

Veřejné zakázky a korupce – návrh na zlepšení současné situace v České republice

Bc. Petra Kindlová

Diplomová práce
2013



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2012/2013

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Petra Kindlová**
Osobní číslo: **M11722**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**
Forma studia: **prezenční**

Téma práce: **Veřejné zakázky a korupce – návrh na zlepšení současného stavu v České republice**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Charakterizujte problematiku veřejných zakázek a jejich legislativní úpravu v ČR.
- Zpracujte teoretické poznatky o korupci.

II. Praktická část

- Zhodnoťte základní strategické dokumenty zaměřené na boj proti korupci v ČR.
- Analyzujte možná korupční rizika při zadávání veřejných zakázek v ČR.
- Navrhněte opatření vedoucí ke zlepšení současného stavu v ČR.

Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde Praha, 2011, 281 s. ISBN 978-80-7201-853-6.

JURČÍK, Radek. Zákon o veřejných zakázkách: komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 700 s. ISBN 978-80-7400-329-5.

OCHRANA, František. Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola. Praha: WaltersKluwer Česká republika, 2011, 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.

PETROVSKÝ, Karel. Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, 192 s. ISBN 978-80-86861-94-4.

Vedoucí diplomové práce: Ing. Pavel Grebeníček
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: 17. června 2013
Termín odevzdání diplomové práce: 12. srpna 2013

Ve Zlíně dne 17. června 2013


prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka




doc. RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:


- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 12. 8. 2013


.....

⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Diplomová práce se zabývá problémem korupce ve veřejných zakázkách v České republice. Veřejné zakázky představují významnou hospodářskou činnost. V rámci tohoto institutu je každoročně přerozdělován velký objem finančních prostředků a korupční rizika provází celý proces zadávání veřejných zakázek. V první části této práce jsou definovány veřejné zakázky a korupce a současně jsou představeny jejich právní rámce. Druhá část přináší informace o současné situaci v České republice, představuje a hodnotí základní strategické dokumenty a analyzuje možná korupční rizika v procesu zadávání veřejných zakázek. Cílem diplomové práce je navrhnout opatření ke zlepšení současné situace.

Klíčová slova:

veřejné zakázky, zákon o veřejných zakázkách, korupce, korupční rizika, transparentnost

ABSTRACT

Diploma deals with the problem of corruption in the case of public procurement in the Czech Republic. Public procurement represents a major economic activity. Under this institute, there is redistributed large amount of money every year. Corruption risks can take place along the entire cycle of public procurement. The first part of the thesis defines concept of public procurement and corruption and their legal framework. The second part brings us information about current situation in the Czech Republic, introduces and evaluates basic strategic document and analysis corruption risk in public procurement. The aim of the diploma is to propose measures to improve the situation.

Keywords:

public procurement, Public Procurement Act, corruption, corruption risks, transparency

Ráda bych poděkovala Ing. Pavlu Grebeníčkovvi za odborné vedené mé diplomové práce.

"Peníze jsou hnací, produktivní silou korupce."

Josef Čapek

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	13
1.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....	14
1.1.1 Mezinárodní prameny práva	14
1.1.2 Evropské právo v oblasti veřejných zakázek	14
1.1.3 České prameny práva	15
1.2 ZÁKLADNÍ POJMY V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	16
1.2.1 Veřejná zakázka.....	16
1.2.2 Zadavatel, dodavatel, uchazeč, zájemce.....	17
1.2.3 Zásady postupu zadavatele	19
1.2.4 Zadávací řízení.....	19
1.2.5 Zadávací dokumentace.....	22
1.2.6 Nabídky, jejich hodnocení a výběr nejvhodnější nabídky	23
2 KORUPCE	25
2.1 PŘÍČINY KORUPCE	27
2.2 OBLASTI VÝSKYTU KORUPCE	28
2.3 PRÁVNÍ ASPEKTY KORUPCE	29
2.4 MĚŘENÍ KORUPCE	29
2.4.1 Indexy vnímání korupce	30
2.4.2 Názory expertů	30
2.4.3 Další metody.....	31
3 KORUPCE VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH.....	32
3.1 KONTROLNÍ SYSTÉM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	33
3.2 PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	35
3.2.1 Transparentnost	35
3.2.2 Přístup k informacím.....	35
3.2.3 Černé listiny.....	36
3.2.4 Kontrola	36
3.3 KONTROLA V RÁMCI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....	36
3.3.1 Kontrola předmětu veřejné zakázky.....	37
3.3.2 Kontrola stanovení a plnění cílů veřejné zakázky	37
3.3.3 Kontrola hodnotících kritérií a jejich vah	38
3.3.4 Kontrola činnosti hodnotící komise a hodnocení nabídek	38
3.3.5 Kontrola postupu zadavatele s ohledem na druh zadávacího řízení.....	39
3.4 OCHRANA PROTI NESPRÁVNÉMU POSTUPU ZADAVATELE	40
3.4.1 Námitky.....	41
3.4.2 Řízení před ÚOHS	41
II PRAKTICKÁ ČÁST.....	43
4 SOUČASNÁ SITUACE V ČESKÉ REPUBLICCE	44

4.1	ČESKÁ REPUBLIKA V RÁMCI MEZINÁRODNÍHO SROVNÁNÍ.....	44
4.1.1	Hodnocení ČR dle vybraných indexů.....	44
4.1.2	Veřejné zakázky.....	47
4.2	DOMÁCÍ STATISTIKY A VÝZKUMY	48
4.2.1	Trh veřejných zakázek.....	48
4.2.2	Podněty u ÚOHS	48
4.2.3	Policejní statistika	49
4.2.4	Problematika osobní odpovědnosti veřejných funkcionářů	50
4.2.5	Vnímání korupce.....	51
4.2.6	Korupce v podnikatelském sektoru, resp. ve veřejných zakázkách	53
5	ZÁKLADNÍ DOKUMENTY PRO BOJ S KORUPCÍ V ČR.....	57
5.1	STRATEGIE VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI 2011 – 2012.....	57
5.1.1	Opatření stanovená Strategii.....	59
5.2	STRATEGIE VLÁDY V BOJI S KORUPCÍ NA OBDOBÍ LET 2013 A 2014	66
5.2.1	Opatření stanovená Strategii.....	67
5.3	BOJ PROTI KORUPCI (NERV)	71
5.4	PROTIKORUPČNÍ MANUÁL PRO OBČANY	72
6	KORUPČNÍ RIZIKA PŘI ZADÁVÁNÍ VZ	74
6.1	KORUPČNÍ RIZIKA DLE FÁZÍ ZADÁVACÍHO PROCESU	74
6.1.1	První fáze: Definice potřeb a cílů zakázky	74
6.1.2	Druhá fáze: Příprava výběrového řízení	75
6.1.3	Třetí fáze: Průběh soutěže a výběr dodavatele	76
6.1.4	Čtvrtá fáze: Realizace zakázky	77
6.1.5	Pátá fáze: Kontrola plnění veřejné zakázky.....	78
6.2	HLAVNÍ RIZIKA JEDNOTLIVÝCH ZADÁVACÍCH ŘÍZENÍ.....	79
7	NÁVRH NA ZLEPŠENÍ SOUČASNÉ SITUACE	80
	ZÁVĚR	86
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	88
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....	95
	SEZNAM OBRÁZKŮ.....	96
	SEZNAM TABULEK	97
	SEZNAM PŘÍLOH	98

ÚVOD

Veřejné zadávání představuje důležitý institut snad v každém moderním státě. Veřejná správa pro zajištění svého fungování potřebuje mnoho statků a služeb, které by si mohla sama vyprodukovat jen se značnými obtížemi. Pro zajištění svého chodu tak využívá externích dodavatelů. Prostřednictvím veřejných zakázek je každoročně z veřejných rozpočtů vynakládán velký objem finančních prostředků, které jsou alokovány na základě rozhodnutí orgánů veřejné správy. Celá tato oblast je tak náchylná na korupci, která představuje jeden z nejzávažnějších problémů současnosti.

Diplomová práce je rozdělena do sedmi kapitol. První z nich má za cíl přiblížit problematiku veřejných zakázek a pochopit jejich důležitost, ale i úskalí. Představuji zde tak právní úpravu veřejných zakázek a charakterizuji vybrané pojmy ze zákona o veřejných zakázkách, které považuji za nejdůležitější či nejzajímavější.

Druhá kapitole pojednává obecně o korupci. Vzhledem k tomu, že tento pojem není přímo zakotven v českém právním řádu, odkazuji zde na konkrétní ustanovení obsažené v hlavě X. zákona č. 40/2009 Sb. (trestní zákoník) vymezující trestné činy, které jako korupční označujeme. Dále poté představuji možnosti, jak korupci měřit.

Třetí kapitola spojuje problematiku korupce a veřejných zakázek a zejména možnostmi, jak se korupčnímu jednání v této oblasti lze bránit. V úvodu této kapitoly se zaměřuji na nastavení českého kontrolního systému a orgány (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Nejvyšší kontrolní úřad), které jej představují. Stručně jsou zde představeny obecné protikorupční nástroje, jichž lze uplatnit, a v závěru se věnuji možnostem, kterých mohou dodavatelé využít při nesprávném postupu ze strany zadavatele.

Jak si Česká republika stojí v oblasti korupce v rámci mezinárodních šetření a před svými občany, představuji v kapitole čtvrté. Podkladem pro zpracování této kapitoly mně byly především různé mezinárodní i domácí studie a statistiky.

Že je korupce významným problémem si uvědomují i političtí představitelé. Pravidelně jsou tak zveřejňovány strategie, které mají vést ke snížení korupčních rizik v různých oblastech. Zhodnotit kolik byla vláda v plnění opatření úspěšná v období 2011 a 2012 je úkolem páté kapitoly. Vzhledem k tomu, že se nyní nacházíme v roce 2013, je tedy namístě představit i současnou Strategii vlády pro boj proti korupci na období let 2013 a 2014.

I přes snahu omezit korupci stále existují korupční rizika. Vymezit o jaké se jedná a jaké jsou jejich důsledky, si klade za cíl předposlední kapitola. V poslední kapitole se pokusím nabídnout návrhy opatření na zlepšení situace.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Většina současných ekonomik vyspělých států představuje tzv. ekonomiky smíšené. V těchto zemích tak vedle soukromého sektoru existuje i sektor veřejný. Stát zde hraje významnou roli a v rámci ekonomických procesů zastává dvě základní úlohy. Na jedné straně svou legislativní činností vytváří pravidla pro všechny ekonomické subjekty. Na straně druhé stát přímo zasahuje do ekonomických procesů, přičemž těmito zásadami se snaží naplnit tři základní funkce: alokační, stabilizační a redistribuční. (Transparency.cz, ©2005)

Funkce stabilizační má odstraňovat výkyvy makroekonomických veličin a působit na hospodářský cyklus. Redistribuční funkce souvisí s nerovnoměrným rozložením příjmů a bohatství ve společnosti a zmírňováním jejich následků za pomoci přerozdělování. Cílem alokační funkce je eliminace jevů, které označujeme jako tržní selhání (existence veřejných statků, externalit, přirozeného monopolu a asymetrických informací). Právě veřejné zakázky představují významný alokační institut veřejných zdrojů. (Ochrana, 2008; Transparency.cz, ©2005)

V případě statků a služeb má stát dvě možnosti. Může je buďto sám produkovat, nebo je nakupovat od soukromého sektoru. Základním kritériem pro výběr z těchto možností by měla být velikost nákladů s tímto spojených, neboli objem veřejných výdajů, které bude nutné vynaložit na získání těchto statků (služeb). Institut veřejných zakázek se používá v případě, pokud je pro stát výhodnější zajistit produkci určitého statku (služby) pomocí sektoru soukromého. Musí být tedy naplněn předpoklad, že tento soukromý sektor dokáže statky a služby vyprodukovat levněji. Vzhledem k tomu, že objem financí, který je alokován prostřednictvím veřejných zakázek, představuje opravdu významnou část veřejných výdajů a HDP (v roce 2012 to bylo zhruba 13 %), měla by být vyvíjena snaha o to, aby tyto prostředky byly vynakládány hospodárně, efektivně a účelně. Nicméně veřejný sektor není orientován na zisk a není tedy vyvíjen takový tlak na snižování nákladů, jako je tomu v sektoru soukromém. V důsledku tak často dochází ke snižování efektivnosti v organizacích veřejného sektoru. (MMR, ©2012; Ochrana, 2008; Transparency.cz, ©2005)

1.1 Právní úprava zadávání veřejných zakázek

Přijetí právní úpravy v oblasti veřejných zakázek má zajistit především konkurenční prostředí - aby požadované plnění bylo uskutečněno za co nejvýhodnějších podmínek. Dalším cílem je pak zajištění průhlednosti při vynakládání veřejných prostředků. V následující kapitole představím základní právní úpravu veřejných zakázek.

1.1.1 Mezinárodní prameny práva

Dohoda o vládních zakázkách (The Agreement on Government Procurement – GPA)

GPA v současnosti představuje jedinou právně závaznou dohodu platnou v rámci WTO, jež se zaměřuje na problematiku veřejných zakázek. Jedná se o vícestrannou dohodu, kdy smluvní strany představují všechny státy WTO. Dohoda je spravována Výborem pro veřejné zakázky. Současná verze GPA vstoupila v platnost k 1. lednu 1996.

GPA je založena na principu otevřenosti, transparentnosti a zákazu diskriminace v oblasti zadávání veřejných zakázek. Její text obsahuje specifická pravidla stanovená za účelem implementace těchto základních principů. (WTO, ©2013)

1.1.2 Evropské právo v oblasti veřejných zakázek

Prameny práva EU jsou představovány tzv. primární legislativou a sekundární legislativou. **Primární právo** je představováno zakládajícími smlouvami Společenství. Jedná se zejména o Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o fungování Evropské unie. Smlouvy vymezují základní principy, kterými je nutno se řídit při zadávání veřejných zakázek. Jedná se především o zákaz vytváření překážek a diskriminace v obchodu mezi členskými státy na národnostním základu, narušení hospodářské soutěže mezi nimi a v neposlední řadě základní čtyři svobody – volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. (EUR-Lex, © 2013; Euroskop, © 2013)

Sekundární právo představují nařízení a směrnice EU. V případě veřejných zakázek jsou stěžejní tyto směrnice: (Jurčík, 2011, s. 1)

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby;

- směrnice Evropské parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energeticky, dopravy a poštovních služeb;
- směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se nezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce;
- směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky a telekomunikací;
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/75/ES ze dne 16. listopadu 2005, kterou se opravuje směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Dále je nutné respektovat ty předpisy Evropské unie, které jsou přímo aplikovatelné. Jedná se o: (Jurčík, 2011, s. 3)

- nařízení Komise (ES) č. 1546/2005 ze dne 7. září 2005, který se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů zadávání veřejných zakázek podle směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES, kdy příloha k tomuto nařízení obsahuje 13 formulářů pro oznámení o vybraných zakázkách dle výše uvedených evropských směrnic a
- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2195/2002, o společném slovníku pro veřejné zakázky, slovník se označuje jako CPV (= Common Procurement Vocabulary).

1.1.3 České prameny práva

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách představuje základní právní úpravu dotčené problematiky v České republice. Přijetí tohoto zákona zrušilo zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů po dvou letech a dvou měsících od jeho přijetí. Podle Jurčíka (2011, s. 2) za důvod přijetí nové právní úpravy lze považovat špatnou legislativní konstrukci zákona č. 40/2004 Sb., díky níž nebylo možné promítnout přijetí nových zadávacích směrnic Evropského společenství formou rozsáhlejší novely. Dalším zákonem implementujícím právní předpisy ES je pak koncesní zákon (č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení). (Jurčík, 2011, s. 2)

Implementace směrnic Evropského společenství bylo dokončeno kromě dvou výše uvedených zákonů ještě zákonem: (Jurčík, 2011, s. 3)

- č. 138/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách,
- č. 140/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím koncesního zákona.

Na tyto zákony poté dále navazují prováděcí právní předpisy, z nichž nejnovější s účinností od 1. září 2012 jsou: (Jurčík, 2011, s. 3)

- vyhláška č. 231/2012 Sb., kterou se stanoví obchodní podmínky pro veřejné zakázky na stavební práce;
- vyhláška č. 133/2012 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách a náležitostech profilu zadavatele,
- vyhláška č. 230/2012 Sb., kterou se stanoví podrobnosti vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr;
- vyhláška č. 232/2012 Sb., o podrobnostech rozsahu odůvodnění účelnosti veřejné zakázky.

1.2 Základní pojmy v oblasti veřejných zakázek

V následující kapitole vymezím základní pojmy vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách.

1.2.1 Veřejná zakázka

Jurčík (2011) definuje veřejnou zakázku jako „*účelnou alokaci zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvyklé ekonomicko-sociální cíle*“. Podle zákona se musí zakázka vyznačovat určitými charakteristickými rysy. Podstatou je realizace na základě **písemné smlouvy** mezi zadavatelem a dodavatelem (příp. více dodavateli), kdy **předmětem** veřejných zakázek je **úplatné poskytnutí dodávek, služeb nebo provedení stavebních prací**. Výdej prostředků probíhá výhradně na straně zadavatele. Realizace veřejné zakázky může provést pouze externí dodavatel, tzn., že dodavatel nesmí být zaměstnanec zadavatele. (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 66)

Zakázky podle zákona (Česko, 2006) dělíme ze dvou hledisek:

- dle předmětu veřejné zakázky: na dodávky, služby, stavební práce;
- dle finančního rozsahu: malého rozsahu, podlimitní, nadlimitní.

Finanční limity jsou vymezeny zákonem pro zakázky malého rozsahu a podlimitní zakázky. V případě nadlimitních zakázek je hranice stanovena na úrovni Evropské unie. Jejich hodnota je stanovena s očekáváním, že taková hodnota přiláká taktéž nabídky ze zahraničí. Obecně lze říci, že čím vyšší je hodnota veřejné zakázky, tím jsou i pravidla pro její zadávání přísnější. Aby se zamezilo tomu, že zadavatelé (za účelem zadávání zakázek v jednodušším režimu) budou rozdělovat předmět veřejné zakázky, je v zákoně tato možnost výslovně zakázána. (Česko, 2006)

1.2.2 Zadavatel, dodavatel, uchazeč, zájemce

Zadavatel

Obecně lze zadavatele označit jako subjekt, který realizuje veřejnou zakázku, neboli vyhlašuje výběrové řízení s cílem najít nejvhodnějšího dodavatele určitého zboží nebo služeb. Ochrana (2008, s. 10) zadavatele charakterizuje jako subjekt, který používá veřejných zdrojů za účelem uspokojení veřejných potřeb. Povinnost zadávat veřejné zakázky podle zákona mají pouze zákonem vymezené subjekty. Může se jednat o tzv. veřejného, dotovaného a sektorového zadavatele. (Jurčík, 2011, s. 17, Ochrana 2008, s. 10).

Veřejnými zadavateli rozumíme subjekty, případně vykonavatele veřejné správy, a to v jejím jak materiálním, tak i formálním pojetí. Podle zákona veřejným zadavatelem je jimi: (Česko, 2006)

- a) „Česká republika,
- b) *státní příspěvkové organizace,*
- c) *územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek,*
- d) *jiná právnická osoba.“*

Jiná právnická osoba se stává veřejným zadavatelem, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb, které jsou ve veřejném zájmu, ale nemají průmyslovou povahu nebo pokud je financována, ovládána jiným veřejným zadavatelem, případně pokud tento jiný veřej-

ný zadavatel jmenuje/volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím nebo kontrolním orgánu. (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 21)

Dotovaným zadavatelem může být jak fyzická, tak i právnická osoba, která na zajištění předmětu veřejné zakázky vynakládá z více než 50 % veřejné prostředky nebo pokud částka poskytnutá na veřejnou zakázku z veřejných zdrojů přesahuje hranici 200 000 000 Kč. (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 27)

Sektorovým zadavatelem je subjekt – podnikatel, který svoji podnikatelskou činnost vykonává na základě zvláštního nebo výhradního oprávnění a současně vykonává určitou z relevantních činností vyjmenované v zákoně (§ 4). (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 29)

Zadavatelem může být buď jeden subjekt, případně několik zadavatelů, pokud se pro účely zadání veřejné zakázky sdruží nebo jinak spojí a to na základě písemné smlouvy, kterou jsou upravena vzájemná práva a povinnosti účastníků. Tato smlouva musí být uzavřena před samotným zahájením zadávacího řízení. (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 32)

Druhou možností je tzv. institut centrálního zadavatele. Tento systém funguje na principu, že centrální zadavatel představuje určitý nadřízený orgán, který pořizuje dodávky nebo služby pro jiného zadavatele za cenu, která nesmí být vyšší než hodnota, za kterou byly nakoupeny. Druhá možnost je taková, že provádí zadávací řízení a zadává veřejnou zakázku na účet jiných zadavatelů. I v tomto případě musí zadavatelé spolu s centrálním zadavatelem uzavřít písemnou smlouvu. (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 39)

Centrální zadávání povinně využívají ústřední orgány státní správy. A dobrovolně tento způsob zadávání používá například Plzeňský kraj, který v roce 2009 za účelem centralizovaného zadávání veřejných zakázek a zastoupení zadavatele v zadávacím řízení vytvořil vlastní příspěvkovou organizaci Centrální nákup. Tato organizace realizuje zadávání veřejných zakázek o velkých finančních objemech pro jednoho nebo i více zadavatelů a to z řad subjektů, které vlastní nebo ovládá Plzeňský kraj. (Centrální nákup, © 2013)

Dodavatel

Dodavatel může být kterákoliv právnická nebo fyzická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, tedy může tak naplnit předmět veřejné zakázky. (Česko, 2006)

Zájemce

Zájemce je představován tím dodavatelem, který podal žádost o účast v užším řízení případně v jednacím řízení s uveřejněním, nebo pokud byl tento zájemce vyzván zadavatelem k účasti v jednacím řízení bez uveřejnění. Dodavatel tak představuje širší pojem než zájemce a uchazeč. (Česko, 2006)

Uchazeč

Uchazečem pak rozumíme toho dodavatele (zájemce), který ve stanovené lhůtě podal nabídku. V otevřeném řízení může nabídku podat kterýkoliv dodavatel, který je způsobilý splnit předmět veřejné zakázky. V užším řízení nebo v jednacím řízení s uveřejněním pak nabídku může podat pouze ten dodavatel, který byl k podání nabídky vyzván.

Uchazeč musí splnit podmínky tzv. kvalifikace. Zákon vymezuje obsah jednotlivých kvalifikačních předpokladů, kterými jsou základní, profesní a technické kvalifikační předpoklady. (Ochrana, 2008)

1.2.3 Zásady postupu zadavatele

Zadavatel je při zadávání veřejné zakázky povinen respektovat a dodržovat tři základní zásady: **transparentnost, rovné zacházení a zákaz diskriminace**. Zásady vycházejí z principů GPA a zakládacích smluv ES. Cílem je především efektivní vynakládání veřejných prostředků, jejich úspora a s tím související přijetí nejvhodnější nabídky, dále pak zamezení nečestné soutěže, úplatků a zvýhodňování určitých subjektů. Jejich dodržování by mělo být zárukou toho, že zadavatel zachází se všemi zájemci stejně (v případě, že se nejedná o výjimky, které zákon uznává), žádný dodavatel nebude zvýhodněn, všichni budou mít rovný přístup k veřejným zakázkám a bude zabezpečena transparentnost celého procesu zadávání veřejných zakázek. V rámci procesu zadávání veřejných zakázek taktéž nemohou být zvýhodňovány tuzemští dodavatelé oproti zahraničním. (Jurčík, 2011, s. 55 - 59)

1.2.4 Zadávací řízení

Za zadávací řízení označujeme určitý vybraný způsob, jakým bude veřejná zakázka zadána, přičemž možnosti a podmínky, kdy jich lze užít, jsou taxativně stanoveny zákonem. (Ochrana, 2008, s. 10) Zákon vymezuje šest druhů zadávacího řízení: (Česko, 2006)

- otevřené řízení,

- užší řízení,
- jednací řízení s uveřejněním,
- jednací řízení bez uveřejnění,
- soutěžní dialog,
- zjednodušené podlimitní řízení.

Otevřené řízení

Podle Jurčíka (2011) lze tento způsob zadávání veřejných zakázek označit za nejtransparentnější, ale současně taktéž jako nejvíce technicky a organizačně náročný. Vzhledem k tomu, že takový druh zadávacího řízení je otevřen prakticky všem dodavatelům, kteří mohou realizovat předmět veřejné zakázky a splnit podmínky stanovené zadavatelem, je často nutné vyhodnotit a analyzovat větší množství nabídek uchazečů. (Jurčík, 2011, s. 203 – 204)

Taktový způsob zadávacího řízení je v zákoně o veřejných zakázkách charakterizován jen stručně: „ *V oznámení otevřeného řízení oznamuje zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení; oznámení otevřeného řízení je výzvou k podání nabídek dodavatelů a k prokázání splnění kvalifikace*“ (Česko, 2006).

Užší řízení

Stejně jako u otevřeného řízení je oznámení o záměru zadat veřejnou zakázku pomocí užšího řízení určeno neomezenému počtu zadavatelů. Oznámení tohoto záměru je současně **výzvou k podání žádosti o účast** v tomto řízení a k prokázání kvalifikace. Dodavatelé jsou k dispozici informace o předmětu veřejné zakázky, nabídce, zadávacím řízení, omezení počtu zájemců a případných dalších skutečnostech, které jsou pro dodavatele důležité a pomáhají mu se rozhodnout, zda se takového řízení zúčastnit. Po posouzení kvalifikace jsou dodavatelé, kteří ji splňují, vyzváni k podání nabídek. (Jurčík, 2006, s. 206 – 208)

Jednací řízení s uveřejněním

V případě jednacího řízení s uveřejněním je oznámení zadavatele o záměru zadat veřejnou zakázku v tomto řízení opět určeno neomezenému počtu zadavatelů. Zájemci taktéž podávají písemnou žádost o účast v řízení a současně ve stanovené lhůtě prokazují kvalifikaci. K podání nabídek jsou vyzváni ti zájemci, kteří prokázali splnění kvalifikace. Až potud je toto řízení velmi podobnému řízení užšímu, rozdíl mezi nimi spočívá v tom, že použití jednacího řízení

s uveřejněním je vázáno na naplnění tří podmínek vyplývajících ze zákona a jeho použití by tak mělo být výjimečné. Zadavatel tedy může zadat veřejnou zakázku v tomto řízení pokud: (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 167 – 169, 210 – 212)

1. v předchozím otevřeném řízení, užším řízení, zjednodušeným řízení nebo soutěžním dialogu byly podány pouze **neúplné nebo nepřijatelné** nabídky,
2. podstatně se **nezmění** zadávací podmínky a
3. jednací řízení s uveřejněním je **zahájeno bezodkladně** po zrušení předchozího zadávacího řízení.

Dalším specifickým znakem tohoto zadávacího řízení je ten fakt, že po otevření nabídek, jejich posouzení a zhodnocení jsou vyloučení z účasti nevyhovující uchazeči. S vyhovujícími je dále vedeno **jednání o nabídkách**, jež může být vedeno i v několika fázích, ve kterých lze postupně omezovat počet uchazečů. Jednání může probíhat se všemi uchazeči současně nebo odděleně. Zadavatel je v průběhu jednání vázán povinností zachovat mlčenlivost a nesdělovat uchazečům údaje týkající se jiného uchazeče bez jeho předchozího souhlasu, kromě výše aktuální nabídkové ceny. Smlouva je pak uzavřena s tím uchazečem, který se na základě výsledků jednání o nabídkách umístil na prvním místě. (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 210 – 212)

Jednací řízení bez uveřejnění

K jednání v tomto řízení je písemně vyzván zájemce nebo omezený počet zájemců. Tohoto řízení může být využito taktéž až po splnění několika podmínek - pokud v předchozím řízení nebyly podány žádné nabídky, nebo pouze neúplné, případně nevhodné, nebo nebyly podány žádné žádosti o účast v užším řízení nebo v jednacím řízení s uveřejněním, pokud se podstatně nezmění zadávací podmínky a jednací řízení bez uveřejnění je zahájeno bezodkladně po zrušení předchozího řízení. Kromě těchto základních podmínek jsou pak v zákoně vyjmenovány další situace, kdy může být tohoto řízení použito (např. určitá mimořádná, závažná situace). V případě tohoto řízení nejsou zájemci vyzváni k předložení nabídek, ale smluvní podmínky jsou vyjednávány přímo a na základě toho je poté uzavřena smlouva. (Česko, 2006; Jurčík, 2011, s. 171 – 180, 224 – 225)

Soutěžní dialog

Podmínky soutěžního dialogu opět umožňují oslovit neomezený počet dodavatelů. Oznámení tohoto způsobu zadávacího řízení je výzvou k podání žádosti o účast v soutěžním dialogu a k prokázání splnění kvalifikace. Řízení může být použito v případě, že předmět plnění veřejné zakázky je obzvláště složitý s ohledem na jeho vymezení. Jedná se tedy o takové zakázky, kde zadavatel není schopen přesně vymezit technické podmínky, případně právní nebo finanční požadavky na plnění takové zakázky. Výběr nejvhodnějšího řešení probíhá na základě jednání se zájemci, o každém jednání je zadavatel povinen pořádat protokol. (Jurčík, 2011, s. 189 – 191, 227)

Zjednodušené podlimitní řízení

Zadavatel může použít takový způsob zadávacího řízení v případě, že se jedná o podlimitní veřejné zakázky na dodávky a služby nebo o podlimitní veřejné zakázky na stavební práce, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 mil. Kč bez DPH. V rámci daného řízení zadavatel sám osloví a písemně vyzve nejméně 5 zájemců k podání nabídky a prokázání kvalifikace. Písemná výzva musí být uveřejněna na profilu zadavatele po celou dobu trvání lhůty, v níž mohou zájemci podávat své nabídky. Zadavatel taktéž nesmí odmítnout nabídku toho dodavatele, který ji podal, ač nebyl zadavatelem přímo osloven. (Česko, 2006)

1.2.5 Zadávací dokumentace

Zadávací dokumentace je důležitým dokumentem pro sestavení nabídky. Za zadávací dokumentaci považujeme soubor veškerých dokumentů, které obsahují údaje, požadavky a technické podmínky stanovené zadavatelem, jež za správnost a úplnost těchto podmínek plně odpovídá. Zákon stanovuje základní náležitosti, které musí obsahovat, jedná se o: (Jurčík, 2011, s. 253 – 255)

- obchodní podmínky, včetně platebních podmínek a případné objektivní podmínky, za něž je možné překročit nabídkovou cenu,
- další podmínky, pokud je jejich uvedení žádoucí s ohledem na předmět dané veřejné zakázky:
 - o technické podmínky,
 - o požadavky na opatření k ochraně utajovaných informací,

- požadavky na zabezpečení dodávek,
- požadavky na varianty nabídek, pokud je zadavatel připouští,
- požadavek na zpracování nabídkové ceny,
- podmínky a požadavky na zpracování nabídky,
- hodnotící kritéria a způsob, jakým podle nich budou nabídky hodnoceny,
- požadavek na podání nabídky pouze v elektronické podobě (opět pokud to zadavatel stanovil),
- jiné požadavky na plnění veřejné zakázky stanovené zadavatelem.

Pokud se jedná o zakázku na stavební práce, musí zadávací dokumentace obsahovat navíc ještě další náležitosti:

- projektovou dokumentaci, případně další jinou relevantní dokumentaci stanovenou stavebním zákonem a
- soupis stavebních prací, dodávek a služeb spolu s výkazem výměr.

Při sestavování zadávací dokumentace a podmínek musí zadavatel dbát na to, aby se jednalo o požadavky objektivní, transparentní a nediskriminační. (Jurčík, 2011, s. 253 – 255)

1.2.6 Nabídky, jejich hodnocení a výběr nejvhodnější nabídky

Prostřednictvím **nabídky** uchazeč navrhuje své plnění předmětu veřejné zakázky. Nabídka je zpracována s ohledem na druh zadávacího řízení a jeho podmínky stanovené v zadávací dokumentaci. (Ochrana, 2008, s. 11 – 12)

Pro otevírání nabídek musí být (v případě, že se jedná o jiné zadávací řízení než jednacím řízení bez uveřejnění) ustanovena minimálně tříčlenná komise pro otevírání nabídek. Tato komise posuzuje, zda byla nabídka zpracována v požadovaném jazyce a zda je návrh smlouvy podepsán osobou, která je k tomu oprávněna. Komise o otevírání nabídek sepisuje protokol. Nabídky splňující tyto formální náležitosti jsou pak předány hodnotící komisi, která musí mít minimálně 5 členů a která posuzuje, zda nabídky splňují zákonné požadavky a požadavky stanovené zadavatelem. Hodnocení je prováděno pomocí kritérií, které mají zajišťovat objektivnost v procesu vybírání nejvhodnější nabídky. Základními hodnotícími kritérii je ekonomická výhodnost nabídky a nejnižší nabídková cena. Po posouzení a hodnocení nabídek je sestavena

zpráva, jež mimo jiné obsahuje i výsledné pořadí nabídek a která je pak spolu s ostatními dokumenty předána zadavateli. Zadavatel pak rozhodně o výběru nejvhodnější nabídky s ohledem na zvolené hodnotící kritérium. Oznámení o výběru nejvhodnější nabídky je poté rozesláno všem neúspěšným uchazečům spolu s poučením o lhůtě pro podání námitek proti rozhodnutí. Po jejím uplynutí může zadavatel přikročit k uzavření smlouvy s vybraných uchazečem. Na uzavření této smlouvy zákon poskytuje 15denní lhůtu. (Česko, 2006; Ochrana, 2008, s. 12 – 13)

2 KORUPCE

Slovo korupce má svůj původ v latině (corrumpere) a jeho význam je zmařit, zkazit, upláctet či podplácet. Korupce vždy byla součástí politické kultury a je tak záležitostí všech režimů a historických období lidské společnosti. Jednoznačně ji můžeme označit za problém celosvětový. (Petrovský, 2007)

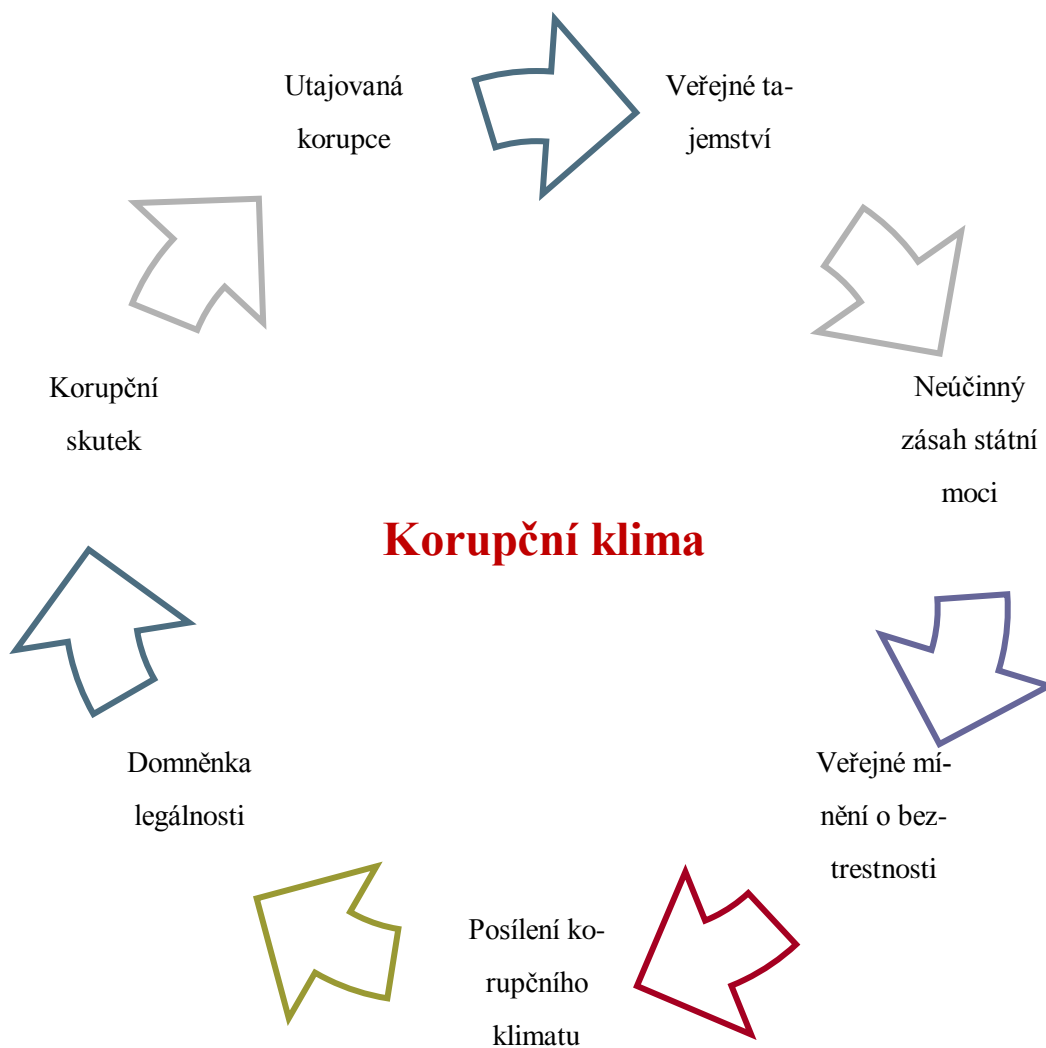
Tento pojem není jednotně vymezen. Korupce tak může mít mnoho podob, může se jednat o určitou finanční pobídku, ale stejně tak se může jednat např. o poskytnutí informací, hmotných darů nebo i jiných výhod (poskytnutí služeb nebo zvýhodňování známých příbuzných, uzavření výhodné smlouvy s příbuzným úředníka, který má rozhodovat apod.) Za korupci bývá označován i tzv. klientelismus, který spočívá v navazování známostí a vytváření vzájemně závislých vztahů. (Vláda ČR, © 2013c)

Dalším pojmem, který je často spojován s korupcí je pak lobbying (= prosazování zájmů určité zájmové skupiny v rámci rozhodovacího procesu). I když se jedná o tzv. legální prosazování zájmů, stává se, že se lobbying může v korupci rozvinout, a to zejména za podmínek, kdy lobbying není dostatečně transparentní. V neposlední řadě s korupcí souvisí i problematika střetu zájmů, ke kterému dochází tehdy, když je ohrožena důvěra v nestrannost jednání veřejného funkcionáře nebo pokud tento funkcionář jedná tak, že využívá svého postavení za účelem získání neoprávněného prospěchu - ať už pro sebe nebo pro někoho jiného. (Vláda ČR, © 2013c)

Obvykle se jedná o transakci mezi dvěma stranami, z nichž jedna strana poptává odměnu za poskytnutí určité neoprávněné výhody straně druhé, která ji nabízí. Jedná se o trestnou činnost, kdy obě strany představující pachatele porušující zákon. Osoby stojící mimo tento vztah jsou poškozovány nepřímo – prostřednictvím výše daní, nekvalitně poskytovaných veřejných služeb nebo zvýšení cen. Dalšími negativními dopady pak je oslabování důvěry v právní stát, případně vytváření určitých nevolených a nedemokratických mocenských struktur, prohlubování společenské nerovnosti, porušování hospodářské soutěže, neefektivní rozdělování veřejných prostředků a narušení zásady rovných příležitostí. (Vláda ČR, © 2013c)

Korupce má nejen ekonomické, ale hluboké sociální a společenské dopady. Šíří kolem sebe tzv. „korupční klima“, které významně ovlivňuje veřejné mínění, postoje lidí a chování mas. Toto korupční klima můžeme definovat jako „soubor neformálních kolektivních představ a zvyklostí, které poskytování a přijímání úplatku činí pro danou skupinu obyvatel samozřej-

mým a zvykově legitimních jednáním“ (Chmelík a Tomica, 2011, s. 20). Na jedné straně působí navenek a negativně ovlivňuje veřejné mínění, na straně druhé působí uvnitř korupčního systému, který naopak posiluje. Toto klima se sestává z uzavřeného řetězce prvků, který tvoří určitý začarovaný kruh, jehož podoba je znázorněna v následujícím obrázku.



Obrázek 1: Korupční klima (Chmelík a Tomica, 2011, s. 21)

Podle různých charakteristik rozlišujeme několik druhů korupce: (Petrovský, 2007, s. 21 – 22)

- podle intenzity páčání: bagatelní (malá – na nižších administrativních úrovních), závažná (velká – vyskytující se většinou na vrcholné úrovni),
- podle oblasti působení: individuální-soukromá, byrokratická, politická, ekonomická apod.,

- podle původu podmětu ke korupci: aktivní, praktická a pasivní,
- podle organizace korupce: centralizovaná a decentralizovaná,
- podle podoby korupční sítě: uzavřená (působící v omezeném okruhu vybraných subjektů), otevřená (přístupná neomezenému počtu aktérů),
- podle charakteristických jevů: individuální (náhodná, příležitostná), instituční (pravidelná), systémová (důsledek dvou předchozích typů, objevující se tam, kde určité veřejné autority používají politický systém ke svému vlastnímu obohacování.

2.1 Příčiny korupce

Výskyt korupce je ovlivněn mnohými společenskými, politickými, ekonomickými i kulturními faktory. Mezi možné vlivy může patřit nedokonalost určitých formálních pravidel chování, kontrolní mechanismus, kvalita státní správy, úroveň neformálních pravidel, míra regulace ze strany veřejné správy apod. Petrovský (2007, s. 33) taktéž vymezil i tzv. kriminogenní faktory, do nichž můžeme zařadit industrializaci, urbanizaci, růst populace, technologické změny a vnitřní migraci. V neposlední řadě pak za vznikem korupce stojí náhlé sociální a politické změny a současně i určitá deformace morálního a právního vědomí části populace. Výskyt korupce můžeme obecně očekávat tam, kde dochází k manipulaci s finančními prostředky, největší výskyt korupčního jednání je tak zaznamenáván při správě veřejných prostředků.

Autoři Chmelík a Tomica (2011, s. 28 – 29) vymezují základní PROkorupční faktory:

- výše úplatku – tento faktor vychází z obecných teorií, které předpokládají, že každý je úplatný a záleží pouze na okolnost a výši nabízeného úplatku,
- normativní systém – normativní systém nespočívá pouze v platném právu, ale je taktéž představován i zvyklostmi a morálními kodexy,
- fungování administrativy – v tomto případě může být prokorupčním faktorem přemíra byrokracie a nejasnost jejího fungování spočívající například ve zdlouhavém vyřizování požadavků občanů,
- systém kontroly – nefungující případně zkorumpovaný systém kontroly může představovat určitou pobídku k uplácení,
- systém sankcí – sankce za korupční jednání by neměly být symbolické,

- korupční tradice – takový stav, kdy korupce je v určité zemi považována za normální a běžný způsob chování, být zkorumpovaný je v dané společnosti žádoucí,
- sociální chaos – zpravidla se jedná o stav typický pro společnosti, kde došlo k významným společenským změnám,
- kvalita státní správy – prokorupčním jevem pokud není silná, kvalifikovaná, výkonná a respektovaná s relativně dobře finančně ohodnocenými úředníky,
- klientelismus,
- hodnotový žebříček – prokorupčním faktorem v případě, že je v popředí zájmu osobní prospěch, osobní statky, bohatství, touha rychle získat jmění apod.,
- chudoba – přijetí úplatku je prostředkem jak zvýšit příjmy dané osoby,
- korupční vzory – významnou roli zde hraje obecné povědomí, příkladem může být například šíření názoru, že úředníci jsou zkorumpováni, čím silnější bude tento úzus, tím jsou obecně úředníci náchylnější k přijetí úplatku nebo jeho požadování,
- vliv médií – média mohou v rámci korupčního jednání sehrát kladnou roli, ale i zápornou, záleží především na míře jejich objektivitě a informační serióznosti.

2.2 Oblasti výskytu korupce

Můžeme identifikovat několik oblastí, které se vyznačují vysokou náchylností ke korupčnímu jednání. Podle Petrovského (2007) se jedná o:

- veřejnou správu,
- justici a ozbrojené složky,
- politiku,
- ekonomiku, obchod a podnikání,
- sport, kulturu, zdravotnictví a školství.

Právní kvalifikace mluví o úplatku v tom případě, pokud je přijat ve věci, která se určitým způsobem dotýká veřejného zájmu. Je tedy diskutabilní, jak moc se tato podmínka dotýká poslední jmenované oblasti. Nicméně nesporným faktem je, že zejména oblast kolektivního i individuálního sportu představuje lákavý byznys. Dále i občané obecně považují za korupční prostředí zdravotnictví, kdy úplatky jsou obvykle poskytovány za účelem zajištění lepší kvality lékařské

péče nebo za účelem snížení čekací doby na plánované operace. V oblasti školství a kultury je pak na korupci náchylné zadávání veřejných zakázek. (Petrovský, 2007, s. 56 – 57)

2.3 Právní aspekty korupce

České zákony pamatují i na postih korupce, nicméně vzhledem k tomu, že obě strany korupčního jednání jsou trestně postižitelné, odhalení takové trestné činnosti je úkolem velmi složitým. Tomuto faktu by mělo napomoci znovuzavedení tzv. „institutu účinné lítosti“, který pro provinilce, jež se zavázali ke spolupráci v trestním řízení, znamená slib mírnějšího trestu popřípadě beztrestnosti.

Ve veřejné správě obecně platí, že může činit pouze to, co jí dovoluje zákon. Vzhledem k tomu, že stát spolu se svými institucemi může prostřednictvím svých aktivit efektivně působit proti korupčnímu jednání, nelze zavádět opatření, která by neměla oporu v zákoně, naopak zákon jim k tomu musí propůjčovat zmocnění. (Petrovský, 2007, s. 61)

Postih korupce je v českém právu upraven především Trestním zákoníkem (zákon č. 40/2009 Sb.). V hlavě X., která upravuje trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, jsou v rámci paragrafů 331 - 334 charakterizovány hned tři skutkové podstaty trestných činů: přijetí úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství.

Dalšími souvisejícími trestnými činy jsou pak zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 339 – 330).

V oblasti soukromého práva je pak důležitým právním předpisem obchodní zákoník.

Dalšími souvisejícími skutkovými podstatami může být i porušení povinnosti při správě cizího majetku, pletichy v insolvenčním řízení, zneužití informace a postavení styku, sjednání výhody při zadávání veřejné zakázky při veřejné soutěži a veřejné dražbě, pletichy při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži a pletichy při veřejné dražbě.

2.4 Měření korupce

Obecně je korupce jev, který se vyznačuje obtížnou měřitelností a zjištěné údaje často nejsou tak přesné, nicméně i tato měření a hodnocení korupce mají svůj význam. Metodologie měření korupce vychází jak ze sociologických tak i ekonomických postupů, metody lze rozdělit na kvalitativní (sociologické průzkumy) a kvantitativní (kvantifikace sociologických průzkumů – indexy, ekonomické postupy pro měření šedé ekonomiky). (Štička et al., 2008, s. 48)

2.4.1 Indexy vnímání korupce

Indexy rozlišujeme jedinečné (unikátní) a kompozitní. Unikátní index je odvozen od dat, které jsou získány zvláštním průzkumem sledující pouze daný účel, naproti tomu kompozitní index je vytvořen sloučením několika již existujících indexů.

Index plátců úplatku (Bribe Payers Index, BPI)

Jedná se o příklad unikátního indexu. Tento index byl sestaven v roce 1999 společností Transparency International. Jeho úkolem je provést hodnocení nabídkové strany korupce, sledovány jsou přední exportní země a mezinárodní společnosti sídlící v těchto zemích. Konkrétně jde o to, zda tyto společnosti používají úplatky, aby mohli podnikat v zahraničí, a udrželi tak svou obchodní pozici. Index pak řadí nejbohatší země světa podle sklonům k uplácení v zahraničí a současně taktéž i určuje odvětví, kde k tomuto jevu dochází nejčastěji. Index byl vytvořen na základě dotazníkového šetření mezi tisíci vedoucích manažerů z rozvinutých a rozvojových zemích. (Transparency.org, ©2013a; Štička et al., 2008, s. 49)

Index vnímání korupce (Customer Perception Index, CPI)

CPI je představitelem kompozitního indexu. Výsledky dle tohoto indexu jsou každoročně zveřejňovány společností Transparency International už od roku 1995. Tento index spočívá v hodnocení korupce ve veřejném sektoru v každé zemi. Za jednotlivými čísly, prostřednictvím nichž jsou státy ohodnoceny, se tak skrývá vnímání každodenní reality ze strany analytiků, podnikatelů a odborníků žitých v těchto zemích. (Transparency.org, ©2013b; Štička et al., 2008, s. 53)

Globální barometr korupce (Global Corruption Barometr, GCB)

GCB představuje obsáhlý průzkum zabývající se názory obyčejných lidí na otázky korupce. V rámci rozsáhlých průzkumů jsou tak dotazovány desítky tisíc lidí po celém světě nejen na názory ohledně korupce, ale i na osobní zkušenosti – tedy zda někdy poskytl úplatek nebo o něj byli požádáni, zda je podle jejich názoru vláda účinně bojuje s korupcí apod. (Transparency.org, ©2013c)

2.4.2 Názory expertů

Názory expertů jsou obvykle reprezentovány institucemi, které mají dostatečné zkušenosti se sběrem informací a jejich vyhodnocováním. Představují objektivnější pohled na danou problematiku než názory veřejnosti. Představitelem takového indexu může být například International

Country Risk Guide (ICRG), který se skládá z 22 proměnných rozdělených do 3 subkategorií rizik – politická, finanční a ekonomická. (PRSGroup.com, ©2013; Štička et al., 2008, s. 49)

2.4.3 Další metody

Předchozí uvedené metody můžeme označit za poměrně drahé, v rámci regionální či místní úrovně jsou tak často pro identifikaci projevů a příčin korupce používány méně náročné metody. Podle Štičky (2008, s. 53) mezi ně můžeme řadit například:

- rozhovory,
- anonymní průzkumy a ankety,
- monitoring médií,
- analýza stížností či podnětů občanů,
- brainstorming.

3 KORUPCE VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

Podle autorů Chmelíka a Tomici (2011, s. 45) oblast veřejných zakázek představuje „*nejcitlivější a nejvíce prokorupční oblast ve státní a veřejné správě*“. Jedná se o oblast, kde dochází ke střetu zájmů veřejného a soukromého sektoru. Veřejný sektor zde má za svěřené prostředky zajišťovat veřejné služby a na druhé straně podnikatelé (představující soukromý sektor) usilují o dosažení zisku. Veřejná zakázka tak představuje transfer mezi veřejným a soukromým sektorem. Vzhledem k tomu, že svým objemem obvykle převyšují zakázky dostupné na běžném trhu, jejich získání pro dodavatele znamená významnou obchodní transakci, díky níž mohou získat na trhu určitou konkurenční výhodu. V tomto prostředí zadavatel taktéž nepředstavuje běžného zákazníka. Jako veřejný subjekt disponuje předem alokovanými veřejnými prostředky, čímž může dodavateli zajistit platební jistotu, která u běžných komerčních partnerů často nemůže být zaručena. I hodnocení realizovaných projektů je odlišné s ohledem na to, že na rozdíl od soukromého sektoru veřejný není orientován na zisk (případně ztrátu), ale na uspokojování potřeb veřejného zájmu, který lze jen obtížně definovat, a výstupy projektu nejsou tak snadno měřitelné. Proces výběru dodavatele je poměrně složitý byrokratický a politický proces, který tak může být pro veřejnost a podnikatele jen obtížně kontrolovatelný a celkově nepřehledný. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 71)

Podle tzv. korupčního vzorce ekonoma Roberta Klitgaardů můžeme hodnotit podmínky pro vznik korupčního jednání ve veřejných zakázkách. Vzorec má tuto podobu:

Korupce = monopol moci + volnost v rozhodování – odpovědnost (transparentnost)

Zjednodušeně **monopol moci** spočívá v tom, že všechny klíčové fáze veřejné zakázky má v kompetenci pouze jeden subjekt představovaný jednou osobou, odborem či oddělením. Tento monopol moci se může projevat buď přímo – všechna hlavní rozhodnutí činí v rámci hierarchie jedna osoba, nebo nepřímo – nemusí se vždy jednat o konečné rozhodnutí o zakázce. Dalším možným projevem je i situace, kdy jsou všechny relevantní podklady a kroky nutné pro konečné rozhodnutí exkluzivně připravovány v rámci jednoho odboru, respektive oddělení.

Volnost v rozhodování představuje problematickou oblast v těch případech, kdy jsou veřejné zakázky zadávány mimo režim zákona o veřejných zakázkách, nejčastěji se jedná o zakázky malého rozsahu a jiné výjimky ze zákona. Maximální volnost v rozhodování je pak u těch zakázek, na jejichž zadávání se nevztahuje zákon a které nejsou ani upraveny žádným interním předpisem zadavatele. **Nejasná odpovědnost** vyplývá například z velmi obecné definice pojmu

zadavatele, kdy nelze jasně vyvodit odpovědnost osobní nebo je systém odpovědnosti naopak velmi komplikovaný. Díky tomu je pak jen malá šance na odhalení a potrestání konkrétního viníka (viníků). **Nízká transparentnost** pak souvisí se zveřejňování informací o všech důležitých fázích procesu zadávání veřejné zakázky. Pokud tyto informace nejsou dostupné pro veřejnost, veřejný dohled není účinný a jen stěží lze odhalit možné korupční praktiky. (Chmelík a Tomica, 2011, s. 72 – 73)

3.1 Kontrolní systém veřejných zakázek

Ve vztahu k veřejným zakázkám rozlišujeme tři základní typy kontrol. Jedná se o: (Ochrana 2008)

- finančně účetní kontrolu, prostřednictvím níž se kontroluje soulad se zákonem o účetnictví a o finanční kontrole,
- ekonomickou kontrolu, kdy zkoumáme taktéž soulad se zákonem o finanční kontrole a
- **dokumentačně právní kontrolu**, která kontroluje soulad se zákonem o veřejných zakázkách.

Všechny druhy kontrol by měly být prováděny nejen externě, ale i interně – zadavatelem a jeho vlastními orgány, které jsou za interní kontrolu zodpovědné. (Ochrana, 2008)

Externí kontrola, v rámci níž jsou prováděna přezkumná řízení, může mít v různých zemích odlišnou podobu. Přezkumné řízení tak může být provedeno v rámci: (Jurčík, 2011)

- soudního řízení,
- zvláštního řízení *sui generis*,
- správního řízení.

V prvním případě – soudního řízení – je přezkumnou instancí soud. Tato možnost nabízí dvě varianty: řízení před obchodním soudem, které se uplatňuje například ve Velké Británii, nebo řízení před soudem správním (např. Švédsko). (Jurčík, 2011, s. 551)

Zemí užívající zvláštní řízení *sui generis* je například Polsko. Přezkum rozhodnutí je uzpůsoben problematice veřejných zakázek a je prováděn specializovaným Úřadem pro veřejné zakázky sestávající se z nezávislých arbitrů. Předseda tohoto úřadu je jmenován předsedou polské vlády. (Jurčík, 2011, s. 551)

Správní řízení používané pro přezkum veřejných zakázek je způsob typický pro Českou republiku, Maďarsko, Německo či Rakousko. Za výhodu můžeme označit určitý zavedený procesní postup, který počítá s určitými modifikacemi zohledňující specifika přezkumu veřejných zakázek. V České republice se tak při přezkumu veřejných zakázek užívá (pokud zákon nestanoví jinak) zákon č. 400/2004 Sb., správní řád. (Jurčík, 2011, s. 551)

Zadávání veřejných zakázek v České republice podléhá kontrole ze strany několika organizací. Jedná se především o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) a Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ).

ÚOHS představuje orgán, který vykonává kontrolu v oblasti dodržování zákona o veřejných zakázkách se zaměřením na kontrolu dodržení základních zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Dle tohoto zákona (Česko, 2006) tak ÚOHS:

- a) „ vydává předběžná opatření,
- b) rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži návrh postupoval v souladu s tímto zákonem,
- c) ukládá nápravná opatření
- d) kontroluje úkony zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zvláštního právního předpis“.

Pokud ÚOHS zjistí porušení zákona, může uložit nápravné opatření: zrušení zadání veřejné zakázky (případně jednotlivého úkonu zadavatele), nebo zastavení řízení. Pokud již došlo k podpisu smlouvy, může uložit zadavateli peněžitou pokutu. Rozhodnutí tohoto orgánu je soudně přezkoumatelné. ÚOHS provádí kontrolu průběžnou kontrolu a kontrolu ex post právní stránky dodržování zákona o veřejných zakázkách, ale už nezkoumá ekonomický obsah a to, zda prostředky byly vynaloženy hospodárným, efektivním a účelným způsobem – to patří do působnosti NKÚ. (Jurčík, 2011, s. 562; MVČR, © 2010)

NKÚ představuje nezávislý auditní orgán, který se zaměřuje na kontrolu hospodaření se státními prostředky. Pod jeho působnost tak spadají i státní zakázky. Na rozdíl od ÚOHS při zjištění nedostatků nemůže ukládat nápravná opatření ani pokutovat zadavatele, na porušení zákona může upozornit ve svém kontrolním závěru. Řešení takových záležitostí a přijetí nápravných opatření je pak na samotných kontrolovaných osobách nebo jejich nadřízených. NKÚ provádí kontrolu ex post. (Ochrana, 2008, s. 103)

Určitý dohled nad zadáváním veřejných zakázek provádí taktéž různé nezávislé subjekty. V České republice k nim patří zejména Transparency International, nevládní nezisková organizace Oživení a do boje proti korupci se taktéž zapojuje i Národní ekonomická rada vlády ČR (NERV).

Další možnost pak představuje kontrola ze strany veřejnosti, kdy transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek by měla být zvyšována i pravidelným zveřejňováním informací o veřejných zakázkách. (Jurčík, 2011, s. 556)

Nakolik je kontrolní systém v oblasti veřejných zakázek efektivní pak můžeme posuzovat z hlediska toho, zda došlo k poučení subjektů, jež se dopustily porušení zákona. Pokud UOHS uloží za porušení zákona pokutu orgánu veřejné správy, není takové řešení efektivní z toho pohledu, že se tato pokuta stane příjmem státního rozpočtu. De facto dochází pouze k přesouvání finančních prostředků v rámci orgánů veřejné správy. O efektivnosti takového opatření tak můžeme mluvit v případě, že je tato pokuta vymáhána po konkrétní osobě, která se porušení zákona dopustila. Další podmínkou efektivnosti ukládání takových pokut je pak přijetí konkrétních opatření, která mají do budoucna zamezit opakování takové situace. (Pavel, © 2011)

3.2 Protikorupční nástroje v oblasti veřejných zakázek

3.2.1 Transparentnost

Jak už zde bylo několikrát nastíněno, transparentnost představuje základní princip, na němž by zadávání veřejných zakázek mělo fungovat. Základním argumentem je, že otevřenost procesu zadávání buduje důvěru veřejnosti vůči nakládání s veřejnými prostředky a zároveň taktéž může představovat i formu obhajoby v případě určitých stížností či obvinění. Transparentnost sebou tedy nese větší míru odpovědnosti a svou podstatou tak umožňuje veřejný dohled. (Transparency.cz, ©2013)

3.2.2 Přístup k informacím

Přístup k informacím ve velké míře souvisí právě s transparentností. Veřejné zakázky jsou věci veřejnou. Snadný přístup k informacím umožňuje, že celý proces zadávání zakázek je opravdu otevřený a snadno hodnotitelný. V České republice má tomuto napomoci zákon o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.). Nicméně v některých případech jsou určité

informace cíleně pod ochranou, například z důvodu obchodního tajemství. (Transparency.cz, ©2013)

3.2.3 Černé listiny

Další možností je zavedení takové „černé listiny“, která by z procesu zadávání veřejných zakázek vyřadila určité „nedůvěryhodné“ subjekty. V České republice tento seznam vede Ministerstvo pro místní rozvoj. Na černé listině se pak objevují uchazeči, kteří k prokázání splnění kvalifikace předložili doklady neodpovídající skutečnosti. (Transparency.cz, ©2012; Isvz.cz, ©2013).

3.2.4 Kontrola

Důležitost kontroly už zde byla nastíněna v předchozích kapitolách. Jedná se o významný aspekt procesu zadávání veřejných zakázek, jež významně přispívá ke snížení rizik korupčního jednání.

3.3 Kontrola v rámci veřejných zakázek

Jedním z důležitých prostředků pro boj proti korupci v oblasti veřejných zakázek je pak přezkumné řízení. Vymezení jeho účelu a cílů můžeme nalézt například i ve směrnici Evropského společenství č. 89/665/EHS, o koordinaci právních předpisů v oblasti přezkum zadávání veřejných zakázek ve formě dodávek a prací a směrnice č. 92/13/EHS, o opravných prostředcích v oblasti veřejných sítí. Jedním z cílů je, že přezkumné řízení by mělo vést k zabezpečení ekonomického vynakládání veřejných prostředků. Přezkumné řízení by mělo vést k posílení transparentnosti a nediskriminace uchazečů. Těchto dvou cílů lze dosáhnout prostřednictvím dodržování všech právních předpisů a zajištění průhledného řízení během celého zadávacího procesu. Transparentnost pak můžeme chápat jako „*sekvenci procedurálních kroků, jež umožňují provádět jednoznačná a otevřená rozhodnutí, která je možné zpětně ověřit a logicky vysvětlit*“ (MVČR, © 2010). Dodržování těchto procedurálních kroků je žádoucí v rámci všech fází zadávání veřejných zakázek a nese sebou jak ekonomické výnosy, tak i přínosy morální. (Jurčík, 2011)

3.3.1 Kontrola předmětu veřejné zakázky

V rámci předmětu veřejné zakázky kontrolujeme jak formální, tak i obsahovou stránku věci. Z právního hlediska vycházíme z § 47 zákon a o veřejných zakázkách, který stanovuje povinnosti vymežit předmět veřejné zakázky podle referenční kvalifikace platné pro veřejné zakázky. Je důležité sledovat nejenom předmět zakázky - v rámci jejich dělení na veřejné zakázky na dodávky, služby a stavební práce, ale taktéž musíme sledovat i výši jejich předpokládané hodnoty a s tím související rozdělení na zakázky malého rozsahu, podlimitní a nadlimitní. V rámci kontroly je tak například prověřováno, jestli: (Ochrana, 2008, s. 104)

- při zadávání nedošlo k rozdělení předmětu veřejné zakázky, za účelem snížení předpokládané hodnoty,
- záměrnému nerozdělení předmětu veřejné zakázky tam, kde to povaha předmětu plnění připouští,
- zda je pro výši předpokládané hodnoty rozhodná cena bez DPH,
- je zakázka součtem předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky v případě, kdy je tato zakázka rozdělena na části.

K porušení druhého bodu došlo například v roce 2012, kdy ÚHOS rozhodl, že předmět veřejné zakázky rozdělen být měl rozdělen na části. Tímto jednáním tak došlo k podstatnému ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky a porušení zákazu diskriminace. Tohoto jednání se dopustila akciová společnost Krajská zdravotní při nákupu vybavení pro nemocnici v Chomutově a v Mostě. Této společnosti byla uložena pokuta ve výši 500 tis. Kč. (ÚOHS, ©2012b)

V souvislosti s předpokládanou hodnotou veřejné zakázky kontrolujeme zda jsou splněny formální náležitosti stanovené zákonem, zda byla správně zvolena kategorie druhu veřejné zakázky, jestli je nutné se při jejím zadávání řídit zákonem o veřejných zakázkách a v případě, že to není nutné zda jsou dodrženy základní zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách. (Ochrana, 2008, s. 111)

3.3.2 Kontrola stanovení a plnění cílů veřejné zakázky

Stanovení cílů plnění veřejné zakázky nepředstavuje povinnost uloženou zákonem, nicméně je to velmi vhodné s ohledem na následné hodnocení nabídek, kdy posuzujeme, zda jsou schopny naplnit očekávání zadavatele. Je důležité tedy nastavit zadávací dokumentaci, hodnocení nabídek a výběr nejvhodnější nabídky tak, aby došlo k co nejvyšší eliminaci rizika zpochybnění vý-

běru nabídky. Pokud jsou tedy cíle stanoveny, pro kontrolní subjekty je pak jednoduché posoudit, nakolik byly dosaženy. Tyto cíle jsou taktéž i dobrým předpokladem pro vymezení hodnotících kritérií. (Ochrana, 2008, s. 28, 106)

3.3.3 Kontrola hodnotících kritérií a jejich vah

Povinnost stanovit hodnotící kritéria vychází přímo ze zákona. Kontrola je prováděna jak formální (zda jsou zveřejněna v zadávací dokumentaci), tak i obsahová (vhodnost volby kritérií). Kontrolované oblasti se liší dle zvoleného základního kritéria. Pokud jím je nejnižší nabídková cena, kontrola se orientuje na tyto problematické oblasti: (Ochrana, 2008, s. 107)

- zdůvodnění vybraného kritéria a zadavatelem stanovených podmínek a jejich případný rozpor se základními zásady uvedenými v § 6 zákona o veřejných zakázkách,
- naplnění parametrů předmětu veřejné zakázky s ohledem na taxativně jmenované základní podmínky obsažené v zadávací dokumentaci.

V případě, že se zadavatel rozhodl pro kritérium ekonomické výhodnosti nabídky, je kontrola zaměřena na to, zda

- dílčí kritéria souvisí s předmětem veřejné zakázky,
- stanovená dílčí kritéria obsahově pokrývají celý předmět veřejné zakázky,
- zda jsou kritéria objektivně vyhodnotitelná,
- způsob hodnocení kvantitativních kritérií.

Pro jednotlivá kritéria jsou stanoveny dílčí váhy, které taktéž podléhají formální kontrole. U nich se kontroluje zejména to, zda jsou zvoleny s ohledem na potřebu minimalizovat rizika neobjektivního přístupu a zda má zadavatel archivován postup a způsob, jakým byly váhy stanoveny. (Ochrana, 2008, s. 108)

3.3.4 Kontrola činnosti hodnotící komise a hodnocení nabídek

V případě hodnotící komise a nabídek je prováděna především formální kontrola složení hodnotící komise a komise pro posouzení nabídek v otevřeném řízení, v užším řízení, soutěžním dialogu a ve zjednodušeném podlimitním řízení a pro předběžné hodnocení nabídek v jednacím řízení s uveřejněním, kdy kontrolujeme, zda:

- má komise zákonem předepsaný počet členů,

- členové komise nemohou obviněni z podjatosti vůči sazečům,
- jsou z jednání komise pořizeny protokoly, a zda jejich závěry jsou v souladu s činností komise,
- zadavatel stanovil objektivně váhy dílčích kritérií,
- pořadí nabídek odpovídá rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky,
- v případě, že byla předložena mimořádně nízká nabídková cena, si komise vyžádala od uchazeče její písemné zdůvodnění,
- písemná zpráva hodnotící komise obsahuje seznam posouzených nabídek, seznam nabídek, které byly vyřazeny i s odůvodněním, popis způsobu hodnocení nabídek s jeho odůvodněním, výsledek hodnocení, údaj o složení hodnotící komise a zda je podepsána všemi členy hodnotící komise, kteří se zúčastnili jejího zasedání, na němž bylo toto hodnocení provedeno.

3.3.5 Kontrola postupu zadavatele s ohledem na druh zadávacího řízení

Otevřené řízení a užší řízení

U otevřeného i užšího řízení zjišťujeme, jestli zadavatel dodržel oznamovací podmínku, tzn. jestli opravdu svůj záměr zadat veřejnou zakázku v tomto řízení oznámil neomezenému počtu dodavatelů. U otevřeného řízení dále zkoumáme důvod použití tohoto druhu zadávacího řízení, zda bylo vhodně vybráno s ohledem na předmět veřejné zakázky, její očekávanou hodnotu apod. U užšího řízení poté kontrolujeme, jestli zájemci podali písemnou žádost o účast, zadavatel správně posoudil požadovanou kvalifikaci a vyzval ty, kteří kvalifikaci prokázali, k podání nabídky. (Ochrana, 2008, s. 111)

Jednací řízení s uveřejněním

Kontrolujeme především: (Ochrana, 2008, s. 112)

- podání žádosti o účast a prokázání kvalifikace,
- kontrola náležitostí písemné výzvy k podání nabídek,
- splnění podmínek pro použití tohoto řízení,
- oprávněnost důvodů pro vyřazení dotčených nabídek,

- pokud bylo hodnocení prováděno v rámci několika fází – zda je o všech pořízen protokol s pořadím uchazečů,
- doručení upraveného návrhu smlouvy ve stanoveném termínu.

Jednací řízení bez uveřejnění

Prověříme, zda: (Ochrana, 2008, s. 113)

- došlo ke splnění zákonných podmínek pro použití tohoto řízení,
- výzva zadavatele obsahuje povinné náležitosti,
- stanovené pořadí nabídek odpovídá hodnotícím kritériím a uzavřená smlouva s uchazečem, který se umístil na prvním místě, je v souladu s podmínkami plnění veřejné zakázky.

Soutěžní dialog

V případě tohoto zadávacího řízení prověříme jestli: (Ochrana, 2008, s. 113 – 114)

- se opravdu jedná o tak složitý předmět veřejné zakázky s ohledem na jeho vymezení, že užití tohoto zadávacího řízení je vhodné,
- písemná výzva odpovídá požadavkům zákona,
- nedošlo k neoprávněnému vyloučení zájemců,
- po ukončení jednání zadavatel vyzval všechny zájemce k podání nabídek a zda jejich hodnocení bylo provedeno v souladu s hodnotícími postupy.

Zjednodušené podlimitní řízení

U tohoto řízení provedeme analýzu dokumentace zadavatele – zda byl osloven minimální počet vybraných zájemců k podání nabídky a zda písemná výzva obsahuje všechny povinné informace a v neposlední řadě kontrolujeme hodnotící kritéria. (Ochrana, 2008, s. 114)

3.4 Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele

Zákon o veřejných zakázkách taktéž nabízí postup, který lze uplatnit za účelem ochrany proti nesprávnému postupu ze strany zadavatele. V případě, že postup zadavatele není v souladu se zákonem, má dodavatel možnost podat tomuto zadavateli námitku. Dále tento zákon upravuje možnost podání návrhu na přezkum úkonů zadavatele ÚOHS.

3.4.1 Námitky

Námitkové řízení má, stejně jako přezkumné řízení, sloužit k vyřízení určitého domnělého porušení zákona. Toto řízení nemá charakter správního řízení. Námitky může využít každý dodavatel, kterému postupem zadavatele hrozí nebo vznikla újma na jeho právech. Námitky mohou být podávány jak v případě podlimitních tak i nadlimitních veřejných zakázek, musí být zdůvodněné, lze je podat proti všem úkonům zadavatele a stěžovatel je musí doručit do 15 dnů (respektive do 10 dnů u zjednodušeného podlimitního řízení) ode dne, kdy se o tomto domnělém porušení zákona dozvěděl. Posledním okamžikem, kdy lze uplatnit nabídku je den uzavření smlouvy v případě, že se nejedná o námitku podávanou v souvislosti s rozhodnutím o výběru nejlepší nabídky nebo rozhodnutí o vyřazení uchazeče ze zadávacího řízení (v tomto případě má stěžovatel k dispozici lhůtu 15 dnů ode dne doručení těchto rozhodnutí). (Česko, 2006)

Námitky je nutno podat písemně, dodavatel zde musí uvést, kdo tuto námitku podává, proti kterému kroku zadavatele směřuje a v čem spatřuje porušení zákona. V případě, že dodavatel nevyužil tohoto práva, nemůže již podat podnět k ÚOHS v této věci. (Česko, 2006)

Zadavatel je povinen podané námitky přezkoumat a rozhodnout o nich ve lhůtě do 10 dnů. Své rozhodnutí je povinen zdůvodnit. Pokud zadavatel námitkám vyhoví, v rozhodnutí uvede i způsob, jakým bude sjednána náprava. Naopak nevyhoví-li zadavatel, je povinen v písemném rozhodnutí uvědomit stěžovatele o možnosti podat návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u ÚOHS. Zadavatel nesmí před uplynutím lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele uzavřít smlouvu. K tomuto kroku taktéž nemůže přistoupit i v případě, že tento návrh na přezkum byl podán včas. (Česko, 2006)

3.4.2 Řízení před ÚOHS

V rámci tohoto řízení je nezbytné přezkoumat celý zadávací proces v plném rozsahu, přičemž za klíčovou etapu můžeme označit proces hodnocení a výběr nejvhodnější nabídky.

Návrhy mohou být podány proti všem úkonům zadavatele, které by mohly vyloučit nebo vylučují základní zásady: transparentnost, zákaz diskriminace, rovné zacházení. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele lze zahájit dvojím způsobem. V prvním případě může být navrhovatelem každá fyzická či právnická osoba, která má zájem na získání veřejné zakázky a které by v souvislosti s porušením zákonem ze strany zadavatele hrozila nebo byla způsobena újma.

Tato osoba taktéž již musela prvním kroku využít právo podání námitek proti postupu zadavatele. V druhém případě může být takové řízení zahájeno přímo z moci úřední.

Návrh musí splňovat jak obecné náležitosti podání podle správního řádu, tak i náležitosti stanovené přímo zákonem o veřejných zakázkách. Součástí návrhu je taktéž i doklad o složení kauce a doklad o doručení námitek zadavateli. Zadavatel je poté povinen zaslat ÚOHS s své vyjádření k tomuto návrhu současně s dokumentací veřejné zakázky.

ÚOHS může před vydáním rozhodnutí taktéž přistoupit i k předběžnému opatření (na návrh i bez návrhu), kterým může být zákaz uzavření smlouvy v zadávacím řízení nebo pozastavení zadávacího řízení.

Porušením zákona o veřejných zakázkách vzniká správně-právní odpovědnost, jejímž úkolem je odstranění vzniklého porušení právní povinnosti, zmírnění či eliminace škodlivých následků a samozřejmě taktéž předcházení jejímu opakování. S ohledem na to, zda po porušení povinnosti je možná náprava daného stavu (tedy před uzavřením smlouvy) nebo není možná náprava (po uzavření smlouvy) rozlišujeme taktéž i dvě skupiny opatření. První představují tzv. nápravná opatření, v rámci nichž může být zrušeno zadávací řízení nebo jednotlivých úkon zadavatele. Další pak představují pokuty uložené za spáchání správního deliktu. V určitých případech stanovených zákonem může ÚOHS přistoupit k zákazu plnění smlouvy uzavřené na veřejnou zakázku. V každém případě je ale nutné, aby se jednalo o takový stupeň porušení zákona, který by mohl ovlivnit nebo ovlivnil hodnocení nabídky. (Česko, 2006)

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 SOUČASNÁ SITUACE V ČESKÉ REPUBLICCE

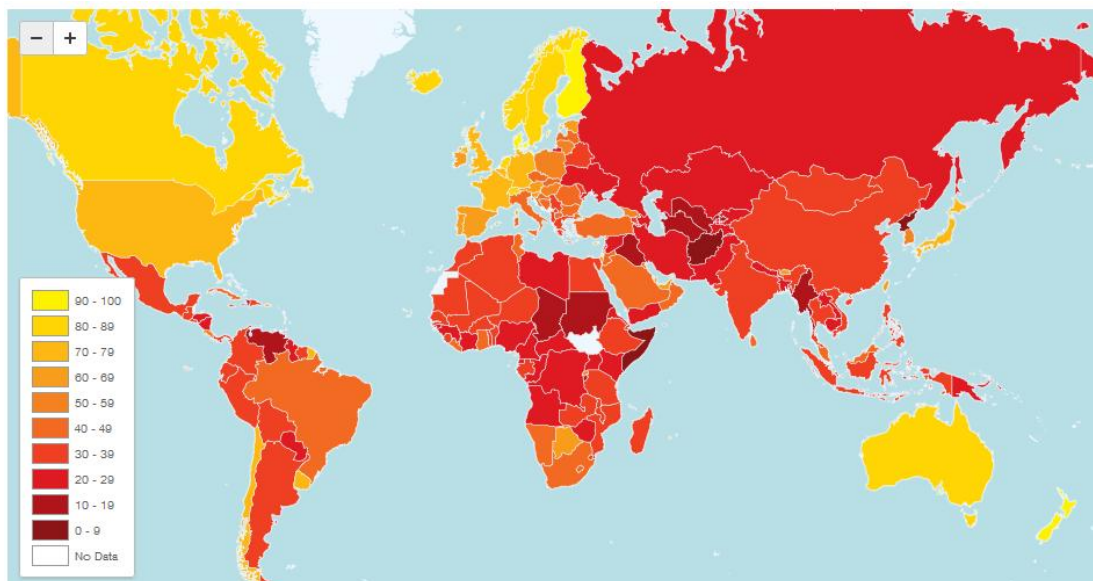
V této kapitole se zabývám především tím, jak si Česká republika stojí v oblasti korupce v rámci mezinárodních šetření a taktéž před svými občany. Vycházím z různých mezinárodních a domácích studií a statistik.

4.1 Česká republika v rámci mezinárodního srovnání

4.1.1 Hodnocení ČR dle vybraných indexů

Corruption Perception Index - CPI

Jednotlivé země byly řazeny podle skóre, které mohlo nabýt hodnoty od 0 do 100, přičemž čím vyšší je toto skóre, tím lze veřejný sektor dané země považovat za méně zkorumpovaný. Česká republika v roce 2012 v tomto srovnání obsadila 54. místo a v hodnocení dosáhla skóre 49 bodů. Pro srovnání se na prvním místě umístilo Dánsko, Finsko a Nový Zéland, kteří shodně dosáhli 90 bodů. (Transparency.org, ©2012d)



Obr. 2: Hodnota CPI v jednotlivých zemích (Transparency.org, ©2012d)

Globální barometr korupce - GCB

Celkově do tohoto průzkumu bylo zahrnuto 73 tis. respondentů ze 69 zemí světa, v České republice se tohoto průzkumu zúčastnilo zhruba 1000 respondentů. Respondenti jsou dotazováni na určité otázky. Výzkum, ze kterého vycházím, realizovala organizace Transparency International v letech 2010 – 2011. (MMR, © 2013a)

Otázka 1: Jak se za poslední 3 roky změnila úroveň korupce?

Výsledek: 44 % respondentů si myslí, že korupce za poslední 3 roky vzrostla, jen o 2 % méně (42 %) respondentů si myslí, že stav korupce v České republice je stále stejný a dle 14 % respondentů korupce u nás poklesla. (Transparency.org, ©2012c)

V rámci mezinárodního srovnání nejméně nárůst korupce pocítují Gruzie (pouhých 9 % respondentů) a nejvíce naopak stát Burundi (90 % respondentů), z evropských států pak Rumunsko (88 % všech respondentů). V případě některých zemích taktéž většina respondentů označila stav korupce v posledních 3 letech za stejný, jednalo se o Maroko (77 %), Dánsko (69 %) a Ukrajinu (63 %). (Transparency.org, ©2012c)

Otázka 2: Vnímání korupce dle jednotlivých oblastí (1 – bez korupce, 5 – extrémně zkorumpovaná)

V následující tabulce uvádím skóre, které získala Česká republika. Pro lepší mezinárodní srovnání v tabulce uvádím i hodnotu a stát, který dosáhl nejvyššího, případně nejnižšího hodnocení a státy, jejichž hodnoty jsou s našimi shodné. Hodnoty jsou řazeny sestupně. Za nejvíc zkorumpovanou oblast jsou považovány politické strany (3,8), nejméně je podle respondentů zkorumpovaná církev (2,5). (Transparency.org, ©2012c)

Tab. 1. Hodnocení České republiky (Transparency.org, ©2012c, vlastní zpracování)

Oblast	Skóre ČR	Nejvyšší/nejnižší hodnota/stejné hodnocení
Politické strany	3,8	Řecko: 4,6/Vietnam: 2,0/ Keňa, Bangladéš
Parlament	3,6	Senegal, Rumunsko: 4,5/ Vietnam: 1,9/ Irák, Kanada, Rusko, Indonésie
Policie	3,5	Nigérie, Burundi: 4,7/ Finsko: 1,9/ Izrael, Indonésie, Bosna a Hercegovina
Obchod	3,3	Island: 4,0/ Maroko: 1,6/ Francie, Německo, Mexiko
Média	2,8	Řecko: 4,3/ Maroko: 1,3 / Rakousko, Thajsko, Palestina

Veřejní činitelé	3,7	Burundi: 4,5/ Dánsko: 2,5/ Itálie/ Thajsko, Zimbabwe
Justice	3,5	Burundi: 4,6/ Dánsko: 1,6 / Bangladéš, Jižní Afrika, Maroko, Slovinsko
Nevládní neziskové organizace	2,6	Pákistán: 3,8/ Maroko 1,4 / Litva, Srí Lanka, Senegal
Církev	2,5	Japonsko: 4,0/ Maroko: 1,0 / Rusko, Indonésie, Francie
Armáda	3,3	DR Kongo: 4,2/ Maroko: 1,1/ Bolívie, Jižní Korea
Vzdělávání	3,1	Burundi: 4,5/ Švýcarsko: 1,8 /Pákistán, Rumunsko

Otázka 3: Jak byste odhodnotili úspěch vaší vlády v boji proti korupci?

60 % respondentů označilo snahu vlády v boji proti korupci za neefektivní a pouze 12 % za efektivní. 29 % respondentů se nedokázalo rozhodnout. Nejlépe hodnotili snahu svých vlád státy Fidži, kde 88 % respondentů označilo boj vlády s korupcí za efektivní, poté Gruzie (77 %), Siera Leone (73 %). Naopak jen 6 % respondentů z Lotyšska považuje opatření ze strany vlády za efektivní, v případě Rumunska a Venezuely se pak jedná o 7 %. (Transparency.org, ©2012c)

Controle of Corruption

Ukazatel odráží vnímání toho, do jaké míry je veřejná moc vykonávána pro získání určitého soukromého zisku. Zahrnuje tak velké i malé formy korupce. Jedná se o jeden z šesti indikátorů Světových vládních indikátorů (Worldwide Governance Indicators). Bodové odhady nabývají hodnoty od – 2,5 do 2,5, přičemž čím vyšší je jejich hodnota, tím lepší je správa. (Transparency.org, ©2013b)

Hodnota tohoto indexu pro Českou republiku za rok 2011 je 0,32, percentilové umístění mezi všemi ostatními zeměmi je 67. Nejvyšší hodnoty, tedy hodnoty dosáhlo Dánsko a Nový Zéland, nejnižší hodnotu (1) pak vykazoval Afgánistán a Jižní Sudán. (World Bank Group, ©2012)

4.1.2 Veřejné zakázky

V roce 2012 byla představena mezinárodní studie s názvem Money, Politics and Power: Corruption Risk in Europe, kterou vypracovala organizace Transparency International. Tato studie se zabývala systematickým zhodnocením protikorupčních systémů 25 států Evropy. Česká republika byla spolu s Maďarskem a se Slovenskem zařazena mezi státy, kde po vstupu do Evropské unie došlo ke zhoršení boje proti korupci. (Mucalhy, 2012)

V tomto dokumentu jsou nastíněna největší rizika s korupcí, včetně financování politických stran, lobbingu, zveřejňování informací a samozřejmě i oblast veřejných zakázek. Postavení České republiky v rámci tohoto srovnání obzvláště v oblasti veřejných zakázek není nijak lichotivé. Spolu s Bulharskem a Rumunskem jsme byli označeni za země, kde je nutná bezprostřední akce k tomu, aby se zabránilo dalšímu zneužívání veřejných rozpočtů. Česká republika byla taktéž označena za jednu ze zemí, kde nejvíce dochází ke zneužívání veřejných zakázek. Nelegálně se u nás „ztratí“ deset až dvacet procent celkové hodnoty vynaložené na veřejné zakázky (pro představu v loňském roce bylo na veřejné zakázky vynaloženo 501 mld. Kč). (IHNEC.cz, ©1996 - 2013; Mucalhy, 2012)

Na příkladu České republiky byla také představena problematika pokusů o obcházení pravidel a zneužití prahové hodnoty, a to zejména v případě stavebních zakázek. (Mucalhy, 2012)

Současně jsou zajímavé výsledky některých dalších průzkumů prováděných společností Transparency International. Jeden z nich byl veden za účelem snížení korupčního jednání v obchodu. Celkově byly osloveny 3 tisíce podnikatelů ze třiceti různých zemí světa. Výzkum byl proveden v květnu až červenci 2011. (Transparency.org, ©2013a)

V rámci výzkumu se Transparency International v různých státech respondentů (společností) dotazovala na otázku, zda si myslí, že za předchozích 12 měsíců jejich společnost přišla o zakázku nebo nezískala určitý kontrakt v dané zemi z toho důvodu, že konkurent dal úplatek. Celkově 27 % respondentů na tuto otázku odpovědělo ANO. V České republice na tuto otázku kladně odpovědělo 37 % respondentů. Nejhorší v tomto srovnání dopadla Malajsie, kde kladně odpověděla polovina respondentů, nejlépe pak Japonsko (pouhá 2 %). (Transparency.org, ©2013a)

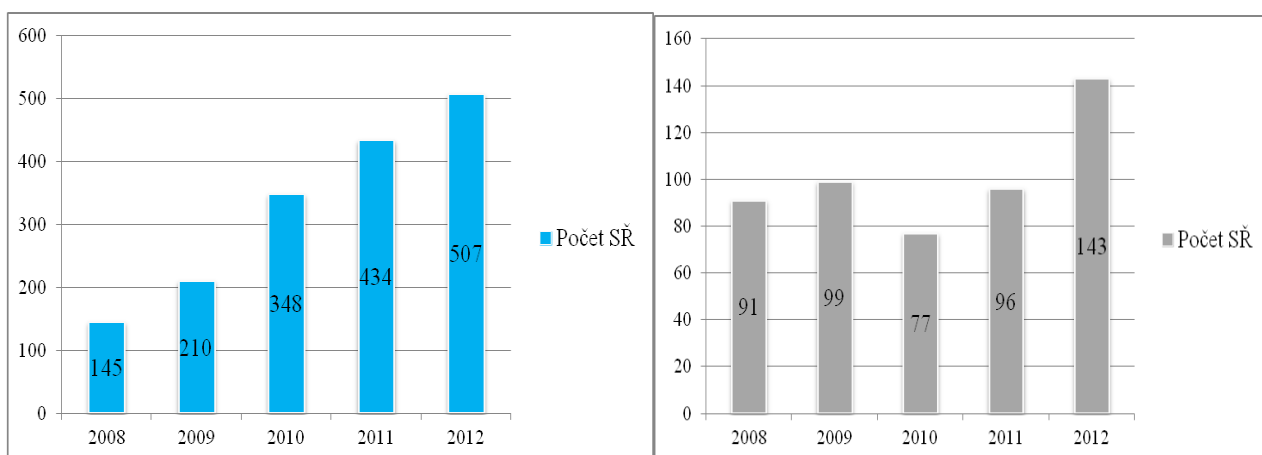
4.2 Domácí statistiky a výzkumy

4.2.1 Trh veřejných zakázek

V loňském roce bylo v Informačním systému o veřejných zakázkách (ISVZ) evidováno celkem 5116 **zahájených** veřejných zakázek, což oproti předchozímu roku 2011 představuje nárůst o 336 veřejných zakázek. Nejvíce veřejných zakázek (43,7 %) bylo zahájeno v první čtvrtině roku 2012, což můžeme přičíst skutečnosti, že 1. 4. 2012 nabyla účinnosti novela zákona o veřejných zakázkách. Počet **zadaných** veřejných zakázek je tak více než dvojnásobný: 10 662 zakázek, což oproti předchozímu roku představuje nárůst o 2 035 zakázek. Celková velikost trhu veřejných zakázek ve finančním vyjádření je zhruba 501 mld. Kč a na HDP se tak podílí 13 %. Z objemu 10 662 bylo nejvíce zakázek (37,2) % zadáno v rámci otevřeného řízení, tedy způsobem, který je označován jako nejtransparentnější. Nutno podotknout, že v tomto ISVZ jsou evidovány veřejné zakázky, u kterých zákon o veřejných zakázkách ukládá povinnost uveřejňovat základní informace ve Věstníku veřejných zakázek. (MMR, ©2013c)

4.2.2 Podněty u ÚOHS

V následující podkapitole přinesu krátký přehled ze statistik ÚOHS. Graf vlevo zachycuje podněty představující návrhy na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a graf vpravo poté doručené podněty k zahájení správního řízení z moci úřední. U obou grafů je patrný dlouhodobý nárůst. Celkem tak bylo v loňském roce podáno 650 podnětů a v rámci těchto podnětů bylo přezkoumáno zhruba 2900 veřejných zakázek. (ÚOHS, ©2012a,d)



Graf 1, Graf 2. Počet návrhů na zahájení SŘ (vlevo) a počet SŘ zahájených z moci úřední (ÚOHS, ©2012a,d)

Z dalších statistik poté vyplývá, že za předchozí rok bylo uloženo 119 pokut v celkové výši 39 511 000 Kč. Nejvyšší pokuta činila v loňském roce 5 mil. Kč a byla uložena za porušení zákona o veřejných zakázkách Hlavnímu městu Praze a Severočeské vodárenské společnosti. (ÚOHS, ©2012d)

4.2.3 Policejní statistika

Následující tabulka přináší přehled trestných činů, které souvisí s korupcí. Zdrojem údajů je policejní statistika zveřejněná za rok 2012 a obsahuje údaje o zjištěných případech v rámci jednotlivých trestných činů, dále kolik z nich bylo prověřeno, objasněno, stíháno osob a jaká byla škoda vzniklá spácháním těchto trestných činů vyčíslená v tisících Kč. Ze statistiky vyplývá, že nejvíce bylo zjištěno případů trestného činu úplatkářství a dále pak zneužití pravomoci veřejného činitele. Celková škoda činí 828 929 tis. Kč. (Policie ČR, ©2013)

Tab. 2. Přehled trestných činů souvisejících s korupcí (Policie ČR, © 2013 ,vlastní zpracování)

Název trestného činu	Zjištěno případů	Z toho ukončeno prověřování	V prověřování	Objasněno	Stíháno/vyšetřováno osob	Škoda tis. Kč
Zneužití pravomoci veřej. činitele	162	101	70	101 + 17 dodatečně	94	813 929
Úplatkářství (přijímání úplatku)	63	45	23	44 + 5 dodatečně	34	0
Maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti	13	8	5	8 + 1 do- dodatečně	11	9 805
Úplatkářství (podplácení)	221	199	28	197 + 7 dodatečně	164	5 175
Úplatkářství (nepřímé)	8	7	3	7 + 1 do- dodatečně	10	70

4.2.4 Problematika osobní odpovědnosti veřejných funkcionářů

Osobní odpovědnost byla řešena v rámci teoretické části v úvodu kapitoly 3. To, jak je to s ní ve skutečnosti, se snažila zjistit nestátní nezisková organizace Oživení za grantové podpory organizace Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe a nadace Open Society Fund Praha. V rámci tohoto šetření byl prováděn výzkum vymáhání škody na příkladu 71 případů udělení pokut, které udělil ÚOHS v letech 2005 – 2007. Vybrány byly pokuty, které jasně vyjadřují škodu vzniklou nesprávným postupem samospráv. Zdrojem dat byly sbírky rozhodnutí ÚOHS a odpovědi samospráv, které byly vyžádány dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. (Oživení, ©2006 - 2013a)

Ze 71 případů si 76 % uvědomuje, že udělením pokuty jí byla způsobena škoda. V pěti případech byla města zastoupena mandatářem, jež byl následně vyzván k úhradě pokuty. Ve 12 případech byla ze strany samospráv uznána pokuta jen z části, kdy se tyto samosprávy soudí o část pokuty a v 5 případech se soudili o celou výši pokuty. (Oživení, ©2006 - 2013a)

Pouze v 15 % bylo zjištěno, že dané samosprávy řešily vzniklou škodu jejím projednáním a verdiktem škodní komise, rady nebo zastupitelstva. Celých 42 % samospráv (30 případů) se dopustilo porušení zákona o obcích, protože se danou škodou vůbec nezabývaly. U 32 % případů bylo zjištěno, že daný problém určitým způsobem řešili, ale není jasné jakým. Tři samosprávy poté podaly trestní oznámení, čímž primární odpovědnost přesunuly na policejní orgány. (Oživení, ©2006 - 2013a)

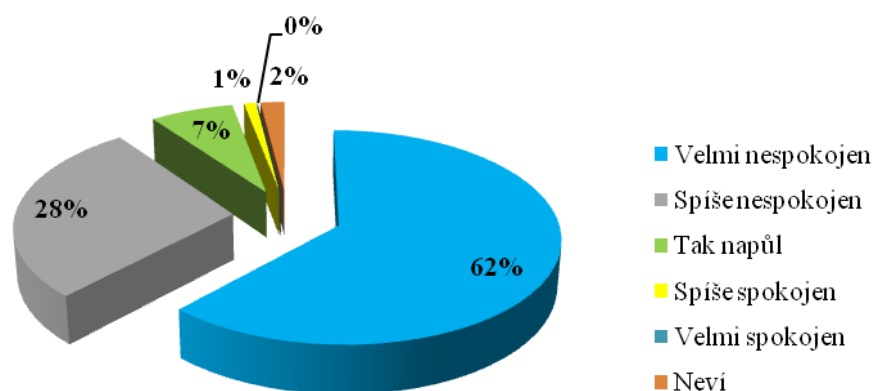
Při zjišťování osobní odpovědnosti za škodu bylo neúspěšných 66 % samospráv. V případech, kdy tato osobní odpovědnost byla zjištěna, se jednalo ve dvou případech o pochybení bývalých starostů a ve čtyřech případech o pochybení ze strany zaměstnanců úřadu. Částečná odpovědnost byla zjištěna ve 13 případech a 5 případů bylo v době provádění výzkumu stále v řešení. (Oživení, ©2006 - 2013a)

Škoda z největší části ležela na kolektivních orgánech (rada, zastupitelstvo, hodnotící komise; plně i částečně 62,7 %), dále na externích subjektech (mandatářích; 23,5 %) či byla výsledkem individuálního politického nebo úředního rozhodnutí (13,8 %). Zajímavé je zjištění, že v 90 % případů nebyla škoda samosprávami vymáhána, a to ani v případech, kdy byl zjištěn konkrétní viník. (Oživení, ©2006 - 2013a)

4.2.5 Vnímání korupce

Centrum pro výzkum veřejného mínění spadající pod Sociologický ústav akademie věd ČR, v. v. i. každoročně pořádá šetření, v rámci něhož se dotazuje respondentů na spokojenost občanů se současnou situací ve vybraných oblastech společenského života. V rámci tohoto výzkumu oblast korupce končí každoročně na posledním místě, tedy občané české republiky jsou s vývojem v této oblasti nejméně spokojeni. (CVVM, ©2013e,f,g)

Poslední šetření proběhlo v lednu 2013 a jeho výsledek je zobrazen v následujícím grafu, 90 procent respondentů je tedy buďto velmi nespokojeno nebo spíše nespokojeno, pouze 1 procento se vyjádřilo, že je se současným stavem spíše spokojeno. (CVVM, ©2013e,f,g)



Graf 3. Spokojenost občanů se stavem korupce v ČR

Následující tabulka pro srovnání obsahuje údaje ze stejného průzkumu prováděného v roce 2011 a 2012.

Tab. 3. Spokojenost se stavem korupce v ČR v letech 2011 - 2013 (CVVM, ©2013e,f,g)

KORUPCE	Velmi nespokojený	Spíše nespokojený	Součet
2013	28 %	62 %	90 %
2012	72 %	20 %	92 %
2011	58 %	26 %	84 %

Na tuto problematiku navazuje průzkum, v jehož rámci obyvatelé České republiky hodnotili, jak moc je naléhavé zabývat se určitými vybranými oblastmi veřejného života. Korupce tak podle Čechů stabilně patří mezi největší problémy, které by se měly naléhavě řešit. Zatímco v roce 2011 byla korupce na druhém místě za oblastí zdravotnictví, v roce 2012 už obsadila první místo a v letošním roce první místo sdílí s nezaměstnaností. Přehled výsledků je v níže uvedené tabulce. (CVVM, ©2013a,b,c)

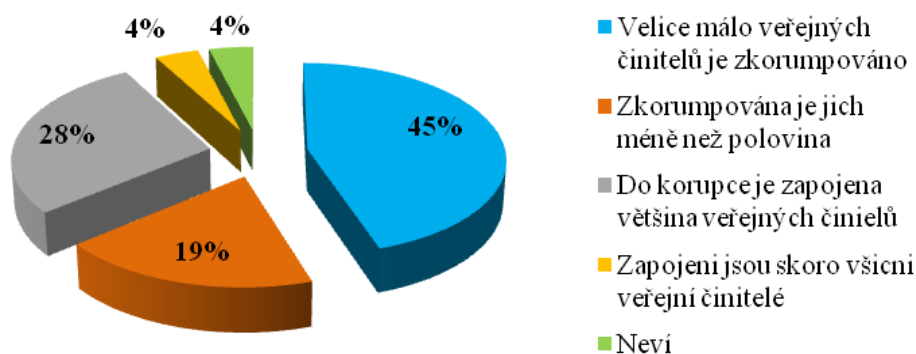
Tab. 4. Naléhavost zabývat se určitými vybranými oblastmi veřejného života (CVVM, ©2013a,b,c)

	2011	2012	2013
Nejnáléhavější problém	Zdravotnictví 79 + 16	Korupce 80 + 15	Nezaměstnanost 81 + 14
Druhý nejnáléhavější	Korupce 74 + 20	Nezaměstnanost 74 + 21	Korupce 81 + 14
Třetí nejnáléhavější	Nezaměstnanost 72 + 21	Stav veřejných financí 70 + 23	Sociální jistoty 74 + 19

Vysvětlivky:

- **Velmi naléhavé** - **Docela naléhavé**

V neposlední řadě je zajímavý průzkum, v němž občané vyjadřovali svůj názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí. Výsledky jsou poměrně pesimistické. Celých 45 % respondentů jsou přesvědčeni, že zkorumpována je většina veřejných činitelů a 28 % tuto situaci vidí ještě hůře – tedy že do korupce je zapojena většina veřejných činitelů. V rámci meziročního srovnání je současná hodnota u kategorie „Do korupce je zapojena většina veřejných činitelů“ nejvyšší za posledních 6 let (2008 a 2009: 41 %).



Graf 4. Názor občanů na rozšířenost korupce u veřejných činitelů a institucí (CVVM, ©2013c)

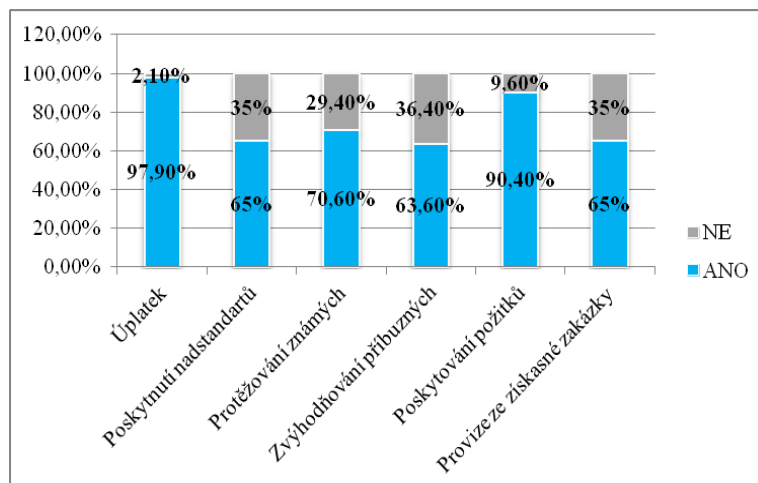
V rámci tohoto výzkumu taktéž měli respondenti oznámkovat míru korupce v institucích a oblastech veřejného života od 1 (žádná korupce) do 5 (vysoká korupce). Nejvyšší průměrnou známku, tedy za nejvíce zkorumpované jsou považovány politické strany (4,6), poté ministerstva a centrální úřady (3,95) a na třetím místě skončily stavební úřady (3,66). (CVVM, ©2013d)

4.2.6 Korupce v podnikatelském sektoru, resp. ve veřejných zakázkách

Korupce v podnikatelském sektoru ve velké míře navazuje na korupci v sektoru veřejném. Podnikatelský sektor zde tak často vystupuje buď na straně toho, kdo úplatek nabízí nebo toho, kdo jej na výzvu poskytne. Tento veřejný a soukromý sektor se často setkává právě v oblasti veřejných zakázek. Určitý ucelený názor podnikatelů na problematiku korupce a veřejných zakázek přináší šetření, které prováděla Asociace malých a středních podnikatelů a živnostníků v ČR v roce 2010 mezi téměř 550 podniky s 5 až 250 zaměstnanci. Cílem výzkumu bylo zjistit postoj malých a středních podnikatelů na korupci. Otázky byly kladeny tak, aby byly zmapovány názory na:

- pojem korupce a vývoj korupčního prostředí v ČR,
- korupci v soukromém sektoru a v sektoru veřejném
- opatření, která mají snižovat korupci.

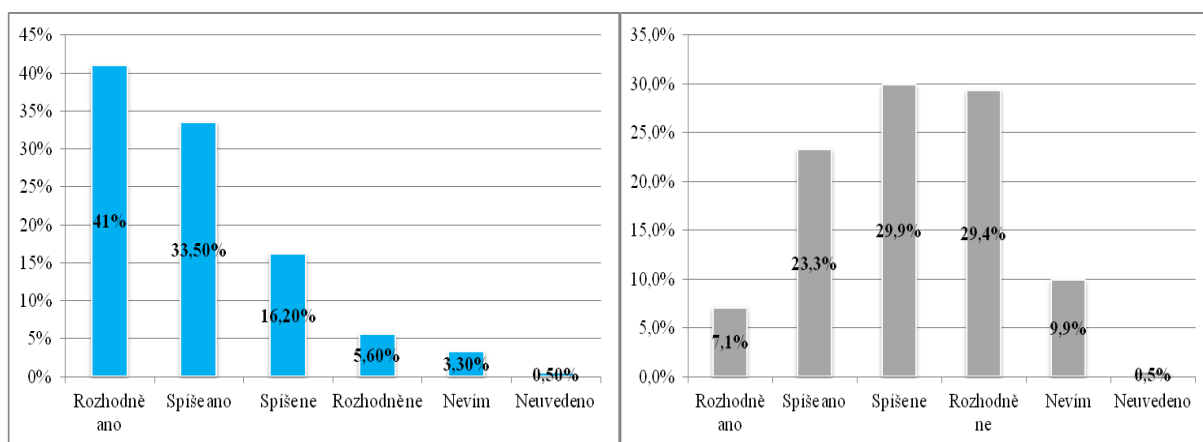
V rámci tematického okruhu „vnímání pojmu korupce“ měli podnikatelé určit, co považují za korupci a co za ni nepovažují. Procentuální vyjádření je poté znázorněno v následujícím grafu. (AMSP ČR, ©2013)



Graf 5. Názory na formy korupce (AMSP ČR, ©2013)

Přes 90 % dotázaných podnikatelů označilo za korupci úplatek (97,9 %) a poskytování požitků jako protislužbu (90,4%). Zajímavostí je, že 35 % respondentů nepovažují provizi za získání zakázky za korupci, ale za běžnou podnikatelskou praxi. U všech z nabízených možností více než dvě třetiny respondentů odpovědělo kladně, tedy že je považují za korupci, což svědčí o tom, že korupce je v povědomí lidí silně zakořeněná. (AMSP ČR, ©2013)

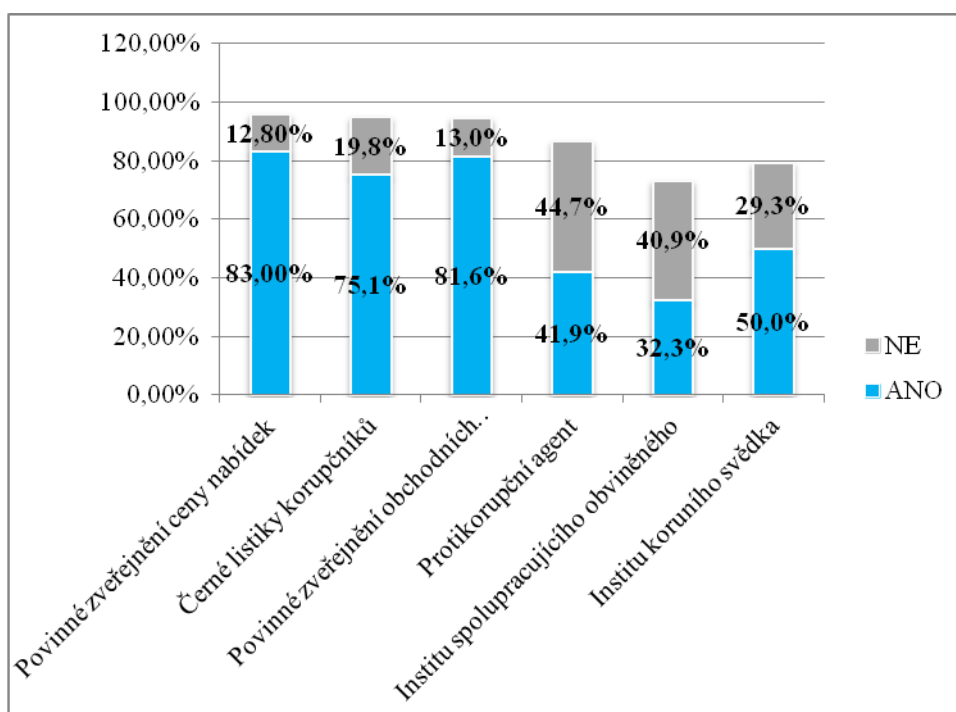
Dále byli podnikatelé tázáni, zda se domnívají, že je možné získat v ČR **veřejnou** zakázku bez provize nebo úplatku. 29,9 % odpovědělo spíše ne a 29,4 % rozhodně ne (graf vlevo). Naopak při dotazování na to, zda je možné získat v ČR zakázku v **soukromém** sektoru bez provize či úplatku se zhruba 75 % respondentů domnívá, že to možné je (graf vpravo). Výsledkem tedy je, že podnikatelé považují prostředí soukromého sektoru za méně zkorumpované. (AMSP ČR, ©2013)



Graf 6, Graf 7. Názory podnikatelů na možnost získání VZ ve veřejném (vlevo) a soukromém (vpravo) sektoru (AMSP ČR, ©2013)

V rámci dalšího šetření se taktéž 55 % všech dotázaných domnívá, že kontakty na úředníky a politiky jsou nezbytnou podmínkou pro úspěšné podnikání. Většina respondentů se vyjádřila i v tom smyslu, že konkurenční nabídky ve výběrových řízeních jsou tzv. jen do počtu. (AMSP ČR, ©2010)

Sami podnikatelé měli označit, jaká opatření by podle nich vedla ke snížení korupce v České republice. Za nejúčinnější považují povinné zveřejňování cen nabídek a obchodních podmínek. Vysoké procento respondentů (75,1 %) by taktéž souhlasili s existencí černé listiny korupčníků, která by podle nich mohla působit navíc odstrašujícím způsobem na případná selhání a korupční jednání při rozhodování o veřejných zakázkách. (AMSP ČR, ©2013)

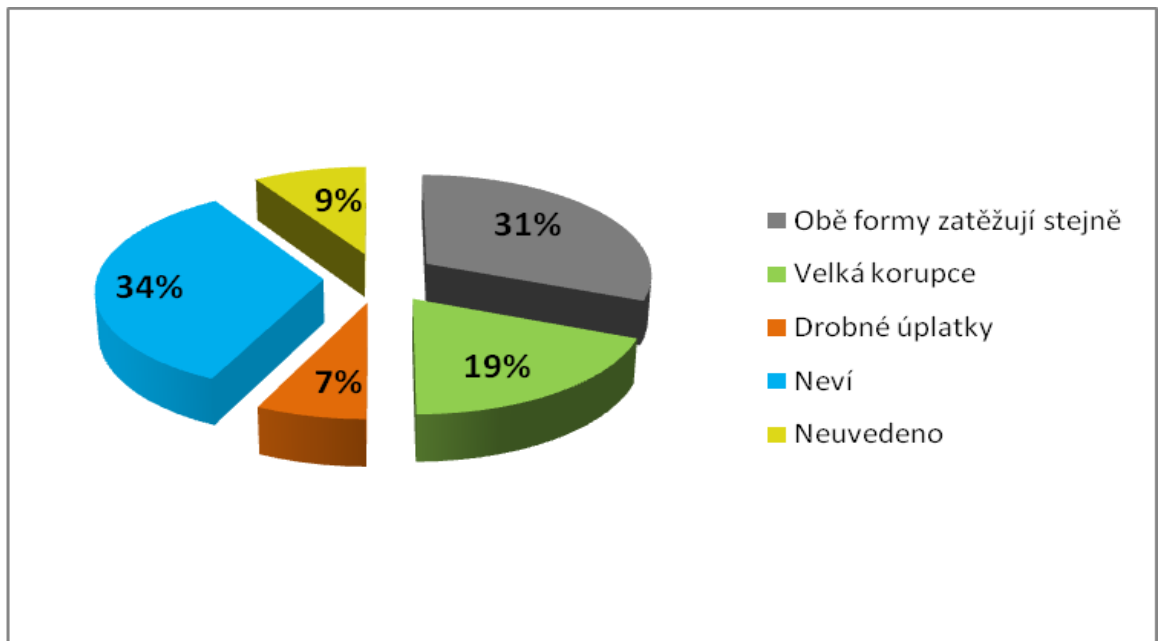


Graf 8. Názory na opatření ke snížení korupce (AMSP ČR, ©2013)

Co by podle dotázaných respondentů mohlo napomoci snížit korupci je jednoduchost a průhlednost zadávacích řízení a tvrdší sankce pro korupčníky. Dále se už v menší míře objevovaly odpovědi jako úprava legislativy, obměna politiků, morálka či menší pravomoci úředníků. (AMSP ČR, ©2013)

Výzkum současně neopomněl otázku zatížení podnikatelů korupcí, ať už velkou (spojenou s přístupem k veřejným zakázkám) v podobě drobných úplatků úředníkům spojených se získáním určitého povolení, vyjádření apod. Třetina respondentů uvedla, že je obě formy korupce zatěžují stejně, 19 % poté označila spíše velkou korupci a 7 % drobné úplatky. Korupce tak

představuje zátěž téměř pro dvě třetiny podnikatelů, kdy na jedné straně snižuje šance uspět a na straně druhé zvyšuje jejich náklady. (AMSP ČR, ©2013)



Graf 9. Zatížení podnikatelů vybranými formami korupce (AMSP ČR, ©2013)

Za velmi zajímavou považují odpověď na otázku, zda byl po podnikatelích někdy požadován úplatek, kdy 82 % respondentů se nesešlo s tím, že by po nich byl požadován úplatek při získání veřejné zakázky, kdy ve veřejném sektoru se úplatky údajně žádají méně než v sektoru soukromém, ale na druhou stranu se o to více nabízí, protože účastníci řízení nevěří, že dané výběrové řízení bude nestranné a objektivní. (AMSP ČR, ©2013)

5 ZÁKLADNÍ DOKUMENTY PRO BOJ S KORUPCÍ V ČR

Bojování s korupcí by mělo být v popředí zájmu všech států. Důležitým předpokladem je zejména vůle politiků se touto situací zabývat a prosazovat snahu o omezení korupčního prostředí. Mezi základní iniciativy v České republice patří zapojení se do mnohých mezinárodních organizací. Členství v některých z nich vyplývá z našeho členství v Evropské unii. Výčet mezinárodních organizací je následovný:

- GRECO (Státy proti korupci),
- OSN,
- Rada Evropy,
- OLAF (Office de la Lutte Anti-Fraude = Evropský úřad boje proti podvodům),
- SECI (Iniciativa pro spolupráci v jihovýchodní Evropě),
- Evropská banka pro obnovu a rozvoj,
- Světová banka.

Důležitou úlohu a kontrolu ze strany veřejnosti představují nevládní neziskové organizace a nadace působící v České republice. Z nich nelze opomenout Transparency International – Česká republika, o. p. s., Oživení, o. s., Růžový panter, o. s.

V následující kapitole představím a provedu zhodnocení základních strategických dokumentů zaměřených na boj proti korupci. Kromě dokumentů určených pro současné období jsem se rozhodla představit i Strategii vlády v boji proti korupci, která byla určena pro období 2011 – 2012 a to zejména z důvodu novelizace zákona o veřejných zakázkách, která byla právě stěžejním bodem této Strategie pro oblast veřejných zakázek.

5.1 Strategie vlády v boji proti korupci 2011 – 2012

Strategie vlády v boji proti korupci byla schválena usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011. Celkem k ní byly přijaty 3 dodatky – v lednu, květnu a naposledy v listopadu 2011. Zpracování této strategie bylo v gesci Ministerstva vnitra. Koordinační a kontrolní činnost měla za úkol Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR.

Tato strategie je rozdělena na pět hlavních oblastí výskytu korupce:

- veřejná správa,
- veřejné zakázky,
- orgány činné v trestním řízení – Policie ČR,
- orgány činné v trestním řízení – státní zastupitelství a soudy.
- zákonodárná moc.

Pro každou z těchto oblastí jsou stanovena jak legislativní, tak i nelegislativní opatření, která vycházejí ze zhodnocení stavu korupce v České republice. Pro zajištění plnění této strategie byla stanovena povinnost pravidelného hodnocení plnění úkolů.

Pro účely této diplomové práce je stěžejní část druhá: Veřejné zakázky.

V úvodu této části jsou definována východiska důležitá z hlediska stanovení následných opatření. Mezi definované **základní problémové okruhy** tedy patří: (Vláda ČR, ©2013c)

- účelové rozdělování předmětu veřejné zakázky – obvyklou motivací je zadání veřejné zakázky v rámci jednoduššího zadávacího procesu;
- nezveřejňování všech informací - ve strategii je taktéž i zdůrazněna úloha svobodného přístupu k informacím ve vztahu k veřejným zakázkám a nutnost omezit nezveřejňované informace (například obchodní tajemství) na co nejnižší možnou míru;
- nejasná vlastnická struktura dodavatelů - toto umožňuje především existence takzvaných anonymních akcií, které znemožňují kontrolu střetu zájmů;
- nevhodné složení výběrových komisí – člen komise může být osoba, která je napojena některého účastníka řízení, případně osoba jím předem ovlivněná nebo podplacená;
- manipulace kvalifikačních požadavků – situace, kdy stanovení kvalifikačních požadavků již předem zvýhodňuje jediného účastníka řízení, je přímým porušením zákona;
- špatná funkčnost sankčního mechanismu

5.1.1 Opatření stanovená Strategii

Legislativní opatření

1. Změna zákona o veřejných zakázkách

Základním legislativním opatřením novelizace zákona o veřejných zakázkách. Gestorem tohoto opatření bylo Ministerstvo pro místní rozvoj a orgány spolupracujícími na realizaci toho opatření měli být Ministerstvo vnitra a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Toto opatření mělo být naplněno do 30. července 2011. Tzv. indikátorem plnění mělo být předložení novely zákona o veřejných zakázkách, která by vedla k řešení základních problémových okruhů. Za možné řešení výše uvedených problémů tak bylo považováno například: (Vláda ČR, ©2013c)

- stanovení alespoň jednoho člena hodnotící komise za pomoci losu u významných veřejných zakázek se subjektivním kritériem hodnocení – ekonomická výhodnost,
- zamezení účasti na veřejných zakázkách subjektům nedodržující právní předpisy vztahující se k veřejným zakázkám,
- nutnost prokázání celé vlastnické (případě ovládací) struktury v případě účasti na veřejných zakázkách,
- zveřejnění veškerých údajů o veřejné zakázce (včetně zadávací dokumentace) v elektronické podobě na internetu současně se jmény zadavatele a členů hodnotící komise,
- důsledné postihování nedodržení základních principů uvedených v paragrafu 6 a stanovení omezujících a diskriminačních kvalifikačních požadavků,
- a další.

Výsledným protikorupčním efektem by mělo být zavedení procesních protikorupčních prvků již do procesu přípravy a hodnocení veřejné zakázky. (Vláda ČR, ©2013c)

Novela zákona o veřejných zakázkách

Novelizace zákona o veřejných zakázkách nabyla účinnosti k 1. dubnu 2012. V rámci ní byla zavedena zejména tato opatření:

- Snížení limitů pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu ze 2 milionů korun bez DPH na 1 milion Kč bez DPH, v případě stavebních prací došlo ke snížení ze 6 milionů Kč na 3 miliony Kč bez DPH (od 1. 1. 2014 limit i u stavebních zakázek 1 mil. Kč)

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: splněno

Záměr tohoto opatření byl jasný. Vzhledem k tomu, že zadávání těchto zakázek nebylo vázáno žádnými zákonnými procesními povinnostmi, mohlo při jejich zadávání docházet k určité libovůli ze strany jejich zadavatelů a absence konkrétně daných pravidel tak mohla svádět k manipulaci se zakázkami. Snížení tohoto limitu tedy znamená zvýšení počtu zakázek, u nichž se jejich zadavatelé musí řídit zákonem.

NEGATIVUM: vyšší administrativní zátěž

Toto opatření má své „ale“ a tím je značné ztížení administrace pro mnohé zadavatele, kteří až do novelizace zadávali zakázky převážně ve zjednodušeném režimu. Vzhledem k tomu, že většinu těchto zadavatelů představují orgány veřejné správy, při jejich větším zatížení taktéž současně rostou náklady na správu veřejných zakázek a jejich zadávání.

Jedním z důsledků této novely je pokles počtu veřejných zakázek i jejich hodnoty, přičemž tato hodnota zaznamenala meziroční pokles o 9,2 % a při srovnání období od dubna do prosince 2011 a 2012 poklesla celková hodnota vyhlášených zakázek dokonce o 47,4 %. Tato situace proto vede k volání po další novelizaci, a to například ze strany bývalého ministra průmyslu a obchodu, Martina Kuby, který řekl: „Je třeba tuto situaci a problémy se zadáváním zakázek co nejdříve napravit a změnit platnou úpravu tak, aby podporovala růst“. V podobném duchu se vyjádřil i Robert Pergl, předseda Komory administrátorů veřejných zakázek. (BusinessInfo.cz, © 1997 - 2013)

V případě tohoto opatření se tak dostává do kolize snaha o snížení možnosti korupce se zájmy zlepšit ekonomickou situaci země.

- Zveřejňování veškerých dokumentů a informací souvisejících s veřejnou zakázkou, případně jejich poskytnutí na požádání (s určitými výjimkami)

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: částečně splněno

V případě tohoto opatření tvoří výjimku utajované informace, zakázky týkající se utajovaných materiálů a zakázky malého rozsahu. Zejména poslední jmenovaná výjimka ponechává stále možnost ke zneužití a finančním ztrátám.

NEGATIVUM: nejednoznačná právní úprava v případě zakázek malého rozsahu

Podle § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách zadavatel není podle tohoto zákona povinen zadávat veřejné zakázky malého rozsahu, musí však dodržovat zásady transparentnosti, nedis-

kriminace a rovného zacházení, z čehož vyplývá, že v případě těchto zakázek zadavatel nemá jinou povinnost. Nicméně v § 85 odst. 1 je uvedeno, že zadavatel musí vyhotovit písemnou zprávu o každé veřejné zakázce a tu uveřejnit na profilu zadavatele.

- Povinnost zrušení zadávacího řízení v případě, že zadavatel neobdrží alespoň dvě způsobilé nabídky

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: splněno

Nově uložená povinnost eliminuje tzv. „šití zakázek na míru“.

NEGATIVUM: I toto opatření má své úskalí - v případě některých oborů, jako je například vědecké či zdravotnické nebo v případě speciální techniky, je častou praxí, že se více uchazečů nepřihlásí. Tento problém pak často představuje riziko nesplnění lhůt pro čerpání dotací. Odstraněn by měl být další novelou, která je v současnosti připravována.

- Zveřejnění skutečné uhrazené ceny za zakázku

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: splněno

- Rozšíření pojmu „zadavatel“

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: splněno

V rámci tohoto opatření dochází především k rozšíření pojmu „dotovaný zadavatel“, za něž se podle zákona o veřejných zakázkách považuje právnická/fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z veřejných zdrojů. Opatření se týká většiny zadavatelů veřejných zakázek, kteří na takovou zakázku získávají dotace při minimálně poloviční spoluúčasti. Současně se to týká i prostředků, které jsou poskytovány z fondů EU. I zde opět vystává problém s větší administrativní zátěží dotčených zadavatelů.

- Zavedení kategorie „významná veřejná zakázka“

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: částečně splněno (dobíhá účinnost)

Tato zakázka je definovaná v § 16a. Jedná se o zakázku, jejíž hodnota bude v případě státu nejméně 300 milionů Kč bez DPH a v případě samospráv 50 milionů Kč. Takové zakázky musí být schváleny vládou, respektive zastupitelstvem. A platí pro ně i další povinnosti. Jednou z nich je prodloužení lhůty pro podání nabídek a žádosti o účast o polovinu. Další změna bude ve složení hodnotící komisi, která bude muset mít minimálně 9 členů a u státních zakázek budou 2 ze seznamu hodnotitelů MMR, u nadlimitních pak osoba se zvláštní způsobilostí a u za-

kázek na stavební práce autorizovaná osoba, nejméně 2/3 členů budou muset splňovat odbornost ve vztahu k předmětu veřejných zakázek. (MMR, ©2013b)

Osoba se zvláštní způsobilosti – osoba povinná u nadlimitních veřejných zakázek od roku 2014, tato osoba bude k veřejnému zadavateli, příp. k jinému zadavateli, v pracovněprávním vztahu a bude absolventem vzdělávacího programu MMR. (MMR, ©2013b)

Seznam hodnotitelů – označován též jako „panel expertů“ – je veden MMR pro účely hodnocení státních významných veřejných zakázek a obsahuje zapsané osoby, které jsou odborně způsobilé hodnotit nabídky. Seznam je veřejně přístupný. Do seznamu může být zapsána osoba s minimálně 5letou odbornou praxí a splňující všeobecné podmínky pro provozování živnosti podle živnostenského zákona. Tento hodnotitel je oprávněn podat podnět k zahájení řízení na ÚOHS. (MMR, ©2013b)

Další povinnost se váže na předložení odůvodnění veřejné zakázky. V případě státních zakázek se jedná o odůvodnění předpokládané hodnoty, které bude překládané vládě spolu s oponentním vyjádřením, u obcí se bude překládat zastupitelstvu a v ostatních případech orgánu, který rozhoduje o hospodaření. (MMR, ©2013b)

- Zpřísnění podmínek pro zadávání zakázek na stavební práce

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: splněno

U těchto zakázek MMR vyhláškou stanoví podrobnosti zadávací dokumentace, výkazu výměr, soupisu stavebních prací a taktéž i obchodní podmínky a výslovně je stanoveno, že technický dozor nesmí být prováděn ze strany dodavatele nebo osobou s ním propojenou. (MMR, ©2013b)

- Předběžné oznámení

Předběžné oznámení musí být zadavatelem povinně zveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek 30 dní před zahájením zadávacího řízení u všech nadlimitních i podlimitních veřejných zakázek.

Shrnutí:

Novela zákona o veřejných zakázkách zavádí mnohé prvky na ochranu zadávacího řízení, ale nese sebou i určité problémy. Hodnocení je tedy takové:

- + zavedení povinnosti zveřejňování informací a konečné ceny
- + zavedení významné veřejné zakázky

- + snížení limitů
- + zrušení „losovaček“
- větší administrativní zátěž
- absence postupu v případě, že byla podána pouze jedna nabídka v určité specifické oblasti
- 90 % zadavatelů údajně ze strachu z označení z podjatosti volí jako hodnotící kritérium nejnížší nabídkovou cenu, kdy je tak ohrožena kvalita daného plnění

2. Využívání centrálních nákupů

Dalším navrženým opatřením bylo **využívání centrálních nákupů**. Gestorem bylo opět ustanoveno Ministerstvo pro místní rozvoj. První indikátor plnění – předložit vládě analýzu možnosti závazku vlády a podřízených organizací realizovat na určité vybrané druhy výrobků a služeb tzv. centrální nákupy se současným stanovením limitů vlastních dodávek uchazeče jako kvalifikační (případně hodnotící) kritérium pro účast ve veřejné zakázce v jednotlivých komoditách – měl být naplněn do 31. března 2011. (Vláda ČR, ©2013c)

Druhé opatření mělo být naplněno do 30. června 2011 a jeho výstupem mělo být předložení usnesení, prostřednictvím něhož by mohla být zrealizována možnost centrálních nákupů, jejíž součástí by mělo být i doporučení ostatním veřejným zadavatelům (především územním samosprávám), aby se taktéž připojili k centrálnímu nákupu v případě vybraných komodit. (Vláda ČR, ©2013c)

Protikorupčním efektem by v tomto případě byla úspora veřejných zdrojů a transparentnost procesů centrálních nákupů tak, aby v případě veřejných zakázek na vybrané komodity nemohlo dojít k přizpůsobování dílčích požadavků ze strany jednotlivých zadavatelů. (Vláda ČR, ©2013c)

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: částečně splněno

Výsledkem tohoto opatření je usnesení, na jehož základě ministerstva a další ústřední orgány od 1. 7. 2012 využívají centralizované zadávání. (Vláda ČR, ©2013e)

NEGATIVUM:

Vláda České republiky upustila od běžné zahraniční praxe a nezřídila jednotného centrálního zadavatele, který by mohl sloužit všem orgánům veřejné správy, a které by tímto způsobem mohly ušetřit nemalé prostředky.

3. Úprava centrální adresy

V pořadí třetí legislativní opatření spočívalo v **úpravě centrální adresy**. Gestorem bylo Ministerstvo vnitra a spolugestorem Ministerstvo financí. V případě tohoto opatření byly stanoveny dva indikátory plnění: (Vláda ČR, ©2013c)

- předložit vládě analýzu a návrhy řešení na zajištění maximální transparentnosti při nakládání s majetkem územních samospráv a při vynakládání výdajů z veřejných rozpočtů v případě, že současná právní úprava není dostačující (termín splnění: 31. březen 2012),
- na základě analýzy připravit taková řešení, aby všechny relevantní informace, související s prodejem, pronájmem majetku státu nebo územních samospráv a s údaji o poskytnutých dotacích a grantech, byly zveřejňovány na jednom místě (termín splnění: 31. prosince 2012)

Výsledným protikorupčním efektem je zvýšení transparentnosti při nakládání s majetkem státu, resp. územních samospráv. (Vláda ČR, ©2013c)

PROTIKORUPČNÍ EFEKT: částečně splněno

Výše jmenovaná analýza byla vládě předložena až 31. 8. 2012, úkol tak byl splněn v náhradním termínu. Pozměňování zákonů, kterých se tato problematika týká je částečně splněn a má být průběžně plněn i v současném období 2013 – 2014. Úkol druhý (soustředit všechny relevantní informace o prodeji majetku státu nebo ÚSC) byl odložen do současného období. U obou úkolů tak došlo ke značnému posunutí termínu splnění. (Vláda ČR, ©2013e)

Splnění těchto úkolů má vést ke:

- zveřejňování prodeje a pronájmu majetku státu,
- zveřejňování prodeje a pronájmu majetku zemních samospráv,
- zveřejňování údajů o poskytnutých dotacích a grantech.

Mělo by tak dojít k novelizaci většího množství zákonů, zejména zákony o ÚSC, o majetku ČR a zákon č. 250/2000 Sb. (dotace a granty z územních rozpočtů), rozpočtových pravidlech ÚSC a dal. Zatímco novela týkající se ÚSC již byla předložena, novelizace, které mají zprůhlednit nakládání s majetkem státu, představuje podstatně náročnější úkol, vzhledem k tomu, že je upraveno vícero zákonů (např. zákon č. 77/1997 o státním podniku, 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku na jiné osoby atd.). (Vláda ČR, ©2013e)

V současné době jsou velmi špatně zjistitelné údaje o tom, jakým způsobem pokračuje plnění těchto úkolů.

4. Úprava zákonů pro oblast dotací a grantů

Posledním legislativním opatřením je **úprava zákonů pro oblast dotací a grantů**. Gestorem této oblasti je Ministerstvo financí, které ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem průmyslu a obchodu mělo vládě předložit návrh legislativních změn souvisejících s poskytováním dotací a grantů ze státního rozpočtu tak, aby obsahovaly obdobné principy, jako platí pro veřejné zakázky (povinnost zveřejnění vlastnické struktury, zveřejnění všech údajů týkající se dotačního a grantového řízení apod.). Toto opatření mělo být naplněno do 30. června 2011. Do 30. června 2012 pak měl být vládě předložen návrh na obdobnou úpravu zákonů pro oblast dotací, grantů a darů, které ze svých rozpočtů poskytují územní samosprávy tak, aby došlo k minimálnímu administrativnímu zatížení dotčených subjektů. (Vláda ČR, ©2013c)

Očekávaným protikorupčním efektem má být zvýšení transparentnosti a informační povinnosti.

PROTIKORUPČNÍ EFEKT:

1. úkol: Novela tzv. „velkých“ rozpočtových pravidel nabyla účinnosti k 1. 8. 2012. Splněno. (Vláda ČR, ©2013e)

2. úkol: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů byl dne 27. března 2013 schválen Vládou ČR, postoupen Poslanecké sněmovně byl 22. 4. 2013, která jej přikázala k projednání Rozpočtovému výboru. Předpokládaná účinnost novely je 1. 1. 2014. Úkol je plněn. (Vláda ČR, ©2013e)

HODNOCENÍ:

Na základě zákona č. 171/2012 došlo k aplikaci protikorupčních pravidel do zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů a do zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územně samosprávných celků, čímž dochází k úpravě některých podmínek při poskytování dotací nejen z národních zdrojů, ale taktéž i z prostředků EU.

Uchazeči tak musí povinně zveřejňovat všechny informace o své vlastnické struktuře, osobách, které jednájí jejím jménem a taktéž i veškeré údaje, které se budou týkat dotačního řízení. Tyto

údaje budou zveřejňovány na stránkách Ministerstva financí. Protikorupční efekt je v tomto případě splněn.

Druhý úkol, který je zaměřen na tzv. „malá“ rozpočtová pravidla je stále v procesu plnění.

Nelegislativní opatření

1. zpracování katalogu vzorové dokumentace

Toto opatření mělo na starosti Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem financí a Ministerstvem průmyslu a obchodu. Výsledkem opatření mělo být zpracování katalogu vzorových zadávacích dokumentací se současným vytvořením databáze obvyklých cen u přesně standardizovaných komodit, případně zpracování seznamu standardních kvalifikačních kritérií. Opatření by mělo vést k zamezení možnosti změny zadávacích kritérií a omezení určité libovůle při jejich stanovování. (Vláda ČR, ©2013c)

PROTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ: splněno

Katalog vzorových zadávacích dokumentací je zveřejněn na Portálu o veřejných zakázkách a koncesích při stránkách MMR a může tak sloužit jako pomůcka pro všechny zadavatele při zadávání jakéhokoliv druhu řízení.

2. Každoroční předkládání výročních zpráv o stavu veřejných zakázek v ČR

Hlavním cílem opatření je zlepšení možnosti vyhodnocování dopadů realizovaných kroků a vyšší informovanost veřejnosti a možnost vyhodnocení zaváděných protikorupčních opatření. (Vláda ČR, ©2013c)

PROTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ: částečně splněno

Zpráva nepodává informace o realizovaných protikorupčních opatřeních ani jejich vyhodnocení.

5.2 Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014

Tento dokument byl schválen usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 a je vypracován Sekcí pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády České republiky. Začátek Strategie je věnován vymezení pojmu korupce, a jak tuto problematiku vnímají občané České republiky. Čtvrtá kapitola je poté věnována kvalitativním analýzám ekonomických souvislostí korupce a pátá odhalování a vyšetřování korupce. Ve srovnání s předchozím strategickým dokumentem na období

2011 – 2013 je věnován větší prostor nastínění současné situace a analýzám, které tvoří více než polovinu tohoto dokumentu. (Vláda ČR, ©2013d)

Základní směry vyplývající z provedených analýz jsou následující: (Vláda ČR, ©2013d)

- profesionalizace veřejné správy;
- nakládání s veřejnými prostředky;
- posilování protikorupčních nástrojů v soukromém sektoru;
- posilování politického systému a zvyšování transparentnosti politických stran;
- odhalování, vyšetřování a stíhání korupce;
- posilování protikorupčního klimatu v české společnosti;
- vytvoření kapacit pro monitoring korupce, formulaci protikorupční politiky a její monitoring a koordinace jednotlivých kroků protikorupční politiky a posílení zdrojů na implementaci této protikorupční politiky;
- posilování transparentnosti veřejného sektoru.

Opatření spadající pod oblast Veřejné zakázky jsou rozčleněna na 2 podkapitoly: (Vláda ČR, ©2013d)

- Veřejné investování a elektronizace veřejného zadávání a
- Veřejné zakázky malého rozsahu.

5.2.1 Opatření stanovená Strategii

OBLAST I.: Veřejné investování a elektronizace veřejného zadávání

1. Analýza možnosti zřízení Úřadu pro veřejné investování

Gestorem je Ministerstvo pro místní rozvoj. Tato analýza měla být vládě předložena do termínu 31. března 2013. Hlavním cílem je uspořeni finančních prostředků prostřednictvím koncentrace agendy investiční politiky do jednoho specializovaného místa, tak aby došlo ke zlepšení kvality přípravy jednotlivých projektů a aby byla zajištěna smysluplnost pořizování investic. Dalším důvodem je posílení metodické role státu v oblasti investiční politiky, veřejných zakázek a koncesí. (Vláda ČR, ©2013d)

HODNOCENÍ:

- + ex ante kontrola účelnosti a hospodárnosti veřejných zakázek – možnost zastavení veřejné zakázky, která neodpovídá zákonu o veřejných zakázkách
- + sjednocení dílčích pravomocí, které leží na vícero orgánech, pod jeden úřad a doplnění je o pravomoci nové
- + návaznost na připravované směrnice Evropského parlamentu a Rady pro zadávání veřejných zakázek, které doporučují zřízení nezávislého orgánu pro veřejné zakázky
- finanční náročnost zřízení nového úřadu (vzrůst výdajů státního rozpočtu minimálně o 30 mil. Kč ročně)
- vytvoření podmínek pro možné další korupční jednání
- Úřad nebude fungovat jako centrální zadavatel

SOUČASNÝ STAV PLNĚNÍ:

Jak vyplývá ze zprávy o plnění úkolů za 2. čtvrtletí roku 2013, k návrhu zákona o působnosti Úřad pro veřejné zakázky bylo v rámci připomínkového řízení vzneseno velké množství zásadních připomínek. Připomínky měly být vypořádány pomocí projednání na poradě ekonomických ministrů, kteří se ale usnesli, že žádný nový úřad zřízen nebude. Na základě tohoto rozhodnutí dochází k prodloužení termínu pro předložení materiálu vládě s tím, že v případě dalšího neschválení zřízení Úřadu pro veřejné investování budou navržena jiná řešení tohoto problému. Termín splnění úkolu byl tak posunut do 30. září 2013. (Vláda ČR, ©2013b)

2. Posílení elektronizace zadávacích řízení

I druhý úkol probíhal pod záštitou MMR, které mělo do 30. června 2013 předložit vládě:

- návrh řešení posílení elektronizace zadávacích řízení nad rámec zákona o veřejných zakázkách,
- návrh usnesení rozšiřující seznam komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště.

A do 31. října 2013 dopracovat a od 1. listopadu 2013 zahájit provoz tzv. Národního elektronického nástroje, aby byl zajištěn jednotný přístup ke všem informacím o veřejných zakázkách. (Vláda ČR, ©2013d)

Kýženým protikorupčním efektem je posílení transparentností zadávacích řízení, rovného přístupu dodavatelů k zadávacím řízením a současně i zkvalitnění postupů zadávání veřejných zakázek. Opatření jsou tedy dvě: (Vláda ČR, ©2013d)

1. **větší využití elektronických tržišť.** Tzv. e-tržiště představují webovou aplikaci, která umožňuje elektronické zadávání veřejných zakázek ve stanovených zadávacích řízeních, všechny úkony tak provádí zadavatel i dodavatel v elektronické podobě.

2. **Národní elektronický nástroj** určený pro zadávání veřejných zakázek na obtížně standardizované komodity. NEN tak podpoří zadavatele při administraci zadávacích postupů veřejných zakázek, soutěží o návrh i koncesních řízení, dále ve výběru subdodavatele podle obranné směrnice i koncesního zákona. Pilotní verze programu by měla být spuštěna v září 2013. Povinné používání tohoto nástroje by mělo být zavedeno ve dvou etapách, v první etapě tato povinnost bude platit pro ústřední správní úřady a jejich vyjmenované podřízené organizace a pro ostatní zadavatele bude používání NEN dobrovolné. Po vyhodnocení první etapy provozu poté bude stanoveno, které další kategorie zadavatelů budou muset povinně tento systém využívat. Kromě větší transparentnosti slibuje úsporu prostředků, protože bude umožňovat i provádění výdajových analýz zadaných veřejných zakázek tak, aby jejich následná realizace byla opravdu hospodárná, efektivní a účelná.

HODNOCENÍ OPATŘENÍ:

Ad. 1. Splněním tohoto opatření by měl být rozšířen seznam subjektů, které budou povinně používat systém e-tržišť v souladu s usnesením vlády ze dne 10. května 2010 č. 343 v aktuálním znění. Současně by mělo dojít ke zjednodušení užívání tohoto systému, aby došlo k většímu zapojení subjektů, pro které je použití e-tržiště dobrovolné.

Ad. 2. Vytvoření NEN vhodně doplňuje systém e-tržišť o komodity, jejichž vymezení standardizace působí obtíže. Spuštění tohoto systému by tak mělo napomoci větší transparentnosti a současně i ušetřit finanční prostředky

SOUČASNÝ STAV PLNĚNÍ:

Ad. 1.

Návrh Zprávy o fungování elektronických tržišť veřejné správy za rok 2012 byl již vládou schválen. Tato zpráva tedy obsahuje kromě statistik e-tržiště i vyhodnocení fungování systému elektronických tržišť za rok 2012 a dvě navrhovaná opatření v systému elektronických tržišť.

V rámci prvního opatření se má zpracovat aktualizovaný seznam komodit, které budou pořizovány prostřednictvím elektronického tržiště a v rámci druhého poté zpracovat návrh na úpravu Pravidel systému používání elektronických tržišť o subjekty veřejné správy. Obě opatření mají být splněna do 31. 10. 2013. (Vláda ČR, ©2013b)

Ad. 2.

Projekt Národní ekonomický nástroj se nachází v procesu realizace. V dubnu letošního roku došlo již k testování prototypu tohoto nástroje. Pilotní provoz je zatím plánován na poslední čtvrtinu roku 2013. (Vláda ČR, ©2013b)

OBLAST II.: Veřejné zakázky malého rozsahu

1. Vytvoření metodiky pro zadávání zakázek malého rozsahu

Termín plnění je stanoven na 30. června 2013 a cílem je zpracování metodiky a výkladu zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a zveřejnit ji způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Toto opatření má kompenzovat nedostatek odborných znalostí a dovedností zadavatelů veřejných zakázek a má tak sloužit především menším zadavatelům. (Vláda ČR, ©2013d)

HODNOCENÍ OPATŘENÍ:

Dobrý krok zejména vůči malým zadavatelům, kteří nemají s veřejnými zakázkami příliš zkušeností, a případnému doзору nad zadáváním zakázek.

SOUČASNÝ STAV PLNĚNÍ:

Úkol je průběžně plněn a došlo k posunutí termínu pro splnění na 30. září 2013. (Vláda ČR, ©2013b)

2. Zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU

Úkolem je připravit metodické prostředí pro dodržování principů 3E při čerpání ze zdrojů Evropské unie, dále průběžně aktualizovat postupy při zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, které nespádají pod aplikaci zákona o veřejných zakázkách pro účely jejich použití v programovém období 2014 – 2020 a zajistit jednotnost těchto postupů v rámci jednotlivých programů a současně i průběžně vyhodnocovat nastavení právního prostředí České republiky v kontextu příprav na nové programovací období a v návaznosti na připravovanou legislativu EU platnou pro programové období 2014 – 2020. (Vláda ČR, ©2013c)

Protikorupčním efektem by mělo být nastavení právního prostředí v oblasti veřejného zadávání v ČR s cílem zefektivnit vynakládání veřejných prostředků, s větším důrazem na rovnou soutěž a kontrolu dodržování principů hospodárnosti, účelnost a efektivnosti. (Vláda ČR, ©2013d)

HODNOCENÍ OPATŘENÍ:

Toto opatření je velmi žádoucí, protože dle výroční zprávy Evropské komise za rok 2012 byla Česká republika označena za vůbec nejhorší v dohledu nad čerpáním peněz z evropských fondů, kdy v programech byly chyby a podvody, za kterými stáli jak příjemci dotací, tak i ti, kteří je rozdělovali, a státní rozpočet tak kvůli tomu přišel o miliardy korun. (Novinky.cz, ©2013a)

SOUČASNÝ STAV PLNĚNÍ:

Celkově bylo navrženo 6 opatření legislativního charakteru a 9 opatření nelegislativního charakteru, které mají dopadat jak na řídicí orgány, tak i na příjemce dotace. Další aktivitou je práce na Strategii pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů Společného strategického rámce v období 2014 – 2020 (Strategie SSR), kdy opatření stanovená touto Strategií budou promítnuta do metodických dokumentů, jež budou upravovat pravidla pro poskytování podpor z fondů EU v dalším programovacím období. Dále je navržena metodika dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při hospodaření s veřejnými prostředky. (Vláda ČR, ©2013b)

5.3 Boj proti korupci (NERV)

Národní ekonomická rada vlády (NERV) představila v roce 2011 Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci se souhrnným názvem „Boj proti korupci“. Dokument má 12 kapitol, ve kterých se zabývá obecně korupcí ve veřejných zakázkách, tak i konkrétními důsledky korupce na kvalitu staveb pozemních komunikací, korupcí v kontextu fiskální politiky, možnostmi jak zvýšit hospodárnost u dopravních staveb nebo možnostmi zprůhlednění procesů zadávání za použití nástrojů e-governmentu. (Vláda ČR, ©2013a)

V průběhu tohoto dokumentu jsou formulována možná opatření na zlepšení situace a poslední kapitola poté pojednává o zásadách a postupech, které by měly být uplatňovány při zadávání veřejných zakázek v podobě stručného manuálu. (Vláda ČR, ©2013a)

HODNOCENÍ:

Dokument bez příkras hodnotí stav v České republice. Proč bojovat s korupcí je nastíněno hned v první kapitole s názvem „Jak ušetřit desítky miliard ročně a získat přízeň voličů“ a právě úsporu zmiňovaných „desítek miliard“ si tento sborník klade za cíl.

Vzhledem k tomu, že tento dokument byl veřejnosti představen už v roce 2011, některé části jsou v dnešní době již neaktuální, stejně tak některá navržená opatření byla zrealizována v rámci novely zákona o veřejných zakázkách nebo bylo využito jiných postupů, některá nebyla zrealizovaná vůbec, ač vyznívají logicky a zlepšení situace by přinesla, k jejich aplikaci je bohužel nutné projevení politické vůle.

5.4 Protikorupční manuál pro občany

Poslední dokument nepředstavuje strategii, ale v boji proti korupci má jistě své místo. Jak už název napovídá, není určen politikům či úředníkům, ale občanům, které má motivovat k ohlášení korupčního jednání. Protikorupční manuál pro občany je dokument vypracovaný Ministerstvem vnitra České republiky, které asi na 20 stránkách seznamuje občany s tím, jak se vyrovnat se situací, kdy se setkají s korupčním jednáním. Manuál je rozdělen do těchto kapitol: (MVČR, ©2013)

1. Co je korupce?
2. Proč a jak bojovat proti korupci?
3. Co dělat, když pod mně někdo žádá úplatek?
4. Kam a jak oznamovat korupci?
5. Co se bude dít po oznámení?
6. Co když mám pouze podezření?
7. Kdy nemusím oznamovat korupci?
8. Ochrání mě zákon, když oznámím korupci? Ano!
9. Co s korupcí úzce souvisí?
10. Kde se mohu s korupcí v praxi potkat?
11. Právní okénko
12. Užitečné kontakty.

HODNOCENÍ:

Navázání jednotlivých kapitol nepostrádá logiku a občané se tak dozví to nejpodstatnější. Součástí tohoto dokumentu jsou i dva minikvízy, které spíše ale považuji za části na „odlehčení“ závažnosti tématu než jako vážné poučení. Velmi dobře hodnotím i zařazení tzv. „právního okénka“, které obsahuje výňatky ze zákonů, které postihují korupci v českém trestním právu. Poslední kapitola obsahuje kontakty jak na nestátní neziskové organizace, tak i na Policii ČR a státní zastupitelství. Obsahuje také i odkaz na tzv. protikorupční linku, která ale byla v roce 2012 zrušena. Manuál byl veřejnosti představen už v roce 2011, proto by byla vhodná aktualizace údajů a připomenutí veřejnosti existence tohoto dokumentu.

6 KORUPČNÍ RIZIKA PŘI ZADÁVÁNÍ VZ

V této kapitole se věnuji představení korupčních rizik a jejich hlavních důsledků. Zabývat se tak budu tím, jaká korupční rizika hrozí v jednotlivých fázích zadávacího procesu a následně jaká hlavní rizika jsou spojena s jednotlivými druhy zadávacích řízení.

Jejich závažnost lze posuzovat až v případě konkrétních zadavatelů a pravidel, které mají nastaveny při zadávání veřejných zakázek.

6.1 Korupční rizika dle fází zadávacího procesu

6.1.1 První fáze: Definice potřeb a cílů zakázky

Rizika

Nepotřebné nákupy a investice

Asi největší riziko v této fázi zadávacího procesu, kdy prostředky jsou vynakládány bez většího ekonomického posouzení na neodůvodněné zakázky.

Důsledek: nulový nebo minimální přínos pro veřejnost, možnost schválení předražené veřejné zakázky

Tlak na útratu zbývajících prostředků před koncem roku

Ve velké míře souvisí s předcházejícím rizikem, hrozí jak neúčelné a zbytečné vynaložení finančních prostředků, tak i případné předražení zakázky.

Důsledek: rychlá a nekvalitní příprava projektu, malý přínos zakázky pro veřejnost

V současné době je tento problém navázán i na čerpání dotací z EU, kdy se realizuje velké množství projektů, které nejsou zcela potřebné.

Nadstandardní vztahy dodavatele a zadavatele

Už v rozhodování o tom, zda bude veřejná zakázka vůbec vyhlášena, mohou figurovat podjaté osoby, které pak mohou působit na celé výběrové řízení.

Důsledek: negativní ovlivnění dalších fází výběrového řízení

Minimální informovanost vůči aktérům veřejné kontroly

Subjekty veřejné kontroly (občané, média) nejsou dostatečně informováni o záměrech realizace určitého nákupu/investice, není tak prostor pro veřejnou diskuzi o takových zakázkách.

Důsledek: snížení transparentnosti zadávání veřejné zakázky

PŘÍKLAD KORUPCE V TÉTO FÁZI:

V roce 2011 šetřila protikorupční policie případ předraženého nákupu za 60 mil Kč realizovaný libereckou nemocnicí. Ta při nákupu vybavení kardiocentra nekoupila přístroje přímo od výrobce, ale využila dvě zprostředkovatelské firmy. Dle odborníků šel stejný nákup pořídít za 43 mil. Kč. (ČT 24, ©2013b)

6.1.2 Druhá fáze: Příprava výběrového řízení**Rizika:**Neodůvodněné využívání neotevřených řízení

Cílené nastavení podmínek tak, aby šlo zadat veřejnou zakázku bez soutěže a neodůvodněné využívání neotevřených zadávacích řízení.

Důsledek: zabránění efektivní hospodářské soutěži, navýšení ceny zakázky.

Volba diskriminačních kritérií

Diskriminační kvalifikační kritéria nebo výběr neadekvátních kritérií za účelem „nastavit“ veřejnou zakázku pro předem vybraného dodavatele. Dodavatel je tak vybírán v rozporu s principy transparentnosti, nediskriminace, rovného zacházení a současně i s principy účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti.

Důsledek: upřednostnění určitého dodavatele, zabránění efektivní hospodářské soutěži, navýšení ceny zakázky.

Složitá či neúplná zadávací dokumentace, ovlivnění základních parametrů výzvy

Záměrně složitá zadávací dokumentace může odradit příjemné zájemce, protože náklady na vypracování nabídky mohou být vyšší. Dalším velkým problémem je nejasná případně neúplná zadávací dokumentace, kdy určité stěžejní informace jsou poskytovány předem vybranému zadavateli.

Důsledek: upřednostnění určitého dodavatele, zabránění efektivní hospodářské soutěži, navýšení ceny zakázky.

PŘÍKLAD KORUPCE V TÉTO FÁZI:

Povodí Vltavy při zadávání veřejné zakázky „Rekonstrukce správní budovy – Holečkova ul.“ specifikovalo konkrétní výrobek, který dodával subdodavatel jak uchazeče, který byl vybrán, tak i uchazeče druhého v pořadí, čímž došlo k jejich zvýhodnění a vzniku překážek hospodářské soutěže. ÚOHS za toto jednání uložil Povodí Vltavy sankci ve výši 500 tis. Kč. (ÚOHS, ©2012c)

6.1.3 Třetí fáze: Průběh soutěže a výběr dodavatele

Rizika:

Neobjektivní nebo neodborné rozhodování

Složení komise pro hodnocení nabídek může být podjaté, případně je složeno z osob, jejichž kvalifikace neodpovídá předmětu dané zakázky. To samé se může týkat i osob, které zadavatele v řízení zastupují.

Důsledek: netransparentní výběr dodavatele, možný výběr nevýhodné nabídky.

Nezveřejnění způsobu hodnocení a výběru dodavatele

Uplatnění netransparentního postupu, který zamezuje veřejnému dohledu.

Důsledek: netransparentní výběr dodavatele

Provázání soutěžících společností

Riziko, které nesouvisí s postupy zadavatele, ale představuje snahu dodavatelů ovlivnit výsledek veřejné zakázky. Tento jev je označován jako tzv. bid-rigging a představuje kartelové dohody mezi uchazeči o veřejnou zakázku. Tito dodavatelé tedy mezi sebou vyloučí jakoukoliv rivalitu a předem tak určí výsledek výběrového řízení.

Důsledek: vytvoření překážek pro hospodářskou soutěž

PŘÍKLADY KORUPCE V TÉTO FÁZI

ÚOHS za kartel v soutěži o veřejnou zakázku zadávanou Ministerstvem obrany ČR v roce 2010 pěti společnostem uložil sankci v celkové výši 4,906 mil. Kč. Toto jednání se podařilo prokázat pomocí zajištění e-mailové korespondence představitelů pěti firem. (ÚOHS, ©2012e)

Za pletichy při veřejné soutěži byl k 6letému vězení odsouzen například bývalý místostarosta Žamberka. V rámci zadávacího řízení ovlivnil výběr nejvhodnějšího dodavatele tak, že společnost Agile, která nabídla cenu za zhotovení zakázky ve výši 10,8 mil. Kč, byla z řízení vyřazena a zakázku získala společnost Testa, která nabídla cenu 18 mil Kč. Pro tuto vítěznou společnost odsouzený místostarosta od roku 2008 vykonával (za úplatu) účetní a ekonomické poradenství a zpracovával mzdy. Stavbu nakonec dokončila firma Agile za 12,2 mil. Kč a to jako subdodavatel, firma Testa tak realizací zakázky získala přes 5 mil. Kč. (Novinky.cz, ©2013b)

6.1.4 Čtvrtá fáze: Realizace zakázky

Rizika:

Změny charakterů zboží nebo služby v rozporu se zadávací dokumentací

Uzavřená smlouva neodpovídá zadávací dokumentaci, případně může docházet i ke změnám, které jsou v rozporu se zadávací dokumentací. Další problém pak může představovat změna charakteru zboží nebo služby. Odůvodněnost změn se hůře posuzuje zejména u složitých technických projektů.

Důsledek: Předmět plnění neodpovídá původnímu výběrovému řízení

Nízká kvalita poskytovaných služeb, vznik dodatečných nákladů, fakturace neexistujícího zboží

Dodavatel k nim přistupuje zejména, aby vykompenzoval úplatky či jiné mimořádné platby.

Důsledek: zbytečné profinancování veřejných prostředků, nekvalitní výstup realizace projektu

PŘÍKLAD KORUPCI V TÉTO FÁZI

Značkou škodu způsobili podnikatel Roman Krajíček a bývalý ředitel domova pro seniory v Uhlířských Janovicích Bedřich Sixta. Sixta na podnět majitele stavební firmy nechal z účtu Ministerstva práce a sociálních věcí určeného na dotace proplatit faktury na 96 mil. Kč, ačkoliv oba věděli, že práce nebudou provedeny vůbec, nebo jen částečně. Vyfakturován tak byl například neexistující výtah za 19 mil. Kč. Bedřich Sixta byl odsouzen na 2,5 roku podmíněně, Podnikatel Krajíček od soudu dostal nepodmíněný trest v délce 5,5 roku. (Aktuálně.cz, ©2013)

6.1.5 Pátá fáze: Kontrola plnění veřejné zakázky

Rizika

Podjatost kontrolních orgánů, neprůhledné závěrečné vyúčtování

Závěrečné vyhodnocení realizace veřejné zakázky je cíleně zavádějící nebo nekonkrétní, stejně tak i závěrečné vyúčtování

Důsledek: krytí případných pochybení a korupčních aktivit

PŘÍKLAD KORUPCE V TÉTO FÁZI

Zde nám jako příklad korupčního jednání může sloužit nechvalně známý projekt Opencard, z níž je obviněno 5 úředníků pražského magistrátu. V rámci tohoto projektu došlo ke zvýhodnění předem vybrané společnosti, k předražení zakázky o nejméně 67 mil. Kč a úmyslné nevy-máhání sjednané smluvní pokuty přesahující částku 6 mil. Kč. (ČT 24, ©2013a)

6.2 Hlavní rizika jednotlivých zadávacích řízení

V následující tabulce je uveden přehled hlavních rizik spojených se zadáváním veřejných zakázek v určitém zadávacím řízení.

Tab. 5. Přehled rizik

Druh zadávacího řízení	Korupční rizika
Otevřené řízení	Nevhodné nastavení kvalifikačních předpokladů, hodnotících kritérií, lhůt
Užší řízení	Svévolné omezení počtu dodavatelů podle subjektivních kritérií
	Možnost využití losování k omezení počtu dodavatelů
	Nevhodné nastavení kvalifikačních předpokladů, hodnotících kritérií a lhůt
Jednací řízení s uveřejněním	Možnost omezení počtu zájemců až na 3
Jednací řízení bez uveřejnění	Možnost zneužití „krajně naléhavého případu“
Zjednodušené podlimitní řízení	Stanovení možných dodavatelů na základě vůli zadavatele
	Lokální zveřejnění výzvy
Soutěžní dialog	Podstatné ovlivnění výběru nejlepší nabídky prostřednictvím neoprávněného užití tohoto zadávacího řízení

7 NÁVRH NA ZLEPŠENÍ SOUČASNÉ SITUACE

Vzhledem k tomu, že korupce úzce souvisí s morálkou lidí, úplně odstranit se jí pravděpodobně nezdaří, přesto dobře cílenými kroky je možné ji omezit. Česká legislativa stále ponechává mnoho nedořešených oblastí, které dávají prostor ke korupčnímu jednání. V závěrečné kapitole představím 7 opatření, která by měla napomoci snížení možnosti korupčního jednání zejména v oblasti veřejných zakázek.

Opatření 1: Ex-ante analýzy

Každé veřejné zakázce by měla předcházet kvalitní předběžná analýza, která by potvrdila, případně vyvrátila nutnost realizovat určitou zakázku. Došlo by tak k omezení zbytečných nákupů a investic, což by vedlo k úspoře nemalých finančních prostředků. Zákon sice stanovuje uveřejnit na profilu zadavatele odůvodnění veřejné zakázky, ale to se netýká zakázek malého rozsahu a v některých případech ani nadlimitních a podlimitních zakázek. Součástí takové analýzy by mělo být nejen odůvodnění zakázky, ale také i určitý průzkum trhu (tržní ceny – aby se zamezilo předražení veřejné zakázky, potencionálních dodavatelů, možností na realizaci zakázky).

Požadavek na realizaci:

- úprava zákona o veřejných zakázkách

Negativa:

- navýšení administrace ve fázi zavádění těchto analýz - výsledky průzkumu trhu by mohly být používány u obdobných veřejných zakázek, byla by tedy vhodná tvorba určitých databází, které by zjednodušovaly administraci dalších veřejných zakázek,
- zaškolení pracovníků,

Přínos:

- úspora veřejných prostředků.

Opatření 2: Prodej majetku formou aukce

V kapitole, která se věnovala strategickým dokumentům, se objevila i problematika netransparentních postupů u nakládání s majetkem jak státu, tak i ÚSC a jejich organizací. V případě veřejných zakázek se nabízí využití tzv. elektronické aukce a tímto způsobem by mohl být řešen i prodej či pronájem majetku státu, resp. ÚSC, při zajištění větší hospodářské soutěže.

V současné době již fungují internetové servery www.vasmajetek.cz a prodej.vasmajetek.cz, které představují centralizaci dražeb, aukcí a prodejů majetku státu, krajů, měst, obcí a exekučně zabaveného majetku. Zapojení orgánů veřejné správy je však dobrovolné. (Vásmajetek.cz, ©2012)

Požadavek na realizaci:

- povinné zapojení orgánů státní správy i samospráv

Výhody zapojení se do projektu Vásmajetek.cz:

- možnost rychlého zapojení do tohoto systému
- větší transparentnost
- zapojení se do projektu Vásmajetek.cz je poměrně nenáročné, na základě požadavku ze strany orgánu veřejné správy je mu vytvořen profil, kde prostřednictvím formuláře lze vkládat nabídky včetně libovolných příloh
- ze zkušeností vyplývá, že náklady na zajištění aukce nejsou příliš vysoké, naopak pokud je dražba správně nastavena a provedena, stát (resp. obec, kraj) může za prodej majetku touto formou získat více finančních prostředků než při prodeji majetku jiným způsobem. (Rakouš, ©2013)

Opatření 3: Jasně stanovená odpovědnost

Jak vyplývá z kapitoly 4.2.4, škoda je vymáhána jen zřídka, takže za chyby jednotlivců nese důsledky takového jednání celá společnost. Potrestání konkrétních osob, které se dopustily pochybení v procesu zadávání veřejné zakázky, může působit preventivně vůči dalším úmyslným pochybením. Tato odpovědnost by měla být přinejmenším vymezena určitým vnitřním předpisem.

Požadavek na realizaci:

- legislativní zakotvení povinnosti vymežit odpovědnost při zadávání veřejných zakázek u orgánů veřejné správy

Přínos:

- vyvození důsledků pro konkrétní viníky v případě porušení zákona o veřejných zakázkách

- menší ztráty pro zadavatele (resp. pro veřejné rozpočty, ze kterých jsou pokuty udělené ÚOHS povětšinou hrazeny)

Opatření 4: Funkce centrálního zadavatele pro všechny orgány veřejné správy

Přístupem všech orgánů k centrálnímu zadávání by došlo ke značným úsporám veřejných prostředků a ke snížení možnosti manipulace s veřejnými zakázkami. V Itálii například funguje dvouúrovňový systém centrálního zadávání. Ústřední orgány státní správy musí povinně zadávat veřejné zakázky na základě rámcovým smluv uzavřených s Consipem (akciová společnost jejímž výhradním akcionářem je ministerstvo pro ekonomiku a finance), orgány územní samosprávy mají povinnost využívat Consip v případě, že na trhu sami nezískají lepší cenu.

Před zavedením systému centrálního zadávání na resortní úrovni byla prováděna analýza možnosti tohoto zadávání na národní úrovni. Dle této analýzy přináší resortní systém vyšší úsporu finančních prostředků a to asi o 1,6 mld. Kč. V analýze se nebere v úvahu omezení možnosti zneužití veřejných prostředků ze strany orgánů veřejné správy, které se centrálního zadávání účastnit nemusí. (MMR, ©2013a)

Zajištění největší transparentnosti by přinesla kombinace obou způsobů, aby tak mohl být pokryt nákup co nejvíce komodit. V případě národního zadávání by pak do jeho seznamu spadalo zboží, které je nakupováno průřezově ve většině orgánů veřejné správy (kancelářské potřeby a nábytek, ICT, energie, telekomunikační služby apod.), zatímco centralizované zadávání v rámci resortů by obsahovalo komodity typické pro danou oblast (zdravotnictví, zemědělství atp.).

Požadavky na realizaci:

- omezení personálního zajištění na jednotlivých resortech s ohledem na centralizované zadávání komodit souvisejících s náplní daného resortu
- vytvoření personální základny Národního centrálního zadavatele v rámci MMR, které nyní vykonává úlohu Správce centralizovaného zadávání

Negativa:

- zvýšení nákladů spojených s nutností personálního zajištění centrálního zadávání
- zdlouhavost úpravy legislativy

Přínos:

- úspora finančních prostředků a zvýšení transparentnosti

- úspora personálních nákladů díky přesunu určitých činností spojených se zadáváním veřejných zakázek na centrálního zadavatele, snížení administrace pro orgány zapojené do centrálního zadávání

Opatření 5: Vzdělávání pracovníků

V souvislosti s novelizací zákona o veřejných zakázkách došlo taktéž i k situaci, kdy většina zadavatelů z obav, že budou obviněni z podjatosti, používá jako hodnotící kritérium nejnižší nabídkovou cenu, což může být někdy na úkor kvality realizace projektu. Dalším problémem je promítnutí politických zájmů do rozhodování o veřejné zakázce. Školení pracovníků s veřejnými zakázkami by mohlo tento problém značně eliminovat. Některé organizace v současné době pořádají školení či semináře vztahující se k veřejným zakázkám, tyto většinou probíhají ve velkých městech a ceny za ně se pohybují v řádech stovek až tisíců.

Požadavek na realizaci:

- zajištění dostatečného množství odborníků na veřejné zakázky a

Riziko:

- časová náročnost takových školení s ohledem na množství zadavatelů
- možná neochota ze strany pracovníků orgánů veřejné správy

Přínos:

- větší kvalita zadávacích řízení a realizovaných projektů

Opatření 6: Regulace lobbingu

Regulace lobbingu není ve světě nic vzácného, běžnou praxí je například v USA, Kanadě a z evropských států poté v Polsku, Maďarsku nebo ve Velké Británii.

Jednou z možností je regulace prostřednictvím vytvoření příslušné legislativy, která by vymezovala, jaké aktivity jsou považovány za lobbing, stanovovat požadavky na osoby, které mohou lobbing vykonávat, práva a povinnosti vyplývající z této činnosti a způsob monitorování aktivit lobbistů. Porušení zákona by znamenalo udělení příslušné sankce. Současně by měl být vytvořen registr lobbistů.

Dosavadní snahy o legislativní úpravu lobbingu byl neúspěšný, nedávno se v tisku objevil i názor, že lobbing by měl být živností upravenou v živnostenském zákoně. Problém by to vyřešilo zčásti, živnostenský zákon by měl stanovovat požadavky na osoby, které by usilovaly o tuto

živnost, a prostřednictvím udělených živností by se monitoroval počet lobbistů. Nicméně prostřednictvím tohoto zákona není možné upravit jejich následné povinnosti (např. povinnost vyhotovování zpráv z jednání s politickými představiteli apod.).

Kromě přímé úpravy (zákon o lobbingu) jej lze upravit i nepřímo - vytvořit registr lobbistů a na základě toho stanovit politickým představitelům povinnost se setkávat se zástupci lobbistických a jiných zájmových organizací, které se před tím registrovaly. Tato možnost vychází například z úplně první iniciativy na regulaci lobbingu z roku 2004 a to prostřednictvím návrhu Etického kodexu poslance, který ale bohužel zůstal bez odezvy.

Požadavek na realizaci:

- vytvoření legislativní úpravy lobbingu a novelizace souvisejících zákonů (např. zákon o střetu zájmů)

Riziko:

- zdlouhavá realizace a nedostatečná politická vůle

Přínos:

- při současném stavu je možné lobbing stíhat pouze prostřednictvím porušení jiných zákonů, při správném nastavení právní úpravy by se zlepšily možnosti na trestání nezákonného lobbingu
- při tvorbě právní úpravy lze vycházet z právních úprav v zahraničí, které se osvědčily

Opatření 7: Posílení role NKÚ

V rámci tohoto opatření by rozhodně měla být posílena role NKÚ, který na rozdíl od ÚOHS může vykonávat i kontrolu efektivnosti využití veřejných prostředků. Činnost tohoto úřadu se v současné době nevztahuje na kraje a obce a dalším slabým místem je nemožnost udělování trestů a sankcí v případě nesprávného hospodaření. Tuto snahu v nedávné době zastavil Senát ČR, který protikorupční novelu Ústavy ČR a na ni navazující zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu zamítl.

Požadavek na realizaci:

- změna Ústavy ČR
- úprava stávající legislativy o rozšíření působnosti NKÚ na kontrolu veřejných prostředků a jeho pravomocí o možnosti udělování sankcí

Riziko:

- nedostatečná politická vůle a zdlouhavost legislativního procesu

Přínos:

- vyvození důsledků z porušení povinnosti
- kontrola efektivnosti vynaložení prostředků na veřejné zakázky v případě samospráv

ZÁVĚR

Cílem této práce bylo zmapovat současný stav korupčního jednání v oblasti veřejných zakázek, zhodnotit zda základní strategické dokumenty v boji proti korupci vedou ke zlepšení situace, rozebrat možná korupční rizika při zadávání veřejných zakázek a zejména navrhnout opatření na zlepšení této situace.

V diplomové práci jsem se pokusila nastínit nejzávažnější problémy. Jedním z nich byla nedostatečně stanovená zodpovědnost. Ve veřejné správě jsou přerozdělovány prostředky ve výši několika stovek miliard ročně, značné množství výdajových položek v kombinaci s nejasnou odpovědností přímo vybízí ke korupčnímu jednání. Kromě stanovení odpovědnosti by bylo současně vhodné, aby zadavatelé svěřovali zajištění veřejných zakázek kvalifikovaným osobám.

Dalším problémem jsou neustálé novelizace zákonů. Český právní systém je často odborníky označován jako „legislativní smršť“. Zákon o veřejných zakázkách byl novelizován už devatenáctkrát a v současnosti se připravuje novelizace dvacátá, a to zejména z důvodu, že některá ustanovení poslední novelizace působí v praxi potíže, u jiných se zase odkládá účinnost. Vyvolává to dojem, že zákony a jejich aktualizace jsou vytvářeny způsobem „pokus x omyl“, kdy nejsou dostatečně předem vyhodnoceny a prokonzultovány dopady, které mohou nastat po takových úpravách. Problematika veřejných zakázek dokazuje, že na tuto oblast jsou vyvíjeny tlaky nejen legislativní, ale též politické, lobbistické a samozřejmě korupční. Samotné nastavení právních mantinelů není v současné situaci schopno zajistit pokles korupce, důležitá je i kontrola ze strany veřejnosti a působení na společnost, aby veřejné prostředky byly vynakládány hospodárně, efektivně a účelně a nebyla to tak pouze prázdná slova.

I po veliké tzv. protikorupční novele zákon nabízí stále možnosti, které dávají korupci prostor. Nejvíce se to týká oblasti zakázek malého rozsahu, pro něž nejsou stanoveny žádné závazné postupy.

Veřejnosti není současná situace lhostejná. Lze tak usuzovat z toho, že se v této oblasti začínají angažovat stále více nevládní neziskové organizace a občanská sdružení. I když výsledky různých šetření potvrzují, že občané a podnikatelé jsou ohledně situace v České republice pesimističtí, tyto snahy mohou přispět k tomu, aby se korupce přestala považovat za součást života a běžný způsob, jak dosáhnout při jednání s orgány veřejné správy určitého cíle. Že to bude nelehké, je předem jasné. Počet korupčních trestných činů, které jsou každoročně odhalovány, představují jen špičku ledovce. Zajímavý je především přístup Nadačního fondu proti

korupci, jež se snaží motivovat občany k oznamování korupce prostřednictvím finanční odměny, která v případě takového trestního oznámení, které povede k odsouzení korupčníka, může činit až milion korun.

Korupce představuje velmi široké a obsáhlé téma a zahrnout všechny její aspekty, ač se jedná pouze o oblast veřejných zakázek, je úkol velmi složitý. Jak zde bylo již několikrát zmíněno, korupce představuje problém, který nezná hranic. Nesouvisí ani s vyspělostí daného státu ani s politickým režimem. Ačkoliv je zcela zřejmé, že úplně eliminovat korupci je prakticky nemožné, přesto je v zájmu celé společnosti, aby se i přes pesimismus, který se společností šíří v souvislosti s politickými aférami a korupčními kauzami, na zmírňování tohoto problému pracovalo.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA, 2011. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha. ISBN 978-80-7201-853-6.
- [2] CHMELÍK, Jan et al., 2003. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha. ISBN 80-7201-434-X.
- [3] JURČÍK, Radek, 2011. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-329-5.
- [4] MUCALHY, Suzanne, 2012. *Money, Politics, Power: Corruption Risk in Europe*. Berlin: Transparency International. ISBN 978-3-943497-23-6
- [5] OCHRANA, František, 2008. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza)*. Praha: Ekopress. ISBN 978-80-86929-46-0.
- [6] OCHRANA, František, 2011. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-644-8.
- [7] PETROVSKÝ, Karel, 2007. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86861-94-5.
- [8] ŠTIČKA, Michal et al., 2008. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International – Česká republika. ISBN 978-80-87123-04-1.

Internetové zdroje

- [9] Aktuálně.cz. *Neexistující výtah za 19 milionů. I tak se dá stavět*. [online]. © 2013 [cit. 2013-07-22]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/regiony/stredocesky/clanek.phtml?id=714984>
- [10] AMSP ČR. *Výsledky průzkumu č. 4 AMSP ČR: Názory podnikatelů na korupci* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-14]. Dostupné z: http://www.amspace.cz/uploads/soubory/pruzkum4_web_final.pdf
- [11] BusinessInfo.cz. *Novela zákona o veřejných zakázkách přinesla pokles počtu i hodnoty zakázek* [online]. © 1997 - 2013 [cit. 2013-07-14]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-prinesla-pokles-poctu-i-hodnoty-zakazek-29304.html>

- [12] CENTRÁLNÍ NÁKUP. *Organizace* [online]. © 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: <http://www.cnpk.cz/organizace>
- [13] CVVM. *Naléhavost zabývání se oblastmi veřejného života – březen 2012* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7003/f3/po130430.pdf
- [14] CVVM. *Naléhavost zabývání se oblastmi veřejného života – březen 2013* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3838/f3/101116s_po110310.pdf
- [15] CVVM. *Naléhavost zabývání se oblastmi veřejného života – únor 2011* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6773/f3/po120306.pdf
- [16] CVVM. *Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí – březen 2013* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7001/f3/po130425.pdf
- [17] CVVM. *Spokojenost se stavem v oblastech veřejného života a očekávaný vývoj v roce 2011* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3823/f3/101101s_ps110207.pdf
- [18] CVVM. *Spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života – leden 2012* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6755/f3/ps120206.pdf
- [19] CVVM. *Spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života – leden 2013* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z:

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6957/f3/ps130220.pdf

- [20] ČESKO. Zákon č. 137 ze dne 19. dubna 2006 o veřejných zakázkách. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 47, s. 1650-1720. Dostupné také z <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=4893>
- [21] ČT 24. *Kauza opencard: Odloženo kvůli údajné podjatosti soudce* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-22]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/228208-kaucha-opencard-odlozeno-kvuli-udajne-podjatosti-soudce/>
- [22] ČT 24. *Policie šetří předraženy nákup v liberecké nemocnici* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-22]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/206559-vs-pri-stavbe-vedeckych-center-brzdi-zakon-o-verejnych-zakazkach/>
- [23] ČT 24. *VŠ při stavbě vědeckých center brzdi zákon o veřejných zakázkách* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-12]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/206559-vs-pri-stavbe-vedeckych-center-brzdi-zakon-o-verejnych-zakazkach/>
- [24] EUR-LEX. *Smlouvy: Smlouva o fungování Evropské unie* [online]. © 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:CS:PDF>
- [25] EUROSOP. *Smlouva o Evropské unii* [online]. © 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/760-smlouva_o_eu.pdf
- [26] IHNEP.cz. Ekonom: *Mezinárodní srovnání: Česko patří na špici ve zneužívání veřejných zakázek* [online]. © 1996 - 2013 [cit. 2013-07-14]. Dostupné z: <http://ekonom.ihned.cz/c1-56049140-mezinarodni-srovnani-cesko-patri-na-spici-ve-zneuzivani-verejnych-zakazek>
- [27] Isvz.cz. Informační systém o veřejných zakázkách: *Rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek* [online]. © 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: <http://www.isvz.cz/isvz/VZ/RejstrikZakazPlneniVZ.aspx>
- [28] MMR. *Analýza možnosti závazků vlády a podřízených organizací realizovat centralizované zadávání na vybrané komodity výrobků a služeb* [online]. © 2013 [cit. 2013-

- 08-6]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/4c1be58b-6be4-4643-a39c-afc9cf29a5fe/III_Analyza-moznosti-centralizovaneho-zadavani
- [29] MMR. FAQ – UKAZATELE: *Co je to GBK (GCB) ?* [online]. © 2013 [cit. 2013-04-8]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-ukazatele-co-je-to-gbk-gcb.aspx>
- [30] MMR. *Veřejné zakázky – transparentní novela zákona* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-18]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/getmedia/96d19340-7082-407d-b35a-2dc96fd86758/MMR-verejne-zakazky-brozura_3_web
- [31] MMR. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice* [online]. © 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/e9520b2c-62ff-47cc-85f4-a493081bf392/Navrh-Vyrocnni-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek.pdf>
- [32] MVČR. *Společně proti korupci: Protikorupční manuál pro občany* [online]. © 2010 [cit. 2013-07-18]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-manual-pro-obcany-551676.aspx>
- [33] Novinky.cz. *Česko nezvládlo kontrolu nad čerpáním peněz z EU. Bylo nejhorší, uvádí unijní zpráva.* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-22]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/ekonomika/306750-cesko-nezvladlo-kontrolu-nad-cerpanim-penez-eu-bylo-nejhors-i-uvadi-unijni-zprava.html>
- [34] Novinky.cz. *Za pletichy při veřejné soutěži jde místostarosta Žamberka na šest let za mříže* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-22]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/krimi/291495-za-pletichy-pri-verejne-soutezi-jde-mistostarosta-zamberka-na-sest-let-za-mrize.html>
- [35] Oživení. Bez korupce: *Osobní odpovědnost veřejných funkcionářů (výzkum vymáhání škody na příkladu pokut udělených ÚOHS)* [online]. © 2006 - 2013 [cit. 2013-07-18]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/analyza-odpovednosti-pokuty-uohs.pdf>
- [36] Oživení. Bez korupce: *Víc než zákon o veřejných zakázkách: Hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. © 2006 - 2013 [cit. 2013-07-23]. Dostupné z: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

- [37] PAVEL, Jan. *Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice* [elektronická kniha]. © 2011 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf
- [38] Policie ČR. *Kriminalita: Statistické přehledy kriminality za rok 2012 – Celková kriminalita za období od 01.01.2012 do 31.12.2012* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2012.aspx>
- [39] Prsgroup.com. The PRS Group: *ICRG Methodology* [online]. © 2013 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: http://www.prsgroup.com/ICRG_methodology.aspx
- [40] RAKOUŠ, Pavel. *Veřejná dražba – transparentní způsob prodeje veřejného majetku* [online]. © 2013 [cit. 2013-08-07]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6554590>
- [41] Transparency.cz. Transparency International – ČR: *Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?* [online]. © 2013 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z:
- [42] Transparency.org. Transparency International: *Bribery Payers Index: Overview* [online]. © 2013 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>
- [43] Transparency.org. Transparency International: *Corruption Perception Index: Overview* [online]. © 2013 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/research/bpi/overview>
- [44] Transparency.org. Transparency International: *Global Corruption Barometr: Overview* [online]. © 2013 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>
- [45] Transparency.org. Transparency International: *Putting Corruption out of Business* [online] © 2013 [cit. 2013-05-28]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/research/bps2011>
- [46] Transparency.org. Transparency International . Transparency International: *What we do: Corruption by country/territory – Czech Republic* [online] © 2013 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/country#CZE>

- [47] ÚOHS. *Informační list 4/2012: Významné události roku 2012* [online]. © 2012 [cit. 2013-07-05]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy.html>
- [48] ÚOHS. *Krajská zdravotní porušila zákon při nákupu přístrojů pro nemocnice v Chomutově a Mostě* [online]. © 2012 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/1537-krajska-zdravotni-porusila-zakon-pri-nakupu-pristroju-pro-nemocn.html>
- [49] ÚOHS. *Povodí Vltavy specifikovalo konkrétní výrobek a zvýhodnilo tak určité dodavatele* [online]. © 2012 [cit. 2013-01-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/1647-povodi-vltavy-specifikovalo-konkretni-vyrobek-a-zvyhodnilo-tak-urcite-dodavatele.html>
- [50] ÚOHS. *Výroční zprávy – Výroční zpráva za rok 2012* [online]. © 2012 [cit. 2013-07-05]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>
- [51] ÚOHS. *Za kartel v soutěži o veřejnou zakázku uložil ÚOHS pokutu téměř 5 milionů korun* [online]. © 2012 [cit. 2013-07-05]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/aktuality-z-hospodarske-souteze/1170-za-kartel-v-soutezi-o-verejnou-zakazku-ulozil-uohs-pokutu-temer-5-milionu-korun>.
- [52] Vášmajetek.cz. *O nás* [online]. © 2012 [cit. 2013-08-07]. Dostupné z: <http://www.vasmajetek.cz/o-nas>
- [53] Vláda ČR. Národní ekonomická rada vlády: *Boj proti korupci (sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci)* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-05]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/NERV-Boj-proti-korupci--sbornik.pdf>
- [54] Vláda ČR. Sekce pro koordinaci boje s korupcí: *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 – 2014, aktualizace za 2. čtvrtletí 2013* [online]. © 2013 [cit. 2013-07-31]. <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/zpravy-o-plneni/Informace-o-stavu-a-zpusobu-plneni-ukolu-obsazenych-ve-Strategii-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014---aktualizace-za-obdobi-2--ctvrtleti-2013.pdf>

- [55] Vláda ČR. Sekce pro koordinaci boje s korupcí: *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 - 2012* [online]. © 2013 [cit. 2013-05-05]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/
- [56] Vláda ČR. Sekce pro koordinaci boje s korupcí: *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-104844/>
- [57] Vláda ČR. Sekce pro koordinaci boje s korupcí: *Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 - 2012* [online]. © 2013 [cit. 2013-06-20]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/Zhodnoceni-2010-a-2011.pdf
- [58] World Bank Group. Worldwide Governance Indicators: *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project* [online] © 2012 [cit. 2013-01-14].
Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- [59] WTO. *WTO: The plurilateral Agreement on Government Procurement (GPA)* [online]. © 2013 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm10_e.htm#govt

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČR	Česká republika.
ES	Evropské společenství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NERV	Národní ekonomická rada vlády
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚSC	Územně samosprávné celky
VZ	Veřejné zakázky
WTO	World Trade Organisation

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1: Korupční klima	26
Obr. 2: Hodnota CPI v jednotlivých zemích	44

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Hodnocení České republiky.....	45
Tab. 2. Přehled trestných činů souvisejících s korupcí.....	49
Tab. 3. Spokojenost se stavem korupce v ČR v letech 2011 - 2013	51
Tab. 4. Naléhavost zabývat se určitými vybranými oblastmi veřejného života	52

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: Povinně zveřejňované informace

PŘÍLOHA P I: POVINNĚ ZVEŘEJŇOVANÉ INFORMACE

Přehled povinně zveřejňovaných informací dle zákona o veřejných zakázkách (Oživení, ©2006 – 2013)

Fáze cyklu veřejné zakázky	Žádoucí informační standard	dle ZVZ s účinností od 1. 4. 2012	Místo ke zveřejnění	Poznámka	
		závaznost čas zveřejnění			
definování potřeb	specifikace budoucí veřejné zakázky (stručný popis předmětu) – odpovídá použití předběžného oznámení o zakázce §86–88 ZVZ	ano	nejpozději 1 měsíc před vyhlášením zakázky	ISVZUS doporučené	Formou tzv. předběžného oznámení o veřejné zakázce § 86 ZVZ
	předpokládaný termín vyhlášení zadávacího řízení	ano			
příprava výběrového řízení	základní informace o veřejné zakázce (číslo, datum, zadavatel)	ano	do 5 dnů od zahájení řízení	ISVZUS	Formou oznámení o zakázce
	popis veřejné zakázky (název, druh, limit, hodnota, druh řízení)	ano			
	základní podmínky účasti v řízení	ano			
	hodnotící kritéria	ano			
	soutěžní lhůty	ano			
	zadávací dokumentace	ano	min. po dobu lhůty pro podání nabídek	profil zadavatele	
výběr dodavatele	identifikace vyzvaných uchazečů (počet, název, IČ)	ne		neupraveno	
	počet obdržených nabídek	ano	do 15 dnů od ukončení řízení	ISVZUS	
	zpráva o posouzení a hodnocení nabídek	částečně		profil zadavatele	Písemná zpráva zadavatele podle § 85 ZVZ
	nejlépe hodnocená nabídka	ne		neupraveno	
realizace zakázky	informace o dodavateli (název, IČ, cena)	ano	do 15 dnů od ukončení řízení	ISVZUS	
	rozsah subdodávek (v poměru nebo %)	ano		profil zadavatele	Seznam subdodávek s plněním nad 10%
	smlouva s dodavatelem	ano	do 15 dnů od uzavření smlouvy (dodatku)	profil zadavatele	
	změny ve smluvních podmínkách	ano		profil zadavatele	
předání zakázky	konečná cena veřejné zakázky	ano	do 30 dnů od splnění smlouvy	profil zadavatele	
	hodnocení dodavatele (hlavní parametry zakázky)	ne		neupraveno	