadavatel selhává, resp. přidržuje se jen formální administrace a krytí předem uzavřených koluzních dohod; realizovaná veřejná zakázka je nástrojem prosazení soukromých zájmů, především pak dobývání renty, s čímž souvisí i pokřivený účel zakázky jako takové. Účinek zakázky tedy obvykle

dopadá jen na část populace/ cílové skupiny. Co zůstává identické, je využití veřejných zdrojů, zpravidla ale v objemu daleko vyšším, než by odpovídalo principu 3E. Vyjádřeno strukturovaně tabulkou:

Tabulka 4 Rozdíly mezi veřejnou zakázkou ve veřejném a soukromém zájmu

	veřejná zakázka	systémová korupce
forma zájmu	veřejný na základě potřeby zdola	soukromý
zadavatel	veřejná instituce	veřejná instituce
způsob alokace zdrojů	poptávkový	nabídkový
nástroj a aktéři	veřejná politika	systémověkorupční síť
účel	obecně prospěšný	soukromý/ dobývání renty
zdroje	veřejné	veřejné
výsledek	široká skupina uživatelů/ veřejnost	úzká skupina uživatelů

zdroj: vlastní zpracování

Ze strany autora dizertační práce jde o pokus vypracovat v rámci teorie veřejné politiky nová rámcová teoretická východiska pro účinnou protikorupční politiku v oblasti veřejného zadávání.

2. Metodologie a výzkumný design

Výzkum systémové korupce ve veřejném zadávání se neobejde bez změny stávajícího paradigmatu, tj. bez určité modifikace tradičních postupů, které často bývají založeny na ekonomizujícím či právním přístupu. Důvod je přitom jednoduchý – tyto badatelské vzorce jsou ve výzkumu systémové korupce jen stěží uplatnitelné, a nadto mohou výzkumníka zavést k nesprávným závěrům. Jak ostatně dokládají Marquette & Peiffer na výzkumu Ugura & Dasgupty z roku 2011, zatímní převaha užití konceptu principal – agent ve výzkumu korupce je značná. Dokládají to na 115 studiích, které zkoumaly dopad korupce na hospodářský růst – všechny byly explicitně postaveny na teorii principal – agent, nebo jí byly velmi blízké. (Marquette & Peiffer 2018: 500 – 501)

V předchozí kapitole jsme již ukázali, že nevyzpytatelnost a do jisté míry i zákeřnost samotného administrativního procesu veřejného zadávání v prostředí systémové korupce (časové fáze $T_1 - T_2 - T_3$) tkví v tom, že je zpravidla veden formálně správně, v souladu s předpisy a bez větších vad. A že podstatné pro výzkum je naopak soustředit se na fáze tomuto procesu předcházející a na něj navazující (časové fáze T_0 a T_4), kdy mezi korupčními aktéry dochází k uzavírání nelegálních korupčních dohod a následně k dělení předem specifikovaného korupčního zisku. Tedy jinak řečeno, zásadní je zkoumat, jak se systémová korupce ve veřejném zadávání reálně projevuje a jaká je role zapojených aktérů/ struktur/ institucí.

V této kapitole vymežíme hned několik rizik (red flags) veřejného zadávání v prostředí systémové korupce, jak jsme je získali nejen studiem teorie, ale souběžně je i analyzovali v rámci výzkumu. Rizika sama o sobě s jistotou nepotvrzují výskyt systémové korupce, ale jsou primárním signálem, že by tomu tak mohlo být. Podstatné je získané indicie – stejně jako tomu je v našem výzkumu – dále ověřovat například analýzou sekundárních zdrojů, jakož i hloubkovými rozhovory s relevantními respondenty. Náš výzkum je ale souběžně dílem veden i analýzou justičních případů, v českém prostředí ne příliš často využívanou; představíme si, jaké jsou limity takové metody, i cíl, kterého chceme jejím užitím dosáhnout.

2.1 Rizika systémové korupce ve veřejném zadávání

Už v úvodní kapitole jsme představili obecná rizika veřejného zadávání (red flags), jak jsou např. nejrůznějšími watchdog organizacemi užívána pro signalizaci možné korupce související s individuálním selháním. Tato rizika jsou ale pro náš účel z výše zmíněných důvodů nepoužitelná, protože individuální selhání bez přímých vazeb do institucionálních korupčních struktur nehraje v prostředí systémové korupce prakticky žádnou roli.

Pro účel předchozího primárního výzkumu systémové korupce na liberecké radnici jsme stanovili sadu 13 indikátorů, jejichž prostřednictvím jsme přítomnost tohoto jevu ověřovali. (Langr 2013, 2014) Indikátory se opíraly o celou šíři teoretických poznatků a vypovídaly o proměně chování a jednání aktérů (individuálních i institucionálních) v rámci veřejné instituce, která prolíná, resp. je pohlcena systémověkorupční sítí. Většinu z nich jsme už představili i v předcházející kapitole 1. Pro potřeby aktuálního dizertačního výzkumu ale bylo možné využít jen ty z nich, které mají/ mohou mít přímou souvislost s veřejným zadáváním. V zásadě jde o tyto:

Tabulka 5 Rizika veřejného zadávání v prostředí systémové korupce I

Rizika	Odkaz na autora
existence paralelního centra a struktury s neformální rozhodovací mocí	Langr 2013, 2014; věnovali jsme se detailně v kapitole 1.1 a dále viz kapitola 2.1
business capture	Yakovlev 2006
state capture	Hellman, Jones & Kaufmann 2000
venal corruption	Wallis 2006
systematic corruption	Wallis 2006

zdroj: vlastní zpracování

Při vedení samotného výzkumu jsme pak došli k poznání dalších rizik systémověkorupčního zadávání; jsou jimi:

Tabulka 6 Rizika veřejného zadávání v prostředí systémové korupce II

Rizika	Odkaz na autora
selhání veřejné instituce	Langr 2017b; věnovali jsme se detailně v kapitole 1.2
bid rigging	Kovacic et al. 2006; OECD 2009, 2010; Ochrana 2013; Reeves-Latour & Morselli 2017 aj.
nelegální a nestandardní způsoby zadávání	
vendor lock-in	EC 2013

zdroj: vlastní zpracování

Pro všechny zmíněné příznaky je typická jejich přítomnost v těch časových fázích zadávání, kdy jsme svědky soukromé hry systémověkorupčních kompliců, tedy ve fázích T₀ a T₄, jejímž cílem je nelegální dobývání renty na úkor veřejných zdrojů.

V případě jevu **big rigging** můžeme hovořit o koluzních kartelových dohodách mezi soutěžiteli, které se odvíjejí na úkor veřejných prostředků v rámci veřejných zakázek, a to zejména v případě, že ke koluzi dochází v korupčních sítích s aktéry neformálních struktur nebo za účasti nejrůznějších prostředníků (např. Kovacic et al. 2006; OECD 2009, 2010; Ochrana 2013; Reeves-Latour & Morselli 2017; Søreide 2002; Vanucci 2009; Andvig 2012 aj.). Pro náš výzkum je nejpodstatnější, že bid rigging především odráží dva základní rysy systémověkorupční sítě/ nové korupční hierarchie –

- a) potvrzuje komplicitu aktérů a jejich konspiraci na zfalšování soutěže na základě předem smluvených korupčních pravidel,
- b) předpokládá následné vzájemné rozdělení benefitů/ zisků mezi všechny zainteresované aktéry. To má za následek zneužití prostředků z veřejných rozpočtů obcí, regionů, státu i nadnárodních celků (typicky zdroje z fondů EU).

Bid rigging postihují národní úřady pro ochranu hospodářské soutěže, protože jde o zvlášť závažnou ilegální a kriminální činnost napříč vyspělými zeměmi v Evropě i zámoří. OECD (2009: 1-2) rozeznává celkem 4 vzorce, na jejichž půdorysu se nelegální dohody typicky uzavírají. Velmi často nalézáme i vzájemnou kombinaci těchto vzorců:

1. krycí nabídky (cover bidding) = dohoda mezi komplici, že některý či někteří z nich podají neakceptovatelné nabídky,
2. utlumení nabídek (bid suppression) = dohoda mezi komplici, že některý či někteří z nich nedodají žádnou nabídku,
3. rotace nabídek (bid rotation) = dohoda mezi komplici na vzájemném střídání na postu vítězné nabídky,
4. přidělení trhu (market allocation) = dohoda mezi komplici na rozdělení trhu či jednotlivých zákazníků a omezení počtu soutěžitelů.

V rámci výzkumu budeme bid rigging zkoumat na rozhodnutích Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) v letech 2013 – 2018.

Pro fázi T_0 může být typické i **nadužívání nelegálních a nestandardních způsobů veřejného zadávání** – v českém prostředí jde zejména o velmi rozšířené jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU), které v zásadě znamená zadání zakázky jedinému uchazeči, vybranému zcela bez soutěže. (zákon 134/2016 Sb., § 63) Zákon, resp. opakovaně tuzemské zákony o zadávání, sice takový přístup umožňuje, souběžně ale zadavateli ukládá kumulativní splnění několika podmínek; mimo jiné musí jít o krajně naléhavou okolnost, kterou zadavatel nezpůsobil a ani ji nemohl předvídat, a zároveň nelze dodržet lhůty pro řízení otevřené či užší a jednací řízení s uveřejněním. (zákon 134/2016 Sb., § 63, odst. 5) A co víc, jak uvádí ve svých rozhodnutích ÚOHS, „*postup při použití JŘBU nemůže být založen na pouhé domněnce. Zadavatel musí existenci důvodů pro využití JŘBU prokázat. ... Je nutné posoudit jednak naplnění „formální“ stránky JŘBU, tj. zda byly dány objektivní důvody pro použití tohoto druhu zadávacího řízení (autorskoprávní či technické); je však nutné posoudit rovněž „materiální“ podmínku pro použití JŘBU, a to zda obviněný stav vylučnosti dodavatele sám nevytvořil.*“⁴ Z kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) i ÚOHS přitom jasně vyplývá, že česká veřejná správa tato zákonná nařízení mnohdy nerespektuje, resp. její zdůvodnění pro použití JŘBU jsou vratká,⁵ a užívá tedy JŘBU v rozporu s legislativou, nelegálně. V zásadě tedy jde o otevřený prostor pro možné korupční jednání, a to zejména v případě, že použití

⁴ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Důvody pro použití JŘBU: krajně naléhavý případ. Dostupné na <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu/verejne-zakazky/vybrana-rozhodnuti-uohs/zadavaci-rizeni.html>

⁵ dtto

JŘBU je jeho taktickou, předem promyšlenou a vědomou součástí (fáze T₀); v jiném případě může jít jen o nakládání s veřejnými prostředky v rozporu s principy 3E. JŘBU tedy shledáváme jako jedno z rizik systémové korupce s možnou komplicitou aktérů i následným korupčním plněním. Jak ještě uvedeme i dále v kapitole 2.2, přistupujeme k této problematice z extenzivní perspektivy, tedy že za korupční považujeme už i takové jednání, které má negativní dopad do veřejného zájmu. (Gardiner 1993)

Problém veřejné správy je v tomto ohledu o to závažnější, že významně postihuje její nejvyšší patra, tedy ministerstva a orgány státní správy, které kumulativně ročně zadávají za miliardy korun. NKÚ opakovaně ve svých kontrolních závěrech i výročních zprávách upozorňuje na vysoké procento užívání JŘBU ve veřejném zadávání českými ministerstvy. Jeho procentuální podíl na celkovém objemu zakázek dosahoval v letech 2011 – 2016 hodnot mezi 31 až 62 %, finančně vyjádřeno pak objemu 3 – 7 miliard korun. Typicky je to patrné zejména u soutěžení zakázek ICT, kde podíl JŘBU na celkovém objemu zakázek ministerstev dosáhl v roce 2013 dokonce už 50 %, v následujících dvou letech pak poklesl na polovinu (VZ NKÚ 2016: 32, 60). Jak zanalyzoval NKÚ z otevřených dat Evropské komise, bylo Česko v roce 2015 třetí nejhorší členskou zemí EU v míře využívání nesoutěžního prostředí – evropský průměr podílu nestandardně zadávaných zakázek ve výši 1,06 % totiž převýšila ČR více než 7x (VZ NKÚ 2016: 61-62).

Nelegální způsoby zadávání budeme zkoumat na základě analýzy kontrolních závěrů NKÚ především v letech 2011 – 2018, uvedeme ale kontextově i případy staršího data.

Spojeným problémem s nestandardními způsoby zadávání, a to zejména v oblasti ICT, je přitom i jev zvaný **vendor lock-in**. Zjednodušeně řečeno jím rozumíme zajištění (capture) organizace/ instituce výhradním poskytovatelem služeb, který zná detaily o tom, jak ICT systémy u zadavatele zakázky pracují, a je tedy jako jediný schopen poskytovat nové komponenty nebo licence. (EC 2013: 2) Zadavatel pak často soutěží takové zakázky v neveřejných řízeních dlouhodobě, a to vede k dalšímu prohlubování závislosti, ke zvyšování cen zakázek a k plýtvání veřejnými zdroji. Pro výzkumníka systémové korupce je zásadní otázkou, nakolik je vendor lock-in jen souhrou okolností či nedbalou prací úřednického aparátu, nebo účelovou koluzní systémověkorupční dohodou mezi organizací/ institucí a dodavatelem ICT služeb. Spolu s extrémně rozšířeným zadáváním jedinému dodavateli je vendor lock-in zásadní indicií existence systémové korupce.

Dalšími z projevů systémové korupce jsou i **state capture** (Hellmann, Jones & Kaufmann 2000) či **business capture**. (Yakovlev 2006) V obou případech je lze definovat jako propojení byznysových, politických a úřednických struktur za účelem dobývání renty pro úzký okruh aktérů korupční hry. State capture můžeme vnímat jako zajetí veřejné správy ekonomickými subjekty, které se snaží nejrůznějšími způsoby omezit konkurenční přístup a získat veřejné zdroje pro sebe (srovnej s vendor lock-in). State capture tedy vytváří novou makroúroveň, resp. formální rámec, který prospívá predátorským skupinám a chrání jejich korupční zájmy, přičemž veřejné zadávání je založeno na formálních pravidlech. (Jancsics 2019) Business capture je do jisté míry jev opačný, kdy se naopak soutěžitelé o zakázku musejí nejprve korupčně vykoupit, aby dostali od veřejné správy prostor naplňovat své soukromé zájmy, tj. získávat veřejné zakázky. (Langr 2014) Z výše řečeného je zřejmé, že také state capture i business capture prolínají se systémověkorupčními fázemi veřejného zadávání T₀ a T₄.

Jak už jsme uvedli dříve, teorie systémové korupce pracuje ještě s mnoha dalšími jevy, ale je patrné, že řada z nich spolu buď velmi silně souvisí, nebo se dokonce vzájemně prostupuje – namátkou můžeme jmenovat **systematic corruption** či **venal corruption** (Wallis 2006), u nichž jde na jedné straně o zmanipulování ekonomických regulí ve prospěch soukromých politických zájmů, na druhé pak o využívání politického postavení a zneužívání politických procesů za účelem dobývání renty. Podstatnější než kumulovat další indikátory s navzájem podobným obsahem je ale uvědomit si základní společné rysy, které tyto pojmy pokrývají –

1. existence systémověkorupční sítě či korupční hierarchie, vzniklé na pozadí původní (a nyní privatizované) veřejné instituce,
2. existence nových korupčních pravidel, která síti nebo nové hierarchii dominují,
3. vzájemná komplicita jednání i závislost všech zainteresovaných aktérů (úředníci, politici, byznys),
4. společné dobývání zisku, ať už má jakoukoli podobu – kariéra, politické funkce, finance aj., a jeho dělení podle předem ujednaných pravidel.

2.2 Analýza justičních případů⁶

Jednou z relevantních možností, jak provádět výzkum systémové korupce ve veřejném zadávání, je analýza justičních případů (case-law analysis, court cases analysis). V sociálních vědách jde o hojně užívanou metodu – typicky třeba v americkém prostředí, v České republice ale zatím příliš častá není. Výjimku tak tvoří například analýzy soudních rozhodnutí v úplatkářských trestných činech v letech 2007 – 2009 a 2010 – 2012, které zpracovala Transparency International (TI 2010, 2013); v nich zaznamenané skutky ale více méně spadají do kategorie individuální korupce, nikoli systémové. Analýza justičních případů však přináší několik výzev, které je nutné vyřešit na samém počátku:

1. je nutné rozhodnout, jaký okruh případů do analýzy pojmout.

Pokud se zaměříme jen na pravomocně odsouzené kauzy, výrazně tím snížíme počet dostupných objektů analýzy. Širší pojetí – tedy zahrnout jak odsouzené, tak neukončené případy, či dokonce skutky ve stádiu vyšetřování – naopak umožní detailněji sledovat vzájemné analogické prvky a odhalovat přítomnost nepřímých indicií, které jsou často jediným vodítkem pro identifikaci systémové korupce, byť k odsouzení pachatelů v reálu nemusejí stačit. Organizovaný zločin, jehož metody systémová korupce vykazuje, (Piga 2011; Klitgaard 2012) nezřídka využívá jak politického krytí ve stádiu vyšetřování, tak účinného propojení aktérů korupčních sítí s vyšetřovacími orgány či justicí, dále různých úniků informací z vyšetřovacích spisů i nadstandardních možností obhajoby, což také může reálně vést k tomu, že konečných soudních rozhodnutí je v důsledku jen omezené množství (důkazní nouze). Navíc platí, že české prostředí je až příliš svázáno s tzv. legalistickým vnímáním práva, tedy že za korupční považuje teprve to, co je také soudně prokázáno. Extenzivní výklad (Gardiner 1993) naopak vychází z toho, že za korupční je schopno označit i takové chování, které (ještě či vůbec) odsouzeno nebylo, a přesto má negativní dopad na veřejný zájem. Jinak řečeno: jestliže za korupci aktéři nebyli potrestáni, ještě neznamená, že se jí nedopustili. Ostatně, jak podotýká Philp (1997), samo právo může mít původ v korupčních praktikách, a může tedy předem účelově krýt možné budoucí korupční chování,

⁶ Tato část práce čerpá z autorovy publikace Veřejné zadávání a systémová korupce: justiční případy v České republice (Langr 2017a).

2. je nutné stanovit širší dokumentů, které analyze podrobíme.

Z předchozího výkladu již implicitně vyplývá, že zahrnout jen soudní dokumenty (přesněji konečné rozsudky) je pro výzkumníka značně omezující. Pro získání co nejširších souvislostí je nutné analyzovat nejen dostupné soudní a vyšetřovací materiály, ale souběžně i mediální diskurz. Média totiž mají nejen autonomní investigativní potenciál, ale zároveň často disponují relevantními dokumenty z průběhu vyšetřování, přepisy tzv. odposlechů aj. Není podstatné vnímat mediální interpretaci kauz, ale je relevantní získávat nejrůznější indicie, které doplní celkový obraz případu a jednání jeho aktérů. Právě ti mohou být rovněž cennými zdroji informací, stejně jako vyšetřovatelé, pracovníci justice, a to například v rámci hloubkových rozhovorů.

Pro potřeby zkoumání, resp. interpretaci dat jsme rovněž stanovili binární matici, která slouží k vzájemnému srovnání jednotlivých případů dle předem vymezených prvků analýzy. Ty jsou navázány na základní model systémové korupce ve veřejném zadávání, odvozený z autorova primárního výzkumu na liberecké radnici (Langr 2013, 2014) a ze sekundární analýzy zadávání na ministerstvu obrany v 90. letech minulého století (Langr & Ochrana 2015b), jak jsme je představili v předchozí kapitole 1, resp. 1.3.1 a 1.3.2. V rámci jednotlivých justičních případů tak vždy sledujeme linii potvrzení/ vyvrácení existence následujících pěti příznaků, které lze považovat za signifikantní indicie systémověkorupčního jednání. Jde vlastně o vzorce systémověkorupčního jednání aktérů, struktur a institucí:

- ✓ přítomnost paralelní struktury, která má přímý rozhodovací vliv na veřejné zadávání, přesněji na to, co se bude soutěžit. Součástí takového komplicitního uskupení obvykle bývají úředníci pracující v tzv. klíčových uzlech veřejné instituce, výkonní politici i zástupci soukromého byznysu – patroni/ kmotři, (Langr 2013, 2014; Nadační fond 2014; Vanucci 2009)
- ✓ existence předem sjednaných dohod o průběhu procesu veřejného zadávání. Tedy kdo získá zakázku a jaký bude společný profit kompliců na úkor veřejných prostředků, (Ochrana 2013; OECD 2009; Langr 2013, 2014)
- ✓ přítomnost zprostředkovatele/ prostředníka, který spolurozhoduje o přístupu soukromých subjektů k veřejné zakázce, popř. nelegálně získává informace od

zadavatele a poskytuje je vybraným soutěžitelům (Søreide 2002; Vanucci 2009; Andvig 2012; Jancsics 2016)

- ✓ existence formálního zadávacího řízení, tj. selhání veřejné instituce jako zadavatele, (Langr 2013, 2014)
- ✓ existence následných nelegálních zisků a jejich dělení mezi jednotlivé aktéry (komplice) korupčního systému (Langr & Ochrana 2015b).

Tabulka 7 Matice pro analýzu systémové korupce v justičních případech (přítomnost prvku: ANO = /; NE= X)

↓Prvky analýzy/ Druh kauzy →	Liberec (2000 – 2010)	MO ČR (90. léta)
přítomnost paralelní struktury s přímým vlivem na veřejnou zakázku (rozhodovací role)?	/	/
předem sjednané dohody o veřejné zakázce?	/	/
přítomnost zprostředkovatele/ prostředníka, který spolurozhoduje o přístupu k veřejné zakázce?	/	/
formální zadávací proces? (selhání veřejné instituce)	/	/
nelegální zisky? (jednotlivci, firmy, politické strany, zprostředkovatelé aj.)	/	/

zdroj: Langr 2017a

Ze vzoru matice je patrné, že u obou modelových příkladů bylo možné ověřit všech pět systémověkorupčních indicií. Pro potvrzení systémové korupce ve veřejném zadávání však není nezbytně nutné potvrdit všech pět příznaků; lze říci, že například přítomnost zprostředkovatele může být variabilní a nemusí mít na výslednou interpretaci vliv.

2.3 Design výzkumu

Vrátíme-li se k samotnému úvodu dizertační práce, můžeme připomenout, že staví na třech hlavních cílech:

- 1. prozkoumat fenomén veřejného zadávání v prostředí systémové korupce,**
- 2. vytvořit teoretický koncept systémové korupce ve veřejném zadávání jako explanační nástroj pro systémové odhalení příčin a zdrojů korupce ve veřejném zadávání,**
- 3. rozpracovat teoretická východiska pro návrh účinné protikorupční politiky v ČR v oblasti veřejného zadávání.**

První (analytický) cíl je přitom založen na ověřování vstupní sady indikátorů systémové korupce ve veřejném zadávání, jak jsme je vymezili v kapitole 2.1. Zkoumání tohoto fenoménu tak mj. vedeme analýzou nálezů ÚOHS v letech 2013 – 2018 (bid rigging) i závěrů NKÚ z kontrol některých ministerstev a orgánů státní správy v souvislosti s nelegálními způsoby zadávání v letech 2011 – 2018, tak stejně jako analýzou vybraných justičních případů při hledání jejich vzájemných analogií a souvislostí a rovněž analýzou mediálního diskurzu, který je v tuzemském prostředí ve vztahu k různým korupčním případům velmi bohatý. Získaná data by nám pak měla ve druhém a třetím kroku posloužit k potvrzení vstupní teorie, resp. k vytvoření uceleného teoretického konceptu systémové korupce ve veřejném zadávání a souběžně k navržení východisek pro tvorbu účinné protikorupční politiky (syntetické cíle).

Empirická část je ale postavena i na primárních datech získaných z hloubkových rozhovorů, které jsme provedli v období 2018 – 2019 s osobnostmi z tuzemské politiky, veřejné správy, akademického prostředí a neziskového sektoru. Cílem rozhovorů bylo paralelní ověřování validity navrženého systémověkorupčního konceptu v praxi české veřejné správy i získání dílčích poznatků k tvorbě účinné protikorupční politiky. Strukturu respondentů rozhovorů lze nalézt v následující tabulce:

Tabulka 8 Struktura respondentů rozhovorů

Vykonávaná funkce	Organizace/ instituce	Kódové označení
zaměstnanec	mezinárodní watchdog organizace	R1
volený politik	Senát Parlamentu České republiky	R2
manažer	nezávislý kontrolní orgán	R3
bývalý zaměstnanec	elitní útvar Policie ČR	R4
vědecký pracovník	vysoká škola	R5
bývalý zaměstnanec	tuzemská watchdog organizace	R6
vědecký pracovník	vysoká škola	R7
volený politik	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky	R8
státní zástupce	soustava státních zastupitelství	R9
bývalý poslanec, poradce prezidenta, občanský aktivista	nezávislá fyzická osoba	R10
státní zástupce	soustava státních zastupitelství	R11
bývalý zaměstnanec	tajná služba	R12
soudce	justiční soustava	R13

zdroj: vlastní zpracování

Všichni respondenti akceptovali tzv. informovaný souhlas se záznamem a se zveřejněním svého jména, souběžně ale byla autorem se všemi učiněna dohoda, že v dizertační práci budou uvedeni výhradně v anonymní podobě pod neutrálním kódovým označením a ani jejich bližší charakteristika (viz tabulka) nepovede k rozkrytí totožnosti. Tato autorova předběžná opatrnost a záruka anonymity je žádoucí především z bezpečnostních důvodů a vyplývá z toho, že systémová korupce bývá velmi často úzce spojena s organizovaným zločinem, jehož možnosti v mnoha sférách mohou a často i jsou velmi široké.

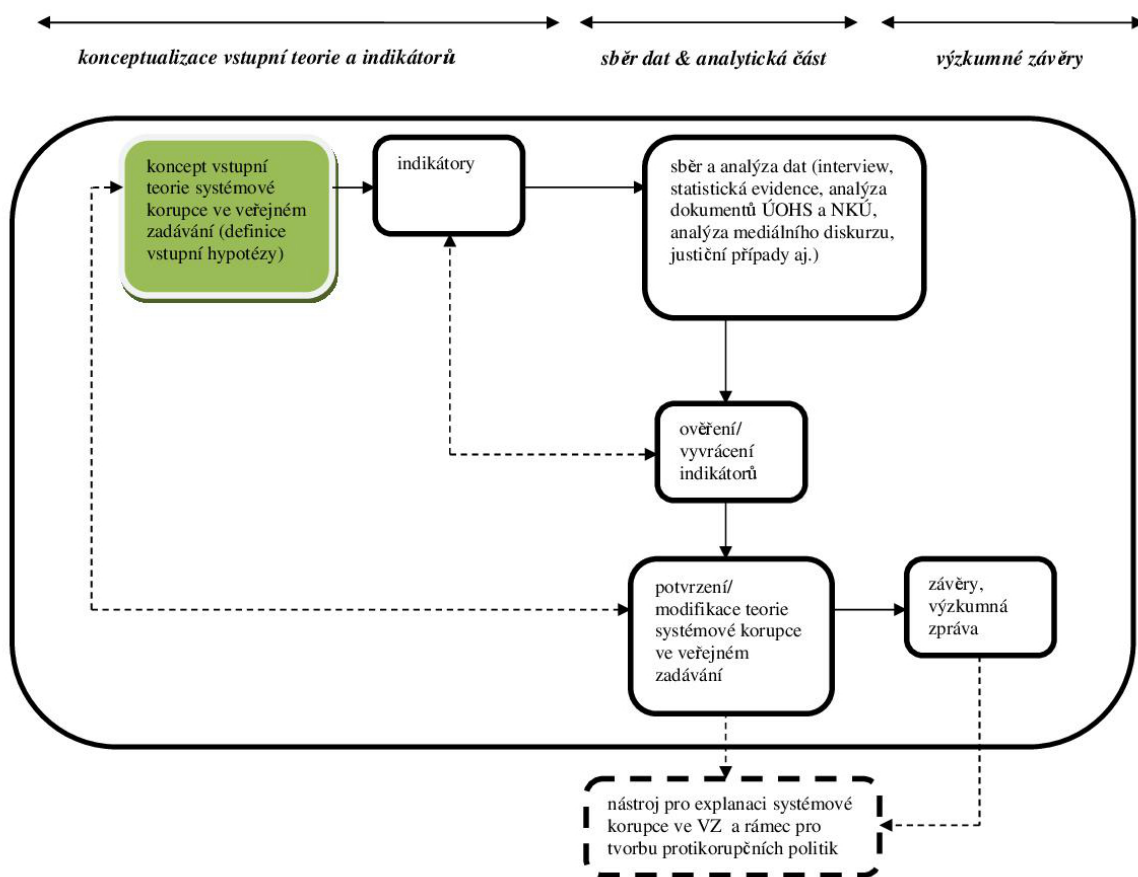
Všichni respondenti byli vytipováni v souvislosti se svou dlouhodobou činností či vystupováním, které jsou principiálně namířeny proti korupci, resp. systémové korupci. Rozhovory, zaznamenané na digitální záznamník, trvaly zpravidla do 60 minut a měly vždy následující rámcovou strukturu:

- ✓ téma dizertační práce,

- ✓ model systémové korupce ve veřejném zadávání,
- ✓ příklady souvisejících justičních případů,
- ✓ zkušenosti z veřejné správy/ politického prostředí,
- ✓ teze možného řešení.

Z metodologického hlediska je práce kombinací deduktivního a induktivního přístupu (Ochrana 2013: 54-55) a postupuje od vstupního konceptu teorie (vstupní hypotéza), vzniklého na základě předchozích výzkumů, analýz a pozorování, přes empirické prověřování prostřednictvím definovaných indikátorů až k potvrzení či modifikaci teorie, jak blíže ukazuje následující schéma:

Schéma 5 Schéma výzkumného záměru



zdroj: vlastní zpracování

Empirická část dizertační práce je v zásadě vedena jako soubor případových studií, jejichž cílem je rekonstruovat jednotlivé jevy a vyhodnotit je v porovnání s východisky

z teoretické části (Baxter & Jack 2008; Yin 2003; Flyvbjerg 2006, 2011). Případové studie se odvíjejí v oblasti působnosti ÚOHS (vyšetřování bid riggingu), NKÚ (kontroly zadávání na českých ministerstvech) a vyšetřujících a justičních orgánů (případy systémové korupce). Jsou obecně založeny na konstruktivistickém paradigmatu a lze je užít zejména v následujících situacích: když se výzkumník zaměřuje na otázky typu „proč a jak?“, když výzkumník nemůže manipulovat chování těch účastníků, kteří jsou do studie zapojeni, resp. naopak je schopen lépe pochopit jejich jednání; když výzkumník chce zahrnout kontext zkoumaného jevu jako relevantní aspekt; když hranice mezi zkoumaným fenoménem a kontextem nejsou jasné. (Yin 2003: 12-14, Baxter & Jack 2008: 545) Případová studie přitom podle Flyvbjerga (2006, 2011) splňuje základní podmínky plnohodnotného výzkumu, protože mj. disponuje praktickými výsledky; lze jejím prostřednictvím dosáhnout vědeckého zobecnění i na základě jediného případu; lze jí rovněž testovat teorie, příp. tvořit nové; je vědecky objektivní metodou, resp. nesvádí výzkumníka při ověřování k potvrzování předem vytvořených závěrů. (Flyvbjerg 2006: 221, 2011: 302n)

Podle Yina (2003) lze přitom rozeznat pět základních typů případových studií: explanační (explanatory), popisnou (descriptive), explorační (exploratory), hromadnou (multiple-case) a kolektivní (collective). V naší práci se nejvíce blížíme modelu hromadné výzkumné studie, která nám umožňuje holisticky zkoumat rozdíly uvnitř jednotlivých případů a mezi nimi navzájem s cílem replikovat naše zjištění napříč případy. (Yin 2003: 46n) Přesněji nám jde o prokázání obecné existence tzv. korupčních časových fází veřejného zadávání (T_0 a T_4), jak jsme je vyložili zejména v kapitole 1.3 a jak ve výzkumné praxi odpovídá hledání odpovědí na otázky „proč a jak?“, ale také o ověření přítomnosti jednotlivých rizik (indikátorů) veřejného zadávání v prostředí systémové korupce, definované v kapitole 2.1, v jednotlivých specifických případech. Popř. o poznání odlišností mezi danými případy a hledání jejich příčin.

Při definici cílů i výzkumných otázek jsme vycházeli z dosud existující badatelské praxe, která k výzkumům korupce ve veřejném zadávání přistupuje z velmi úzké perspektivy. Jak už bylo zmíněno, zpravidla se věnuje zkoumání samotného procesu veřejného zadávání (pre-bidding – bidding – post-bidding, resp. fáze T_1 – T_2 – T_3), a nebere tedy významněji v potaz např. vliv okolního prostředí, roli paralelních struktur či například koluzních dohod, a také se ponejvíce soustředí na kvantifikovatelná data, tj. např. metody

zadávání, počty soutěžících, komparaci rozdílů mezi předpokládanou (očekávanou) cenou zakázky a vítěznou nabídkou, existenci méněnákladů a vícenákladů apod. Obecný pojem integrita veřejného zadávání je tedy z tohoto úzce vymezeného pohledu vnímán spíše jen jako integrita procesuální stránky věci (OECD 2009, 2013), tedy faktor, jakým způsobem koná veřejný zadavatel k účastníkům procesu veřejného zadávání, jak má nastaveny mechanismy řízení, kontroly i prevence (transparentnost, efektivní řízení, prevence porušení pravidel, skládání účtů a kontrola). Pokud ale náš badatelský vstupní záměr zohledňuje fakt, že zkoumáme počínání subjektů v prostředí systémové korupce mimo rámec administrativního procesu zadávání (resp. ve fázích T₀ a T₄), pak se z výše uvedené úzce pojaté perspektivy a na základě kvantitativních dat už ale nedozvíme odpovědi například na to, jaké nelegální dohody ovlivňují chování zadavatele, potenciálních dodavatelů (poddodavatelů), zprostředkovatelů i činitelů veřejné správy, jakým způsobem je činnost veřejné instituce manipulována vnějšími faktory a aktéry apod. Přitom jde o zásadní otázky, které mohou a často také bezprostředně souvisejí s výskytem projevů systémové korupce. Z uvedených cílů dizertační práce lze proto odvodit následující výzkumné otázky:

- a) Jaké nelegální a nestandardní způsoby veřejného zadávání užívá státní správa v ČR?
- b) Jak veřejné zadávání ovlivňují předem uzavřené koluzní dohody a další projevy systémové korupce (např. ve formě bid riggingu, nelegálních a nestandardních způsobů zadávání, state capture, business capture aj.)?
- c) Jak se v prostředí systémové korupce projevují selhání veřejné správy, resp. jejích aktérů?
- d) Jaká je role paralelních (vnějších) struktur v rozhodování veřejné správy co a jak kontrahovat?

Je patrné, že všechny výzkumné otázky směřují z časového pohledu zadávání veřejných zakázek do fází mimo administrativní proces, resp. fáze předcházející (T₀) a navazující (T₄). A to včetně první výzkumné otázky, která v sobě latentně zahrnuje předpoklad, že nelegální způsoby zadávání či užití nestandardních metod (JŘBU) mohou úzce souviset

s předchozími dohodami aktérů v rámci systémově korupčního prostředí, a jsou tedy jeho výsledkem, zadáním. Z povahy výzkumných otázek je navíc zřejmé, že spolu všechny vnitřně souvisí, resp. jedna od druhé se navzájem odvozují. Pokud tedy předpokládáme existenci paralelních struktur se zájmem dobývat rentu z veřejných zdrojů (OT 4), musíme nutně pátrat i po nelegálních dohodách, které toto neformální prostředí za účelem naplnění svého cíle utváří mezi jednotlivými aktéry vně i uvnitř veřejné instituce (OT 2). Tyto dohody mohou mít své reálné užití i v nelegálních či nestandardních způsobech zadávání zakázek (OT 1). Důsledkem předchozích kroků je pak formalizace role veřejné instituce jako veřejného zadavatele, resp. její selhání jako zákonem určené autority a garanta legality administrativního procesu veřejného zadávání (OT 3).

3. Empirická část práce

Cílem empirické části práce je doložit na základě konkrétních dat příklady rizikových jevů systémové korupce, jak jsme je definovali v předchozí kapitole. Jde v zásadě o přímé i nepřímé indicie existence systémové korupce ve veřejném zadávání v českém prostředí. Data zohledňují především analýzy rozhodnutí ÚOHS ve věci bid rigging v letech 2013 – 2018 a analýzy kontrolních závěrů NKÚ z let 2011 – 2018, které se zaměřují na nelegální a nestandardní způsoby veřejného zadávání a neefektivní čerpání veřejných prostředků ministerstvy a orgány státní správy v ČR. V rámci několikaletého výzkumu jsme shromáždili i několik justičních případů, které indikují silné zakořenění systémové korupce v českém prostředí, a to na příkladech kauz Davida Ratha & kompliců, nákupu obrněných vozidel Pandur či bývalého ředitele SFŽP Libora Michálka. Jejich analýza přitom sledovala potvrzení či vyvrácení předem vymezených vzorců systémověkorupčního jednání individuálních a institucionálních aktérů (sítě, struktury, veřejné instituce). Součástí výzkumu jsou i rozhovory s osobnostmi z politického a akademického prostředí a z neziskového sektoru, které mají mj. ověřit validitu autora teoretického konceptu systémové korupce v praxi.

Výzkum se přitom přednostně zaměřil na chování a jednání aktérů v korupčních časových rovinách předcházejících formálnímu procesu veřejného zadávání a na něj navazujících (T_0 a T_4). K ověření korupčních rizik připouštíme i mediální diskurz, který zejména v justičních kauzách přispěl řadou relevantních informací.

3.1 Bid rigging jako motor korupčních dohod

V letech 2013 – 2018 uzavřel český ÚOHS celkem 15 případů bid riggingu v souvislosti s veřejnými zakázkami různých zadavatelů. Do přehledu jsou přitom řazeny všechny verdikty, které byly ukončeny buď v rámci odvolání (tzv. rozklad), nebo v prvostupňovém řízení o narovnání (leniency program), kdy účastníci řízení bezvýhradně uznali svou vinu, doznali porušení zákona a akceptovali navrženou pokutu. V takové souvislosti pak mají mj. nárok na odpuštění sankce či na snížení pokuty o 20 %.

V rámci analýzy jsme sledovali zejména tři témata:

- i. obsah provinění (rozebereme si je v detailní analýze níže),
- ii. konkrétní vzorec bid riggingu,
- iii. výši stanovené pokuty.

Tabulka 9 Případy bid rigging vyšetřované ÚOHS v letech 2013 – 2018

Pořadí	Rok	Druh verdiktu	Počet účastníků	Sankce	Vzorec
1.	2014	leniency program	6	1,9 mil. CZK	krycí nabídky + přidělení trhu
2.	2014	leniency program	2	0,97 mil. CZK	krycí nabídky + přidělení trhu
3.	2015	rozklad	2	1,8 mil. CZK	utlumení nabídek
4.	2015	rozklad	2	1,57 mil. CZK	přidělení trhu
5.	2015	rozklad	2	44,1 mil. CZK	krycí nabídky
6.	2016	leniency program	2	2,5 mil. CZK	krycí nabídky
7.	2016	leniency program	2	1,1 mil. CZK	krycí nabídky
8.	2016	rozklad	2	5,88 mil. CZK	přidělení trhu
9.	2016	leniency program	2	0,89 mil. CZK	krycí nabídky
10.	2016	leniency program	4	39,84 mil. CZK	přidělení trhu
11.	2016	rozklad	7	1 660 mil. CZK	krycí nabídky + utlumení nabídek + přidělení trhu

12.	2016	rozklad	12	300,5 mil. CZK	krycí nabídky + přidělení trhu
13.	2017	leniency program	2	1,83 mil. CZK	krycí nabídky + přidělení trhu
14.	2017	leniency program	2	4,56 mil. CZK	krycí nabídky + přidělení trhu
15.	2018	leniency program	6	26,84 mil. CZK	krycí nabídky
				Σ 2,1 mld. CZK	

zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky je patrné, že nejvíce užívaným vzorcem bid riggingu jsou krycí nabídky a přidělení trhu, které se také často objevují ve vzájemné v kombinaci. To je ostatně jev poměrně častý, protože jednotlivé vzorce se v zásadě prolínají či podporují. (OECD 2009; Ochrana 2013) Zajímavý je ale také počet řízení uzavřených tzv. leniency programem již v prvním stupni řízení, což ukazuje na to, že český ÚOHS dokáže shromáždit přesvědčivé důkazy o bid riggingu, takže viníkům vlastně nezbyde nic jiného než svůj delikt doznat. Svou roli v tom jistě hraje i výše pokuty; celkem jich ÚOHS ve sledovaném období rozdál za bezmála 2,1 miliardy CZK.

Rozeberme si nyní alespoň ty nejzásadnější případy detailněji.

3.1.1 Příklad č. 11 – kartel sedmi stavebních společností

V této kauze ÚOHS rozkryl manipulaci se třemi veřejnými zakázkami na dopravní stavby na jihu Čech v celkovém objemu téměř 980 miliónů CZK (bez DPH), jichž se v letech 2006 – 2008 mělo dopustit sedm stavebních firem vzájemnou koordinací nabídek. Na základě analýzy rozhodnutí ÚOHS lze říci, že v této kauze se prolínají hned tři vzorce bid riggingu – krycí nabídky, rozdělení trhu a utlumení nabídek, což ukazuje na zvlášť závažný případ porušení zákona. Sám ÚOHS hodnotil jednání jednotlivých společností jako tzv. hard core.

V první instanci ÚOHS firmám udělil pokutu přes 2 miliardy CZK, v odvolací fázi pak sankci snížil na 1,66 miliardy CZK. V obou případech jde o největší pokutu v historii ÚOHS. Na celém případě je zajímavých ještě několik dalších věcí:

- (1) vyšetřování začalo až ve druhé polovině roku 2012, tedy s poměrně velkým časovým odstupem od deliktu samotného, a to prošetřováním 12 firem,
- (2) vyšetřující úřad, resp. policii na možný kartel upozornil anonym. Na druhou stranu ale bylo trestní oznámení velmi detailní a obsahovalo „*přesný popis samotného protiprávního jednání a výčet jednotlivých stavebních společností, které se na tomto jednání mají podílet, včetně označení „vedoucí“ role konkrétního subjektu*“ (ÚOHS R381/2016: 31). Je tedy pravděpodobné, že oznámení přišlo od insidera, tedy zevnitř některé z vyšetřovaných firem,
- (3) hlavním důkazním materiálem byl soubor ručně psaných poznámek, který byl nalezen v kancelářských prostorách jedné z obviněných firem v šanonu nazvaném Důležité stavby II. (ÚOHS S834/2015: 31-34) Poznámky detailně shrnují, které firmy podají nabídku a které naopak ne, a to vč. konkrétní výše nabídek,
- (4) obvinění se týkalo vůbec největších stavebních společností, které na českém trhu působí, takže i uložené pokuty, vycházející z ročního obratu firem, byly vysoké,
- (5) takřka rok a půl po uzavření vyšetřování zrušil verdikt ÚOHS brněnský krajský soud pro procesní vady. Předseda ÚOHS Petr Rafaj komentoval rozsudek soudu slovy: „*Kartely nebývají o jedné zakázce, ale řetězci více zakázek. V podstatě u nich platí heslo – jednou já tobě, jednou ty mně. ... Máme jasné důkazy, firmy se jen brání tomu, jak jsme k nim přišli. Ostatně, nikdo nezpochybnil, že ke kartelu skutečně došlo. ... Když to řeknu tvrdě, tak vražda zůstane vždy vraždou, bez ohledu na to, jak ji zrovna zákon posuzuje.*“ (iDNES.cz, 18/6/2017) Vracíme se tím tedy obrazně k jednomu z našich vstupních východisek z úvodní části práce: za korupční můžeme označit i takové jednání, které sice nebylo odsouzeno, ale má vážný dopad na veřejný zájem. (Gardiner 1993)

3.1.2 Případ č. 12 – kartel 12 stavebních společností

Druhá kauza dílčím způsobem souvisí s první, týká se 12 stavebních firem a jejich manipulace (vzájemné koordinace nabídek) s 11 veřejnými zakázkami na jihu Čech v celkovém objemu 80 miliónů CZK (bez DPH) v letech 2008 – 2009. Zakázky se týkaly dopravních staveb, výstavby vodovodů, veřejných osvětlení, kanalizací, čistíren odpadních vod apod. Tři stavební firmy jsou přitom totožné jako v případě první kauzy.

Na základě analýzy rozhodnutí ÚOHS lze říci, že v této kauze se prolínají dva vzorce bid riggingu – krycí nabídky a rozdělení trhu, což ukazuje na zvlášť závažný případ porušení zákona. V první instanci ÚOHS firmám udělil pokutu 278 miliónů CZK, v odvolací fázi pak sankci zvýšil na 300 miliónů CZK.

Stejně jako v prvním případě založil ÚOHS důkazní řízení na dokumentu s ručně psanými poznámkami o manipulaci s jednotlivými zakázkami a také na mailové korespondenci mezi firmami, které prokazují koordinaci nabídek do jednotlivých soutěží.

S oběma případy zmanipulovaných veřejných zakázek na jihu Čech souvisí ještě i případ třetí (kauza č. 10), tentokrát kartelová dohoda na sedmi veřejných zakázkách v letech 2007 – 2013 v celkovém objemu 11,35 miliónu CZK (bez DPH). Čtyři obviněné stavební firmy ale v tomto případě využily leniency program, takže celková pokuta dosáhla jen 39,84 miliónu korun. V této kauze byl přitom použit vzorec rozdělení trhu.

3.1.3 Případ č. 5 – kartel na dodávku zdravotnické techniky

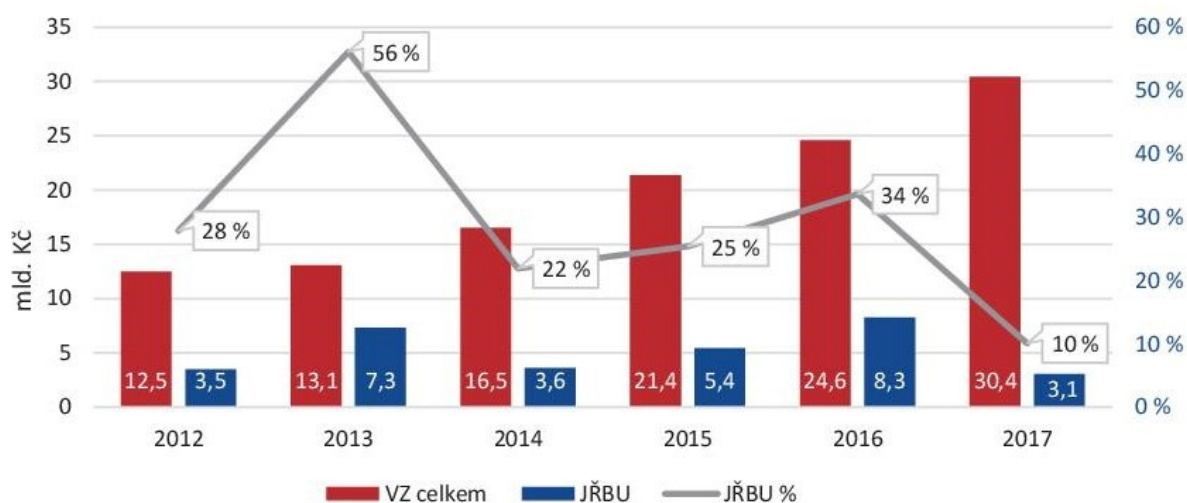
Tento případ zmanipulovaných veřejných zakázek se od předchozích liší tím, že se jedná o oblast dodávek zdravotnické techniky a moderních technologií do dvou velkých českých nemocnic – Fakultní nemocnice Ostrava, řízené ministerstvem zdravotnictví, a Krajské nemocnice Liberec. A také tím, že manipulace se omezily jen na dva dodavatele, kteří se předem dohodli na podání tzv. krycí nabídky u dvou veřejných zakázek z roku 2010 v objemu 125,5 mil. CZK (bez DPH).

ÚOHS rozkryl manipulace na základě analýzy e-mailové komunikace mezi oběma společnostmi i vzájemných schůzek jejich zástupců a také na základě podobností podaných nabídek. Podle ÚOHS nepodala v obou případech firma A nabídku konkurenční, ale krycí, která byla vypracována ve spolupráci s vítěznou firmou B, resp. ve druhém případě na podkladě vítězné nabídky firmy C, jejíž účast ale byla jen formální a u níž měla firma B zajištěny poddodávky. (ÚOHS R3,5/2015: 24, 28) V prvním stupni řízení udělil ÚOHS firmám A a B celkovou pokutu ve výši 63 mil. CZK, ve druhém sankci snížil na 44 mil. CZK.

3.2 Nelegální zadávání? Na ministerstvech téměř pravidlo

Jak už bylo řečeno výše, užívání nelegálních a nestandardních způsobů zadávání veřejných zakázek je ve vrcholných patrech české státní správy velmi rozšířené. Vyplyvá to nejen z přezkumní praxe ÚOHS⁷, jak si také v této kapitole ukážeme, ale zejména NKÚ na tyto rizikové jevy upozorňuje prakticky v každém kontrolním závěru, který se věnuje veřejnému zadávání ve státní správě. Přesto se zatím nedaří užívání nesoutěžních způsobů prakticky nijak řešit či významně snížit. Následující graf ukazuje stav na českých ministerstvech v letech 2012 – 2017, z něž je patrné, že finanční objem zakázek (v miliardách CZK), zadávaných v nesoutěžním prostředí (JŘBU), do roku 2017 stále rostl, procentuální podíl pak zůstával setrvale zhruba na třetině. Pokud bychom se zaměřili ještě na historičtější data, pak už v roce 2011 ministerstva zadala za zhruba 15 miliard korun, JŘBU z toho činilo 32 % v objemu necelých 5 miliard korun. Dlouhodobé negativní trendy jsou tedy znatelné.

Graf 3 Veřejné zakázky zadávané českými ministerstvy v letech 2012 – 2017



zdroj: VZ NKÚ 2017: 60

Teprve rok 2017 pak znamenal opravdu patrný pokles využívání režimu JŘBU, na stejné zhruba desetiprocentní hodnotě se zakázky ministerstev pohybovaly i v roce 2018. NKÚ nicméně souběžně upozorňuje na nízkou spolehlivost a neúplnost dat z informačních

⁷ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Důvody pro použití JŘBU: krajně naléhavý případ*. Dostupné na <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu/verejne-zakazky/vybrana-rozhodnuti-uohs/zadavaci-rizeni.html>

systemů o veřejných zakázkách; v reálu se tedy podíl JŘBU tak markantně snížit nemusel a statistika může být poplatná jen změně ve vykazování zakázek: „Změnou zákona (zákon o zadávání VZ 134/2016 Sb. – pozn. aut.) došlo ke změně formulářů, které zadavatel ve Věstníku VZ vyplňuje. Jejich nová podoba a zejména pak převod těchto formulářů do datové podoby neumožňuje identifikovat vícepráce zadávané podle § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, jejichž objem podle analýzy společnosti Datlab představoval v roce 2018 minimálně 7 mld. Kč. Reálně však lze očekávat objem víceprací výrazně vyšší, protože některé typy dodatků se nově vůbec nezveřejňují. Toto riziko významně jde proti pozitivnímu vývoji snížení četnosti využívání JŘBU. Uvedené skutečnosti podle NKÚ ukazují na trvajících rizika zkreslení statistik VZ v Informačním systému VZ.“ (VZ NKÚ 2018: 76) Jinak řečeno, pokles užívání JŘBU v letech 2017 – 2018 vůbec nemusel být tak prudký, jak naznačuje statistická evidence, a rozdíly mezi papírově vykázaným výstupem a realitou mohou být v řádech miliard korun. Tedy podstatné.

Pokud jde o zneužívání JŘBU, ministerstva pro svůj postup dostávají často posvěcení přímo z vládních míst. Pro příklad: podle NKÚ Rada vlády pro informační společnost (RVIS) projednala například v době 11/2015 – 11/2016 celkem 44 záměrů veřejných zakázek pro zadání v režimu JŘBU, z toho 41 přímo doporučila k zadání v nesoutěžním prostředí, přičemž šlo o objem ve výši 2,6 miliardy CZK. Zásadní zakázkou, kterou RVIS naopak nedoporučila zadat přes JŘBU, byl systém elektronického mýta ministerstva dopravy za 6 miliard CZK. Ten byl nakonec, jak si ukážeme detailně, stejně v JŘBU nezákonně zadán.

Pokud analyzujeme kontrolní závěry NKÚ v letech 2011 – 2018, zjistíme, že největší korupční rizika (tj. nelegální zadání zakázky z ruky jedinému uchazeči) provázejí především zakázky ministerstev obrany (MO), dopravy (MD), financí (MF), práce a sociálních věcí (MPSV) a zdravotnictví (MZd), resp. jeho fakultní nemocnice. Ve všech případech jde o miliardy korun z veřejných prostředků. Zahrnuté analyzované případy nejprve shrnuje následující tabulka, níže je rozebíráme podrobněji:

Tabulka 10 Vybrané příklady nelegálního zadávání českými ministerstvy kontrolované NKÚ v letech 2011 - 2018

Ministerstvo	Počet zakázek a jejich předmět	Období	Druh zakázky	Objem zakázky (v CZK)
MO	9x výzbroj & výstroj	2008 – 2012	oslovení jediného dodavatele	4,6 miliardy
MO	85x ICT	2009 – 2012	oslovení jediného dodavatele	3,5 miliardy
MD	7x ICT	2010 – 2015	oslovení jediného dodavatele	392 milionů
MD	1x mýto	2016	oslovení stávajícího dodavatele	6 miliard
MF	6x ICT	2015 – 2016	oslovení jediného dodavatele	43 milionů
MPSV	1x ICT	2011	oslovení stávajícího dodavatele	1,15 miliardy
MZd, MO	léčiva & zdravotnický materiál	2014 – 2016	bez zadávacího řízení, nákupy přímo od výrobců, výhradním distributorem aj.	30 miliard

zdroj: vlastní zpracování

3.2.1 Ministerstvo obrany

Významná korupční rizika u ministerstva obrany lze objevit u 13 zadávacích řízení (celkem 15 investičních akcí) z let 2008 – 2012 na výzbroj/ výstroj v objemu 5,8 miliardy CZK, které NKÚ prověřil v letech 2012 – 2013. Pouze u čtyř z nich totiž MO uskutečnilo otevřené řízení, ve všech ostatních devíti případech oslovilo rovnou jediného dodavatele – šlo například o 851 souprav na noční vidění za 261 milionů CZK, 87 souprav chemického pozorovatele za 64 milionů CZK či 32 rušičů signálu do obrněných vozidel za 155 milionů CZK.

V roce 2013 zkontroloval NKÚ zadávání veřejných zakázek na systémy ICT, přičemž se zaměřil zejména na léta 2009 – 2012. Ze závěrů vyplývá, že ministerstvo zadalo v tomto období takřka 62 % zakázek ICT v režimu JŘBU. Pokud připočítáme i ty zakázky, na něž ministerstvo uplatnilo výjimku dle tehdejšího zákona o veřejných zakázkách (utajované skutečnosti), pak podíl JŘBU zakázek vzrostl až na bezmála 72 %. Ve finančním vyjádření tak ministerstvo zadalo zakázky ICT v JŘBU za 2,2 miliardy CZK. NKÚ navíc upozornil, že minimálně ve dvou případech ministerstvo porušilo i zákon, protože zakázky za 88 miliónů CZK mělo zadat v otevřeném řízení. Místo toho ale MO nepřipustilo konkurenční prostředí, čímž se zachovalo nehospodárně, protože předpokládané hodnoty zakázek svými cenami de facto stanovil stávající dodavatel (vendor lock-in). NKÚ naopak jako pozitivní příklad demonstroval otevřenou zakázku na dodávku elektronického systému spisové služby – ministerstvo v zadání předpokládalo cenu zakázky 65,5 miliónu korun, vítězná konkurenční nabídka ale nakonec činila jen 24,4 miliónu, tedy o 63 % méně. (KZ NKÚ 13/09)

V roce 2016 NKÚ prověřil na ministerstvu 17 investičních akcí z let 2011 – 2015 za zhruba 3,3 miliardy korun. A stejně jako v předchozích letech objevil nedostatky v koncepčních, plánovacích, rozpočtových a akvizičních procesech ministerstva. Z kontroly mj. vyplývá, že na ministerstvu až do konce roku 2015 neexistoval ucelený koncepční dokument plánování schopností armády ani systémového řešení jejího vyzbrojování. (KZ NKÚ 16/05)

Ze všech uvedených případů je patrná vysoká tendence využívat na ministerstvu obrany nelegálních a nesoutěžních zadávacích řízení, které jsou rizikovým faktorem systémové korupce.

3.2.2 Ministerstvo dopravy

V letech 2015 – 2016 zkontroloval NKÚ nakládání s finančními prostředky na informační systémy (centrální registry) na ministerstvu dopravy v letech 2010 – 2015. V rámci kontroly NKÚ prověřil i sedm veřejných zakázek za celkem 392 miliónů CZK, které ministerstvo zadalo v nesoutěžním řízení JŘBU. „*Způsob zadání veřejných zakázek nebyl v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, mohl ovlivnit výběr nejvhodnějších nabídek*

a vedl k ne hospodárnému jednání. NKÚ má za to, že ministerstvo tímto jednáním porušilo rozpočtovou kázeň. Usneseními vlády nastavený mechanismus kontroly a zvýšení transparentnosti veřejných zakázek zadávaných bez soutěže formou jednacího řízení bez uveřejnění tak nebyly v kontrolovaném období u MD účinné,“ uvedl NKÚ v kontrolním závěru. (KZ NKÚ 15/23: 5)

Kauzou mimořádných rozměrů je ale elektronické mýto, a to hned ve dvou zakázkách v letech 2016 a 2017. Obě zakázky na mýto byly/ jsou předmětem řízení správních orgánů – konkrétně ÚOHS – hned ve dvou řízeních. V prvním případě jde o dodatek smlouvy na provoz mýtných bran v letech 2017 – 2019 za 6 miliard CZK, který ministerstvo přes nesouhlas RVIS zadalo v režimu JŘBU, a prodloužilo tak smlouvu se stávajícím dodavatelem Kapsch. V této kauze ÚOHS pravomocně rozhodl již v březnu 2017 – ministerstvo se dopustilo správního deliktu (porušení zákona o veřejných zakázkách), protože při výběru dodavatele použilo nesoutěžní postup JŘBU, a úřad mu tak udělil pokutu ve výši 1 milion CZK. ÚOHS argumentoval tím, že ministerstvo 10 let vědělo, že od 1/1/2017 nemá zajištěn výběr mýta, a mohlo se tedy na soutěž nachystat s dostatečným předstihem a nikoli až v roce 2015. ÚOHS zároveň konstatoval, že ministerstvo nesplnilo úkol daný vládou ČR z července 2012, aby připravilo soutěž na výběr mýta po roce 2016 tak, aby ještě bylo možné zrealizovat otevřenější zadávací řízení. (ÚOHS – S0600/2016) Podle NKÚ navíc ministerstvo ponechalo ve smlouvě některé neopodstatněné činnosti, např. obnovu majetku v ceně minimálně 252 milionů nebo činnosti týkající se vztahů s veřejností za 58 milionů, (KZ NKÚ 17/10: 16) což může rovněž významně ovlivnit ekonomiku provozu mýtného systému z hlediska hospodárnosti a účelnosti.

Ve druhém případě pak jde o nový tendr na provoz mýta po roce 2019 za 29 miliard CZK, kde existuje podezření ze zmanipulování soutěže (ihned.cz, 13/10/2017), ale jeho prověřování ÚOHS a vyšetřujícími orgány ještě nebylo ukončeno.⁸ I touto soutěží na mýto se zabýval NKÚ, a to už v době vyhodnocování zakázky. Auditóři zde analyzovali řadu rizik (zejména nekoncepčnost, krátký čas na přípravu a zprovoznění, způsoby

⁸ *Zpět na začátek. Antimonopolní úřad musí znovu zkoumat mýtnou smlouvu.* iDNES.cz 11. 7. 2019. Dostupné na https://www.idnes.cz/ekonomika/doprava/myto-tendr-kapsch-czech-toll-skytoll-antimonopolni-urad.A190711_140329_eko-doprava_rts

obnovy zařízení aj.), která mohou mít negativní vliv na konečnou nákladovost nového systému. (KZ NKÚ 17/10: 17)

3.2.3 Ministerstvo financí a Generální finanční ředitelství (GFŘ)

V letech 2015 a 2016 uskutečnil NKÚ kontrolu 3E hospodaření ministerstva a GFŘ s informačními systémy na podporu financování programů a dotací. V rámci veřejných zakázek, které ministerstvo a GFŘ vypisovalo na zajištění technické podpory, NKÚ zjistil nejméně v šesti případech nezákonný postup užitím JŘBU místo otevřené soutěže. Přestože se v celkovém objemu jednalo o zakázky jen ve výši 43 miliónů CZK, ministerstvo a GFŘ tím mj. jen neodůvodněně prohloubily efekt vendor lock-in a tedy závislost na stávajících dodavatelích. Z této skutečnosti se tedy dá předpokládat plýtvání veřejnými zdroji i v dalších letech.

ÚOHS pak v roce 2017 přezkoumával hned šest zakázek GFŘ, realizovaných prostřednictvím JŘBU, a to na vývoj informačního systému CEDR II, na technickou podporu informačního systému AVISME 2016-2017, na technickou podporu informačního systému VEMA, na zakázku ADIS – Hot-line, konzultační služby a technická podpora v roce 2016, na zakázku zhodnocení ADIS v rámci pozáručního servisu v roce 2016 a na zakázku základní pozáruční servis aplikace ADIS v roce 2016. Ve všech případech úřad potvrdil, že GFŘ použilo JŘBU v rozporu se zákonem, tedy nelegálně, a uložil ředitelství pokutu v celkové výši 1,3 miliónu korun. (ÚOHS R0191/2017/VZ-37578/2017/323/PMO a ÚOHS R0197/2017/VZ-00304/2018/322/AHO)

3.2.4 Ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo vnitra

V roce 2013 posuzoval ÚOHS možný nelegální postup v zakázce na změnu dodavatele IT služeb k podpoře počítačových programů na výplatu sociálních dávek ministerstva práce a sociálních věcí a ministerstva vnitra. Obě ministerstva totiž místo veřejné soutěže využila rámcovou smlouvu s tehdejším dodavatelem IT technologií pro ministerstvo vnitra Fujitsu Technology Solutions a uzavřela s ním v roce 2011 dodatky ke smlouvě i na služby pro ministerstvo práce v objemu 1,15 miliardy CZK. Podle ÚOHS šlo ale o nelegální postup. Úřad tedy platnost obou dodatků zakázal a ministerstvu vnitra jako centrálnímu zadavateli udělil pokutu 500 tisíc korun. Toto rozhodnutí potvrdil v roce

2017 i soud. Kvůli kauze v roce 2012 rezignoval tehdejší ministr práce Jaromír Drábek, jeho náměstek Vladimír Šiška byl v roce 2017 odsouzen k čtyřem letům ve vězení za zmanipulování této zakázky. (iDNES.cz 14/6/2017)

Stejně tak posuzoval v roce 2017 ÚOHS zakázku ministerstva vnitra na Rozšíření funkcionalit systému elektronické spisové služby o řešení cizinecké problematiky a změna funkcionalit pro poskytování archivních souborů pro GIBS. Výsledek? Zakázka byla jako JŘBU zadána nelegálně, ministerstvo obdrželo pokutu ve výši 85 tisíc.

3.2.5 Ministerstva zdravotnictví a obrany, resp. jejich fakultní nemocnice

Kontrolou způsobů veřejného zadávání při nákupu léčiv a zdravotnických prostředků šesti fakultními nemocnicemi (Na Homolce, Ostrava, Plzeň, Brno, Motol, Ústřední vojenská nemocnice) v objemu za 30 miliard korun se NKÚ zabýval v období 10/2016 – 2/2018, a to za rozpočtové období 2014 – 2016. (KZ NKÚ 16/28 a 17/19).

První kontrola se zaměřila na nemocnice Na Homolce, Ostrava a Plzeň, jejichž personál nakoupil ve sledovaném období léčiva za více než 5,5 miliardy bez zadávacího řízení (ZŘ). Z toho více než polovina pak šla přímo od výrobců či výhradních distributorů. Celkový objem nákupů přitom přesáhl 9 miliard. FN Na Homolce navíc nesledovala hodnoty nákupů dle jednotlivých řízení.

Tabulka 11 Nákupy léčiv ve FN Na Homolce, FN Ostrava a FN Plzeň v letech 2014 – 2016 (v tis. CZK)

	2014–2016 celkem		2014		2015		2016	
	Nákupy celkem	- z toho bez ZŘ	ZŘ	Bez ZŘ	ZŘ	Bez ZŘ	ZŘ	Bez ZŘ
NNH	457 513	–	–	–	–	–	–	–
FNO	3 528 391	2 248 839	471 414	561 235	489 246	649 984	319 192	1 037 620
FNP	5 224 536	3 012 787	457 778	1 128 225	747 811	999 292	1 006 161	885 270

zdroj: KZ NKÚ 16/28: 10

Velmi podobně se tyto nemocnice chovaly i při nákupu zdravotnických prostředků, kdy rovněž v mnoha případech nepostupovaly dle zákona o zadávání veřejných zakázek, přestože jsou veřejnými zadavateli. Objem nákupů dosáhl 5,3 miliardy korun, z toho nemocnice bez zadávacího řízení pořídily prostředky za 3,96 miliardy.

Tabulka 12 Nákupy zdravotnických prostředků ve FN Na Homolce, FN Ostrava a FN Plzeň v letech 2014 – 2016 (v tis. CZK)

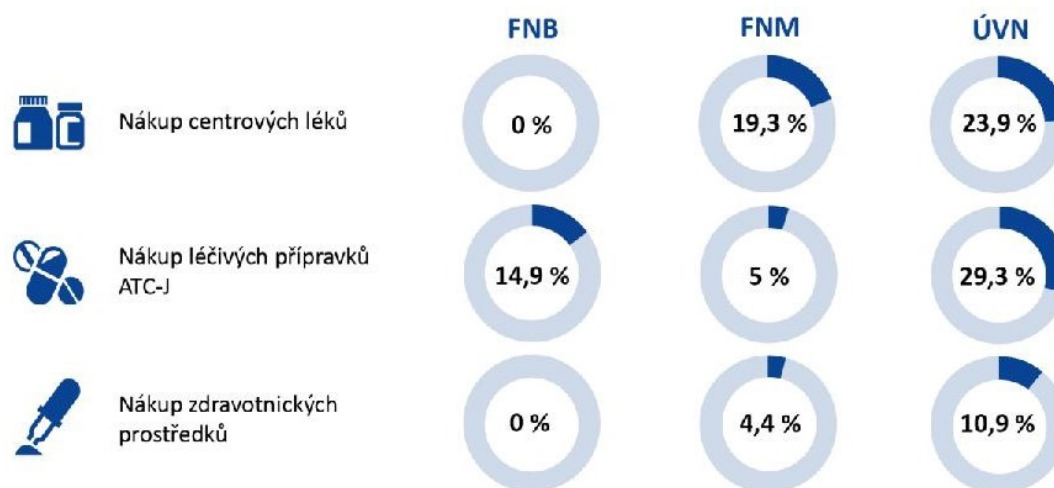
	2014–2016 celkem		2014		2015		2016	
	Nákupy celkem	- z toho bez ZŘ	ZŘ	Bez ZŘ	ZŘ	Bez ZŘ	ZŘ	Bez ZŘ
NNH*	2 624 286	2 614 164	0	857 525	0	872 642	10 122	883 997
FNO	1 126 828	165 695	287 217	55 341	329 719	55 030	344 197	55 324
FNP	1 611 379	1 242 574	133 893	398 013	103 696	441 080	131 216	403 481

zdroj: KZ NKÚ 16/28:

Specifické postavení měla FN Na Homolce, která nakupovala téměř výhradně zdravotnické prostředky prostřednictvím své dceřiné společnosti (režim in-house), přičemž už od roku 2014 měla od ministra zdravotnictví za úkol tuto společnost zrušit pro ne hospodárnost, neefektivitu a neúčelnost a nákupy řešit jako autonomní zadavatel.

V případě fakultních nemocnic Brno, Motol a Ústřední vojenské nemocnice se NKÚ zaměřil na kontrolu referenčního vzorku tzv. centrových léků, léčivých přípravků skupiny ATC-J a zdravotnických prostředků.

Graf 4 Uskutečněná zadávací řízení na shodném vzorku léčiv a zdravotnických prostředků ve FN Brno, FN Motol a Ústřední vojenské nemocnici v letech 2014 - 2016

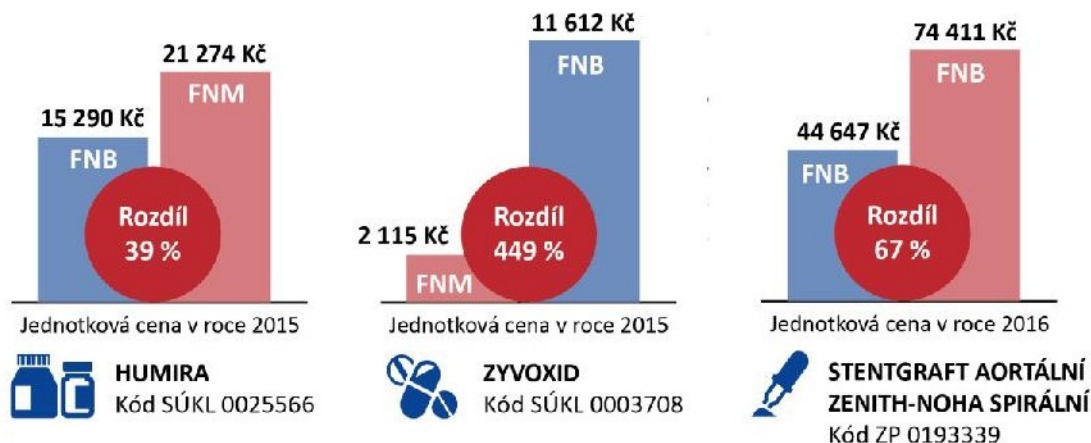


zdroj: KZ NKÚ 17/19: 2

Z grafu č. 4 vyplývá, že nemocnice ve sledovaném období při nákupech v celkovém objemu 15,9 miliard korun používaly zadávacího řízení dle zákona jen velmi zřídka, pokud vůbec (například Brno u léků a zdravotnických prostředků nesoutěžilo v daných letech ani jednou), a využívaly především přímých nákupů nebo jiných distribučních kanálů. Přestože jako veřejní zadavatelé jsou povinny postupovat dle zákona. Ve všech případech se dá předpokládat, že standardní soutěžní prostředí by nemocnicím přineslo

nižší ceny a tedy nižší veřejné výdaje. Příklady nevhodnosti ostatně NKÚ dokládá na analýze tří vybraných vzorků léků, léčiv a zdravotnických prostředků, které shodně pořizovaly FN Brno a Motol, jak ukazuje následující graf.

Graf 5 Rozdíly cen vybraných léků a zdravotnických prostředků u FN Brno a FN Motol v letech 2015 - 2016



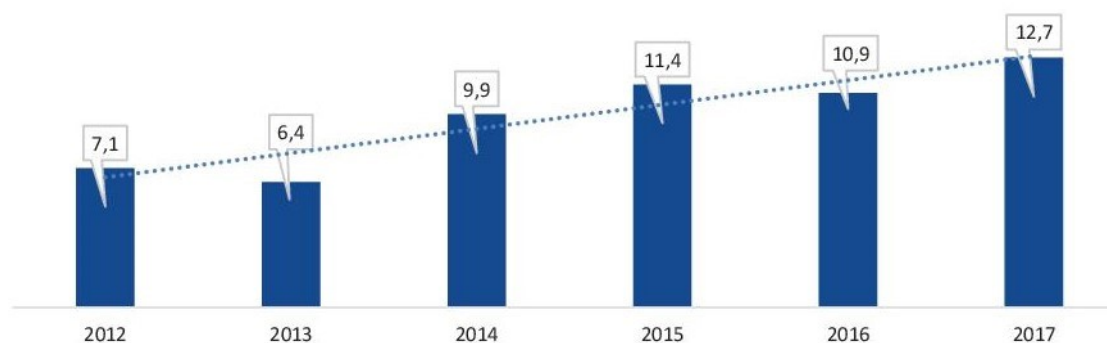
zdroj: KZ NKÚ 17/19: 2

NKÚ přitom vzájemně detailně srovnával nákupy léků, léčiv a zdravotnických prostředků, aby zjistil, existuje-li mezi oběma nemocnicemi na výdajovém výstupu cenový rozdíl a jaký. Některá data jsou přitom signifikantní: u 16 druhů tzv. centrových léků vzájemný procentuální rozdíl činil až 39 % za balení, u 19 druhů léčiv skupiny ATC-J7 procentuální rozdíl dosáhl až 449 % za balení a u 20 druhů zdravotnického materiálu procentuální rozdíl činil až 67 %. A to často i při nákupech od stejných dodavatelů. (KZ NKÚ 17/19: 4)

3.2.6 Zakázky na pořízení a provoz ICT

Už z několika předchozích případů je zřejmé, že velkým problémem české státní správy jsou především veřejné zakázky na pořízení a provoz nejrůznějších elektronických systémů, resp. související s informačními a komunikačními technologiemi (ICT). Ministerstva na jedné straně stále zvyšují objemy ICT výdajů vč. veřejných zakázek, jak ukazuje graf č. 6, na druhé straně vynakládají miliardy korun nevhodně, neefektivně a neúčelně. A souběžně při zadávání nadměru využívají režimu JŘBU.

Graf 6 Výdaje ministerstev na ICT v letech 2012 – 2017 (v mld. CZK)

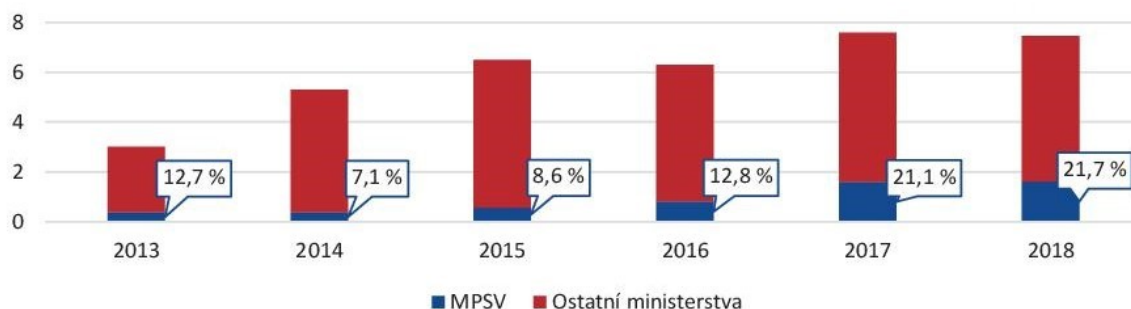


zdroj: VZ NKÚ 2017: 27

Z grafu je patrné, jak významně narůstají výdaje ministerstev na zajištění pořízení a provozu nejrůznějších ICT systémů, a to ze 7,1 miliardy v roce 2012 až ke 13 miliardám v roce 2017. Podle NKÚ přitom mohou být výdaje ve skutečnosti ještě vyšší, protože úřad do své evidence započítává jen přímé rozpočtové položky související s ICT. Pokud jde o veřejné zakázky na ICT a užívání režimu JŘBU, auditoři NKÚ při svých kontrolách zjistili, že v roce 2017 ministerstva zadala přes JŘBU zakázky ICT v objemu 1,5 miliardy korun, tedy bezmála 12 % z celkového objemu ICT zakázek. (VZ NKÚ 2017: 27-28)

Zcela specificky se auditoři zajímají především o ICT systémy MPSV, kde dlouhodobě shledávají vysokou míru rizik. Následující graf č. 7 ukazuje meziroční výdaje na ICT všech ministerstev ve srovnání s výdaji MPSV v modrém sloupci, a to v letech 2013 – 2018.

Graf 7 Výdaje ministerstev na ICT a podíl výdajů MPSV v letech 2013 - 2018 (v mld. CZK)



zdroj: VZ NKÚ 2018: 28

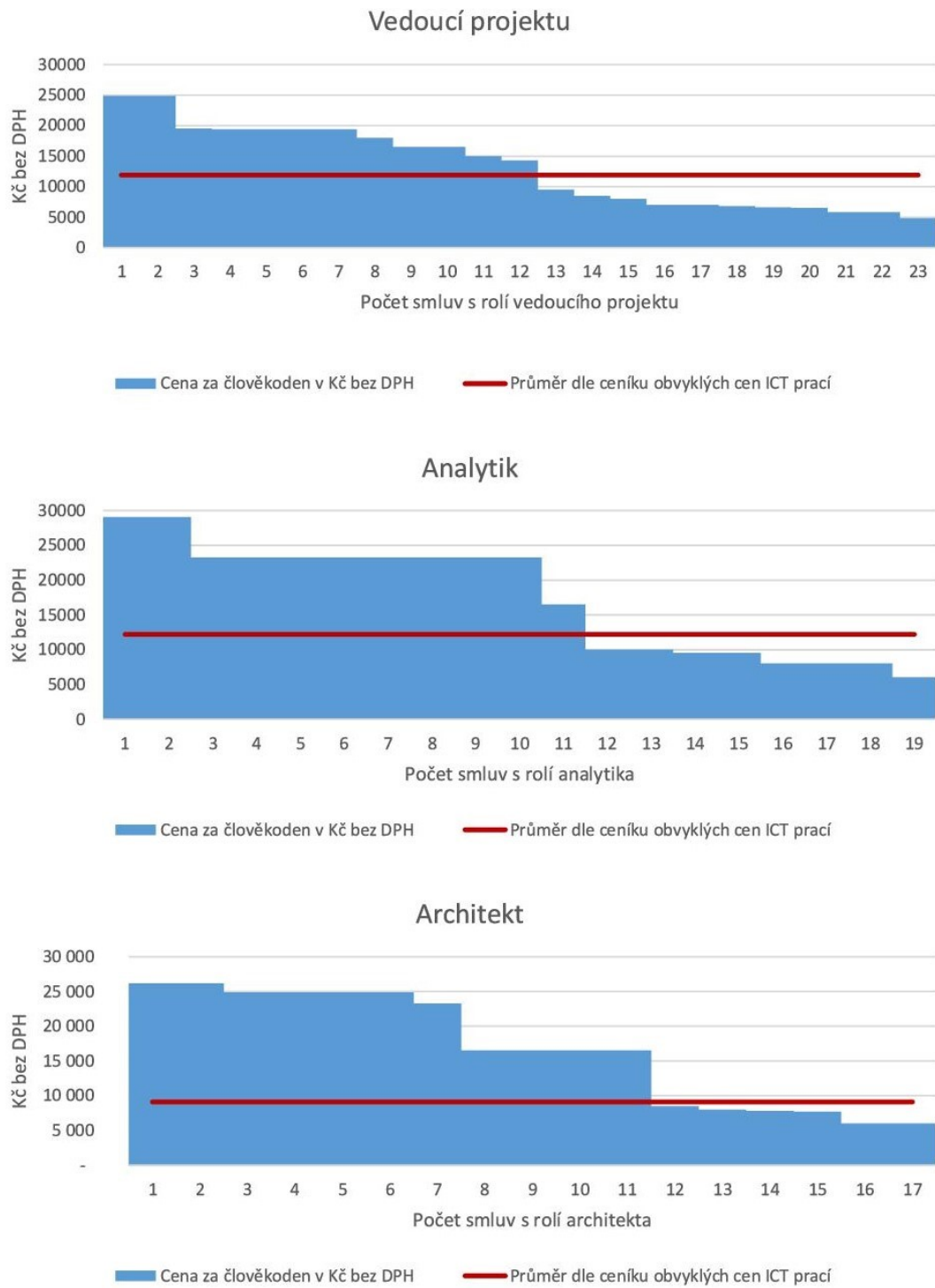
Z dat vyplývá, že výdaje MPSV na pořízení a provoz ICT služeb dosahují v posledních letech více než pětiny celkových výdajů všech ministerstev a že výdajový trend na tomto ministerstvu je dlouhodobě růstový. Ve finančním objemu jde za rok 2018 o 1,6 miliardy korun (VZ NKÚ 2018: 28); za léta 2013 – 2017 pak MPSV za ICT utratilo celkem 3,7 miliardy korun a objem výdajů v tomto mezidobí narostl na ministerstvu více než čtyřikrát. (KZ 17/22: 2)

MPSV se přitom souběžně potýká se silnou závislostí na výhradních dodavatelích (vendor lock-in). Je to nejen důsledek nízké kapacity vlastních lidských zdrojů, a tedy vynucené potřebě tyto služby outsourcovat – jen v roce 2017 MPSV za tyto externí služby například zaplatilo 149 miliónů (KZ 17/22: 9), ale také dlouhodobým užíváním JŘBU při veřejném zadávání dodávek a služeb ICT. V rámci zevrubné kontroly v letech 2017 až 2018 se auditoři zaměřili na systémy zajišťující agendu výplat nepojistných sociálních dávek a zaměstnanosti od ledna 2013 do února 2018. Pokud jde o dávkové systémy, MPSV podle NKÚ včas nezajistilo jejich přesoutěžení a implementaci (do konce roku 2016), muselo jejich provoz v následujících dvou letech vyřešit smlouvou s dosavadním dodavatelem v rámci režimu JŘBU, a to s termínem plnění do konce roku 2018, resp. s opcí do konce roku 2020. Auditoři NKÚ došli k závěru, že využití opce lze vzhledem k nepřipravenosti předpokládat; včasným nasazením nových systémů by přitom MPSV ušetřilo měsíčně 30 miliónů korun, tedy ročně 362 miliónů. Samotné užití režimu JŘBU úřad vyhodnotil jako nezákonný, protože „MPSV objektivně neprokázalo, že zakázka mohla být z technických důvodů splněna pouze původním dodavatelem agendových systémů ... MPSV porušilo zásadu diskriminace ve smyslu zákona 134/ 2016 Sb.“ (KZ 17/22: 10-11) MPSV tak na základě JŘBU uzavřelo smlouvu, na jejímž základě jen v období 1 – 11/ 2017 vynaložilo nehospodárně 500 miliónů korun (s daní), a porušilo tak rozpočtovou kázeň. (KZ 17/22: 11)

Auditoři rovněž zjistili, že MPSV v letech 2012 – 2017 zaplatilo za služby tzv. systémové integrace bez soutěže jedinému dodavateli přes 303 miliónů korun. Užití JŘBU vyhodnotil úřad pro porušení principu nediskriminace jako nelegální a prostředky ve výši 173 miliónů korun jako vynaložené neoprávněně. V rámci této kontroly totiž auditoři mj. provedli porovnání jednotkových cen vzešlých z JŘBU s cenami obvyklými, a to u šesti odborných pozic ICT. Závěr odpovídá dlouhodobým tvrzením: ceny vzešlé z JŘBU jsou významně vyšší než u otevřených soutěží. Například ceny na pozici vedoucí projektu se

v rámci JŘBU drží v rozmezí 14300 až 24860 korun/ člověkoden, zatímco ceny obvyklé (vzešlé z otevřeného řízení) dosahují jen 4800 až 8500 korun/ člověkoden. (KZ 17/22: 16-18) Následující graf č. 8 ukazuje tyto markantní rozdíly přehledně hned u tří vybraných odborných pozic.

Graf 8 Srovnání cen obvyklých a vzešlých z JŘBU u služeb systémové integrace MPSV



zdroj: KZ NKÚ 17/22: 28

3.3 Justiční případy, vrchol české politiky

V rámci extenzivního pojetí justičních případů, jak jsme je vymezili v teoretické pasáži práce, jsme do empirické části včlenili čtyři kauzy z let 2010 – 2019. Z hlediska časového řazení jde o případ nákupu obrněných transportérů Pandur (jinak také kauza Marek Dalík), případ korupce na Státním fondu životního prostředí, v němž hlavní roli sehráli Libor Michálek, Martin Knetig a Pavel Drobil, případ korupce při modernizaci středočeských nemocnic (kauza David Rath & komplici) a konečně případ První chráněné dílny z Ústí nad Labem.

Přestože spolu jednotlivé kauzy nijak nesouvisí a jsou tedy navzájem autonomními, spojuje je velmi podobný systém manipulací s veřejnými zakázkami. Tento systém sledujeme v podobě verifikace šesti subsystémů, jak jsme je už nastínili dříve, tedy:

- ✓ zda je přítomna paralelní struktura s přímým vlivem na veřejnou zakázku,
- ✓ zda existují předem sjednané dohody o veřejné zakázce,
- ✓ zda je přítomen zprostředkovatel/ prostředník, který spolurozhoduje o přístupu k veřejné zakázce,
- ✓ zda lze potvrdit formální zadávací proces v rámci veřejné instituce,
- ✓ zda komplici získávají a dělí nelegální zisky.

3.3.1 Kauza David Rath & komplici⁹

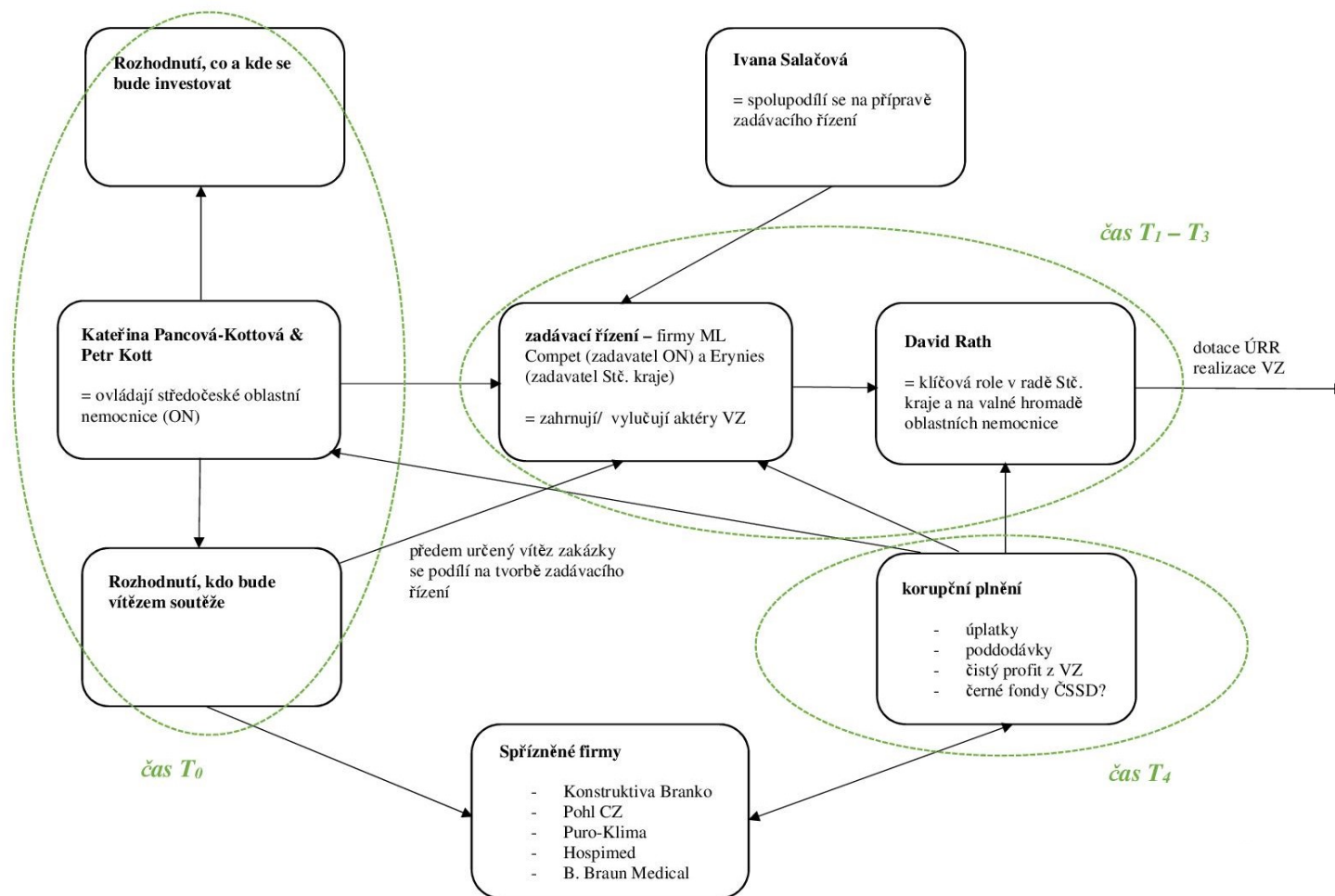
Případ bývalého poslance ČSSD a hejtmana Středočeského kraje Davida Ratha lze bezpochyby řadit mezi jednu z politicky i mediálně nejsledovanějších korupčních kauz posledních let. Rath byl se svými společníky Kateřinou Pancovou-Kottovou, Petrem Kottem a dalšími obžalován v dubnu 2013, přičemž veškerá obvinění se váží k veřejným zakázkám zadávaným Středočeským krajem a také jeho oblastními nemocnicemi (dále ON) v čele s Oblastní nemocnicí Kladno v letech 2011 – 2012. (KSZ 2013: 1 n.) K zevrubné analýze Rathova případu měl autor k dispozici především obžalobu Krajského státního zastupitelství v Praze ze 4. dubna 2013, protokol o výslechu Ivany

⁹ Tato část práce čerpá z autorovy publikace *Veřejné zadávání a systémová korupce: justiční případy v České republice* (Langr 2017a) a z autorova příspěvku v textu *Corruption in the Communist and Post-Communist Regimes (Historical-Evolutionary View of Corruption in Czechoslovakia and the Czech Republic* (Plaček et al 2019, v recenzním řízení).

Salačové, která v případě působí jako spolupracující obviněná, usnesení Vrchního soudu v Praze o zrušení prvoinstančního rozsudku v kauze ze 17. října 2016, některé další vyšetřovací a soudní dokumenty a také rozsáhlé portfolio mediálního diskurzu.

Ze shromážděných pramenů a jejich analýzy lze sestavit následující zobecňující model, který schematicky představuje proces veřejného zadávání v dané kauze.

Schéma 6 Systém veřejného zadávání v kauze David Rath & komplici



zdroj: Langr 2017a, upraveno

Pokud bychom kauzu Rath & komplici vnímali jako jeden z dokladů individuální korupce, museli bychom korupční pochybení hledat výhradně v rámci rozhodovací procedury při tvorbě a vyhodnocení zadávacího řízení. Podstatou případu však je nelegální konání poměrně široké korupční sítě s jádrem kolem bývalého hejtmána Ratha, ředitelky Pancové a jejího manžela a poradce Kotta. Už na první pohled je patrné, že schéma analogicky přenáší shodné časové roviny ($T_0 - T_4$) a také vykazuje velmi podobné znaky, jaké jsme vymezili ve vstupních modelech svého výzkumu veřejného zadávání na liberecké radnici do roku 2010 a na ministerstvu obrany v 90. letech.

Jaké jsou tedy na základě dostupných dokumentů základní momenty naší analýzy případu David Rath a spol.?

- I. Za hlavní aktéry paralelní struktury lze označit Pancovou-Kottovou jako ředitelku ON Kladno a Kotta, který v systému fungoval na základě smluv o poradenství mezi ON Kladno a ostatními nemocnicemi. Oba společně připravovali stavební investice a dodávky technologického vybavení pro oblastní nemocnice Kladno, Příbram, Kolín a Mladá Boleslav a těžili z úzké vazby na hejtmána Ratha. Zde vznikaly dohody, co se bude soutěžit, v jakém rozsahu a kdo zakázku získá. To vše před zahájením oficiálního zadávacího řízení (tedy v čase T_0), které následně probíhalo jako čistě formální. Veřejná instituce (rada kraje, valná hromada nemocnic) rozhodovala již bez patrného zájmu výsledek dohodnuté zakázky zvrátit.
- II. Zadávací řízení připravovala dvojice spolehlivých firem, ML Compet a Erynies, které jako prostředníci (tedy pořadatelé řízení pro ON či kraj) rozhodovaly o tom, který ze soutěžitelů překročí předem stanovený práh (zadávací podmínky); na tvorbě zadávací dokumentace se přitom přímo podíleli i vybraní soutěžitelé (budoucí vítězové zakázky), aby jim připravované podmínky vyhovovaly na míru. Za možnost překročit práh a získat zakázku se museli zavázat budoucím korupčním plněním. Tento jev lze označit jako *business capture* – firma se musí uvolit ke korupčnímu jednání, aby mohla těžit z veřejných zdrojů.
- III. Klíčovou roli měl i sám hejtmán Rath, který v zásadě působil jako svorník paralelních struktur a veřejné instituce, již formálně reprezentoval. Prostřednictvím struktur získával korupční plnění, do orgánů instituce pak

předkládal (a spoluschvaloval) materiály ohledně žádostí o dotace na investice a financování investic krajem.

- IV. Samotné korupční plnění se v čase T₄ odehrávalo v několika rovinách: šlo jednak o přímé finanční úplatky (obvykle 10 % z vysoutěžené ceny) pro Pancovou-Kottovou, Kotta a Ratha, čistý profit ze zakázky pro vítězné firmy, úplatky pro prostředníky a také poddodávky pro další spolupracující firmy. Specifickým plněním patrně bylo naplňování černých fondů pro Rathovu ČSSD – oficiální soudní dokumentace ani výpovědi dalších aktérů o tom sice nepřinášejí žádné informace, přesto lze některé zmínky zaznamenat. Sám Rath například už ve svém projevu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, která 5. června 2012 rozhodovala o jeho vydání ke stíhání, nepřímo naznačil, že peníze mohly být určeny k financování volební kampaně ČSSD: „*Když se podíváte do těch materiálů, které máme k dispozici jako torzo spisu, to je několik tisíc stran různých rádoby odposlechů a dalších věcí, všechno neúplné, nekompletní, vykuchané, tak i v tomto nekompletním torzu spisu naopak najdete spoustu vět a slov o tom, že peníze na volby, financování voleb.*“ (PSP 2012, 40. schůze) Další jeho indiskrece se v tomto směru objevila v interview pro Rádio Impuls, v němž Rath spekuloval, že zakázky mohly být součástí sponzoringu pro ČSSD. (Kauza dne, 20. 3. 2017)¹⁰

Samotný případ Davida Ratha a jeho (zatím) 10 kompliců začal obžalobou hlavních aktérů v dubnu 2013, ale stále není pravomocně ukončen. V červnu 2018 odsoudil už podruhé Krajský soud v Praze Ratha na 8,5 let vězení, Pancovou s Kottem pak každého na 7,5 let. Tresty odnětí svobody ve výši 5 – 5,5 let dostali i manažeři čtyř spřízněných firem, ostatní aktéři odešli od soudu s podmínkou (Novinky.cz, 27/6/2018). Dá se ale očekávat, že soudní řízení neskončí rozsudkem první instance.

3.3.2 Kauza nákupu obrněnců Pandur¹¹

Kauza nákupu obrněných vozů Pandur českými vládami je další z viditelných korupčních kauz posledních let. První vyjednávání začala již v roce 2003 (vláda premiéra Vladimíra

¹⁰ *Kauza dne*. Impuls.cz 20. 3. 2017. Dostupné na <http://www.impuls.cz/clanky/2017/03/david-rath/>.

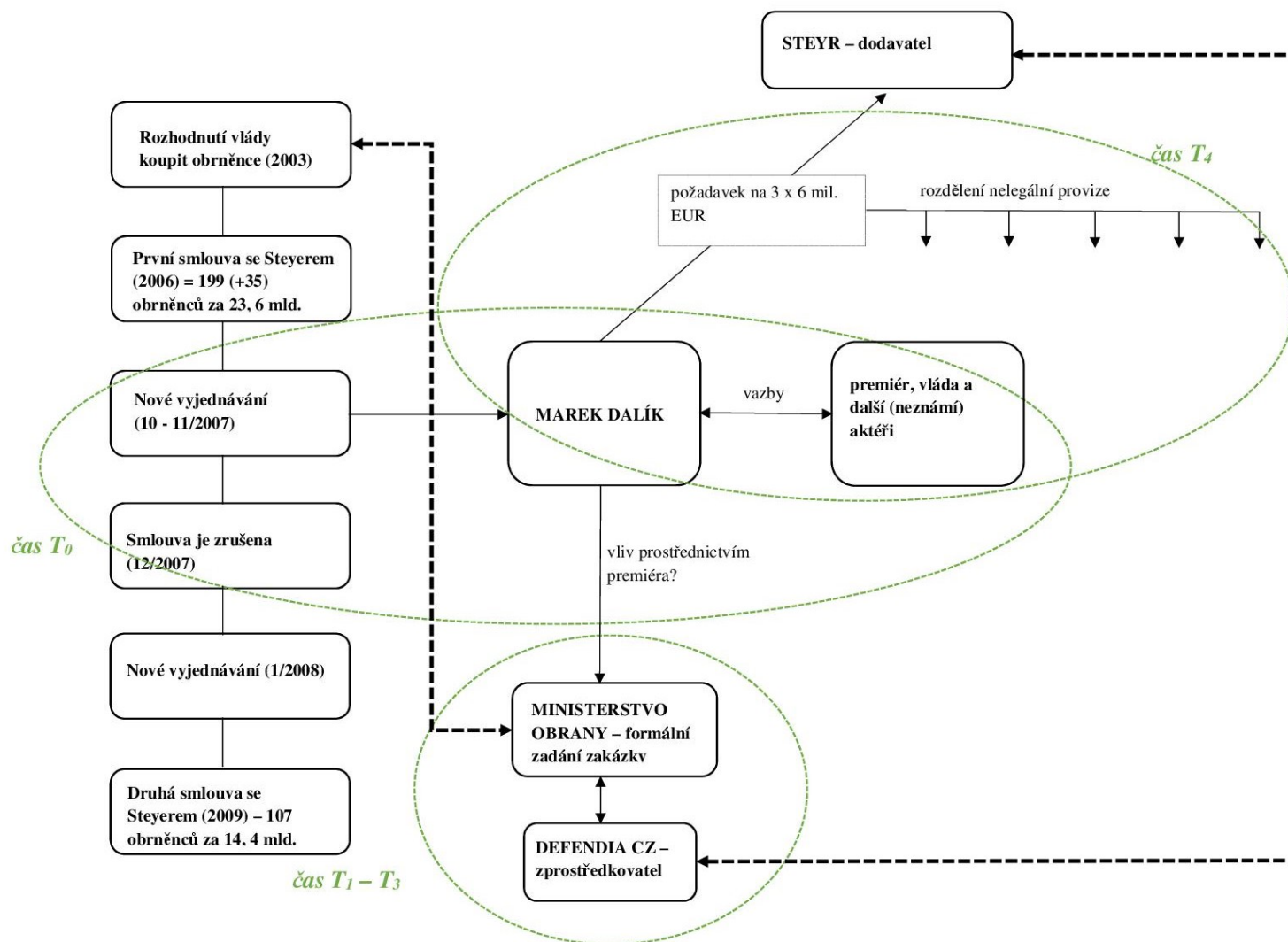
¹¹ Tato část práce čerpá z autorovy publikace *Failure of public institution in systemic corruption environment (evidence from public procurement)* (Langr 2017b)

Špidly, ČSSD), výběrové řízení vypsal vláda Stanislava Grosse (ČSSD) v roce 2005 a vyhodnotila vláda Jiřího Paroubka (ČSSD) v roce 2006. Kontrakt na 199 + 35 (opce) kusů transportérů za 23,6 miliardy CZK od firmy Steyr byl však podepsán ministrem Karlem Kühnlem (Unie svobody) až v období po červnových parlamentních volbách 7. června 2006, což bylo samo o sobě podezřelé. Není totiž úplně běžné, aby vláda či ministerstva podepsaly tak velký obchod po volbách, a nadto prohraných. Nová vláda Mirka Topolánka (ODS) prý z tohoto důvodu záměr přehodnotila, snížila objem zakázky a jednala s firmou Steyr dál. Po dalších dvou letech, kdy jednání doprovázelo i odstoupení od smlouvy a nově zahájená jednání, nakonec náměstek ministryně obrany Martin Barták (ODS) podepsal v březnu 2009 smlouvu na dodání 107 transportérů za 14,4 miliardy CZK. Za jeden transportér tak Topolánkova vláda zaplatila Steyru o 33 miliónů víc, než zamýšlela vláda Paroubkova.

Poprvé policie možnou korupci při dojednávání zakázky prošetřovala už v roce 2006, další vyšetřování korupční kauzy začalo v roce 2011 a skončilo v roce 2016 odsouzením Marka Dalíka, lobbisty, poradce a přítele premiéra Mirka Topolánka, na 4 roky do vězení za korupci. Dalík si měl podle rozsudku soudu říci v roce 2007 o 18 miliónů EUR, resp. 3 x 6 miliónů EUR, za to, že projekt Pandur bude pokračovat.

K analýze případu jsme měli k dispozici řadu dokumentů justiční povahy, smlouvy ministerstva obrany, dokumenty Velvyslanectví USA v Praze z let 2005 – 2010 (zprávy tehdejšího velvyslance Williama Cabanisse a chargé d'affaires Mary Thompson-Jones), zveřejněné v rámci WikiLeaks, a rozsáhlý mediální diskurz. Podstatné pro náš kontext je vysledovat veškeré zákonitosti, související se systémověkorupčním jednáním aktérů a selháním veřejné instituce, tedy ministerstva obrany a vlády jako celku v průběhu zadávání veřejné zakázky a jejího vyhodnocení. Následující schéma zjednodušeně ukazuje, jakým způsobem české vlády v letech 2003 – 2009 nakupovaly obrněné transportéry.

Schéma 7 Jak české vlády nakupovaly obrněnce Pandur



zdroj: Langr 2017b

Z předešlého schématu jsou patrné především dvě zásadní roviny. První je vedena po linii vláda – ministerstvo obrany – zprostředkovatel – dodavatel a znázorňuje legální způsob veřejné soutěže na vojenský materiál v České republice, jak má v rámci nákupu probíhat včetně povinnosti postupovat nikoli přímo, ale skrze prostředníky. Druhá linie se pak odehrává uvnitř a zahrnuje neformální aktéry v uzlových pozicích (Marek Dalík) ovlivňující a narušující standardní soutěž. Tito aktéři žádají nelegální plnění pro další spřízněné komplice a určují přístup dodavatelů k zakázce. Právě tato linie potvrzuje selhání tradičních veřejných institucí (ministerstvo obrany, vláda), protože přebírá jejich právo standardně rozhodnout o vítězi zakázky.

Ze schématu také zjistíme, že minimálně v období let 2007 – 2008 vstoupily do procesu již předtím uzavřené zakázky systémověkorupční struktury, které se nově pokoušely ovlivnit zakázku ve svůj prospěch (nelegální plnění 3 x 6 mil. EUR). Klíčová Dalíkova schůzka s vlastníky Steyru se uskutečnila v listopadu 2007 a lobbista na ní přislíbil, že v případě vyplacení zmíněné částky bude zakázka na Pandury pokračovat (v rozsahu původní smlouvy z června 2006). Podle výpovědí dalších aktérů česká strana údajně v dalších týdnech zaplacení nejen urgovala, ale dokonce o 6 mil. EUR slevila s tím, že i úplatek ve výši 2/3 původního zajistí souhlas tehdejšího premiéra Topolánka. Z průběhu je ale patrné, že vyjednávání se příliš nedařilo; svědčí o tom mj. i zrušení celého kontraktu 10. prosince 2007, které mělo být reakcí české strany na to, že Steyr na korupční pobídku údajně nerefletoval. Zcela nové kolo vyjednávání bylo pak zahájeno jen o pár dní později v lednu 2008.

Zastřeny zatím zůstávají jak okolnosti dalšího vyjednávání, vedoucího nakonec v roce 2009 k definitivnímu uzavření smlouvy se Steyrem, tak jednání aktérů v době vlád sociální demokracie v letech 2003 – 2006; o podezřelém uzavření smlouvy těsně po parlamentních volbách 2006 už jsme se zmínili výše. Je skoro pravděpodobné, že v celém období 2003 – 2009 se za jednotlivých vlád jen opakovaly tytéž vzorce jednání systémověkorupčních figur (politici, úředníci ministerstva, prostředníci, soukromé osoby), které z obchodu za miliardy chtěly svůj podíl.

3.3.3 Kauza SFŽP a Libor Michálek

Kauza s manipulacemi veřejných zakázek, jinak také kauza Martin Knetig vs. Libor Michálek, propukla na Státním fondu životního prostředí (SFŽP) v létě 2010. Přestože tato materie podle dostupných dokumentů zaobírá celý propracovaný systém malformací s veřejnými zdroji, pro potřeby dizertační práce si detailněji představíme jen jeden konkrétní příklad, a to pokus o manipulaci zakázky na výběr komerční banky, v níž SFŽP měl deponovat své naakumulované zdroje ve výši 20 miliard korun. K analýze případu jsme měli k dispozici rozsudek Městského soudu v Praze z 16. dubna 2013, audionahrávky rozhovorů mezi Michálkem, ředitelem SFŽP, a Knetigem, poradcem ministra životního prostředí Pavla Drobila (ODS), z 26/10/2010 a mezi Michálkem a samotným ministrem z 9/12/2010 a jejich přepisy, rovněž obsáhlé mediální příspěvky, které kauza vyvolala, i její rozbor z pera Nadačního fondu proti korupci.

Pokus o zfalšování výběru banky ke zhodnocování výjimečně vysokých peněžních aktiv fondu přitom přibližuje nejen to, jak korupční systém na SFŽP pracoval, ale přímočaře ukazuje i na způsob uvažování tehdejších politických aktérů. Souběžně roztáčí kola dalšího falšování veřejných zakázek, která byla patrně běžná jak na SFŽP, tak i v dalších státních organizacích, a sloužila k nelegálnímu financování politických stran, v tomto případě tehdy vládní ODS, resp. i kariéry konkrétních politických figur. Platilo (a není důvod nevěřit, že dodnes platí) totiž pravidlo, že kdo chce stoupat na politickém žebříčku, musí si svůj postup také řádně předplatit. Že v tom shledáváme prvky podobné korupčnímu jevu business capture, už je jen dokreslující detail.

Celý příběh je vlastně jednoduchý a takříkajíc krystalicky čistý. Michálek jako ředitel SFŽP měl najmout přízněnou poradenskou firmu, která svými postupy dokáže ve věci zhodnocení aktiv natolik „efektivně jednat“ s vybranými komerčními bankami (lavírování mezi konkurenčními nabídkami a jejich vzájemné prozrazování), že zajistí nejen výběr té „správné“, která „vyhraje za přiměřenou cenu“, čímž na státu sama ušetří, ale zároveň část této úspory následně použije k financování ODS a budoucí (premiérské) kariéře ministra Drobila. Tři následující citace z přepisu rozhovoru Knetig vs. Michálek jsou signifikantní pro pochopení způsobu uvažování poradce Knetiga a s ním souvisejících kruhů:

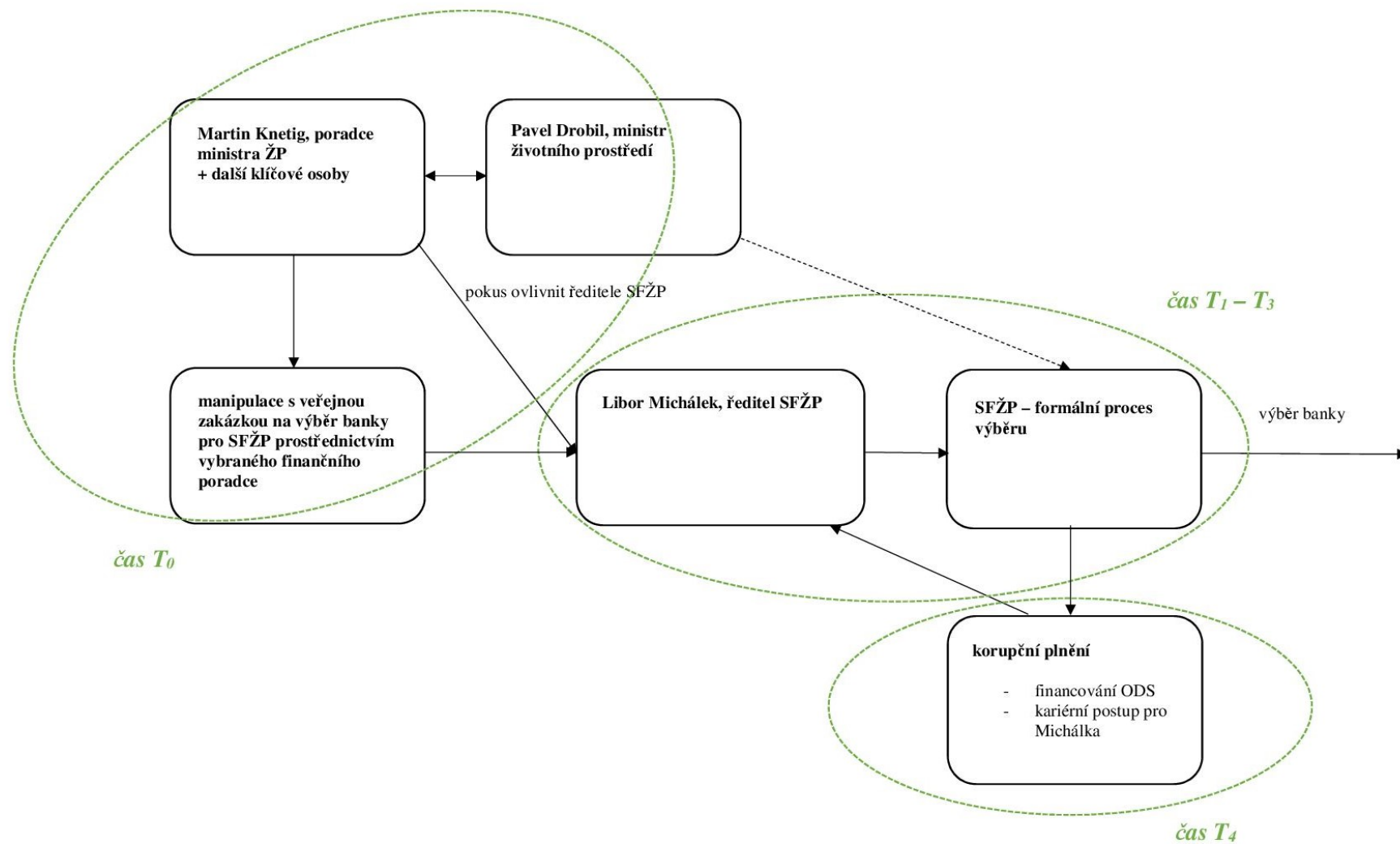
- I. *„Pro to, aby to celý mohlo fungovat, tě hrozně potřebuju. Pokud má to výběrový řízení nějak proběhnout, tak to fakt musí dělat ten finanční poradce. Pokud to neudělá, a ty nabídky se budou soustředit přímo u fondu, tak se může stát, že ty najednou zjistíš propočtem z toho, co tam přišlo, že pokud to někdo o jednu desetinu nezvedne, tak to neudělá. Tohle nemůžem chtít po tobě, nemůžem to chtít po nikomu z fondu. To musí chtít ten poradce, a pokud u té věty bude jakékoli problém, tak to musí padnout na hlavu toho poradce, to nemůže udělat nikdo z fondu.“*
- II. *„A ten největší problém potom vzniká tak, že samozřejmě v okamžiku, kdy není ten centralizovaný systém, to znamená tak, jak jsme se domluvili s Pavlem, tak se potom stane, že tam nic nezůstane, kradou všichni, to je ten okamžik, kdy potom ten systém bují. Kdežto když si to vezmeš, nastavíš systémová pravidla, nastavíš klíčové lidi, tak ty víš, že ty peníze, který se tady hýčkaj, tak neskončily někde jinde, prostě jdou na tu věc ... protože to má jeden centralizovaný systém.“*
- III. *„To co jsem udělal, a teď to není jakoby ospravedlnění jako toho, jak říkám. Já jenom v zásadě to, co vnímám, že v rámci politiky je tý špíny strašný množství, ale strašný. A to, co jsem zažil v Lesích vedle Pavla (Drobila), kde se fakt jako by ale opravdu to byly krádeže za bílýho dne. Člověk, když udělá aspoň něco, tak významně pomůže. A to je to, co s čím jsem v okamžiku, kdy jsme s Pavlem řešili jeho fungování a podobně... A v zásadě pro toho Pavla, aby měl někdy šanci být prostě premiérem, (nesrozumitelně) tak on bez toho, že prostě pro tu stranu mimo jiné i vydělá peníze, to znamená, aby jinými slovy ta strana mohla být dál. To je prostě o tom, že když vezmeš rozpočet na mediální kampaň na úrovni 130ti milionů korun, které deklarují strany, tak zjistíš, že ta mediální kampaň stála dvě a půl miliardy. A teď si samozřejmě říkám: ano, není to správný prostě, že víceméně se z těchto věcí musí potom financovat tohle. Ale děje se to všude na světě. A když ten člověk nebude mít možnost tam být, tak neudělá nic dobrého. Jinými slovy prostě, opravdu to budou loupeže za bílýho dne.“ (NFPK, přepis rozhovoru Knetig – Michálek)*

Z citací vyplývá několik zásadních skutečností typických pro systémovou korupci:

- korupční systém je postaven jak na vnějších aktérech, tak na spolehlivých lidech uvnitř veřejné instituce,
- korupce je silně rozšířena v řadě státem ovládaných veřejných institucích,
- nelegální zisky a provize slouží k černému financování politických subjektů,
- mezi aktéry neexistují žádné etické zábrany, jde v zásadě jen o konkurenční boj: když nelegální rentu nezískám já, získá ji někdo druhý.

Přitom krokově chystanou, ale nakonec neuskutečněnou operaci, přibližuje zjednodušeně následující schéma:

Schéma 8 Manipulace na Státním fondu životního prostředí (Knetig vs. Michálek)



zdroj: vlastní zpracování

Ze schématu jsou opět dobře patrné obě časové fáze, typické pro systémovou korupci. Tedy vstupní příprava deformace budoucí veřejné zakázky v paralelním mocenském centru (čas T_0) a následně korupční dělení nelegálních zisků, v tomto případě financování ODS a kariéry ministra Drobila (čas T_4). Dalším typickým systémověkorupčním rysem (Caiden & Caiden 1977; Langr 2013, 2014) je i „odměna“ pro Michálka v okamžiku, kdy se tento aktér postavil do role whistleblowera a seznámil s případem novináře i některé politiky. Ministr Drobil mu v rozhovoru 9/12/2010 nabídl dvě možnosti: buď nucený odchod ze SFŽP, nebo povýšení na svého náměstka. Michálek si vybral podle svého – podal trestní oznámení. Ze SFŽP byl nakonec tak jako tak odejit, a to 14. prosince, kdy ho Drobil z funkce ředitele odvolal, stejný den ministr zrušil i poradenskou smlouvu s Martinem Knetigem. Sám sebe tím už ale nezachránil, musel pod tlakem rezignovat hned následující den. Na SFŽP však pokračovala personální čistka i v prvních měsících roku 2011 za ministra Tomáše Chalupy (ODS); ve fondu musely skončit i další osoby, které si tam přivedl sám Michálek. Systém potřeboval vyčistit od „nespolehlivých“ lidí, aby mohl dál nerušeně pokračovat v dobývání renty?

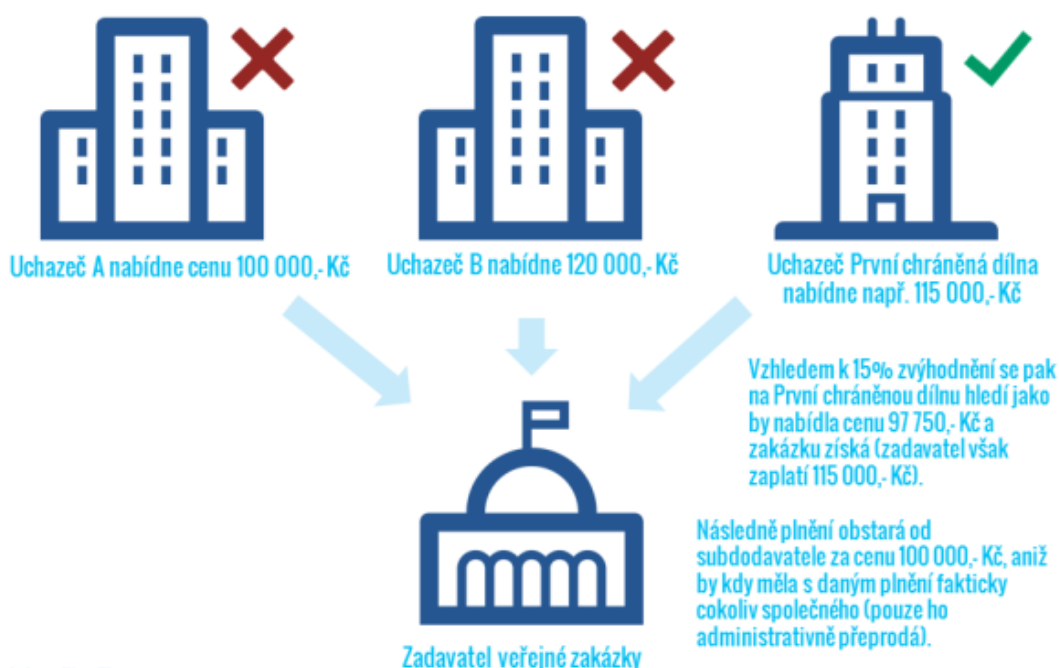
Samotné vyšetřování kauzy se pak protáhlo na další tři léta, nepřineslo ale žádný konkrétní výsledek. Soudního osvobození za nepřímé úplatkářství, resp. zastavení vyšetřování za podezření vydírání a podplácení se dočkal jak Knetig (duben 2013), tak Drobil (červen 2012). Je otázkou, jak mocné důkazy potřebuje český justiční systém shromáždit, aby dotáhl velkou korupční politickou kauzu ke zdárnému konci. Odpověď poodkrývá článek *Zničte dokument číslo 1439*, který v investigativním časopisu Respekt vyšel v květnu 2011. Autoři v něm poukazují na interní dokument Městského státního zastupitelství v Praze (3 KZN 1439/2011), které dohlíželo oba případy, ingerovalo do práce dozorujících žalobců z nižší instance a dávalo jim návod, resp. pokyny, jak případ Drobil „správně“ nahlížet s cílem vyšetřování zastavit. (Respekt 21: 17-21)¹² Jinak řečeno, často nejde o kvalitu důkazů, ale způsob, jak je vyšetřování vedeno a dotaženo do konce. Možné účelové propojení politické a justiční sféry (státní žalobci, soudní systém) na bázi organizovaného zločinu je přitom také signifikantním rysem systémové korupce.

¹² Jde o tzv. negativní pokyny mezi hierarchicky nejbližšími postavenými státními zastupitelstvími. Blíže o tom pojednáme v kapitole 4.

3.3.4 Kauza První chráněná dílna

Zcela specifickou justiční kauzou, kterou jsme do dizertační práce rovněž zahrnuli, je materie kolem První chráněné dílny z Ústí nad Labem (PCHD). Autora na ni upozornil pracovník Transparency International (TI); tato mezinárodní organizace ostatně případ dlouhodobě sleduje a rozkrývá. V zásadě jde o masivní manipulace s veřejnými zakázkami prostřednictvím specifického dodavatele – chráněné dílny, které měly dle § 101 zákona o veřejných zakázkách 137/2006 Sb. při hodnocení cenových nabídek jako soutěžitel automatické 15% zvýhodnění v podlimitních veřejných zakázkách. PCHD tak vstupovala do těchto soutěží ve spolupráci se svými subdodavateli (dle nového zákona se jedná o poddodavatele) velmi aktivně a získávala často zakázky, do jejichž plnění bylo možno zdravotně hendikepované zaměstnance zapojit asi jen stěží: dodávka traktorů či rypadla, dopravního značení či svodidel, kuchyňských technologií apod. Schematicky byl přitom celý obecný systém samotného získání zakázky prostřednictvím § 101 velmi jednoduchý a na první pohled z formálního hlediska naprosto legální:

Schéma 9 Zadávání při uplatnění § 101 zákona 137/ 2006 Sb.



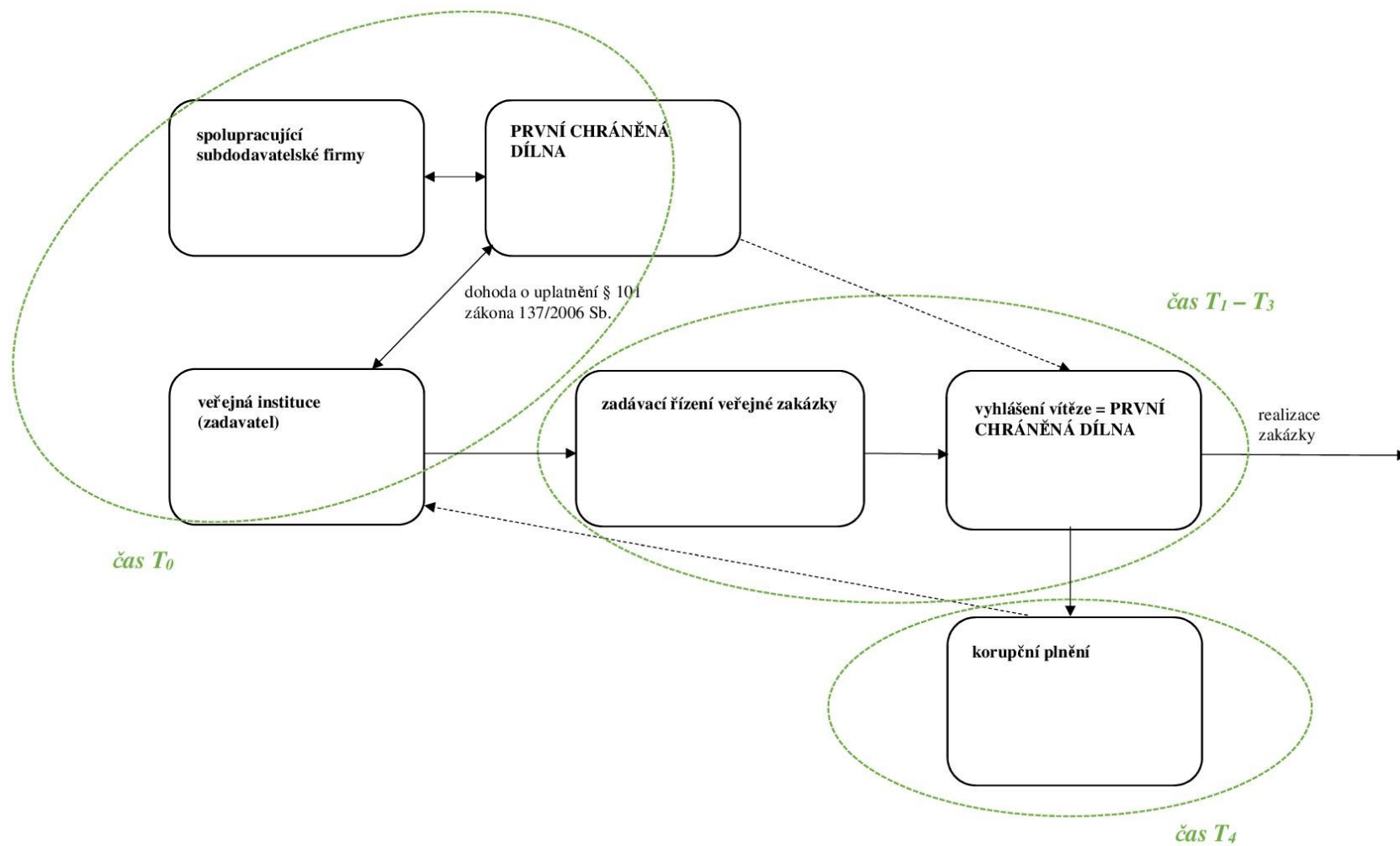
zdroj: TI (<https://www.transparency.cz/prvni-chranena-dilna/>)

Pracovník TI popsal autoru práce systém kolem PCHD takto: „Pro mě byla fascinující kauza s Horáčkem ze severních Čech, je ve vazbě – možná do toho modelu (autorova

modelu systémové korupce – pozn. aut.) trochu zapadne. Tento člověk a kolem něho firmy, které si na sebe navázal, uměl to s různými stranami. Dokázal využít nejprve otázku zaměstnávání postižených, takže si založil chráněnou dílnu, kde začal se nabízet jako prostředník pro firmy a využíval bodové zvýhodnění v soutěži. Začal chodit za firmami a říkat – pojdte to dělat přese mě, budete můj prakticky stoprocentní subdodavatel, já budu ten, kdo bude podávat nabídku jako PCHD, ale o 15 procent levněji, a tím porazíme na cenu konkurenci. Začal to jet ve velkém, přes ně protočil třeba za rok půlmiliardu. On jako vítěz nedělal nic, jen profakturoval provize. Fakt geniální vlastně. Bizár. On tam nějaké postižené zaměstnával, dostával na ně dotace od ÚP, ti tam ani nechodili. On inkasoval provize, uchazeči si připravili nabídku, on to hodil jen na svůj hlavičkový papír PCHD a rozjel to velkém. Dodávali od vlaků po IT. Vůbec to nedávalo smysl. Ta možnost zvýhodnění se teď ztížila (s účinností zákona ZZVZ 134/ 2016 Sb. – pozn. aut.). Snažili jsme se to zastavit, ale bylo to extrémně složité a narazilo to až letos před létem (tj. v roce 2018 – pozn. aut.), kdy u zakázek na pražské nemocnice tam policajti dokázali ty lidi nahrávat. Vydíral tam snad i zadavatele, nebo se jimi nechal uplácet a je obviněn z masivního korupčního systému, který sahá na spoustu zadavatelů. ... Našel díru na trhu, řečeno cynicky, bylo to absurdní – PCHD málem dodávala vlaky, ale bylo těžké tam najít primární nelegálnost. To by asi zapadalo do modelu. Měl na začátku obrovské množství dohod, jednak s těmi uchazeči, které obcházal nebo jeho lidi, někdo ho třeba vyhodil, někdo třeba ne, zároveň musel kontaktovat zadavatele a musel mít zajištěno, že tam bude ta možnost zvýhodnění postižených mít nastaveno (fáze T₀ – pozn. aut.), pak to začalo procesně běhat (fáze T₁ až T₃ – pozn. aut.) a tady začaly běhat ty provize, různé formy úplatků a fiktivních smluv (fáze T₄ – pozn. aut.), které šly na jeho firmy, protože kvůli tomu to celé se dělalo.“ V letech 2014 – 2016 PCHD tímto způsobem získala z veřejného sektoru 394 zakázky za bezmála miliardu korun. (Analýza TI 2017: 2).

V rámci našeho systémověkorupčního modelu lze tedy detailně systém První chráněné dílny zobrazit takto:

Schéma 10 Systém veřejného zadávání kolem První chráněné dílny



zdroj: vlastní zpracování

Pro potřeby našeho výzkumu jsou pochopitelně podstatné obě systémověkorupční fáze zadávání, jak je pracovník TI v rozhovoru zmínil. Tedy T₀, v jejímž rámci se uskutečňovaly tajné dohody, do jakých soutěží PCHD se svými subdodavateli vstoupí, a rovněž dohody se zadavateli (veřejná instituce), že zadávací řízení bude obsahovat možnost zvýhodnění dodavatele zaměstnávajícího více než 50 % zdravotně postižených. A samozřejmě fáze T₄, v níž se komplici dělí o nelegální zisk. V případě PCHD musíme nutně předpokládat komplicitu zasahující do veřejné instituce (zadavatel zakázky), kam by také z logiky věci měla směřovat část nelegálních provizí. Jen spekulovat lze i o napojení PCHD, resp. její personální vlastnické struktury na různé politické strany – TI zmiňuje ČSSD, Severočeši.cz a ANO 2011. (Analýza TI 2017: 1) Je možné, že tyto spekulace se ještě detailněji projeví ve fázi vyšetřování případu PCHD.

3.4 Zobecnění a závěry z případových studií

Shrňme si stručně alespoň dílčím způsobem výstupy z jednotlivých případových studií. V jejich srovnání s východisky v teoretické části práce přitom dojdeme k souladným závěrům jak u nálezů bid riggingu (I.), u nelegálního zadávání na českých ministerstvech (II.), tak i v justičních kauzách (III.). Ve všech třech případech totiž nalézáme analogie s našimi vstupními modely zadávání v prostředí systémové korupce, především pak v existenci korupčních časových fází T_0 a T_4 , a také v existenci definovaných korupčních rizik.

V souvislosti s justičními případy také přinášíme výstupy z rozhovorů s experty z nejrůznějších společenských oblastí, jejichž cílem bylo potvrzení/ nepotvrzení validity navrženého modelu fungování veřejného zadávání v prostředí systémové korupce v České republice a následně získání poznatků pro návrh teoretických východisek možné protikorupční politiky. Závěry z rozhovorů jsme tomuto strukturálnímu členění podřídili: komentáře k modelu fungování a věcem souvisejícím předkládáme v této kapitole, vlastní protikorupční návrhy pak v kapitole 4.

(I.) Ve vztahu k výzkumné otázce je především třeba říci, že jednotlivé vzorce bid riggingu, tedy falšování soutěží na základě předem smluvených korupčních dohod, jsou v českém prostředí velmi hojně zastoupeny a případy, které v předchozích letech vyšetřoval ÚOHS, jsou patrně jen špičkou ledovce. Ukazuje to na široké možnosti soutěžitelů a spřízněné veřejné správy obcházet zákony a organizovat prostředí veřejného zadávání ve svůj prospěch. To potvrzuje i předpoklad, že uzavírání koluzních dohod se českým firmám stále vyplatí, protože pravděpodobnost jejich odhalení zřejmě není příliš vysoká, byť následné finanční postihy mohou být i drakonické. Analyzujeme-li, na základě jakých podnětů zahájil ÚOHS ve všech 15 případech vyšetřování, zjistíme, že 4x šlo o jeho vlastní aktivitu, 5x na základě podání jiných státních orgánů či institucí, 3x policií (na základě předchozího anonymního ohlášení), 2x regionální radou regionu soudržnosti a 1x na základě anonymního ohlášení, doručeného přímo úřadu. Je tedy zřejmé, že možnosti uzavírat dohody o bid riggingu, které jako projev systémové korupce mají značný vliv na plýtvání veřejných zdrojů, mohou v ČR být takřka bezbřehé. Bid rigging lze jednoznačně označit jako součást fáze T_0 veřejného zadávání, kdy mimo

formální struktury veřejné instituce dochází ke korupčním dohodám o tom, co se bude kontrahovat, kdo zakázku získá a jaké bude následné dělení korupční renty v reálném čase T_4 . Jednotlivé případy také ukazují, že nelegálním plněním nemusí být jen přímý finanční zisk, ale třeba i poddodávky.

(II.) Pokud jde o analýzy případů NKÚ, můžeme shrnout, že na úrovni českých ministerstev není nelegální zadávání veřejných zakázek nijak výjimečným jevem. Přidělování velkých zakázek v objemu stamilióňů a miliard korun jednomu předem vybranému uchazeči je přitom významným rizikovým faktorem systémové korupce. V případě ministerstev je nutné předpokládat – jakkoli nelze v autonomních situacích pominout ani možnost nedbalosti či nedostatečné odborné kapacity, že nemůže jít o individuální pochybení několika málo jedinců, ale musíme naopak předjímat propracovaný systém, v němž hrají roli úředníci a politici jako příjemci následného nelegálního plnění (v čase T_4) i soukromý byznys jako hlavní aktér dobývání renty. V případě ICT zakázek navíc státní správa stále hlouběji upadá v dlouholetou závislost na dodavatelích služeb (vendor lock-in). V obou záležitostech jde nepochybně o obrovské plýtvání veřejnými zdroji, jimiž při hospodárném, efektivním a účelném využití bylo možné pokrýt financování jiných politik a veřejných potřeb.

Jak se také ukazuje, efekt vendor lock-in je zde souběžně silně provázán s rizikovými faktory state capture a business capture. Zadavatelé (orgány státní správy) se totiž v takovém případě jednoznačně ocitají v zajetí soukromého byznysu, přičemž závislost je ale vzájemná – státní správa je dlouhodobě závislá na dodávkách služeb a technické podpoře jediného konkrétního dodavatele, který stojí se svým vstupním produktem (software, licence apod.) na začátku celého řetězce (state capture), byznys je zase závislý na veřejných financích, které mu napřímo a v atraktivním objemu poskytuje státní správa, a často je nucen pro stálý přístup k těmto zdrojům nabízet nelegální protiplnění (business capture). Ve všech zmíněných případech česká státní správa institucionálně selhává a je v oblasti zadávání privatizována soukromými zájmy.

(III.) Přestože vybrané justiční kauzy tvoří jen zlomek případů, které se v posledních letech v České republice vyšetřovaly, nebo dosud vyšetřují, lze označit za pravděpodobné, že velmi názorně popisují možný obecně platný základ modelu

systemověkorupčního zadávání veřejných zakázek (jak také potvrdili respondenti R1, R2, R3, R5, R6, R7). Podle respondenta R3 lze přitom v posledních letech v Česku sledovat i postupnou transformaci systémové korupce na obecní a krajskou úroveň, tedy dochází k určité decentralizaci fenoménu, jak jsme ostatně uvedli již v teoretické části práce (Stefes 2004; Ateljevic & Budak (2010). R3 postuluje: „... z poznatků, které máme, se ukazuje, že se část toho problému přenesla do těch krajských a obecních zakázek, spíš bych ještě řekl, že tato schémata nejvíce fungují v takových těch městech, která jsou bývalá okresní města a vyšší. Tam už jsou zajímavé zakázky, tam je to bez nějaké velké kontroly veřejnosti, novinářů, probíhá to celkem bez zájmu, nemůže na to přijít NKÚ. Pokud to nejsou evropské dotace, tak to v zásadě ani nikdo moc nezkontroluje, spoléhá se na činnost kontrolních výborů a případně teda činnost té veřejnosti, což příliš nefunguje. Takže tam si myslím, že to schéma platí, na té centrální úrovni došlo k nějakému posunu ... Ale bohužel tím, že se ta korupce zase víc decentralizovala, tak ono je to vlastně víc na škodu, protože bojovat s tou hydrou na tom jednom místě bylo snazší, bylo jednodušší získat pro to místo podporu těch občanů a toho veřejného mínění. Kdyžto takhle když chytanou někde starostu, že si někde něco domluvil na nějakém městě, tak prostě se to vždycky vydá jako selhání jednotlivce nikoli jako ta systémová korupce, to si myslím, že vlastně zhoršuje tu situaci.“

Převědeme-li vybrané justiční případy do binární matice, definované v kapitole 2, získáme následující výstup:

Tabulka 13 Matice pro analýzu systémové korupce v justičních případech (přítomnost prvku: ANO = /; NE= X)

↓Prvky analýzy/ Druh kauzy →	Liberec (do 2010)	MO ČR (90. léta)	Rath	Pandury	SFŽP*	PCHD
přítomnost paralelní struktury s přímým vlivem na veřejnou zakázku (rozhodovací role)?	/	/	/	/	/	/
předem sjednané dohody o veřejné zakázce?	/	/	/	/	/	/
přítomnost zprostředkovatele/ prostředníka, který spolurozhoduje o přístupu k veřejné zakázce?	/	/	/	/	/	X

formální zadávací proces? (selhání veřejné instituce)	/	/	/	/	/	/
nelegální zisky? (jednotlivci, firmy, politické strany, zprostředkovatelé aj.)	/	/	/	/	/	/

* platilo by v případě dokončené realizace procesu

zdroj: vlastní zpracování

Všechny uvedené případy spojuje přítomnost systémověkorupčních fází veřejného zadávání, tj. T₀ a T₄, tedy předem sjednané nelegální dohody a následné dělení korupčního zisku mezi komplice. Souběžně zakázky provází selhání veřejné instituce (zadavatel), jehož role je omezena do zcela formální podoby administrátora. Zadavatel jako takový tak nemůže přímo ovlivnit konečný výběr dodavatele, protože o tom již bylo rozhodnuto ve vnějších paralelních strukturách. Důležité je i zapojení zprostředkovatelů, kteří mohou vytvářet předpolí pro nejrůznější soukromé subjekty při vyjednávání se zadavatelem (ministerstvo obrany, SFŽP), nebo naopak působí jako veřejnou institucí najatý subjekt, který provází celým zadávacím řízením a je schopen spoluprací s budoucími dodavateli/ poddodavateli připravit dokumentaci na klíč. A tím efektivně zúžit prostor pro podání nabídky. Zprostředkovatel v tomto případě samozřejmě působí zcela ve shodě s dohodami, které jsou učiněny v časové fázi T₀, a inkasuje za to následně svůj díl zisku.

Uvedené případy přitom ukazují rozmanitost úrovní, na jaké k systémové korupci může docházet či dochází. Neomezuje se pouze na nejvyšší patra politiky a státní správy, ale i na územní samosprávu a lokální politiku. Všechny případy rovněž jako červená nit prolíná nelegální financování politických stran, přestože v případě První chráněné dílny to zatím můžeme jen předpokládat. A konečně stejně pestré je i korupční plnění pro jednotlivé komplice: od obrovských finančních částek (pandury), přes nejrůznější kariérní nabídky až po systém poddodávek pro spřízněné právnické osoby.

3.4.1 Výstupy z výzkumu v kontextu rozhovorů s respondenty

Vraťme se nyní detailně k samotným rozhovorům s experty. Někteří respondenti v zásadě upozorňují na dva možné aspekty, s nimiž je třeba v praxi při analýze systémověkorupčního chování počítat: jakkoli je zcela zásadní a poměrně nezpochybnitelná linie *byznys – elitní politici, resp. politické strany*, v některých případech nemusí dojít k zapojení byrokratického aparátu či zadavatele do korupčních dohod (respondenti R3, R6, R7). A za druhé je třeba u úředníků také vnímat možný rozdíl mezi účelově nekalým jednáním a tím, kdy jde o jejich nedbalost či výsledek zjevné informační asymetrie vedené z byznysových struktur a v jejich vlastní prospěch. Například respondent R7 uvádí: *„Když se podívám na ty věci, tak si myslím, ale může to být případ od případu, že fungování (systémověkorupční sítě – pozn. aut.) se může obejít bez úředníků. Což podle mého byl i případ Středočeského kraje. A ten důvod je v tom, že buď zadávací řízení je připraveno poměrně dobře, nebo je tam informační převaha těch přípravných – (když) budete mít zakázku na nějaký informační systém, který si tam budete chtít dostat, tak ve své podstatě, kdo nejvíc zná ty technikálie? Firmy. Úředníci nemají technickou ani odbornou kapacitu tomu oponovat. Tzn. jim teoreticky může přijít dokument, který jim přijde úplně normální, a nevidí tam žádný problém. Druhá věc, samozřejmě řada těch úředníků nechce jít do konfliktu s politickým vedením; pak máte úředníky, kteří myslí, že dělají něco, co politická realita chce. Často to ani není pravda, ale máte řadu lidí, kteří velice ochotně slyší trávu růst.“* Podobně uvažuje respondent R6, podle nějž *„velmi úzce třeba kooperuje projektant, dodavatel stavby a technický dozor a tím pádem tímhle modelem můžete spustit nějaký produkční mechanismus, aniž by ten objednatel do toho byl zapojen a on je v podstatě obětí. Tím, že jsou tady na tom složité předpisy, že nemá kapacitu, že třeba personálně trpí a i třeba díky tomu, že nefunguje dobře služební zákon, že ten aparát není schopen mít jako kmenového zaměstnance schopného aťáka, schopného projektanta, právníka, tak se všechno řeší outsourcingem. On ten neúměrný outsourcing může spustit celou tu korupci, aniž by tam někdo z vnitřku řekl: Hele, chci do toho jít a chceme to ohnout.“*

Respondent R3 zase míní, že v období administrativní přípravy zakázek musí docházet k určitým konzultacím mezi byrokratickým aparátem a potenciálními dodavateli, aby si vyjasnili technické požadavky či schopnosti firem, *„což znamená, že je velmi obtížné v této fázi odlišit nekalé jednání od takového toho přirozeného, kdy člověk, který má o něčem rozhodnout, tak musí být informován, musí mít znalosti.“* Respondent R9 naopak

na základě svých dlouholetých zkušeností z veřejné žaloby upozorňuje, že v řadě případů typicky docházelo/ dochází k primárnímu propojení byznysových struktur a úřednického aparátu. „... v mnoha trestních věcech vykazovala personální struktura znaky zapojení nejméně dvou skupin, a to investorů v nejobecnějším slova smyslu usilujících o pozici dodavatelů a skupin úředních osob disponujících rozhodovacími pravomocemi.“

Respondent R7 souběžně přináší jako hypotézu ještě jeden aktuální pohled na personální obsazení paralelních sítí, totiž poměrně intenzivní vstup podnikatelského sektoru do samotné politiky – jde typicky o progresivní zájem zástupců hnutí ANO 2011 o vlastní politický prostor. Podle respondenta R7 to může být reakce na to, že po zatčení Davida Ratha mohl být námi předkládaný model zadávání v prostředí systémové korupce z hlediska své struktury v některých případech modifikován. A že dobytelné renty z byznysových struktur hledají jiné způsoby, jak si uchovat své původní zdroje nebo nalézat jiné, a to přímou účastí při tvorbě veřejných politik: „*Ten přesun firemních představitelů do politiky jako reakce je moje impresie, hypotéza. Jakože se snažíte najít nějakou jinou cestu – buď jdete tímto způsobem a chcete si to dělat dál, ve své podstatě nelegálně, nebo tam jdete z toho důvodu, že chcete, aby ty právní předpisy byly ty, které vyhovují vám ve smyslu dotační politiky atd. Hledáte jakoby jinou cestu, jak dojít z toho tu rentu.*“ V takovém případě pak dochází k personálnímu propojení byznysových a politických struktur, kdy podnikatelé přebírají do svých rukou i politické procesy a tvorbu veřejných politik, aby je přizpůsobili svým cílům. Tuto hypotézu v podobě politické sítě stručně rozpracováváme v kapitole 4 na příkladu vlády Andreje Babiše. Je ale možné, že analogicky může fungovat i v menším měřítku, tedy v územní samosprávě. Tezi o tzv. korupčním původu zákonů už ostatně nalézáme u Gardinera (1993), Philpa (1997) či Sajó (2002). Jejím podstatou je to, že politici mají zájem schvalovat takové normy (a také je často schvalují), které vycházejí vstříc různým zájmovým skupinám, nikoli však společnosti jako celku. (Langr 2013) Respondent R3 přitom uvádí konkrétní příklad z prostředí ministerstva školství: „*Typicky na ministerstvu školství někteří náměstci se ani netajili tím, že pocházejí z toho prostředí a v zásadě netajili se tím, že tam jdou hájit zájmy konkrétních lidí nebo konkrétního byznysu. A to pronikání samozřejmě bylo do té struktury velmi hluboké, to nebylo jenom na úrovni toho náměstka, což pořád ještě, ... tak potom to samozřejmě pronikalo do těch struktur dál.*“ Nemusí přitom jít jen o legislativu či přímou účast byznysu na tvorbě zadávací dokumentace, jak jsme se přesvědčili třeba na Rathově příkladu, kde se na zadávací dokumentaci, dodávané jako služba externím

zpracovatelem, podílely i samotné firmy – budoucí dodavatelé či poddodavatelé. Dobyvatelé renty mohou v zásadě ovlivňovat i vstupní podpůrné dokumenty pro plánování investic či čerpání nejrůznějších dotačních titulů (zadávací dokumentace, analýzy, koncepce, strategie, dotační pravidla, zákony). „*Takže myslím si, že prostě nemáme dobrou analýzu, pokud tu analýzu někdo objedná, tak už se na tom začnou ty struktury paralelní podílet, začnout do toho prostě dávat ty věci, který chtějí. Ta analýza samozřejmě nevzniká ve spolupráci s tou politickou reprezentací, protože ta na to nemá čas, chuť ani znalosti, vědomosti. Takže to probíhá tedy takhle na této úrovni no a už se do toho dostanou věci, který jsou špatně a vy si řeknete, že tady přidáme ty nezávislé akademiky. Ale ono to velmi často funguje tak, že oni jsou již v té paralelní struktuře tady anebo je velmi brzy ta paralelní struktura koupí taky, což je třeba současný složení legislativní rady vlády, tam ti někteří lidi mohli nosit už montérky s nápisy těch firem, který tam jsou, to je prostě hrozný. Přitom to je vrcholnej orgán, dříve byl velmi váženej, byli tam lidi opravdu na úrovni, neříkám, že někde něco, ale opravdu rozhodně to nebylo tak, aby se to tak rozmohlo jako dneska.*“ (respondent R3)

Respondent R2 pak potvrzuje jeden z klíčových aspektů systémové korupce ve veřejných zakázkách, totiž zjevný praktický rozpor mezi zákonností procesu veřejného zadávání a faktickou neúčelností a neefektivitou zakázky. Jinak řečeno, v rámci systémové korupce se často soutěží a investují služby a dodávky, které ve skutečnosti nemusejí sloužit k uspokojování potřeb veřejného zájmu, resp. jsou shora za obecně prospěšné a nezbytné vydávány, přičemž ale primárně naplňují cíl soukromý. „*...zákon se snaží ošetřit průběh zakázky samotné, ale ta předpříprava, která není ani obsahem zadávání z hlediska zákona, je nepostižitelná. A tam se vytváří to budoucí gros zakázky, protože když je ten zadavatel s tím, s kým se domlouvá, hodně šikovný, tak v té předpřípravě dokáže připravit tu zakázku tak, aby byla souladná se zákonem – technicky souladná, tj. procesně, nikoli sledováním výsledků, ten popírají od samého začátku – ale přesto je odsouzena k tomu popřít účel veřejné zakázky. Pokud to předpřipraví hodně dobře, pak nastává efekt, že procesně byla zakázka v pořádku, ale dosažený efekt je chybný. A to je věc, kterou jsem velmi často diskutoval, když jsem měl možnost připomínkovat zákon o zadávání, tj. že nemá smyslu, resp. nesplní svůj účel, když se bude soustředit na procesní stránku a nebude se soustředit na výsledek. Pokud se bude soustředit na lhůty a povinnosti procesního charakteru, tak pokud tam máte tu předpřípravu, jsem schopen to obejít, resp. naplnit a stejně nesplnit účel veřejné zakázky. Ty by měly být posuzovány podle výsledku,*

nikoli procesu, ale vtělit to do zákona je těžké.“ Podobně argumentuje respondent R1: „Co je zvláštní, že zadávací řízení u nás je natolik svázáno procesními pravidly, že všichni mají tendenci říkat, že jsme svázáni zákony, máme systém kontrol, zákon nás vede řízením. Ale on vůbec není schopen odstínit, pokud někdo do systému vloží úplně pokroucená data nebo pokroucený požadavek. Potom se dostáváme do toho, že zákonně to vypadá v pohodě, a ani ÚOHS nebo kdokoli další tomu nemá moc co vytknout. Jiné typy kontrol vč. veřejnosprávních můžou krčit rameny, jestli to bylo použito efektivně, ale zdravý rozum to moc nepobírá. To trochu vede k tomu, že ÚOHS řekne, tato zakázka byla splněna standardně, nikdo nebyl diskriminován, všechny lhůty byly ok a nechá to. Potom po nějaké době přijde NKÚ a řekne, že tento program vedl k neefektivnímu nakládání s penězi, byť to formálně probíhalo v pořádku. To je hrana mezi pravidly a dobrou praxí.“

Za typicky neúčelné veřejné zakázky s korupčním pozadím posledních let přitom respondenti označují například stavbu dálnic, sociální reformu MPSV za ministra Jaromíra Drábka, případ Davida Ratha, nákup pandurů aj. V případech posledních dvou, které jsme detailně zkoumali, se přitom ukázalo, že z hlediska souladu se zákonem byla administrativní fáze zadání a vyhodnocení zakázky patrně zcela v pořádku. *„Takže pro mě je ještě jako ten klíč ještě to, jestli předtím je výběr a ovlivňování toho, kde je ta mezera na trhu, ve smyslu, kde se velmi jednoduše dá vydělat. Což já za klasický případ tohoto typu považuju třeba Drábkovu sociální reformu, kde nešlo vůbec o reformu, šlo jenom o to, jak dostat peníze ven, ta reforma nebyla podstatná. Cílem podle mě od začátku bylo dostat přes IT lehce vyveditelný peníze.“* (respondent R5) Podobně respondent R3 hodnotí výstavbu dálnic: *„Já jsem si tady nachystal ten příklad o těch dálnicích, který říká, že jsme kontrolovali období před rokem asi 2013, kdy cena kilometru dálnice bylo 340 milionu korun, a to následný období průměrná cena byla 152 milionu korun na jeden kilometr. Tady je vidět podle mého názoru to, ... že to je ten rozměr té systémové korupce. Já myslím, že ten případ pana Ratha a ten Buštěhrad byl taky dobře zdokumentovaný, nikoli NKÚ – ale u těch soudů a ti novináři – že vlastně připravovali prodražení té stavby o desítky milionu korun a v zásadě jenom zlomek toho si rozdělovali, zbytek byly ty náklady, které byly s tou korupcí spojeny.“*

Co vlastně v praxi napomáhá tomu, že lze hospodárnost, efektivitu a účelnost veřejných zakázek tak snadno obcházet? Odpověď i podle respondentů R1, R2 a R5 nepochybně

souvisí s neexistencí či podceňováním strategického plánování ve veřejné správě. Tedy s dlouhodobě chybějícími cíli rozvojových investic, které by byly spojeny s odpovídajícím plánem vynakládání veřejných zdrojů. Už jsme výše poukázali na problém samotné tvorby strategií, na níž mohou paralelní struktury přímo participovat. Opačný problém tedy nastává i tehdy, pokud strategie úplně chybí, nebo se její cíle různé úrovně vůbec nenaplnují. „Ten systém se zasukoval, takže už je nefunkční, ale zase to byla schopnost státu nějakou tu investici zrealizovat, pochopitelně když vytknete za cíl, že postaví za příštích nebo v tom volebním období nějaký silnice a nejste schopni projít přes všechny ty povolení a tady ty záležitosti, tak pochopitelně se vždycky zdůvodníte, proč ty vlastní koncepce nemáte, protože je těžký dělat koncepce, když vlastně sám nevěříte, že něco zrealizujete. Třeba dopad vodní cesty, tam bylo vynaložených skoro 2 miliardy korun na nějakou stupeň, kterej k ničemu není, pokud to nebude pokračovat, nikdy to asi pokračovat nebude, já si neumím představit, že by to někdo prosadil. Vezměte si jadernou energetiku, ty debaty, to bude asi největší tendr v historii toho veřejného zadávání, ale nepochybně tam stát má minimální ručení, nějakou intervencí bude zapojen a zase vůbec se tohleto nedovedu představit, jak tohle může proběhnout, ... nezminili jsme armádní zakázky, tam co ministr, tak zrušení všech těch rozjetých věcí, který tam udělal ten předchozí, takže zase dělat nějaký koncepce, když víte, že tam jste na 2 – 4 roky je takový problematický. Neříkám to jako omluvu, ale že v tomto se ta situace zhoršila. Snahou této vlády je, aby vypadala akčně, aby vypadala schopná, aby vypadala schopná věci řešit, řídit stát jako firmu, tak oni skáčou z jednoho na druhý, aby pořád stříhali pásky, něco prostě dělali a je jedno z toho pohledu jejich, jak koncepční to je, ale nahrává to těm strukturám, které se kolem toho motají a které ten proces nějak ovlivňují ... To, co je problém, tak je problém těch strategií, toho, co s tím systémem dál udělat zásadního, tam prostě k žádnému zásadnímu zlepšení ne že nedochází, ale zhoršuje se. Je pár oblastí, kde jsou náznaky, že ty konkrétní lidi, co se o to starají, tak mají sami chuť to napravit, ale často se opatření schválí, že se objedná někde za 5 milionu strategie a ta se schválí a pak my, když to jdeme po pěti letech kontrolovat, tak zjistíme, že prostě jsou tam napsané věci, který on i sami nedodržují a ani nevědí, že je tam mají.“ (respondent R3)

Respondent R6 zase poukazuje na nefungující interní kontrolu, která by podle něj jinak musela nesrovnalosti ve veřejných zakázkách odhalit. „Kdyby ta interní kontrola byla kvalitní, předběžná, tak by se odhalilo, že prostě u nějakého výdaje se netestovala potřeba, netestovalo se splnění těch principů 3E, v podstatě ten výdaj jako není vůbec

připravený na to, aby se spustil. Takže podle mě se dá jako celkem jasně tvrdit, že interní kontrola nefunguje...“

V rozhovorech s respondenty ale rezonuje ještě další zásadní věc, totiž jedna z důležitých příčin, na niž jsme již upozornili v empirické části práce, proč k systémové korupci vlastně dochází. Jde mnohdy o nelegální financování politických stran, o vyvádění prostředků z veřejných zdrojů na každodenní činnost stran, ale především na předvolební kampaně. *„Podívejte se, tady byl zaveden systém v těch 90. letech a těch prvních 20 roků tady byl zaveden systém, který z těch veřejných zakázek a obecně z těch fondů veřejných prostě dobýval tu rentu alespoň se zdůvodněním, že to je na podporu činnosti politických stran. Ty odrazy toho byly zřejmé, když Pavel Bém kandidoval v nějakých těch volbách a získal přes 50 %, tak oblepil celou Prahu billboardy a měl tak masivní tu kampaň, že prostě bylo zřejmé, že tu kampaň nelze financovat z těch legálních zdrojů. To bylo naprosto zřejmé. Na druhou stranu potom případ pana dr. Ratha, tak na něm díky těm odposlechům a toho projednávání u soudu bylo vidět, že pokud něco z toho mělo končit v jeho politické straně, tak to byly asi marginální částky oproti tomu celkovému objemu.“* (respondent R3). Podobně uvažuje i respondent R7; i podle něj jsou předvolební kampaně – zejména pak billboardový marketing, který roste ve spirále a je nejnákladnější kapitolou financování politických stran, jádrem problému. Tu už strany nejsou schopny v reálu krýt jen ze státních příspěvků a jdou tedy cestou nelegálních zdrojů.

4. Jak na systémovou korupci?

Na jednoduše položenou otázku, jak léčit/ potírat systémovou korupci, neexistuje stejně jednoduchá či uspokojivá odpověď. Natož recept, který by byl univerzálně využitelný. Pregnantně to shrnují autoři göteborgské školy: „...budeme potřebovat jednu teorii/ model k tomu jak se poprat s korupcí pro každý kontinent, zemi nebo dokonce možná i pro každou vesnici. Tak bude antikorupční přístup podobný tomu, jako když lékař disponuje jednou teorií zvlášť pro každý typ rakoviny a individuálně pro každého pacienta.“ (Persson et al. 2019: 8)

Výše zmíněná citace přitom poměrně spolehlivě implikuje, že takové recepty na potírání systémové korupce zatím nemáme. Byť existují příklady několika málo zemí, jako jsou Švédsko, Hong Kong či Singapur, kde se již podařilo tomuto typu korupce a souvisejícím jevům zasadit smrtelný úder. (Persson et al. 2019; Teorell & Rothstein 2015; Rothstein & Teorell 2015) Sama sociální věda ale v zásadě tápe a není schopna se ve vztahu k systémové korupci shodnout na základním teoretickém fundamentu. Toto vnitřní vědecké pnutí se velmi otevřeně obnažilo v letech 2018 – 2019 na stránkách časopisu Governance v odborné polemice mezi Heather Marquette & Caryn Peiffer (2018) a zástupci göteborgské školy Annou Persson, Bo Rothsteinem & Janem Teorellem (2019). Přístup prvně jmenovaných, v zásadě stoupenkyní teorie principal – agent, lze shrnout do tří závěrů:

1. teorie principal – agent a kolektivní akce jsou vzájemně komplementární, existuje mezi nimi obsahový průnik,
2. vnímejme korupci ne jako problém, ale jako jev řešící nějaký problém,
3. zaměřme se na kořeny korupce (chudoba, slabé politické instituce, slabé vedení aj.) a nikoli na pokusy přímo ji potlačovat.

Marquette & Peiffer vycházejí z toho, že korupce ve veřejné sféře poskytuje aktérům také efektivní a pozitivní řešení jejich problémů, které sama správa nedokáže řešit jinak. A pokud aktérům nejprve nenabídneme jiná řešení, jejichž zavedení neohrozí jejich stávající benefity z korupce (= občanům přístup ke službám, politikům politické přežití apod.), nebudou mít vůli přijmout a implementovat reformu. Jinak řečeno, efektivní antikorupční řešení tedy nesmí stát na přímém potlačení korupce, ale nejprve je třeba porozumět tomu,

jaká řešení korupce poskytuje těm, kteří jsou v ní interesováni, a učinit s nimi dohodu, jak jim tato plnění zabezpečit jinými prostředky. (Marquette & Peiffer 2018: 508, 509)

Persson et al. (2019), autoři implementace teorie kolektivní akce do oblasti systémové korupce, přístup Marquette & Peiffer z mnoha důvodů odmítají. Podle nich jsou obě hlavní teorie korupce vzájemně spíše kontradiktorní, jak jsme ostatně sami vyložili i v kapitole 1. „*Teorie kolektivní akce dokáže vysvětlit, proč různé faktory a řešení, které typicky slouží k redukci korupce dle modelu principal – agent, nejsou funkční v kontextu systémové korupce ... Vědci podporující koncept principal – agent očekávají, že političtí lídři budou mít bez ohledu na kontext zájem na implementaci reformy. Což je podle stoupenců teorie kolektivní akce nepravděpodobné. Důvody nedostatku politické vůle v systémověkorupčním prostředí jsou (totiž) dvojí: očekávaná cena za zrušení (korupčních) pravidel hry je příliš vysoká; očekávané (a reálné) benefity z udržení statusu quo jsou příliš zásadní*“ (Persson et al. 2019: 4, 7). Zejména ale není podle nich možné rehabilitovat korupci jako jev efektivně řešící problémy a ani to jakkoli vzdáleně naznačovat. „*Tato cesta nenese ovoce a neměla by být hodná následování. Především proto, že může dávat politickým elitám, které z korupce těží nejvíce, oficiální výmluvu pro udržování statusu quo namísto mobilizace politické vůle, která podle drtivé většiny vědců a tvůrců politik je pravděpodobně tou zásadní podstatou úspěšných antikorupčních reform.*“ (Persson et al. 2019: 6, 7) Podle nich je také nutné hledat vzájemné inspirace a detailně zkoumat podmínky systémové korupce. „*... jako výzkumníci bychom se měli zaměřit ve větším detailu na to, jak se některým zemím podařilo vybědnout ze systémové korupce, zatímco jiným ne. Jaké měly nezbytné podmínky; kteří aktéři se pokoušeli blokovat reformu; co bylo vnímáno jako relativní, co absolutní, materiálové stejně jako nemateriálové, náklady a benefity reformy pro různé skupiny aktérů; a co se lze naučit z minulých zkušeností, pokud jde o vstupní parametry, načasování, jednotlivé kroky. Taková systematická empirie příčin je nejen tím, co je podle nás nejlepší cestou pro sociální vědy, ale také nejlepším způsobem, jak pomoci mnoha lidem, kteří trpí pod jhem korupce.*“ (Persson et al. 2019: 10)

Z našeho teoretického ukotvení dizertační práce je patrné, že sami považujeme teorii principal – agent pro řešení systémové korupce za nefunkční, protože při neexistenci zásadových principalů, kteří by účinně implementovali protikorupční opatření, se hroutí

její výchozí hodnotový řád. Především je nutné zopakovat nejméně čtyři zásadní rozpory systémové korupce s konceptem principal – agent:

1. systémová korupce nahrazuje celý hodnotový systém veřejné instituce, protože zakládá zcela nové (korupční) normy, zatímco principal – agent pracuje jen s deviací vůči stávajícím sociálním normám,
2. systémová korupce naprosto mění poslání veřejné instituce jako takové; ta se stává agenturou soukromých zájmů, nástrojem pro rent-seeking,
3. součástí systémové korupce jsou instituce formální i neformální (normy, sítě, struktury, nové korupční instituce), zatímco u konceptu principal – agent zůstáváme zpravidla jen na úrovni jednotlivců,
4. principal – agent v zásadě řeší až následky korupčního chování (sankcionování deviantních jedinců principality), jimiž se pak snaží čelit budoucímu korupčnímu jednání. Teorie kolektivní akce ale jde už po příčinách systémové korupce.

Všeobecně se soudí, že jedním z důležitých pilířů nekorupčního státu je zdravé právní prostředí, resp. efektivně fungující právní stát. Už v předchozí části práce jsme ale uvedli, že zákony často uvádějí v život ti samí aktéři, kteří z korupce mohou profitovat, (Gardiner 1993; Philip 1997; Langr 2013, 2014) a že tedy mnohá legislativa může trpět jak vědomými chybami v samotném procesu kreace, tak následně závažnými vadami při implementaci v praxi. (Sajó 2002; Filip 2006; Frič 2012; Uslaner & Rothstein 2012; Batory 2012; Jancsics 2019) Korupce tím právní stát trvale podkopává a snižuje svá vlastní rizika odhalení. V zemích bývalého sovětského bloku a na specifickém příkladu Maďarska pak Batory shrnuje mj. další příčiny jejich neúspěchu při realizaci protikorupčních opatření:

- ✓ existující nedostatek politické vůle – ti, kteří z korupce mají prospěch, těžko vynaloží úsilí na její potírání,
- ✓ vliv zátěže z minulosti – přetrvávání špatného sociálního kapitálu a dědictví neformálních sítí zakládajících nezdravou symbiózu ekonomiky a politiky,
- ✓ zaostávání v účinném přebírání pravidel EU – v postsovětských zemích mají jen malý účinek. (Batory 2012)

Jak si vlastně Česko a jeho lídři stojí v potírání korupce? Podle protikorupční skupiny GRECO Rady Evropy nijak valně. Ze 14 doporučení (opatření na úrovni parlamentu, soustavy státního zastupitelství a justiční soustavy), k jejichž zavedení se zavázalo, totiž

Česko zatím nesplnilo žádné, a postup vlády v protikorupční oblasti tak GRECO hodnotí jako „globálně neuspokojivý“. (Zpráva GRECO 2018: 14)

Tabulka 14 Doporučení GRECO a jejich plnění Českou republikou

Doporučení	Míra splnění
Záznamy ze zasedání parlamentních výborů a pravidla pro lobbisty	nesplněno
Etický kodex pro členy Parlamentu včetně školení	nesplněno
Vymahatelná pravidla pro příjem darů u zákonodárců	nesplněno
Majetkové přiznání zákonodárců včetně informací o rodinných příslušnících	částečně
Posílení dohledu nad střetem zájmů	částečně
Podrobnější pravidla pro výběr a kariérní postup soudců	částečně
Etický kodex pro soudce včetně řešení střetu zájmů	nesplněno
Přísnější zákon řešící vedlejší činnost soudců	částečně
Možnost soudců odvolat se proti kárným rozhodnutím	nesplněno
Podrobnější pravidla pro výběr a kariérní postup státních zástupců	částečně
Reforma jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce a dalších vedoucích státních zástupců	částečně
Etický kodex pro státní zástupce včetně řešení střetu zájmů	částečně
Přísnější zákon řešící vedlejší činnost státních zástupců	částečně
Možnost státních zástupců odvolat se proti kárným rozhodnutím	nesplněno

zdroj: Zpráva GRECO 2018, vlastní zpracování

Jakkoli můžeme diskutovat o tom, zda by některá z nich byla vůbec účinná na úrovni systémové korupce, neplnění vytčených opatření především dobře ukazuje na dlouhodobý postoj českých politických elit, který by se dal v zásadě charakterizovat jako

nedostatek vůle či dokonce nechuť měnit zavedený status quo. A víc než to. Ještě více signifikantní je významný posun ve společenském a politickém vnímání hodnot a rizik systémové korupce, resp. protikorupčních hodnot. Teorell (2007) tento faktor označuje jako korupční paradox: korupce je společností vnímána jako nepopulární (viz výzkumy veřejného mínění v úvodu práce), ale zkorumpovaní politici na své popularitě nic neztrácejí a jsou dál voleni.¹³ Jak jinak si třeba bez další detailní analýzy vysvětlit, že v čele české vlády část společnosti akceptuje trestně stíhaného politika¹⁴, jehož například Evropská komise podezřívá z dlouholetého střetu zájmů ve prospěch konglomerátu jeho soukromých firem?¹⁵ Třebaže to není naším aktuálním výzkumným úkolem, chtěli-li bychom bez hlubšího detailu analogicky srovnat existující českou „vládní síť“ se sítěmi korupčními, jak je zkoumáme v dizertační práci, nepochybně bychom mohli vysledovat následující společné uzlové body:

- ✓ premiér se svým podnikatelským portfoliem jako rent-seeker,
- ✓ ministři za hlavní vládní stranu jako vykonavatelé premiérový vůle a souběžně příjemci z toho vyplývajících benefitů,
- ✓ pokud jsou ministři odstraněni od moci, přestávají být komplici a stávají se de facto otevřenými odpůrci – viz např. Karla Šlechtová, bývalá ministryně pro místní rozvoj¹⁶,
- ✓ KSČM, která drží menšinovou vládu u moci a požívá za to benefitů institucionálního komplice – mj. pocit, že po 30 letech může „být u toho“, čímž ovlivňuje i personální složení vlády a vládní agendu¹⁷,

¹³ Sociolog Frič: *Babiš by mohl zabít v přímém přenosu a odpustí mu to. Navázal s voliči citový vztah.* Forum24.cz 31. 1. 2019. Dostupné na <https://www.forum24.cz/pavol-fric-o-korupci-v-nejvyssich-patrech-politiky-se-prestalo-mluvit2/>.

¹⁴ *Policie navrhla poslat Babiše a všechny stíhané v kauze Čapí hnízdo před soud.* Echo24.cz 17. dubna 2019. Dostupné na <https://echo24.cz/a/SghF2/policie-navrhla-poslat-babise-a-vsechny-stihane-v-kauze-capi-hnizdo-pred-soud>

¹⁵ Draft Audit Report No. REGC414CZ0133. European Commission 29. 5. 2019.

¹⁶ *Šlechtová: Babiš mě zklamal, byla jsem loajální, nabídku být premiérkou nekomentuji.* Aktualne.cz 2. 10. 2018. Dostupné na <https://video.aktualne.cz/dvtv/slechtova-babis-me-zklamal-byla-jsem-loajalni-nabidku-byt-pr-r-e747c466c57311e8acf3ac1f6b220ee8/>.

¹⁷ *KSČM nechce revoluci, ale usadit se na důležitých postech. Je to extrémní strana, tvrdí publicista.* iRozhlas.cz 8. 2. 2019. Dostupné na <https://plus.rozhlas.cz/kscm-nechce-revoluci-ale-usadit-se-na-dulezitych-postech-je-extremni-strana-7757595>. *Komunistům narůstá hřebínek, s vládou se prou o rozpočtu, vrtulnicích a také o mýtu.* Echo24.cz 21. 6. 2019. Dostupné na <https://echo24.cz/a/SAj8Q/komunistum-narusta-hrebinek-s-vladou-se-prou-o-rozpocetu-vrtulnicich-a-take-o-myту>.

- ✓ ČSSD jako menšinový koaliční partner, který požívá benefity institucionálního komplice z účasti ve vládě (ministerské a další posty + přístup ke zdrojům), bez nichž by byla jen malou parlamentní stranou bez většího vlivu,
- ✓ prezident republiky, který má výměnou za podporu premiéra volné ruce ve vnitřní i zahraniční politice, aniž se nechá někým či něčím limitovat¹⁸.

4.1 Antikorupce jako řešení příčin

Zatímco na otázku, jak systémovou korupci řešit, neumí sociální věda jako praxe dosud přesně odpovědět, daleko jednodušší by mělo být stanovit, kde s případnou reformou/reformami začít. Z dosavadních výzkumů vyplývají v zásadě tři přístupy, jakým způsobem se systémovou korupcí zkoušet bojovat. Jde o přístup inkrementální, založený na postupné kultivaci veřejných institucí a souvisejícího antikorupčního klimatu, dále o teorii velkého třesku (big bang theory) a reformu financování politických stran. Ve všech případech ale více než kdy jindy platí, že bez projevení společné vůle zásadních hráčů, kterou doprovodí i konkrétní činy, nelze očekávat než neúčinné změny.

Pokud se vrátíme zpět k našemu modelu veřejného zadávání v prostředí systémové korupce a také k jednotlivým případovým studiím z empirické části práce, snadno dokážeme definovat klíčová místa, kde dochází k systémověkorupčnímu chování, také klíčové aktéry, jež jsou toho přímou součástí, stejně jako příčiny, které je k tomu vedou. Následně můžeme za pomoci stávajících známých přístupů i názorů respondentů hledat odpověď na otázku, jakým způsobem a zda lze tyto vstupní parametry vůbec změnit:

¹⁸ *Návrh ústavní žaloby na prezidenta Zemana senátoři podpořili. Prošel o tři hlasy.* iRozhlas.cz 24. 7. 2019. Dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-ustavni-zaloba-senat_1907241959_pj.

Tabulka 15 Klíčové uzly, aktéři a příčiny systémověkorupčního chování při veřejném zadávání

Klíčové uzly	Aktéři	Příčiny korupce	Ovlivňující faktory
časová fáze T ₀ (= uzavírání korupčních dohod)	neformální síť tvořené: - zástupci byznysu (v podobě dodavatelů i zprostředkovatelů) - politickými elitami - úřednickými elitami - politickými stranami	- rent-seeking - udržení mocenského postavení - kariérní benefity - nelegální financování politických stran	- korupční pravidla hry - vzájemná komplicita - schopnost se domluvit - korupční benefity převládají nad obecnými hodnotami a výnosy z nekorupce
časové fáze T ₁ – T ₃ (administrativní proces veřejného zadávání)	veřejné instituce	- akceptace korupčních pravidel hry a neschopnost je zvrátit	- zpravidla zcela legální režim zadávání
časová fáze T ₄ (= naplňování korupčních dohod)	neformální síť tvořené: - zástupci byznysu (v podobě dodavatelů i zprostředkovatelů) - politickými elitami - úřednickými elitami - politickými stranami	- rent-seeking - udržení mocenského postavení - kariérní benefity - nelegální financování politických stran	- korupční pravidla hry - vzájemná komplicita - schopnost se domluvit - korupční benefity převládají nad obecnými hodnotami a výnosy z nekorupce
vnější kontext	občanská společnost a další nekorupční hráči individuální i institucionální (např. tzv. vnější principalové dle Persson et al. 2013)	- nízká schopnost vynutit si systémovou změnu	

zdroj: vlastní zpracování

Z uvedené tabulky především vyplývají dva zásadní klíčové body, v nichž dochází k systémové (a trestněprávní) změně pravidel hry ve prospěch institucionální korupce a jejích aktérů a také k nelegálnímu plenění veřejných zdrojů, jimiž jsou časové fáze T₀ a T₄. Časová fáze T₀ je dle našeho výzkumu postavena na několika elementárních (a z korupčního pohledu racionálních) principech, na nichž jsou zásadní aktéři schopni se dohodnout:

- ✓ korupční (často dlouhodobá) pravidla hry s okruhem kompliců a rozdělením jejich rolí v systému,
- ✓ vydefinování budoucích benefitů pro každého z aktérů,
- ✓ vydefinování investičních akcí, na kterých se korupční pravidla realizují v praxi (tj. v našem případě vhodné zakázky pro rent-seeking), a to v kontextu vnějších příležitostí (např. dotační zdroje, děravá legislativa aj.),
- ✓ reprodukce funkčního systému do dalších oblastí.

Je tedy patrné, že korupční praktiky se v této fázi z pohledu veřejné politiky mj. snoubí s neschopností/ nevůlí veřejné správy zjišťovat veřejnou potřebu investic, nebo je takový proces jen formální. To dovoluje aktérům neformálních sítí stanovit si vzájemně sestavu benefitů, souběžně vytipovat okruh vhodných zakázek a jejich finanční objem a vnutit správě svou vůli, resp. ji prosadit uvnitř veřejné instituce za pomoci klíčových kompliců z řad politiků i úředníků. Což je velmi dobře viditelné zejména na modelovém zadávání na liberecké radnici do roku 2010, na armádních zakázkách či na případu Rath & komplici.

Jak ale takový systém rozrušit? Nedá se například očekávat, že by veřejná správa někdy v absolutním měřítku ustoupila od outsourcingu ze soukromého sektoru, tedy jej zcela izolovala od veřejných zdrojů. Na druhou stranu **je ale dobře představitelné alespoň část služeb zajišťovat výhradně vlastními zdroji správy, a tím účelně zužovat prostor pro korupční praktiky.** A to v oblastech, které – jak jsme si ukázali v empirické části práce – jí intenzivně trpí, jako je například oblast informačních a komunikačních technologií (ICT). *„Z mého pohledu u služeb je daleko efektivnější udělat inhouse, to znamená u služeb, kde čelíte právě tomu problému, že velice obtížně si tam volíte tu předpokládanou cenu. Tak tam si myslím, že v řadě případů, když by se udělaly prostě analýzy, tak by se ukázalo, když to budete dělat inhouse, možná je to stejně drahý, ale neztrácíte kontrolu nad tím a můžete flexibilněji reagovat. Prostě je nějaký problém typu já nevím, uklízíte silnice, jsou blbě uklizený, tak se nemusíte dohadovat s tím dodavatelem, jestli plní smlouvu, protože tam je nějaký odstavec, kterej popisuje, co to znamená uklizená cesta, ale prostě řeknete tomu šéfovi, takhle to bude. Čili já si myslím, že by u řady věcí je daleko efektivnější inhouse včetně IT systémů. Takže tímto třeba částečně eliminujete problém, částečně snížíte prostor (pro korupci – pozn. aut.)“* (respondent R7)

Jak jsme již uvedli v kapitole 2, korupční hra tady umně využívá tzv. nabídkového způsobu alokace zdrojů, kde správci rozpočtových kapitol (zapletení do korupčních pravidel hry) nabízejí veřejnosti konkrétní rozpočtově kryté nákupy statků i služeb, aniž by ovšem předem empiricky zjišťovali veřejnou potřebu. (Ochrana 2011: 12) Naopak **při systematickém, účelném a důsledném uplatnění poptávkového způsobu alokace zdrojů, který by zároveň byl propojen s veřejným dohledem i kontrolou účinku veřejné zakázky (respondent R2), lze očekávat minimálně ztížení dosavadní flexibility korupčních sítí.**

Princip kompletního rozrušení koluzních vazeb mezi byznysem, politickými elitami a byrokracií přitom velmi dobře pojímá Rothsteinova teorie velkého třesku – the big bang theory. (Rothstein 2007, 2011; Rothstein & Teorell 2015) Rothstein míní, že cílená a souběžná radikální změna celého systému zkorumpovaných institucí dokáže veřejnou správu převést v meritokracii. Podstata úspěchu ale tkví v onom univerzálním pojetí správy jako celku, z reformy není možné vynechat žádný její prvek. *„Zaprvé, tento přístup neukazuje na jeden soubor institucí, který by byl pro změnu důležitější než ty druhé. Soudy nejsou více nebo méně důležité než státní služba, integrita volených politických elit, občanská společnost nebo masmédia. Za druhé, přímé zaměření na korupci pravděpodobně nepovede ke změnám, pokud nebude doprovázeno „nepřímou“ strategií, již mnoho jiných, ne-li nejvíce, dalších veřejných institucí změni své partikulární praktiky směrem k univerzalizmu a nestrannosti. Je potřeba dosáhnout bodu zlomu, aby bylo dosaženo nové rovnováhy. Pokud budou opatření protikorupční politiky omezena na zavedení malých opatření, nepřesvědčí dostatečné množství hráčů, že pokračování jejich korupčních praktik již není schůdné, a pravděpodobným výsledkem bude, že systém nedosáhne klíčového bodu zlomu, ale vklouzne zpět do svých starých praktik systémové korupce.“* (Rothstein 2011: 23) Podobně míní i Diamond (2007). *„Endemická korupce není nějaká vada, kterou lze napravit technicky nebo politickým tlakem. Je to způsob, jakým systém funguje, a je hluboce zakořeněn v normách a očekáváních politického a sociálního života. Snížit ho na méně destruktivní úroveň a udržet ho tam vyžaduje revoluční změnu v institucích.“* (Diamond 2007: 119)

Na základě švédského příkladu z 19. století (Rothstein a Teorell 2015), kdy severská země prošla během 20 let kompletní ústavní změnou směrem k meritokracii, ale můžeme

dovodit některé zásadní dispozice, které mohou radikální změnu nejen vyvolat, ale také pro ni získat zásadní aktéry. Může to být jednak objektivní vnější a dramatický faktor (v případě Švédska prohraná válka s Ruskem a akutní ohrožení státní suverenity), dále existence dlouhodobě zprofanovaného a již neudržitelného vnitřního systému, za jehož selháním lze mj. vidět i příčiny prvního faktoru (část neschopného švédského důstojnického sboru byla státní správou jmenována na korupční a klientelistické bázi) a konečně prozření většiny politických elit, že je potřeba na linii top-down nastolit skutečný nový začátek (v případě Švédska zájem na zabezpečení nezávislosti země). Pokud druhý faktor bereme jako vlastní motiv pro změnu a první faktor jako určité národní/ teritoriální specifikum, pak třetí faktor je pro nás klíčový: **na radikální potřebě změny shora se musejí shodnout/ vynutit si ji všichni důležití hráči.** (potvrzuje i respondent R3) S nutným předpokladem, že nekorupční benefity v jejich případě převládnu nad korupčními výnosy. Pokud se ale například vrátíme k naší mikroanalýze vládní sítě, těžko tam můžeme vysledovat osobní důvody aktérů pro změnu současného systému.

Zaměříme-li se na jednotlivé skupiny aktérů, které v časové fázi T_0 vstupují do systémověkorupčních ujednání s cílem inkasovat nejrůznější benefity, lze v zásadě rozlišit čtyři: byznys, byrokracii, politické elity a politické strany. Z rozhovorů s respondenty vyplývá, že české prostředí se v rámci potírání systémové korupce spoléhá zejména na kultivaci byrokratického aparátu, který je v rámci veřejného zadávání správcem veřejných zdrojů. Jde de facto o bottom-up realizaci inkrementálního přístupu, jak jej např. popisuje Mungui-Pippidi (2006). Změna podle ní může být zavedena postupně ve čtyřech krocích tlakem zdola, ale za nutného přispění elit, a to takto:

1. ukončení systému skupinových partikulárních zájmů tzv. povstaleckou armádou, která nemá podíl na korupčních benefitech, naopak korupcí ztrácí (občanská společnost, církev, odbory, nezávislá média a alespoň jedna politická strana),
2. antikorupční koalice se musí shodnout alespoň na minimálních kritériích poctivosti a integrity, které pak vtělí do politického programu a následně do nové legislativy,
3. existence stálého tlaku na osvojení „institucionálních zbraní“ (např. transparentní legislativa, povinné zveřejňování původu majetku politiků, veřejných činitelů a úředníků či příslušníků justice),

4. vytváření motivace „zůstat čistý“ pro všechny aktéry, která bude monitorována a zveřejňována například při volbách. (Mungiu-Pippidi 2006: 96-98)

V Česku se z tohoto přístupu pokouší vytežit iniciativa Rekonstrukce státu, která od roku 2013 lobbuje za přijetí souboru zákonů, které mají zvýšením transparentnosti a zásad dobré správy změnit tuzemské prokorupční prostředí. Sedm programových okruhů/ zákonů už Rekonstrukce státu vykazuje za splněné (registr smluv, zákony bez přílepků, zrušení anonymních akcií, zvýšení kontroly financování politických stran, majetková přiznání politiků, efektivní přístup k informacím, veřejné smlouvy státních firem), další za rozpracované (zprůsvětlení veřejných zakázek malého rozsahu, žádné dotace firmám s nejasnou vlastnickou strukturou, nezávislost státního zastupitelství, zvýšení odbornosti ve státních firmách a snížení jejich politizace, rozšíření pravomocí NKÚ i nad obce, kraje a jejich firmy).¹⁹ Přestože některé programové okruhy Rekonstrukce státu cílí správným směrem i z pohledu systémové korupce/ veřejného zadávání v systémově korupčním prostředí – zejména **jde o efektivní kontrolu financování politických stran či explicitní nezávislost vyšetřovacích orgánů** (nejen státního zastupitelství) – lze v této aktivitě spatřovat hned několik základních problémů:

- ✓ prosazování a naplňování programu je postaveno na individuální lobby neziskového a občanského sektoru mezi zákonodárci, protože program jako celek se od doby svého vzniku nestal primárním zájmem všech důležitých hráčů. Jinak řečeno, v Česku je zatím volání elit po restartu či novém začátku jen formální či předvolebně populistické, nikoli faktické. V tomto směru se situace kolem Rekonstrukce státu nijak neliší od plnění požadavků protikorupční skupiny GRECO, jak jsme je představili v předchozí kapitole,
- ✓ program cílí především na dvě podstatné skupiny – úředníky, v menší míře pak na politické elity, ale pomíjí patrony/ kmotry z byznysu. Takový izolovaný zásah přitom může přinést jen omezený výsledek,
- ✓ program je postaven výhradně na myšlence změny prokorupčního prostředí prostřednictvím legislativy. Je ale třeba si uvědomit, že v takovém případě mají změnu v systému konceptovat a schvalovat i lidé, kteří z něj aktivně těží. A lze očekávat, že pakliže nekorupční výnosy v jejich případě nepřesáhnou ty korupční,

¹⁹ Rekonstrukce státu. *Hlídáme mantinely demokracie*. Dostupné na <https://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/co-delame/mantinely-demokracie>.

efektivita jakéhokoli jejich snažení bude nízká. A je k tomu nutné připočítat i již mnohokrát zmiňovaný aspekt komplicity, který je se systémovou korupcí hluboce spjat. Jak se tedy takový kontext může projevat/ v reálu projevuje? Třeba tím, že mnohdy dobře míněný záměr Rekonstrukce státu je v legislativním procesu významně změněn nebo je alespoň oslaben jeho dopad,

- ✓ program sází zejména na zvyšování transparentnosti v praxi. To je ale podobný problém jako v bodu 3, který naráží na existenci/ neexistenci zásadových principů ve veřejných institucích a také na nízkou vymahatelnost zákonných opatření. To si mj. ukážeme dále na problematice financování politických stran.

V kapitole 1.1 jsme již hovořili o korupční organizační kultuře (Campbell & Göritz (2014), která na vertikále top-down vytváří aktivním působením korupčních elit podmínky pro implementaci korupčních norem v organizaci a postupné zapojení (mnohdy i nevědomé) ostatních zaměstnanců do korupčního jednání. Je tedy otázkou, nakolik stejná kategorie elitních aktérů může v rámci organizace působit opačným způsobem, tedy spoluvytvářet nekorupční (organizační, firemní) kulturu. V tomto duchu je zajímavý (opět) přístup švédský, který se prostřednictvím Švédského antikorupčního institutu (Institutet Mot Mutor, dále jen IMM) orientuje intenzivně už bezmála jedno století i na podnikatelský sektor s cílem podporovat v něm rozvoj etických norem a prevenci vůči všem typům korupce (srv. s Doig 2014). Významný švédský průmyslník Egon Linderoth v tomto kontextu proslovil v listopadu 2002 přednášku pro Podnikatelskou sekci Etického fóra ČR na téma korupce a mj. v ní zdůraznil to, že zákony a pravidla samy o sobě na potlačení korupce nestačí. **Jde v zásadě i o změnu postojů uvnitř podnikatelského sektoru**, o který svou činností pečuje právě IMM, a také o kvalitní vedení jednotlivých firem, tedy o osobnostní profil vrcholného managementu, jenž svým vzorem zakládá firemní kulturu. „...úloha ve vedení firmy je mnohem širší, než je jen oblast finančního plánování, finanční kontroly nebo organizace čehokoliv. Je zde také faktor etického vedení. Jistý americký státník jednou řekl, že ze tří hlavních kritérií pro vedoucí činitele, tzn. odvahy, charakteru a kompetence, jsou nejdůležitější ta první dvě. Vždycky si můžete zaplatit kompetenci, ale odvalu a charakter za peníze nekoupíte. Proto má takový význam právě onen vnitřní charakterový profil generálního ředitele. Je skutečností, kterou si mnozí uvědomují a která je známá i ve vědeckém světě, že lidská bytost je trojrozměrná. Člověk nemá pouze tělo, ale má i duši. A je zde také třetí rozměr, který mnozí nazývají duchem. Takže člověk je bytostí trojrozměrnou, ale zároveň

*nedělitelnou. Všichni se pozorně dívají na tělo. Všichni chceme dobře vypadat, působit jakožto lidé atraktivní a energičtí. Právě díky našemu vnějšímu profilu si nás často druzí lidé všimnou nebo nás uznávají, což je důležité pro náš úspěch a pro naši sebedůvěru. Ale co ona vnitřní stránka lidské bytosti? ... A vaše myšlenky také ovlivňují vaše pocity a také vaše jednání. Člověk je ale také bytostí psychodynamickou, tzn., že se stále vyvíjí. A proto je důležité klást si znovu a znovu otázku, čím živím svou duši. Krmím ji negativními nebo pozitivními myšlenkami? A stejně jako myšlení ovlivňuje vaše jednání, ovlivňuje také organizaci. A proto vnitřní profil šéfa firmy, jeho osobnostní profil, je velmi důležitý. Nemůžeme s druhými sdílet něco, co sami nemáme. Pokud nemám rád sám sebe, nemohu mít rád ani nikoho druhého. Pokud vám samotnému chybí sebedůvěra, nemůžete sebedůvěru dát vaší organizaci a zaměstnancům. Pokud chce šéf firmy ve své firmě podnítit víru v budoucnost, musí tuto víru mít především on sám. Pokud vedoucí představitel firmy chce, aby lidé ve firmě vyvíjeli více energie, musí být sám energickou osobností. Etické hodnoty, které chce prosazovat ve své firmě, musí být především hluboce zakořeněny v jeho vlastní osobnosti.*²⁰ Linderoth de facto potvrdil kánon teoretiků systémové korupce, že tento jev lze konvenčními legislativními nástroji potlačit jen stěží. Důkazem je ostatně i administrativní fáze veřejného zadávání (časové fáze T₁ – T₃), která v prostředí systémové korupce probíhá zpravidla zcela legálně. Takže v dikci teoretiků systémové korupce řečeno, úpravy zákona o zadávání veřejných zakázek, jakkoli v jiných ohledech mohou být prospěšné, mají na potlačení korupčního systému spíše jen minimální vliv.

Ve fázi T₀ se ale mj. pregnantně vyjadřuje vůle i potřeba politických stran po financování z černých zdrojů. Pokud se zpětně podíváme na naše empirické studie justičních případů (i rozhovory s respondenty), pak ve všech najdeme zapleteny i nelegální toky veřejných prostředků do politických stran. Ty, přestože jsou v českém prostředí přímo napojeny na financování ze státního rozpočtu dle svého volebního úspěchu/ neúspěchu, totiž nestačí pokrývat nejen svou každodenní potřebu, ale zejména nákladné financování volebních kampaní. Jen v letech 2019 – 2030 se v Česku čeká dvanáctero voleb, s výjimkou roku 2027 každý rok nejméně jedny, ale také třeba hned troje najednou, a to v letech 2024 a 2028. To bude nepochybně obrovský nápor na stranické pokladny. Lze kampaně vůbec

²⁰ E. Linderoth. 2002. *Problematika korupčního prostředí a jak jí čelí skandinávská legislativa*. Členská schůze Podnikatelské sekce Etického fóra ČR, 28. 11. 2002, ČSAV Praha. Text přednášky autorovi laskavě poskytl Jan Šolc, tehdejší předseda EF ČR a poradce prezidenta Václava Havla.

zvládnout jen ze státních prostředků? „*Tajemství politických stran je v tom, že na tu podporu (ze státního rozpočtu – pozn. aut.) přece nemají nárok. Samy si odhlasují, v jaké výši se jim bude státní podpory dostávat. Volič jim společně s volebním lístkem hází do urny předplatné na čtyři roky dobrého živobytí politiků. Politické strany spojily volby s financováním samých sebe, ale na to nemají nárok, i když se tváří, že je to samozřejmé.*“²¹ Podle autora předchozí citace, sociologa Pavla Friče, je proto jedním z možných řešení systémové korupce **důsledná rozlučka financování politických stran od státu a jeho absolutní podřízení voličům formou povinných daňových asignací**, tedy individuálních finančních příspěvků. Systém by přitom v praxi fungoval přirozeně – politickou stranu s korupčními skandály by mohli občané snadno vytrestat tím, že ji nebudou financovat, tedy de facto držet při životě. „*Takový systém je primárně postaven na bázi reputace. Hrozba podkopání zdroje financování kvůli korupčním skandálům by byla natolik odstrašující, že strany by kontrolovaly spontánně svou reputaci, neodchylovaly by se od svých volebních programů a přestaly podporovat systém korupce. Bez jejich účasti se korupční systém zhroutí.*“ (Frič 2012: 6) Stejně jako v případě teorie velkého třesku ale tato reforma předpokládá aktivní přístup politických elit a jejich vůli po změně. Podle respondenta R7 je navíc nutné tento postup doprovodit ještě **další regulací, která zasáhne nejdražší část předvolebních kampaní, tedy billboardový marketing**. „*Já bych osobně se podíval na to, co jsou největší náklady těch partají, to jsou při vši účtě ty debilní billboardy. Kdyby se zavedla regulace těch billboardů, byť je to komplikovaný, číslování atd., všichni si oddechnou. Ty strany to dělají, protože myslí, že když to dělat nebudou jako ty ostatní, tak budou mít těch voličů méně. Čili kdybyste jim tohle zablokoval, tak podle mého snížíte ten tlak na ty jejich rozpočty. Protože na co jiných vy byste utrácel peníze na ty kampaně?*“

Časová fáze T₄ je de facto již jakousi výslednicí korupčních dohod uzavřených ve fázi T₀. Je zároveň ryzím korupčním jednáním, které bývá nejčastěji předmětem vyšetřování. Což ale zdaleka neznamená, že vždy úspěšným. Už v tabulce 1 jsme si ukázali, jak nízký počet vyšetřených a odsouzených korupčních trestných činů Česká republika dlouhodobě

²¹ Sociolog Frič: *Babiš by mohl zabít v přímém přenosu a odpustí mu to. Navázal s voliči citový vztah.* Forum24.cz 31. 1. 2019. Dostupné na <https://www.forum24.cz/pavol-fric-o-korupci-v-nejvyssich-patrech-politiky-se-prestalo-mluvit2/>.

vykazuje, o zdárném ukončení opravdu velkých případů souvisejících se systémovou korupcí ani nemluvě. A není nikterak od věci znovu zopakovat i jeden ze základních principů, na nichž systémověkorupční sítě úspěšně staví, totiž komplicitu aktérů, která může zasahovat i do soustavy vyšetřujících a justičních orgánů. Naznačili jsme ostatně i na případu SFŽP & Libor Michálek, jak taková síť může pracovat a účelově zhatit vyšetřování kauzy. Není tedy v tomto kontextu překvapující, že jedním z opakujících se politických i odborných témat je nezávislost státního zastupitelství, jak mj. požaduje skupina GRECO i Rekonstrukce státu. GRECO přitom cílí jak na zavedení objektivně měřitelného kariérního řádu pro státní zástupce, a to s povinným zdůvodněním a možností soudního přezkumu, tak na posílení pozice nejvyššího státního zástupce, který je dosud jmenován i odvoláván (bez možného udání důvodů) vládou na základě návrhu ministra spravedlnosti. Tedy je figurou plně odevzdanou politickým elitám. Podle GRECO by ale nejvyšší žalobce měl vycházet z otevřeného výběrového řízení a odvolán by mohl být jen v souvislosti s kárným řízením. Velmi podobně svůj požadavek pro celou soustavu státního zastupitelství specifikuje i Rekonstrukce státu, která souběžně požaduje pro žalobce pevná funkční období. Co je ale stejně důležité, je úprava využívání tzv. negativních pokynů (např. zastavení vyšetřování, nepodání obžaloby – viz kauza SFŽP & Libor Michálek) v rámci řídicí a kontrolní činnosti na vertikální úrovni soustavy státního zastupitelství; zde např. Rekonstrukce státu požaduje, aby tyto pokyny měly výhradně písemnou a nikoli jen ústní podobu a byly vázány na zákon o státním zastupitelství.²²

Pro české prostředí tedy bude podle našeho názoru z hlediska investigace systémověkorupčních zločinů důležité nejen obecné nastavení soustavy vyšetřujících orgánů a jejich důsledné odpolitizování, ale v konkrétní rovině třeba i vývoj tří klíčových kauz, které slouží jako vzorové:

1. udržení korupčního případu obrněnců pandur,
2. zdárné ukončení případu Davida Ratha a jeho sítě kompliců,
3. prostor pro nesporné a objektivní vyšetření kauzy Čapí hnízdo, v níž figuruje současný český premiér.

²² Rekonstrukce státu. *Policie, žalobci a kontrolní instituce bez politických zásahů*. Dostupné na <https://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/co-delame/mantinely-demokracie/policie-zalobci-a-kontrolni-instituce-bez-politickyh-zasahu>.

4.1.1 Poznatky respondentů k antikorupční politice

Z rozhovorů s respondenty našeho výzkumu (R1 – R13) vyplývají některá další vhodná opatření, jak problematiku korupce začít řešit na úrovni prevence i represe. Ty nejkonkrétnější návrhy od respondentů R1, R2, R3, R5, R6, R7, R9, R10 přinášíme v následující tabulce, některé z nich si přitom představíme detailněji. Zvýrazněné návrhy pak považujeme za takové, které by mohly být s určitým pozitivním dopadem směřovány i do prostředí systémové korupce. Návrhy v kurzívě pak patří mezi obecně platné předpoklady existence společnosti s vysokým etickým profilem; jde ale o dlouhodobé cíle s generačním horizontem.

Tabulka 16 Vybraní respondenti rozhovorů a jejich návrhy opatření v protikorupční politice

Respondent	Navrhovaná opatření
R1	- stálé zlepšování výkonu byrokracie - posílení pravomocí NKÚ směrem k územní samosprávě
R2	- sledování výsledků veřejného zadávání (úprava legislativy) - narovnání a zpřehlednění vazby úředník vs. politik - posílení justice → jasné a časté tresty - posílení pravomocí NKÚ směrem k územní samosprávě - <i>výchova společnosti</i>
R3	- <i>většinová shoda politické reprezentace na změně a její uskutečnění</i> - strategické řízení a plánování a jejich naplňování v praxi
R5	- posílení odbornosti a nezávislosti veřejné správy - nastavení vnitřních a vnějších kontrolních mechanismů - posílení pravomocí NKÚ směrem k územní samosprávě
R6	- posílení tzv. interní kontroly veřejných zakázek - posílení pravomocí NKÚ směrem k územní samosprávě
R7	- snížit objem outsourcingu u zakázek na služby ve prospěch in-house - úprava financování volebních kampaní politických stran a hnutí - další zvyšování transparentnosti ve veřejné správě - změna fungování ÚOHS v oblasti kartelových dohod
R9	- <i>morální integrita jedinců a posilování etických hodnot ve společnosti</i> - nezpochybnitelná trestní legislativa - odvážná práce orgánů činných v trestním řízení
R10	- <i>etické hodnoty ve společnosti a v byznysu</i>

zdroj: vlastní zpracování

Výše zmíněné návrhy (se zvýrazněným proložením) lze v zásadě sloučit do pěti kategorií:

- ✓ **změna institucionálního nastavení NKÚ a ÚOHS,**
- ✓ **posílení kontroly interní i externí,**
- ✓ **úprava financování politických stran,**
- ✓ **zlepšování výkonu veřejné správy (v tom zahrnujeme jak úpravu vztahu úředník vs. politik, tak např. strategické řízení a plánování),**
- ✓ **oblast vyšetřování a justice.**

(I.) Pokud jde o změnu institucionálního nastavení NKÚ a ÚOHS, jednotliví respondenti se shodují na tom, že třeba zvýšení pravomocí NKÚ směrem k územním samosprávám či podnikům se státní účastí by mohlo významně posílit externí kontrolu nakládání s veřejnými zdroji (srov. např. Jancsics 2019), na druhou stranu je to v praxi patrně jen obtížně představitelné a legislativně prosaditelné (respondenti R2, R5). V zásadě by mohlo jít o preventivní opatření – riziko nečekané hloubkové kontroly by kladlo na korupční síť další dodatečné náklady krytí a komplicitního úsilí, takže by musely zvažovat, nakolik se jim nelegální jednání ještě vyplatí. Na druhou stranu je zřejmé, že NKÚ v současném politickém rozpoložení bude jen stěží disponovat takovými kapacitami, aby kontroly v nižších stupních veřejné správy mohl racionálně plánovat. Mj. rozpočet této instituce schvaluje poslanecká sněmovna, která může výdaje NKÚ snadno (účelově) podvázat. „...diskuse v Senátu se vede hojně, je tu hodně bývalých komunálních politiků a oni argumentují tím, že těch kontrol na samosprávu už je tolik, leckteré jsou duplicitní, že nechtějí zavádět další, pokud se některé tyto neodstraní. ... Možná by se tím vyřešil ten problém, který jsem viděl z pozice občanského aktivisty, že když dochází k podvodům v obci a s vědomím vedení obce, tak už není nikdo, kdo by to vedení hnal k odpovědnosti. Pokud to tedy není policie. Takže aby tu byl orgán, který v případě podezření nehospodárného chování samosprávy nastoupil na místo, tak by to bylo fajn. Protože skutečně jsou případy, kdy starosta způsobil obci škodu, ale ten samý řekne, že žádná škoda nevznikla a obec se k žádné škodě nepřipojí, tak se potkává pozice pachatele a poškozeného. A to by mělo být systematicky vyřešeno. Některé země k tomu mají speciální zákony – myslím Slovensko – když třetina zastupitelů se vyjádří a projeví zájem, že obec byla poškozena, tak se s tím má zacházet.“ (respondent R2) Respondent R6 pak v rozšíření působnosti nejvyššího auditora vidí i další rozměr, totiž podporu veřejné kontroly správy novináři či politickou opozicí. „...rozšíření pravomoci NKÚ by pomohlo

třeba novinářům, občanské společnosti, která se o to zajímá, příp. opozičním politikům v těch daných městech. Všichni tito, kteří chtějí zlepšit fungování veřejné správy, tak těm to pomůže a určitě to je dobře, že někdo jako nezávislá autorita přijde a udělá rozbor hospodaření v nějakém městě a v podstatě opoziční zastupitelé, kteří to chtějí změnit, tak dostanou velmi silné karty argumentační, proč to změnit a jak to změnit a můžou na tom trvat. (respondent R6)

V případě přenastavení ÚOHS pak respondenti R1 a R6 vidí prostor zejména ve zlepšení kontroly kartelových dohod ve veřejných zakázkách. Už z empirické části naší práce je patrné, že právě to je základem koluzního jednání (bid rigging) ve veřejných zakázkách a následného korupčního plnění. „*Problém vidím v tom, že u bid riggingu je to pro ÚOHS nesmírně složité odhalit, příkladů v historii je velmi málo a důkazy sesbírané náhodou. Buď probíhalo trestní řízení a policajti sesbírali důkazy, nebo když si firmy vyměňovaly nabídkové ceny atd. a oni to mohli použít. ÚOHS je schopen hlídat cenové kartely, ale skoro není schopen hlídat zakázkové kartely. Je otázka, co by mohly udělat jejich systému typu leniency programů, moc nefungují, ale jedna věc je banální – firmy dělají křoví.*“ (respondent R1)

(II). Posílení vnitřních i vnějších kontrolních mechanismů, které v návrhové podobě zmiňují například respondenti R5 a R6 (viz kapitola 3.4), do jisté míry prolíná s předchozím bodem, protože v sobě na externí úrovni mj. zohledňuje zvýšení pravomocí NKÚ směrem k územním samosprávám. Bez ohledu na možné limity tohoto řešení (kapacity finanční i personální) lze v tomto směru zmínit například nezávislé a systémové auditování územních samospráv s ohledem na nakládání s veřejným majetkem a finanční transakce s veřejnými zdroji, jak je to třeba typické pro Portoriko (Bobonis, Fuertes & Schwabe 2016) nebo před rokem 2009 bylo pro Velkou Británii (Doig 2014, 2018). Například v Portoriku se jedná o ústavně zakotvený princip pravidelně se opakujících auditů všech 78 městských samospráv (transakční aktivity, účetnictví a dokumentace, veřejné stavební zakázky a veřejné služby) nezávislou vládní agenturou, které jsou následně po připomínkování politickým vedením samospráv zveřejňovány. V praxi tím lze docílit jak možného snižování korupčního rizika, protože tím dochází ke zvyšování obav politiků před nezvolením (vztah volič vs. politik jako vztah principal vs. agent), tak případného zvyšování nákladů na krytí korupčního jednání, které se už korupčním komplicům dále nemusí vyplácet. (Bobonis, Fuertes & Schwabe 2016) Je ale otázkou,

nakolik je toto trvalé a dlouhodobé auditování reálné v českém prostředí: i kdyby se (za předpokladu analogického převzetí portorického vzoru) omezilo jen na největší obce III. stupně, tedy obce s rozšířenou působností, a kraje, půjde v takovém případě o 219 veřejnoprávních korporací (205 + 14), kde už náklady a související dysfunkce mohou převládnout nad pozitivním přínosem. (Doig 2014) Naopak je nahodilé (výběrové) auditování zase nemusí přinášet dostatečný efekt.

V českém prostředí přitom můžeme určitou analogii k internímu auditování nalézt už nyní. Na základě zákona o finanční kontrole 320/ 2001 Sb. jsou totiž ve veřejnoprávních korporacích implementovány odbory kontroly a interních auditů/ pověření zaměstnanci, které (-ří) se mj. zabývají jak veřejnosprávní kontrolou například zřizovaných příspěvkových organizací, tak interním auditem (vnitřní kontrolní systém) jednotlivých organizačních složek (např. magistrát, městský/ obecní úřad). Praxe bohužel ukazuje, že jde často o kontrolu formální, „papírovou“ (činnosti, postupy a soulad se zákony a směrnicemi/ zřizovacími listinami) než o kontrolu hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými prostředky. Pokud bychom tedy zacílili právě na přenastavení tohoto způsobu kontroly, dosáhli bychom mj. dalšího zvýšení tlaku na korupční elity.

(III.) Úpravu financování volebních kampaní politických stran explicitně zmiňuje jen respondent R7. Z našeho pohledu ale jde o jedno z nejúčinnějších opatření v rámci prevence systémové korupce, protože přímo míří na jednu z příčin nelegálního dobývání renty. Touto cestou se ostatně ČR už vydala zřízením Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí se správní pravomocí mj. v oblasti zvýšení transparentnosti předvolebních kampaní. I přesto lze například na volební kampani prezidenta Miloše Zemana 2018 ukázat, jak snadno lze v Česku nově budovaný systém obejít.²³ Jak už jsme uvedli v předchozí kapitole, respondent R7 vidí cestu v zastropování finančního objemu billboardových kampaní, které mohou dosahovat stamiliónů korun a jsou pro kandidující politické strany patrně nejnákladnější položkou. Musejí pak hledat cesty, kde na ni vzít peníze. *„Já si myslím, že řada těch partají by si oddechla, že bych vám uzavřel ten prostor. Ono když byste si spočítal, kolik vám ten billboard přinesl hlasů,*

²³ Zemanova kampaň nebyla transparentní, ale zákon neporušila, tvrdí úřad. iDNES.cz 29. ledna 2018. Dostupné na https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/milos-zeman-prezidentske-volby-kampan-transparentnost.A180129_170546_domaci_amu

tak vlastně zjistíte, že téměř nic. Ale oni jsou v takový pasti ... ale z hlediska těch stran by bylo jedno, jestli si dneska objednájí 300 billboardů, nebo kdyby jich měli 30, a všichni by jich měli 30. Myslím si, že tohle je ta cesta. Já bych snížil ten tlak na ty jejich kasy. Vždycky můžete tu kampaň udělat větší. Máte dojem, že když bude větší, že dostanete ty hlasy. Kdybych vám to nějak zablokoval, tak by vám možná vyšlo, že ten státní příspěvek vám bude stačit nebo nějakéj sponzorskéj dar.“ Respondent R7 zároveň dedukuje, že snížení potřeby černých fondů změní i chování jednotlivých členů strany k těm straníkům, kteří jsou už součástí korupčního prostředí, a ve stávajících podmínkách tak přinášejí peníze i straně samotné. „Vy budete sociální demokrat a budete vědět, že ten Rath tam něco bere, ale když budete vědět, že on z toho jako něco dá do té poslanecký pokladny, tak nebudete mít tendenci proti tomu vystartovat. Až budete vědět, že to dělá jenom pro sebe, tak už z toho nic nemáte a může to třeba poškodit vaši stranu, tak proti tomu začnete vystupovat. Já si myslím, že se tam musí skutečně snížit stimul pro ty strany hledat ty peníze a že to může být i k užitku k jinýmu jednání té partaje, protože teď z toho má nějaký benefity a rizika. Když nebude mít benefity, tak se na ta rizika začíná nějak reagovat. Takhle u těch politiků máte stimul peníze pro partaje, peníze pro sebe a pak máte třetí stimul, chci být znovu zvolen. A když tohle vy eliminujete, tak tím zvýšíte tlak těch ostatních straníků, aby ten člověk příště zvolený nebyl, protože ohrožuje tím svým jednáním i je. Teď když jim přináší prachy do pokladny, tak je možná trochu ohrožuje, ale zase něco přináší, ale zase možná zvyšuje pravděpodobnost úspěchu té strany.“

(IV.) Stálý tlak na zlepšování výkonu veřejné správy zmínilo v rozhovorech nejvíce respondentů (R1, R2, R3, R5, R6, R7), byť v různých oblastech. Za nejkonkrétnější a nejučinnější považujeme komentář respondenta R2, který zmiňuje současný kontext vazby mezi úředníky a politiky, který je zásadní pro odbourání závislosti byrokracie na politických rozhodnutích, resp. pokynech. Snížením vzájemné provázanosti by mohlo dojít k oslabení trojúhelníku korupčních vztahů v jednom z jeho vrcholů, jak jsme již na systému reciprocit představili v teoretické části práce. Praktická cesta jak na to, ale zatím chybí. „Formálně je úředník velmi těžko postižitelný a z hlediska de iure politik nemá možnost na úředníka působit. Na což se politici velmi často odvolávají ve chvíli, kdy úředníci pracují zjevně špatně a oni ho chtějí přikrýt, tak říkají, my na něj nemůžeme. Ale de facto politici na úředníky působí velmi intenzivně a rozhodují o jejich bytí a nebytí. Takže je to ten systém, kdy úředník pracuje špatně a podílí se na trojúhelníku ve prospěch politika, tak politik řekne, my na něj nemůžeme. A obráceně, když se objeví úředník, který

pracuje dobře a začne rozkrývat tyto struktury, tak ho ten politik úplně zlikviduje. Krásná ukázka toho je na stavebních úřadech, které mají být nezávislé na samosprávě. Když to nefunguje dobře, tak politici říkají, my na ně nemůžeme, ale na druhé straně, když chtějí, tak si tam zařídí absolutně, co chtějí. Ten systém by bylo dobré narovnat a zpřehlednit – mezi úředníkem a politikem, ale upřímně, nevím jak. Současný systém je nastaven k likvidaci dobrých a krytí špatných. Vztah politik – podnikatel nebo úředník – podnikatel buď překročí, nebo nepřekročí hranice, budou důkazy, nebudou důkazy a je tam dostatek prostředků vč. práva, jak to řešit. To bych nechal praxi. Ale vztah politik – úředník je nastaven špatně. Důkazem je zákon o státní službě, který vede k tomu, že když si tam někdo chce zakotvit své lidi, tak mu zákon pomáhá, protože jsou neodvolatelní, ale když se potřebuje těch lidí zbavit, tak je neochrání nikdo.“

Respondent R3 pak, jak už bylo řečeno výše, zmiňuje zejména kvalitu politického řízení veřejné správy vč. strategického plánování. Co je ale z jeho komentáře patrné, že hodnotí Babišovu vizi *řídít stát jako firmu* jako neúspěšnou. Ministři by se podle něj měli věnovat zejména přímému řízení svých rezortů, což momentálně nedělají. „*A pak to druhý, s čím se řídí jako stát, já jsem se tomu heslu nesmál, já jsem ve firmě pracoval, samozřejmě jsem věděl, že to je zkratka, že ta omezení tam jsou, ale čekal jsem, že řízení investic ve firmě je jednoznačný. Tak prostě mám zakázky, mám potřebu udělat tu investici, musím ji udělat rychle, levně, i ty balvany odstranit a musím o tom ... v nějakým čase rozhodnout. Já jsem si myslel, že s něčím takovýmhle přijde, což se ale nepovedlo ani v tom zákoně o veřejných zakázkách a to už dělali novelu stavebního zákona, tak tam taky neudělalo nic, co by nějak zásadně změnilo tu situaci a naopak ministři místo toho, aby chystali tyhle ty věci, tak jezdějí se různě ukazovat na kdejaký akce, ale prostě nevěnují se tomu, myslím si, že toho nejsou schopni, nemají ten program, nevědí jak ty věci fungují, nechávají ty rezorty, aby někam běžely, a tím zase posilují tady tuhle stranu, která může být napojena kdoví na co. ... že vlastně než by chodili do nějakých střetů a než by se o něco prali, prosazovali ten veřejný zájem, tak místo toho to radši nechají vyhnívat a ty věci neřeší.“*

Respondent R3 implicitně navrhuje dvě elementární opatření, typická pro soukromý sektor – první se týká zavedení strategického plánování a řízení investic, které v české veřejné správě dlouhodobě silně pokulhává, druhé pak účelného řízení rezortů tak, aby vize jejich rozvoje, proklamovaná v nejrůznějších politických prohlášeních, byla také důsledně naplňována a rezorty nepracovaly samovolně. Na deficity strategického řízení

v ČR ostatně dlouho upozorňuje Centrum pro sociální a ekonomické strategie FSV UK. (např. Potůček 2002, 2004, 2007, 2013)

(V.) Oblasti vyšetřování a justice se v rozhovorech věnovali respondenti R2 a R9, kteří působili, resp. působí v některém z uzlů, aktivně vyšetřujících korupční případy. Respondent R2 navrhuje opatření ve dvou oblastech; jednak jde o úpravu zákona o zadávání veřejných zakázek, který by se měl místo současné orientace na proces a technickou stránku zadávání věnovat účelnosti zakázek, tj. jejich výsledku. *„Zakázky by měly být posuzovány podle výsledku, nikoli procesu, ale vtělit to do zákona je těžké. ... ČR dlouho šla tou první cestou, tj. hlídat všechna procesní plnění a výsledek jí byl ukradený. A byly svého času tendence za Věry Jourové toto otočit, tj. sledovat cíl než proces. Problém je s tím, že když hlídáte proces, tak se strašně snadno píšou zákony. Ale napsat zákon, vykládat ho a aplikovat, aby hlídal výsledek, je daleko těžší. ... Špatně přenáším přes srdce, když brutálně přestřelené zakázky – o 200 či 300 procent – jsou shledány kontrolním systémem v pořádku, protože proces byl v pořádku. Co to způsobuje, že 300násobně předražená zakázka je shledána jako ok? Pokud by zákon umožňoval prohlásit zakázku neplatnou pro zjevnou nehospodárnost, tak by to bylo na místě.“* Druhým návrhem pak je důsledné vyšetřování korupčních případů se zaměřením na skutečné viníky a zlepšení práce vyšetřujících orgánů. Respondent R2 udává příklad typický pro územní samosprávu, v němž jsou kriminalizováni zvolení zastupitelé namísto těch, kteří únik veřejných zdrojů ve skutečnosti způsobili. *„Stejně tak bychom mohli listovat v kauze Opencard – hlavní pachatelé jsou vysmátí a chodí k soudu jako svědci a lidé kolem Hudečka a Svobody, kteří řešili už jen situaci, kdy to na ně padalo ze všech stran, jsou souzení a odsouzení, tak to prostě nemůže působit vůbec výchovně. Tam to ta justice zatím nedává a neumí to a té věci neprospívá. V těchto věcech zastupitelských si policie strašně ulehčuje práci – u trestných činů zneužití pravomocí veřejného činitele nebo porušování povinností při správě cizího majetku – tam musí být prokázán úmysl a jen samotné hlasování je naprosto nedostatečné. Mají jít po těch, kteří tu akci připravili, kterým se prokáže motiv, úmysl i zisk, který na tom měli. Ne že odstíhám ty, kteří zvedli ruku. ... A když si ještě vezmete, jak prachsprostě přistupuje stát k odškodnění nespravedlivě stíhaných, je to neakceptovatelné.“* To, co respondent R2 zmiňuje, je přitom v prostředí orgánů činných v trestním řízení poměrně dlouhodobá věc; na tentýž aspekt způsobu vyšetřování jsme ostatně upozornili již v prvním výzkumu systémové korupce v Liberci na příkladu 23 souzených zastupitelů města. (Langr 2013, 2014) Kauza

z let 2007 – 2008 nakonec po mnoha soudních stáních v prvním i druhém stupni skončila po 10 letech finálním osvobozujícím výsledkem.

Vysoce postavený veřejný žalobce (respondent R9) pak uvádí tři předpoklady úspěšného vyšetřování systémověkorupčních zločinů: pevná morální integrita jedince, nezpochybnitelná trestní legislativa a odborná a odvážná práce orgánů činných v trestním řízení. „*Trestní právo bylo zejména v posledním desetiletí obohaceno o řadu institutů, jejichž aplikace napomáhá odhalování trestných činů (např. spolupracující obviněný, dohoda o vině a trestu, dočasné odložení trestního stíhání, trestní odpovědnost právnických osob), nicméně své uplatnění naleznou v současné době i již tradiční a etablované instituty (např. odposlech a záznam komunikačního provozu, sledování osob a věcí či použití agenta). Z tohoto pohledu jsou důležité obecněji formulované dispozice právních norem, jelikož teprve za této podmínky může několik desítek let účinná právní norma aplikačně obstát i před moderní podobou organizovaného zločinu (např. nedostatky vykazuje odposlech a záznam telekomunikačního provozu ve vztahu k internetové síti). V této souvislosti je nezbytné upozornit na potřebu adekvátního materiálního a kvalitního personálního zabezpečení policejních orgánů a státního zastupitelství.*“

Pokud tedy shrneme poznatky z posledních dvou kapitol, můžeme jako soubor východisek pro antikorupční politiku v prostředí systémové korupce uvést následující:

Tabulka 17 Východiska pro návrh antikorupční politiky

Opatření	Možný dopad
1. zjišťování potřeb investic zdola a poptávkový způsob alokace zdrojů; sledování účelnosti veřejných zakázek; strategické řízení a plánování	zúžení prostoru pro korupční sítě domlouvat se na neúčelných zakázkách, které generují nelegální zisk
2. radikální změna zkorumpovaných institucí (big bang); zprůhlednění vztahů na linii úředník vs. politik	rozrušení korupčních sítí na linii byznys – politika – byrokracie
3. regulace/ změna financování politických stran	snížení tlaku na nelegální financování (černé fondy) politických stran a volebních kampaní

4. posílení pravomocí NKÚ směrem k územní samosprávě; průběžné nezávislé auditování výsledků vládnutí (transakce s majetkem a veřejnými prostředky)	zvýšení nákladů korupčního jednání a na jeho krytí; prevence korupčního jednání; zvýšení tlaku na politické elity před volbami
5. zvyšování kapacity ÚOHS v odhalování kartelů ve veřejných zakázkách	zefektivnění vyšetřování systémověkorupčních kauz a zvýšení šancí na jejich odhalení; prevence uzavírání koluzních dohod
6. nezávislost vyšetřovacích orgánů	zefektivnění vyšetřování systémověkorupčních kauz; zvýšení úspěšnosti odhalení; prevence korupčního jednání; odbourání politického vlivu na vyšetřování

zdroj: vlastní zpracování

Východiskům ale předcházejí dva obecně platné předpoklady. Prvním je budování etických postojů ve společnosti vč. podnikatelského sektoru, druhým pak široká shoda klíčových aktérů na potřebě změny. „*Takže já si myslím, že se to dá napravit v situaci, kdy se na tom většina – a tím nemyslím většina 51% někde ve volbách – prostě shodne, že už je to neudržitelný a začne ty věci prostě nějak řešit a začne jim dávat nějaký priority. ... ten mezinárodní případ, kdy s naprosto fatálními problémy se potýkalo Irsko a byli schopni v určitém okamžiku, když už to bylo tak strašně špatný, že prostě ty hlavní politické síly se na tom sjednotily a prostě ty věci prosadily společně. Tam ta katarze musí přijít jako ta zásadní věc.*“ (respondent R3)

4.1.2 Kolektivní akce – kolektivní řešení – kolektivní dopad?

Z teoretického rámce i empirických výstupů dizertační práce vyplývá mj. jeden poměrně jednoznačný závěr. Systémová korupce je výsledkem kolektivního jednání a tento fakt by mělo zohledňovat i její řešení, aby i dopad antikorupčních politik byl co nejširší. V této souvislosti je na místě zmínit princip kolektivního dopadu, jak jej na několika konkrétních příkladech úspěšných reforem v oblasti vzdělávání, sociálních věcí i životního prostředí ze severoamerických měst přibližují Kania & Kramer (2011). Jde o shrnující výstup z multipřípadové studie kolektivního jednání při řešení takových sociálních problémů, u nichž se většina společnosti předem shodne na nutnosti zásadní změny. Kolektivní dopad autoři staví do protikladu k dopadu izolovanému, který lze zjednodušeně vnímat jako

selhání implementace veřejné politiky, a stanovují pět elementárních podmínek, které mají vést k dosažení společného cíle (Kania & Kramer 2011: 39):

- ✓ společný program (a),
- ✓ jednotné systémy hodnocení (b),
- ✓ aktivity, které se navzájem podporují (c),
- ✓ nepřetržitá komunikace (d),
- ✓ zastřešující podpůrné organizace (e).

(a) Společný program – v zásadě jde o společnou vizi změny, o společnou vůli klíčových aktérů a jejich uvědomění potřeby dosáhnout reformy v dané společenské oblasti, jak jsme ji v předchozích kapitolách představili na příkladu švédské historie. (Rothstein & Teorell 2015) Pokud tuto tezi převedeme na námi sledovanou oblast a výše učiněné závěry, lze říci, že pokud zásadní aktéři v české společnosti neprojeví elementární vůli po změně systémově korupčního prostředí, nelze dle teorie kolektivního dopadu dosáhnout úspěšné implementace jakékoli reformy, jak je mj. specifikujeme v tabulce 17.

(b) Jednotné systémy hodnocení – jde o nastavení objektivního měření pokroku tak, aby bylo možné průběžně vyhodnocovat plnění společného cíle a korigovat možné slepé uličky (learning by doing).

(c) Vzájemně se podporující aktivity – v praxi lze tuto podmínku nejlépe připodobnit k efektivní koordinaci aktivit všech participujících aktérů tak, aby se jejich činnost doplňovala a podporovala. V případě řešení korupce tak jde o nastavení jednotlivých aktivit veřejného a soukromého sektoru (neziskového i ziskového) vč. aktérů politického systému, jejich propojení a vzájemnou koordinaci. Každý z aktérů změnit tedy musí vědět, co má dělat a kdy.

(d) Nepřetržitá komunikace – jedná se o důležitou součást tvorby a implementace každé veřejné politiky. Bez budování důvěry a předávání informací mezi participujícími aktéry může realizační fáze snadno selhat.

(e) Zastřešující podpůrné organizace – jde o existenci páteří struktury, která bude fungovat jako podpůrná skupina pro všechny participanty.

Příklad kolektivního dopadu lze tedy vnímat jako možný proces, shrnující definici společných cílů, aktivit, které k jejich naplnění mají vést, načasování jednotlivých kroků, sestavu participujících aktérů, základní podpůrné zajištění i průběžné sledování výsledků, jak provést společnost zásadní změnou od korupčního k etickému klimatu.

Závěr

Na předchozích stránkách dizertační práce jsme se pokusili vystavět robustní teoretickou oporu pro výzkum veřejného zadávání v prostředí systémové korupce, stanovit jeho metodologický postup i hlavní cíle a ty na základě empirických dat z let 2009 – 2018 a poznatků z rozhovorů s respondenty naplnit. V závěrečné kapitole práce nejprve zodpovíme každou ze čtyř výzkumných otázek a následně shrneme výstupy k hlavním cílům práce.

V úvodu práce jsme si vytkli tyto čtyři výzkumné otázky, přičemž je patrné, že se obsahově velmi významně prostupují:

- a) Jaké nelegální a nestandardní způsoby veřejného zadávání užívá státní správa v ČR?
- b) Jak veřejné zadávání ovlivňují předem uzavřené koluzní dohody a další projevy systémové korupce (např. ve formě bid riggingu, nelegálních a nestandardních způsobů zadávání, state capture, business capture aj.)?
- c) Jak se v prostředí systémové korupce projevují selhání veřejné správy, resp. jejích aktérů?
- d) Jaká je role paralelních (vnějších) struktur v rozhodování veřejné správy co a jak kontrahovat?

Výstupy k první výzkumné otázce byly založeny především na studiu dokumentů NKÚ k zadávání na českých ministerstvech a v dalších veřejných institucích (kontrolní závěry a výroční zprávy NKÚ) a na rozhovorech s některými respondenty. Ze získaných poznatků poměrně jednoznačně vyplývá, že česká státní správa hojně využívá nestandardních forem zadávání (v podobě jednacního řízení bez uveřejnění, JŘBU), které umožňují zadat zakázku jedinému zájemci bez otevřené soutěže. Což v praxi znamená významné obcházení soutěže jako elementárního předpokladu k vynakládání veřejných zdrojů dle principů hospodárnosti, efektivity a účelnosti. Touto praxí jsou hluboce zasaženy především zakázky v oblasti ICT, přestože objem takto administrovaných

soutěží v čase postupně klesá. Například mezi lety 2012 a 2017 vzrostl objem zakázek na zajištění služeb ICT na českých ministerstvech takřka dvojnásobně (ze 7,1 miliardy na 12,7 miliard), přičemž v koncovém roce ministerstva formou JŘBU zadala 12 % těchto zakázek v objemu 1,5 miliardy. NKÚ se specificky zaměřuje na zakázky na MPSV, kde dlouhodobě shledává užívání veřejných prostředků v rozporu s 3E principy. MPSV také mezi všemi ministerstvy utrácí nejvíce peněz na ICT služby; například v roce 2018 to bylo 1,6 miliardy korun, což bylo takřka 22 procent ICT výdajů všech ministerstev dohromady. A dlouhodobě tak prokazuje závislost na JŘBU. NKÚ ale rozkryl i nestandardně zadávané zbrojní zakázky na ministerstvu obrany nebo netransparentní způsob veřejného zadávání ve fakultních nemocnicích, které v mnoha případech, ač veřejný zadavatel, zadávaly jen zřídka a nakupovaly léčivo a zdravotnický materiál napřímo. Mnohé z těchto zakázek přitom bylo nejen nestandardních, ale i nelegálních, protože byly zadány v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, resp. o zadávání veřejných zakázek. Takovými nejkřiklavějšími příklady byly třeba tendry ministerstva dopravy na mýtný systém v roce 2016 za 6 miliard (Kapsch) nebo ministerstva práce a sociálních věcí na IT technologie v roce 2011 za 1,15 miliardy (Fujitsu Technology Solutions). Nebyly ale příklady ani zdaleka ojedinělými.

Zadávání bez soutěže má kromě trestněprávních či správních souvislostí a primární nehospodárnosti, neefektivity a neúčelnosti i další rizikový aspekt, a to prohlubování závislosti na jediném dodavateli služeb (tzv. vendor lock-in syndrom). Specificky je to patrné právě v oblasti ICT technologií, ale i třeba v případě nákupu zdravotnického materiálu. Tím se zadavatel i dodavatel dostávají do spirály vzájemné závislosti či vzájemné exkluzivity – veřejný sektor je závislý na dodavatelích a jeho produktech, které si vyhodnotil jako výlučné a na které vynakládá více prostředků, než je třeba, dodavatel je zase závislý na veřejných zdrojích, které chápe jako svou soukromou rentu. A jak jsme ukázali, v mnoha případech jsou tyto vztahy založeny na korupční bázi (state capture & business capture).

Zodpovězení druhé výzkumné otázky přímo souvisí s ověřením konkrétních indikátorů v samotném procesu veřejného zadávání, jak jsme jej v prostředí systémové korupce definovali v teoretické části práce. Na základě empirických dat (nálezy ÚOHS v oblasti bid riggingu, kontrolní závěry NKÚ v oblasti nelegálních a nestandardních způsobů zadávání na českých ministerstvech, analýzy některých justičních případů a poznatky

z rozhovorů s respondenty) je třeba především vytknout, že koluzní dohody, v něž systémově korupční rizika v praxi vyúsťují, významně ovlivňují samotný proces veřejného zadávání, a to v časové rovině bezprostředně předcházející administrativnímu řízení zakázky v rámci veřejné instituce (viz schéma č. 2). Tato časová fáze, pro potřeby modelování nazvaná T_0 , podle našich poznatků odpovídá údobí, v němž působením neformálních korupčních sítí, složených ze zástupců byznysu (zájem o rent-seeking z veřejných zdrojů), politických elit (zájem na udržení politické moci a získávání černých fondů pro mateřské politické subjekty) a úřednických figur (zájem na kariérním postupu a souvisejících benefitech), dochází k propracovaným dohodám, co se bude soutěžit, kdo zakázku získá a za jakou nabídku. Tyto dohody – v praxi se projevující jako bid rigging o společném postupu soutěžitelů při podání nabídky i při zpracování zadávacího řízení; nelegální a nestandardní způsoby zadávání; dohody o poddodávkách, o objemu a způsobech korupčního plnění (korupční renta) aj. – ovlivňují proces zadání zakázky do té míry, že již předem eliminují roli veřejné instituce jako klíčového garanta veřejné soutěže a veřejného zájmu. A v souvislosti s tím zakládají jak trestněprávní či správní rovinu zneužívání veřejných zdrojů, tak omezování elementárních zásad spravedlivé soutěže (zákonem ZVZ definované v § 6 jako transparentnost, rovné zacházení a nediskriminace soutěžitelů). V nejryzejší podobě jsme mohli fungování koluzních dohod sledovat například v justičních případech David Rath & komplici či nákupu obrněnců pandur, v nichž tyto tajné úmluvy vedly k následnému vzájemnému korupčnímu plnění kompliců, a to právě na úkor veřejných zdrojů. V případě Rath primárně pro trojici hlavních kompliců (Rath – Pancová – Kott), spřízněné dodavatelské firmy i zprostředkovatele; v případě pandurů pak třeba pro vládní aktéry. K této korupční činnosti přitom dochází v časové fázi bezprostředně následující po vyhodnocení a zadání zakázky (předem vybranému dodavateli), schematizované jako fáze T_4 .

Třetí výzkumná otázka se váže k samotnému administrativnímu procesu zadávání veřejné zakázky, který má garantovat veřejná instituce jako veřejný zadavatel. To ale v prostředí systémové korupce selhává, protože veřejná instituce není schopna vlivem jednání korupčních struktur svou roli důsledně plnit. Jakkoli má proces zadávání zdání legality, dochází v jeho rámci k těmto deformacím:

- ✓ veřejný zájem ustupuje soukromému (= dobývání renty na úkor veřejných zdrojů),
- ✓ narušují se limity zákonnosti, protože dobývání renty je svou povahou nelegální,

- ✓ hlavní role nabývají vztahy soukromé povahy v čele s paralelními strukturami, stojícími mimo instituci,
- ✓ ztrácí se vnější i vnitřní veřejný dohled na veřejnou instituci, protože systému dominuje komplicita a utajení (organizovaný zločin).

Jak vyplývá z empirické části práce, zmíněné deformace lze nalézt prakticky ve všech námi zkoumaných případech. Tato selhání veřejné instituce přitom významně narušují veřejný zájem, účelné využívání veřejných zdrojů, které tak nemohou být alokovány na zajištění potřebných veřejných politik, a z obecného hlediska snižují důvěru občanů ve veřejné instituce jako celek a jejich fungování. „*Tzv. korupční trestné činy významným způsobem zasahují do fungování společnosti i orgánů veřejné moci. Jako příklad lze uvést právní důsledky rozkladu společenských struktur, mezi něž lze zařadit například paralýzu orgánu veřejné moci a z toho vyplývající neschopnost plnit úkoly na úseku jemu zákonem svěřené působnosti. Z kriminologického pohledu může být důsledkem i nárůst kriminality. V mimoprávní oblasti lze upozornit na letargii občanské společnosti a deziluzi z veřejného života a zdárného obstarávání veřejných věcí. V neposlední řadě se v důsledku působení korupčních struktur může snižovat důvěra občanů v orgány veřejné moci a ve stát, případně narůstat bezpečnostní riziko nebo ohrožení ekonomických zájmů. Tyto následky mohou být doprovázeny i destrukcí morálního a etického základu chování občanů.*“ (respondent R9) Významným příkladem může být opět kauza kolem nákupu pandurů, kde lze identifikovat jak obcházení procesu zadávání (kolik se nakoupí pandurů a za jakou jednotkovou cenu se fakticky domluvilo v neformálních strukturách a za účasti zprostředkovatele), tak finanční korupční plnění navyšující standardní cenu dodávaného zboží. A není pochyb o tom, že pokud k takovým praktikám dochází na nejvyšší vládní úrovni, musí to mít fatální vliv na důvěru a vztah alespoň části veřejnosti k ústavním a politickým strukturám.

Čtvrtá výzkumná otázka naplňuje samotný předpoklad korupčních praktik a jejich důsledků, jak jsme je pojali v prvních třech výzkumných otázkách. Souvisí totiž s okruhem aktérů, kteří se na koluzních dohodách a korupčním plnění podílejí a narušují touto svou činností širokou roli veřejných institucí. Na obrázku č. 1 jsme tento okruh aktérů modelově zobrazili jako trojúhelník korupčních vztahů, tedy jako neformální síť aktérů působících vně i uvnitř veřejné instituce jako paralelní centrum rozhodování o

povaze a objemu veřejné zakázky, o okruhu „způsobilých“ soutěžitelů (tedy těch, kteří splňují podmínky koluzních dohod a mohou tzv. překročit stanovený práh) a recipročním závazku plnění korupčních dohod. Tato činnost má v jádru destruktivní vliv na veřejnou instituci, která tak své zákonné role plní už jen zcela formálně a dodává jim jen navenek zdání legality. Jak vyplývá z výstupů našeho výzkumu (zejména na základě interview s respondenty) nemusejí ale mít paralelní struktury vždy podobu tří vrcholů trojúhelníku; například respondent R9 ze své praxe státního zástupce zdůraznil především propojení investorů a zástupců byrokracie.

Dizertační práce si stanovila tři základní výzkumné cíle:

1. prozkoumat fenomén veřejného zadávání v prostředí systémové korupce,
2. vytvořit teoretický koncept systémové korupce ve veřejném zadávání jako explanační nástroj pro systémové odhalení příčin a zdrojů korupce ve veřejném zadávání,
3. rozpracovat teoretická východiska pro návrh účinné protikorupční politiky v ČR v oblasti veřejného zadávání.

Z výstupů dizertační práce vyplývá hned několik zásadních souborů poznatků, které tvoří hlavní osu teoretického konceptu, resp. explanačního nástroje pro odhalování systémové korupce při veřejném zadávání. Jde o následující prvky:

- ✓ vymezení okruhu aktérů (kdo se korupčního jednání dopouští),
- ✓ individuální a skupinové cíle aktérů (proč ke korupčnímu jednání dochází),
- ✓ procesuální vazby mezi aktéry (jak ke korupčnímu jednání dochází).

Z okruhu aktérů, podílejících se na systémověkorupčním chování při veřejném zadávání, zřetelně vystupují tři klíčové vlivové skupiny – reprezentanti soukromého byznysu, politické elity a úřednické elity. Jejich zástupci tvoří komplicitní struktury, navzájem propojené systémem recipročních vazeb a plnění v pomyslném trojúhelníku korupčních vztahů, které mají v pozici paralelního centra moci kruciólní vliv na etablování koluzních dohod. Ty zohledňují jak korupční iniciaci veřejné zakázky, tak korupční rozdělování nelegálního zisku z ní. Ze zkoumaných případů vyplývá, že právě v paralelních centrech

moci korupční aktéři vzájemně dohadují, co se bude zadávat, jací soutěžitelé budou na zakázce participovat spoluprací na zadávacím řízení i na vlastních dodávkách a jaký ze zakázky poplyne nelegální zisk pro kompletní okruh aktérů (přímé provize, poddodávky, kariérní benefity, černé fondy pro financování politických stran aj.). Tyto koluzní dohody mají několik signifikantních dopadů: narušují hospodářskou soutěž, způsobují neehospodárné, neefektivní a neúčelné nakládání s veřejnými prostředky (zakázka mnohdy není realizována ve veřejném zájmu, je prodražená, míjí se s účinkem jako takovým), podřívají základní funkce veřejné instituce jako veřejného zadavatele (instituce zakládá nové korupční normy, v jejichž důsledku selhává jako garant veřejného zájmu a zákonnosti veřejné soutěže) a samozřejmě pokrývají základní etické mantinely nekorupční společnosti (očekávané nekorupční jednání jednotlivců i zájmových skupin). Přičemž primární příčinou korupčního chování je rent-seeking ve všech zmiňovaných podobách i objemu.

Paralelní centra moci jsou při iniciaci systémově korupčního jednání suverénní strukturou, která má vliv na definici a etablování korupčních norem ve veřejné instituci – ta totiž musí nadále vzbuzovat dojem legality a legitimacy svého chování, resp. v případě veřejného zadávání dojem čistoty celého procesu administrace soutěže. Vztahy jednotlivých (skupin) aktérů v paralelních strukturách jsou přitom ryze komplicitní; aktéry korupčního jednání spojuje a posiluje jejich vzájemnou závislost (všichni na sebe vědí vše) a v neposlední řadě zvyšuje míru odolnosti vůči odhalení. Pokud jsou součástí struktur i zástupci vyšetřovacích/justičních orgánů, jako tomu bylo třeba v případě Libor Michálek & SFŽP, pak imunizace korupce dosahuje svého vrcholu. Propracovaný systém se pak obrazně podobá soustavě pilířů, které vzájemně podpírají bytelnou korupční stavbu. A pokud se v systému objeví trhliny, tedy whistlebloweri, jsou nemilosrdně zapuzeni, jak bylo také viditelné v případě Libor Michálek & SFŽP.

Jak s takto postaveným korupčním systémem bojovat? Řešení musí mít podobu komplexní antikorupční politiky, která najednou zasáhne co nejvíce provázaných prvků, nejlépe celý systém, a propojí se tak v praxi co nejužší s teorií velkého třesku. (Rothstein 2011) V rámci dizertační práce jsme navrhli intervenovat v následujících oblastech prevence i represe:

1. veřejná správa, resp. instituce veřejné správy (rozrušení korupčních vazeb mezi úředníky a politiky, strategické řízení investic a participace veřejnosti),
2. politické strany (regulace financování, resp. předvolebních kampaní),
3. zvýšení efektivity vnější kontroly (vyšetřování kartelů ÚOHS, zvýšení pravomocí NKÚ do územní samosprávy),
4. posílení principu interní kontroly (důsledná kontrola hospodárnosti, efektivity a účelnosti nakládání s veřejnými zdroji),
5. nezávislost a efektivita vyšetřování korupčního jednání (policie a soustava státního zastupitelství).

V případě veřejné správy jde o celý okruh možných změn, které by mohly přinést pozitivní výsledek. Především jde o jasné vymezení nezávislosti byrokratického aparátu na politických vlivech v těch oblastech, do nichž by politici neměli mít přístup (typicky například rozpor státní správy a samosprávy v ÚSC), o implementaci principů strategického řízení a plánování investic, což, jak vyplývá ze závěrů NKÚ, dlouhodobě absentuje i na ministerstvech a v orgánech státní správy, o implementaci zjišťování potřeb zdola a poptávkového alokování zdrojů (např. prostřednictvím participativního rozpočtování aj.).

Další regulace financování politických stran by měla zasáhnout především tu část předvolebních kampaní, která je nejdražší a kde se také předpokládá největší zapojení nelegálních zdrojů. A to jsou masivní billboardové kampaně. Významným zeshíhlením rozsahu billboardů a objemu vynakládaných prostředků, popř. jejich absolutní zákaz, by významně snížilo závislost politických stran na černých zdrojích z veřejných zakázek (viz například kauzy David Rath & komplici, Libor Michálek & SFŽP aj.).

Posílení kapacity a pravomocí externích kontrolních orgánů (NKÚ a ÚOHS) lze vnímat jako opatření na pomezí prevence a represe. Vpuštění NKÚ do územních samospráv by jedné straně působilo významně preventivně, protože by zvyšovalo náklady na korupční jednání těch aktérů, kteří se ho chtějí dopouštět (zvýšené nároky na imunizaci korupce), a souběžně by zvyšovalo pravděpodobnost odhalení nehospodárného, neefektivního a neúčelného nakládání s veřejnými prostředky. Jakkoli by kontrolní kapacity NKÚ byly schopny pokrýt patrně jen malou část investic územních samospráv, mohla by i jen možnost kontroly působit alespoň do jisté míry jako odstrašení. V případě ÚOHS se

nabízí především zvýšení úsilí na odkrývání kartelů ve veřejných zakázkách (typicky se projevují jako bid rigging), které je zatím nedostatečné – za léta 2013 až 2018 ÚOHS odhalil jen 15 případů.

Posílením principu interní kontroly rozumíme především efektivní auditování/ provádění veřejnosprávních kontrol se zaměřením na 3E využívání veřejných prostředků na úkor stávající kontroly formální (soulad s předpisy).

Vyšetřovací orgány korupčních případů (policie a státní zastupitelství) jsou dlouhodobě zasaženy politickým vlivem, ať už za ním stojí jakákoli politická strana. V rámci diplomové práce (Langr 2013) jsme přinesli poznatky o propojení politiky a policie v rámci územní samosprávy, dizertační práce pak např. na případu Libor Michálek & SFŽP ukázala vazby na nejvyšší úrovni politiky a soustavy státního zastupitelství. Explicitní nezávislost obou vyšetřovacích sfér přitom požadují nejen tuzemské protikorupční organizace (Rekonstrukce státu), ale i mezinárodní struktury (protikorupční skupina GRECO Rady Evropy).

Téma systémové korupce ve veřejném zadávání nepochybně skýtá další možnosti výzkumu. Prozkoumáno například nebylo dlouhodobě kontroverzní zadávání prostřednictvím některých státních i územně samosprávných obchodních společností – v posledních letech mediálně zaujaly kauzy Lesů České republiky, pražského dopravního podniku, ČEZ, Ředitelství silnic a dálnic aj. Jak ukazují aktivity a poznatky protikorupčních organizací (Nadační fond proti korupci, Transparency International, Oživení aj.), obchodní společnosti totiž velmi často trpí stejným systémem korupčních vazeb, jako je tomu u institucí veřejné správy, a to především na úrovni byznysu, politických elit a managementu. Protikorupční organizace tak dlouhodobě skloňují zejména přijetí takových pravidel obsazování statutárních orgánů, které znemožní zpolitizování obchodních společností a přivedou do těchto struktur erudované odborníky. A zcela zásadní je pak – s ohledem na dopady do společnosti i na objem veřejných zdrojů – analytické rozkrývání systémové/ politické korupce na nejvyšší, tedy vládní úrovni.

Použitá literatura

ANDVIG, J., C. (2012). *Public procurement and organized crime – illustrated with examples from Bulgaria, Italy, and Norway*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

ATELJEVIC, J. & BUDAK, J. (2010). Corruption and public procurement: example from Croatia. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 12, 375-397.

BATORY, A. (2012). Why do anti-corruption laws fail in Central Eastern Europe? A target compliance perspective. *Regulation & Governance*, 6, 66–82.

BAXTER, P. & JACK, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 2008, Vol. 13, No. 4, 544-559.

BEBLAVÁ – SIČÁKOVÁ, E. & PAVEL, J. (2008). Transparentnosť trhu verejného obstarávania v Českej republike a v Slovenskej republike. *Ekonomický časopis*, roč. 56, č. 2, 168-181.

BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva 2018*. Dostupné na <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2017-vz-cz.pdf> (cit. 6/11/2019)

BOBONIS, G., CÁMARA FUERTES, L. & SCHWABE, R. (2016). Monitoring Corruptible Politicians. *American Economic Review*, Vol. 106, Iss. 8, 2371–2405.

CAIDEN, G. & CAIDEN, N. (1977). Administrative Corruption. *Public Administration Review* 37, 301-309.

CAIDEN, G. (2001). Dealing with Administrative Corruption. In COOPER, Terry L. (eds.). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker Inc., 429-455.

CAIDEN, G. (2003). The burden on our backs; corruption in Latin America. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

CAMPBELL, J. L. & GÖRITZ, A. (2014). Culture Corrupts! A Qualitative Study of Organizational Culture in Corrupt Organizations. *Journal of Business Ethics*, 120, 291-311.

CVVM SOÚ AV ČR. (2018). *Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí*, 04/2018. Dostupné na <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/politicke-ostatni/4629-nazor-na-rozsirenost-a-miru-korupce-u-verejnych-cinitelu-a-instituci-duben-2018>. (cit. 10/11/2019).

CVVM SOÚ AV ČR. (2018). *Míra naléhavosti různých oblastí veřejného života*, 02/2018. Dostupné na <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/politicke-ostatni/4559-mira-nalehavosti-ruznych-oblasti-verejneho-zivota-unor-2018>. (cit. 10/11/2019).

DELLA PORTA, D. & VANUCCI, A. The Perverse Effects of Political Corruption. *Political Studies*, 1997, XLV, 516-538.

DIAMOND, L. (2007). In CAROTHERS, T. et. al. A Quarter-Century of Promoting Democracy. *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 4, 118-120.

DOBEL, P. (1978). The corruption of a state. *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 3, 958-973.

DOIG, A. (2014). Roadworks Ahead? Addressing Fraud, Corruption and Conflict of Interest in English Local Government. *Local Government Studies*, Vol. 40, No. 5, 670-686.

DOIG, A. (2018). Fraud: from national strategies to practice on the ground – a regional case study. *Public Money & Management*, Vol. 38, No. 2, 147-156.

ENROTH, H. (2011). Policy network theory. In BEVIR, M. (ed). *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications, 19-35.

EU. (2013). *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Brussels: European Commission.

FAZEKAS, M., TÓTH, J. & KING, L. (2013). Anatomy of Grand Corruption: A Composite Corruption Risk Index Based on Objective Data. *Corruption Research Center Budapest: Working Paper Series*, 1-44.

FILIP, J. (2006). Poznámky k prostředkům boje s korupcí z hlediska ústavního práva. In DANČÁK, B., HLOUŠEK, V. & ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita.

FLYVBJERG, B. (2011). Case study. In DENZIN, N. & LINCOLN, Y. (eds.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, Chapter 17, 301-316.

FLYVBJERG, B. (2006). Five Misunderstanding About Case Study Research. *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, No. 2, 219-245.

FRIČ, P. et al. (1999). *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.

FRIČ, P. (2002). Bez korupce nejsou koláče. *Lidové noviny*, 13. 7. 2002, Orientace, s. 13.

FRIČ, P. (2012). *Political Consumerism on the Political Market: A systemic solution for systemic corruption*. Paper prepared for the International Conference on Corruption: Causes, Consequences and Control – Perspectives from Transitioning and Transitioned States. Karachi, Pakistan, October 20–21, 2012.

FRIEDRICH, C. J. (1972). Corruption Concepts in Historical Perspective. In HEIDENHEIMER, A. & JOHNSTON, M. (eds.). (2002). *Political Corruption: concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 15-23.

GARDINER, J. (1993). Defining Corruption. In HEIDENHEIMER, A. & JOHNSTON, M. (eds.). (2002). *Political Corruption: concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 25-40.

HANKISS, E. (1989). Reforms and the Conversion of Power. *Konrad Adenauer Stiftung Conference*, Bonn, Germany, 29-31 May 1989.

HEIDENHEIMER, A., JOHNSTON, M. & LEVINE, V. (eds.). (1989). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

HELLMANN, J., JONES, G. & KAUFMANN, D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture, Corruption and Influence in Transition. *World Bank Policy Research Working Paper 2444*.

IMMERGUT, E. (2006). *Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change*. In WIMMER, A. & KÖSSLER, R. (eds.). *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Basingstoke: Palgrave.

IMMERGUT, E. (2011). *Institution/ Institutionalism*. 2011. Dostupné na <http://www.social-science.hu> berlin.de/lehrebereiche/comppol/publ/pdfs/Immergut2011.pdf. (cit. 6/11/2019)

JANCSICS, D. (2017). *From Local Cliques to Mafia State: The Evolution of Network Corruption*. In MAGYAR, B. & VÁSÁRHELYI, J. (eds.). *Twenty-five Sides of a Post-communist Mafia State*: Central European University Press: Budapest.

JANCSICS, D. (2019). Corruption as a Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis. *Public Administration Review*, Vol. 79, Iss. 4, 523-537.

JOHNSTON, M. (1986). The Political Consequences of Corruption. A Reassessment. *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 4, 459-477.

JOWITT, K. (1983). Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime. *Soviet Studies* 3, 275-297.

JOWITT, K. (1992). *New World Disorder: the Leninist extinction*. Los Angeles: University of California Press.

KAMENÍK, M. (ed.). (2011). *Otevřenost zadávacích řízení v ČR*. Praha: Oživení.

KANIA, J. & KRAMER, M. (2011). Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, 36-41.

KLAVEREN VAN, J. (1957). Corruption as a historical phenomenon. In HEIDENHEIMER, A., JOHNSTON, M. & LEVINE, V. (1989). *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, 83-94.

KLITGAARD, R., MACLEAN-ABAROA, R. & PARRIS, L. H. (2000). *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington: World Bank Institute.

KLITGAARD, R. (2012). Toward a turning point against corruption. *Strategic Review*, April-June, 1-6. Dostupné na <https://studylib.net/doc/14574166/toward-a-turning-point-against-corruption> (cit. 6/11/2019).

KOTKIN, S. & SAJÓ, A. (eds.). 2002. *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press.

KOVACIC, W., MARSHALL, R., MARX, L. & RAIFF, M. (2006). Bidding rings and the design of anti-collusive measures for auctions and procurements. In DIMITRI, N., PIGA, G. & SPAGNOLO, G. (eds). *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press, 381-411.

KRAJSKÉ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ. (2013). *Obžaloba MUDr. Davida Ratha a spol. ze dne 4. dubna 2013*.

KŘÍŽOVÁ, J. & SYLLOVÁ, J. (2016). *Veřejný zájem – pojem a jeho použití ve správním právu*. Parlamentní institut.

LAMBSDORFF, J., G. (2002). Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 48, 221–241.

LANGR, I. & OCHRANA, F. (2015a). Systémová korupce ve veřejném zadávání (případ České republiky). *Veřejné zakázky a PPP projekty* 7, 99-113.

LANGR, I. & OCHRANA, F. (2015b). Systemic Corruption in Public Procurement (Two Cases from the Czech Republic). *Proceedings of 11th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2015*, Ostrava, Czech Republic: 112-117.

LANGR, I. (2013). Systemic corruption in Liberec. How to deal with it? Rigorosa thesis, Charles University.

LANGR, I. (2014). Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec. *Středoevropské politické studie* 1, 1-28.

LANGR, I. (2017b). Failure of public institution in systemic corruption environment (evidence from public procurement). *Proceedings of 12th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2017*, Ostrava, Czech Republic: 178-186.

LANGR, I. (2017c). Failure of public institution in systemic corruption environment. *21st International Research Society on Public Management Conference*, Budapest, Hungary.

LANGR, I. (2018). Public procurement in systemic corruption environment (evidence from the Czech Republic). *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 11 (2), 53-79.

LANGR, I. (2017a). Veřejné zadávání a systémová korupce: justiční případy v České republice. *Veřejné zakázky a PPP projekty 11*, 27-35.

LEDENEVA, A. (2009). Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Re-examination. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 1, 69-86.

LEDENEVA, A. (2013). Russia's practical norms and informal governance: the origins of endemic corruption. *Social Research: An International Quarterly*, Vol. 80, Iss. 4, 1135-1162.

LEFF, N., H. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *The American Behavioral Scientist*, Vol. 8, No. 3, nestránkováno.

MARCINOVÁ, A. (2015). Nový zákon o veřejných zakázkách v roce 2016 – vybrané aspekty. *Veřejné zakázky a PPP projekty*, vol. 7, 115-123.

MARQUETTE, H. & PEIFFER, C. (2018). Grappling with the “real politics” of systemic corruption: Theoretical debates versus “real-world” functions. *Governance*, 31, 499-514.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 3, 86-99.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (eds.). (2011). Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned. Berlin: HSOG.

MUNGIU-PIPPIDI, A. & DADASOV, R. (2017). When Do Anticorruption Laws Matter? The Evidence on Public Integrity Enabling Contexts. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 68,387-402.

NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. (2014). *Miroslav Kalousek a 20 let jeho úřednických a politických her*. Dostupné na <http://www.nfpk.cz/userfiles/soubory/kauzy/MKalouskNFPKObsahla.pdf>. (cit. 10/11/2019).

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. Kontrolované akce a osoby v letech 2013 – 2017.
www.nku.cz

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. (2016). Výroční zpráva. Dostupné na
<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2016.pdf> (cit. 6/11/2019).

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. (2017). Výroční zpráva. Dostupné na
<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2017.pdf> (cit. 6/11/2019).

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. (2018). Výroční zpráva. Dostupné na
<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2018.pdf> (cit. 6/11/2019).

NEMEC, J., MERIČKOVÁ, B. & OCHRANA, F. (2008). Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia: Processes, problems and lessons. *Public Management Review*, 10: 674-684.

NEMEC, J. & VLACH, J. (2001). *Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť*. CPHR – Transparency International Slovensko.

NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J. & ŠAGÁT, V. (2010). *Kontrola ve veřejné správě*. Wolters Kluwer.

NEU, D., et al. (2014). Preventing corruption within government procurement: Constructing the disciplined and ethical subject. *Critical Perspectives on Accounting*, 1-13.

NYE, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61, 417-427.

OECD. (2009). *Principles for Integrity in Public Procurement*. OECD Publishing.

OECD. (2013). Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008. *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing.

OCHRANA, F. & PAVEL, J. (2013). Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy* 7, 116-136.

OCHRANA, F. (2013). Bid rigging in the Public procurement. *Veřejné zakázky a PPP projekty 1*, 58-73.

OCHRANA, F. & MAAYTOVÁ, A. (2012). Creating a transparent and noncorrupt system of public procurement. *Ekonomický časopis*, 60, 732-745.

OCHRANA, F., PŮČEK, M. & PLAČEK, M. (2017). *Detecting and Reducing Corruption Risk and Fraud in the Public Sector*. Prague: Karolinum Press.

OCHRANA, F. (2011). Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola). Praha: Wolters Kluwer.

PAVEL, J. (2010). Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. *Politická ekonomie*. Roč. 58, č. 3, 343-356.

PAVEL, J. & KUBÍK, R. (2011). Faktory ovlivňující intenzitu konkurenčního efektu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce v ČR, in: *Theoretical and practical aspects of public finance*. Praha. Oeconomia.

PAVLIŠOVÁ, R. & NOVÁK, M. (2010). *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 ve věcech úplatkářských trestných činů*. TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR.

PAVLIŠOVÁ, R. & NOVÁK, M. (2013). *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů*. TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR.

PERSSON, A, ROTHSTEIN, B. & TEORELL, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An Institutional Journal of Policy, Administration and Institutions* 3: 449-471.

PERSSON, A., ROTHSTEIN, B. & TEORELL, J. (2019). Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. *Governance*, 1-12.

PETERS, G. (2000). *Institutional theory: problems and prospects*. Institute for Advanced Studies, Vienna: Political Science Series 69.

PHILP, M. (1997). Defining Political Corruption. *Political Studies*, Vol. XLV, 436-462.

PIGA, G. (2011). A fighting chance against corruption in public procurement? In ROSE-ACKERMAN, S. & SØREIDE, T. (eds.). *International Handbook on the Economics of Corruption*, Volume Two. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 141-181.

PLAČEK, M., OCHRANA, F., VACEKOVÁ, G., LANGR, I. & PŮČEK, M. (2019). Corruption in the Communist and Post-Communist Regimes: A Historical-Evolutionary View of Corruption in Czechoslovakia and the Czech Republic. V recenzním řízení.

POTŮČEK, M. et al. (2002). *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. CESES FSV UK, Praha.

POTŮČEK, M. (ed.) (2004). *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava.

POTŮČEK, M. et al. (2007). *Strategické vládnutí a Česká republika*. Grada, Praha.

PSP ČR. (2012) *Stenografický záznam ze 40. schůze*. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/040schuz/s040006.htm>.

PURKRÁBEK, M. (1999). Veřejný zájem a stárnutí. In *Zdravotní politika a ekonomika, sborník IZPE*, 4, 22-29.

RADA EVROPY. (2018). *Zpráva o plnění doporučení České republiky. Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům*. GRECO, Štrasburk.

REEVES-LATOUR, M. & MORSELLI, C. (2017). Bid-rigging networks and state-corporate crime in the construction industry. *Social Networks*, 51, 158-170.

REKONSTRUKCE STÁTU. Hlídáme mantinely demokracie. Dostupné na <https://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/co-delame/mantinely-demokracie>.

ROTHSTEIN, B. & TEORELL, J. (2015). Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the Nineteenth Century. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 38, 3, 238-254.

ROTHSTEIN, B. (2011). Anti-Corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, 18:2, 228-250.

ROTHSTEIN, B. & USLANER, E. (2012). *The Roots of Corruption: Mass Education, Economic Inequality and State Building*. APSA 2012 Annual Meeting Paper.

SAJÓ, A. (2002). Clientelism and Extortion: Corruption in Transition. In KOTKIN, S. & SAJÓ, A. (eds.). *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press, 1-21.

SØREIDE, T. (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

STEFES, C. (2004). Systemic Corruption in Armenia and Georgia. *Conference Papers – Western Political Science Association*, 1-3.

STEFES, C. (2007). Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries. *Perspectives on Global Issues*, Vol. 2, No. 1, 1-16.

STRAND, I., RAMADA, P. & CANTON, E. (2011). *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*. European Commission. March 2011.

TEORELL, J. (2007). Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. *QoG Working Paper Series* 5, 1-24.

TEORELL, J. & ROTHSTEIN, B. (2015). Getting to Sweden, Part I: Part I: War and Malfeasance, 1720–1850. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 38, 3, 217-237.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVAKIA. (2014). *Better Indicators to Measure Corruption in Slovakia*. Bratislava: Transparency International.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2006). *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin: Transparency International.

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE (ÚOHS). Sbírký rozhodnutí ve veřejných zakázkách v letech 2013 – 2017. www.uohs.cz.

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. (2017). *Východiska pro vytvoření protikorupčního strategického dokumentu České republiky pro období po roce 2017*.

ÚSTAVNÍ SOUD ČR. (1996). I. ÚS198/95, k veřejnému zájmu při omezení vlastnického práva. Dostupné na <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-198-95>. (cit 10/11/2019)

ÚSTAVNÍ SOUD ČR. (2007). *I. ÚS 260/06 (k povaze státního podniku Letiště Praha jako veřejné instituce; k právu na informace*. Dostupné na <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-260-06>. (cit. 10/11/2019).

VANUCCI, A. (2009). The Controversial Legacy of „*Mani Pulite*“: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics* 2, 233-264.

VÝROČNÍ ZPRÁVA O STAVU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICE ZA ROK 2017. (2018). Ministerstvo pro místní rozvoj.

WALLIS, J. J. (2006). The Concept of Systematic Corruption in American History. In GLAESER, E. & GOLDIN, C. *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History, A National Bureau of Economic Research Conference Report*. Chicago and London, University of Chicago Press.

WARE, G., et al. (2007). Corruption in Public Procurement. A Perennial Challenge. In CAMPOS, E. & PRADHAN, S. *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington: World Bank Institute.

YAKOVLEV, A. (2006). The Evolution of Business – State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe-Asia Studies* 7, 1033 – 1056.

YIN, R. (2003). *Case study research: design and methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications. 2003.

ZÁKON 134/ 2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Články z médií (dostupnost online a archiv Newton Media)

Cíleně manipuloval zakázky, soud mu snížil trest. Šiška dostal čtyři roky. iDNES.cz, 14/6/2017. Dostupné na https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/exnamestek-siska-trest-zmanipulovani-zakazek.A170614_095335_domaci_hro. (cit. 10/11/2019)

David Rath dostal za korupci 8,5 roku vězení a přišel o milióny. Novinky.cz, 27/6/2018. Dostupné na <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/david-rath-dostal-za-korupci-85-roku-vezeni-a-prisel-o-miliony-40265919>. (cit. 10/11/2019)

Kauza dne. Impuls.cz, 28/3/2017. Dostupné na <http://www.impuls.cz/clanky/2017/03/david-rath/>. (cit. 10/11/2019)

Komunistům narůstá hřebínek, s vládou se prou o rozpočtu, vrtulnicích a také o mýtu. Echo24.cz 21/6/2019. Dostupné na <https://echo24.cz/a/SAj8Q/komunistum-narusta-hrebinek-s-vladou-se-prou-o-rozpoctu-vrtulnicich-a-take-o-mytu>. (cit. 10/11/2019)

KSČM nechce revoluci, ale usadit se na důležitých postech. Je to extrémní strana, tvrdí publicista. iRozhlas.cz 8/2/2019. Dostupné na <https://plus.rozhlas.cz/kscm-nechce-revoluci-ale-usadit-se-na-dulezitych-postech-je-extremni-strana-7757595>. (cit. 10/11/2019)

Návrh ústavní žaloby na prezidenta Zemana senátoři podpořili. Prošel o tři hlasy. iRozhlas.cz 24/7/2019. Dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-ustavni-zaloba-senat_1907241959_pj.

O stavebním kartelu mám jasné důkazy, říká šéf ÚOHS. Soud ale pokutu zrušil. iDNES.cz, 18/6/2017. Dostupné na https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/rozhovor-petr-rafaj-uohs.A170618_132401_ekonomika_zt-. (cit. 10/11/2019)

Policie navrhla poslat Babiše a všechny stíhané v kauze Čapí hnízdo před soud. Echo24.cz 17/4/2019. Dostupné na <https://echo24.cz/a/SghF2/policie-navrhla-poslat-babise-a-vsechny-stihane-v-kauze-capi-hnizdo-pred-soud>. (cit. 10/11/2019)

Sociolog Frič: Babiš by mohl zabítet v přímém přenosu a odpustí mu to. Navázal s voliči citový vztah. Forum24.cz 31/1/2019. Dostupné na <https://www.forum24.cz/pavol-fric-o-korupci-v-nejvyssich-patrech-politiky-se-prestalo-mluvit2/>. (cit. 10/11/2019)

Šlechtová: Babiš mě zklamal, byla jsem loajální, nabídku být premiérkou nekomentuji. Aktualne.cz 2/10/2018. Dostupné na <https://video.aktualne.cz/dvtv/slechtova-babis-me-zklamal-byla-jsem-loajalni-nabidku-byt-pr/r~e747c466c57311e8acf3ac1f6b220ee8/>. (cit. 10/11/2019)

Tendrem na výběr mýta se zabývá antimonopolní úřad. Pochybuje o správném postupu ministerstva. ihned.cz, 13/10/2017. Dostupné na <https://domaci.ihned.cz/c1-65914890-tendrem-na-mytny-system-se-zabyva-antimonopolni-urad-pochybuje-o-spravnem-postupu-ministerstva>. (cit. 10/11/2019)

Zemanova kampaň nebyla transparentní, ale zákon neporušila, tvrdí úřad. iDNES.cz 29/1/2018. Dostupné na https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/milos-zeman-prezidentske-volby-kampan-transparentnost.A180129_170546_domaci_amu. (cit. 10/11/2019)

Zničte dokument číslo 1439. Respekt 21, 23. – 29. 5. 2011, 17-21.

Zpět na začátek. Antimonopolní úřad musí znovu zkoumat mýtnou smlouvu. iDNES.cz 11/7/2019. Dostupné na https://www.idnes.cz/ekonomika/doprava/myto-tendr-kapsch-czech-toll-skytoll-antimonopolni-urad.A190711_140329_eko-doprava_rts. (cit. 10/11/2019)