

UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2011

Bc. Miluše Borovcová

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Problematika korupce ve veřejných zakázkách

Bc. Miluše Borovcová

Diplomová práce
2011

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2010/2011

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE (PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Miluše BOROVCOVÁ**
Osobní číslo: **E09570**
Studijní program: **N6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Ekonomika a management podniku**
Název tématu: **Problematika korupce ve veřejných zakázkách.**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomie**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cílem diplomové práce je analýza korupce ve veřejných zakázkách. Obsahem práce bude rozbor zákona o veřejných zakázkách a zhodnocení jeho efektivnosti.

Práce se bude věnovat následujícím oblastem:

Vymezení termínu korupce a souvisejících pojmů

Problematika korupce ve veřejných zakázkách v ČR

Zhodnocení účinnosti zákona o veřejných zakázkách

Návrhy a doporučení v ČR

Rozsah grafických prací:
Rozsah pracovní zprávy: cca 50 stran
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

Nicholls, C. 2006. Corruption and misuse of public office. Oxford: Oxford University Press.

Ochrana, F. 2004. Hodnocení veřejných projektů a zakázek. Praha: ASPI Publishing.

Roudný, R. a kol. 2001. Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě. Pardubice: Univerzita Pardubice.

Špička, M. 2008. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International.

Volejníková, J. 2007. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha: Profess Consultion.

Zákon č. 40/2004 o veřejných zakázkách.

Zákon č. 137/2006 o veřejných zakázkách.

Internetové zdroje:

<http://www.transparency.cz/>

<http://www.mvcr.cz/>

<http://www.bezkorupce.cz/>

<http://www.mmr.cz/>

Vedoucí diplomové práce: doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
Ústav ekonomie

Datum zadání diplomové práce: 22. června 2010

Termín odevzdání diplomové práce: 6. května 2011



doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.

děkanka

L.S.



doc. Ing. Marcela Kožená, Ph.D.

vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 12. srpna 2010

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Pardubicích dne 17.3.2011

Bc. Miluše Borovcová

Poděkování

Ráda bych poděkovala doc. Ing. Jolaně Volejníkové, Ph.D. za její odborné připomínky a rady při tvorbě této diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat všem, kteří mě podporovali a pomáhali při studiu.

Anotace

Diplomová práce se zabývá vymezením korupce a problematiky korupčního chování v oblasti veřejných zakázek. Vystihuje různé definice korupce a vnímání tohoto jevu v České republice. Stěžejní část celé diplomové práce je zaměřena na vývoj a zhodnocení zákona o veřejných zakázkách. Dále je zde věnována pozornost transparentnosti při zadávání a hodnocení veřejných zakázek, s poukázáním na způsoby řešení korupce.

Klíčová slova

korupce, úplatek, Index vnímání korupce – CPI, veřejná zakázka, transparentnost, Zákon o veřejných zakázkách, kontrolní systém veřejných zakázek, partnerství veřejného a soukromého sektoru – PPP

Title

The issue of corruption in public procurement

Annotation

Diploma thesis deals with the definition of corruption and corrupt behavior problems in public procurement. Reflect the different definitions of corruption and the perception of this phenomenon in the Czech Republic. The main part of the diploma thesis is focused on the development and evaluation of the Law on Public Procurement. It is here given to transparency in the procurement and evaluation of public procurement, with reference to ways of tackling corruption.

Keywords

corruption, bribe, Corruption Preception Index – CPI, public contract, transparency, Law on Public Procurement, public procurement control system, Public Private Partnership - PPP

Obsah

Úvod	9
1. Vymezení termínu korupce a souvisejících pojmů.....	12
1.1. Dělení korupce.....	14
1.2. Definice souvisejících pojmů	16
2. Měření a hodnocení korupce	18
2.1. Názory expertů	19
2.2. Průzkumy veřejného mínění.....	20
2.3. Objektivní data	21
2.4. Složené indexy.....	21
3. Vnímání korupce v ČR.....	23
4. Právní úprava veřejných zakázek v ČR.....	31
4.1. Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.....	31
4.2. Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách	36
4.3. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách	41
5. Veřejná zakázka.....	46
5.1. Dělení veřejných zakázek.....	48
6. Zhodnocení zákona o veřejných zakázkách	51
6.1. Předpokládaná cena veřejné zakázky	52
6.2. Zadávací řízení	53
6.3. Kritéria pro zadávání veřejné zakázky	56
6.4. Hodnotící komise.....	57
6.5. Posouzení a hodnocení nabídek.....	57
6.6. Opravné prostředky	58
6.7. Zásady při zadávání veřejných zakázek	59
7. Konkrétní problémy současného stavu.....	60
8. Analýza transparentnosti trhu veřejných zakázek	63
8.1. Odhad míry neefektivity při nakládání s veřejnými prostředky a majetkem	66
9. Kontrolní systém veřejných zakázek v ČR	69
10. Boj proti korupci v ČR	74
10.1. Protikorupční aktivity v ČR.....	75
10.2. Strategie zaměřená na veřejné zakázky	77
10.3. Postih korupce v českém trestním právu	83
10.4. Protikorupční opatření v oblasti veřejných zakázek.....	84
Závěr.....	98
Seznam grafů	102
Seznam obrázků.....	102
Seznam tabulek.....	102
Seznam příloh.....	103
Seznam použité literatury	103

Úvod

Korupce je jedním z nejzávažnějších problémů dnešní doby a týká se všech států, bez ohledu na velikost, kulturu či vyspělost země. Korupce se stává součástí každodenního života a vstupuje do všech odvětví, v různých podobách a stupních. Obecně hlavní nebezpečí korupčního jednání leží v oblasti, ve které je rozhodováno o veřejných financích, a tam, kde jsou poskytovány služby občanům. Především jde o odvětví veřejné správy, proto jsem svou diplomovou práci zaměřila právě na problematiku veřejných zakázek.

Způsob zadávání veřejných zakázek v České republice (dále jen ČR) je velmi aktuálním tématem, ať již prostřednictvím televizních vystoupení nejrůznějších politiků, tak v rámci diskusí na internetu nebo reakcí novinářů či různých průzkumů a statistik. Aktuální zákon upravující oblast veřejných zakázek je zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který obsahuje komplexní úpravu veřejného zadávání zakázek v ČR v návaznosti na evropské směrnice, tak aby byl sladěn s právem Evropského společenství (dále jen ES). Právní legislativa veřejných zakázek se v posledních letech neustále mění. Jen zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek byl během své platnosti, což je období pouze dvou let, celkem dvanáctkrát novelizován. Hlavním cílem neustálých úprav je, aby platná legislativa byla čitelnější, transparentnější a jednodušší. Zákonodárci se tak snaží v co nejvyšší míře zabránit možnému korupci, avšak mínění veřejnosti a zveřejněné výsledky průzkumů z této oblasti jsou přinejmenším alarmující.

Asociace malých a středních podniků ve spolupráci s Českým statistickým úřadem a organizací Transparency International Česká republika (dále jen TIC) provedla v roce 2010 průzkum o vnímání korupce ve veřejných zakázkách. Průzkumu se účastnilo 547 majitelů malých a středních firem s pěti až 250 zaměstnanci v oblasti průmyslu, služeb a stavebnictví z celé ČR. Dosažené výsledky jsou bohužel velmi znepokojivé.

Tři pětiny šéfů malých a středních podniků se domnívají, že veřejnou zakázku nelze v ČR získat bez korupce, tedy bez úplatku, provize či různých požitků. Devět procent firem přiznalo, že kvůli získání zakázky už skutečně úplatek nabídly. Případnou ochotu k úplatku uvedla více než čtvrtina firem. Průměrná výše provize dosahuje podle průzkumu téměř 16 procent, pokud jde o zakázky veřejného sektoru. Podle 60 procent dotázaných jsou výběrová řízení většinou nastavena tak, že je předem znám vítěz a konkurenční nabídky jsou takzvaně jen do počtu. Nejúčinnějším opatřením ke snížení korupce by podle podnikatelů bylo povinné

zveřejňování ceny nabídek a kompletních obchodních podmínek. S touto "zbraní" souhlasí 83 procent společností. Mnoho zadavatelů z řad veřejného sektoru se přitom zveřejňování bližších informací brání s odkazem na údajné obchodní tajemství.¹

Práce je členěna do pěti stěžejních částí a deseti kapitol, ve kterých se snažím poukázat na problém korupce. V první části jsou uvedeny základní pojmy, které se týkají korupčního jednání. Tato oblast zahrnuje první a druhou kapitolu, kde se snažím korupci definovat, rozdělit a nastínit různé způsoby jejího měření a hodnocení. Pokud chceme s korupcí bojovat musíme si jí v první řadě definovat. O to se v minulosti pokoušelo mnoho odborníků, ale každý na tento problém nahlížel z jiného úhlu pohledu a zdůrazňoval jiné charakteristiky. Proto dosud neexistuje jediná, všeobecná definice korupce, která by byla přijímána širokou veřejností. Najít vhodnou definici je velmi obtížné, ukazuje nám to i náš trestní zákoník č. 140/1961 Sb., který neobsahuje ustanovení, které by definovalo trestný čin „korupce“ jako takový.

Následuje část zaměřující se na vnímání a hodnocení korupce v ČR, která vystihuje postoje občanů vůči korupčnímu jednání. V ČR se jev korupce spíše vyskytuje pod pojmem úplatkářství. Obecně je známo, že neustále narůstá počet korupčního jednání. Korupce je spojována zejména s výkonem veřejné moci, jako je zdravotnictví či policie. Výjimkou není ani oblast justice, armády či vězeňské služby. V této části diplomové práce uvádím i teritoriální členění zjištěné korupce (dle okresů) a možnou pozitivní změnu z hlediska jejího odhalování z pohledu policejních statistik. Avšak závěr kapitoly poukazuje na negativní trend v růstu korupce nejen v ČR, ale i na celém světě.

Stěžejní oblast diplomové práce tvoří vývoj a zhodnocení zákona o veřejných zakázkách v ČR. Prostřednictvím veřejných zakázek je každoročně přerozdělováno značné množství finančních zdrojů z veřejných rozpočtů, je tedy dle mého názoru nezbytné, aby právní legislativa přinesla větší přehlednost úpravy, jasnější vymezení některých institutů, a přispěla tak k větší právní jistotě. Především je důležité, aby odpadla přílišná administrativa a byly nastoleny přehledné a jednoduché postupy. Zadávací dokumentace by měla specifikovat skutečné požadavky zadavatele a nikoliv podmínky vytvořené dle předem známého uchazeče.

Dále je zde věnována pozornost analýze transparentnosti trhu veřejných zakázek a jejímu kontrolnímu systému v ČR. V roce 2009 bylo z celkových výdajů vládních institucí na konečnou spotřebu vynaloženo neefektivně odhadem 121,362 mld. Kč (viz. kapitola 14.1. Odhad míry neefektivity při nakládání s veřejnými prostředky a majetkem). Bohužel

¹ Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/finance/podnikani/clanek.phtml?id=661012>, úprava autor.

dostatečně efektivně nefunguje ani kontrolní systém v ČR. Důležité je, aby dané kontroly měly opravdu reálné dopady na chování subjektů, kteří poruší zákon a nebyly jen všeobecně trpěnou formalitou. Závěrem lze ale konstatovat, že míra zjištěných nedostatků z celkového objemu kontrolovaného majetku má tendenci klesat. Dalším pozitivem je růst podání vůči korupčnímu jednání od občanů a institucí.

Poslední část diplomové práce je zaměřena na opatření a standardy, které by měly vést k lepší transparentnosti v zadávání veřejných zakázek, snížit riziko možného ovlivnění procesu a posílit konkurenční prostředí.

Cílem práce je:

- vymezení termínu korupce, její dělení a definování souvisejících pojmů;
- uvést jak vnímá korupci obyvatelstvo v ČR a s tím související boj proti korupčnímu jednání;
- vývoj a zhodnocení zákona o veřejných zakázkách v ČR s poukázáním na konkrétní problémy současného stavu;
- odkrýt problematiku transparentnosti a kontroly veřejných zakázek;
- představit nástroje pro zvyšování průhlednosti zadávání veřejných projektů.

1. Vymezení termínu korupce a souvisejících pojmů

Pokud chceme s korupcí bojovat musíme si jí v první řadě definovat. O to se v minulosti pokoušelo mnoho odborníků, ale každý na tento problém nahlížel z jiného úhlu pohledu a zdůrazňoval jiné charakteristiky. Proto dosud neexistuje jediná, všeobecná definice korupce, která by byla přijímána širokou veřejností. Najít vhodnou definici je velmi obtížné, ukazuje nám to i náš trestný zákoník č. 140/1961 Sb., který neobsahuje ustanovení, které by definovalo trestný čin „korupce“ jako takový.

Víme, že úplatkářství a špatná morálka nemůže být odstraněna úplně. Cílem proto může být zvýšení důvěryhodnosti a poctivosti celé veřejné správy. Boj proti korupci je dlouhodobý proces, do kterého se musí zapojit celá vláda, všechny složky veřejné správy, ale i my sami. Korupce je v řadě případů spjata i s jinou trestnou činností a výsledkem je ztráta důvěryhodnosti v poctivost státních institucí, popřípadě i ve stát jako celek.

Jak by se tedy mělo s bojem proti korupci začít? Prvním krokem je pochopení příčin a vymezení pojmu korupce. Jedna z nejpoužívanějších definic, popisuje korupci jako „ ... *zneužití veřejné pravomoci (síly) k soukromému prospěchu*“. ² Z této definice, ale vyplývá, že korupce se týká jen veřejné správy a úředníků. Ministerstvo vnitra České republiky charakterizuje korupci obecněji, jako „*vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta.*“ ³

Základ slova korupce vychází z latinského základu „rumpere“, což znamená zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský význam „corruptus“ označuje následek takového zlomu a ten, kdo jej podstoupil, je pak zkažený, zvrhlý anebo zvrácený. Chápání pojmu korupce je opravdu široké. Je celkem pochopitelné, že lidé žijící v různém sociálním prostředí budou mít i různý názor na to co je a není korupce. V ČR se za korupci označuje úplatkářství a podplácení, ale v zemích Evropské unie (dále jen EU) se pod pojem korupce zahrnuje

² Volejníková, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, s. 13.

³ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>

například i vydírání ze strany politiků či úředníků, zneužívání pravomoci a postavení, zpronevěra veřejných financí, zvýhodňování známých a příbuzných atd.

Dnes nejrozšířenější definice od J. S. Nye, vystihuje korupci jako: „*chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statusových zisků odchyľuje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role, anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu.*“⁴ Podle této definice se za korupci považuje jen takové chování, kde dochází k zneužívání pravomocí osoby, která pracuje ve veřejné správě. Ve zkrácené podobě by se dalo říci, že jde o zneužívání postavení, moci nebo autority veřejného činitele pro jeho soukromé zisky.

Každý člověk si dokáže pod pojmem korupce něco představit, ať už jde o úplatky či zneužívání moci. Proto záleží na každém, kterou z definic si vybere. Některé charakteristiky mohou být pro laickou veřejnost dosti nesrozumitelné a obtížně pochopitelné. Poměrně přesnou definici korupce vyjadřuje například Konvence OSN o postupu proti korupci, v níž se za korupci považuje „*nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinností a požadavek přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinností.*“⁵ Zde je vidět dvojitý pohled na korupci, jak ze strany toho, kdo nabízí úplatek (korumpující), tak i ze strany toho kdo je uplácen (korumpovaný). Stejně definuje korupci i Rada OECD z roku 1994.

Později OSN tuto definici upravila na „*úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoli druhu pro ně samotné nebo pro jiné osoby.*“⁶ U některých definic můžeme nabýt dojmu, že se korupce týká jen veřejné správy, ale právě tato definice jasně ukazuje, že korupce zahrnuje obě strany, veřejnou i soukromou. Lze konstatovat, že vydefinovat korupci přesně a výstižně tak, aby byla charakterizována všechna korupční a úplatkářská jednání, není možné a zřejmě ani účelné. Stalo se již tradicí, že všechny nové „civilizační“ fenomény jsou definovány spíše z profesního hlediska a je patrný odklon od snahy hledat co nejobecnější a „všeobjímající“ definici. I přes toto konstatování se však nabízí jedna obecně platná definice korupce, která

⁴ Volejníková, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, s. 15.

⁵ Chmelík, J a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s, 2003, s. 19.

⁶ Chmelík, J a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s, 2003, s. 19.

vychází z několika základních atributů korupčního jednání, platných pro všechny typy (druhy) korupce:

- vztah dvou subjektů (toho, kdo úplatek poskytuje-nabízí a toho, kdo jej přijímá);
- jde o směnný vztah, přinášející oběma stranám výhodu;
- souvislost s obstaráním věci obecného nebo institucionálního zájmu;
- korumpovaný je subjekt disponující určitým postavením, pravomocí;
- jde o jednání proti dobrým mravům.⁷

Podle mého názoru je tato definice nejsrozumitelnější a přesně vymezuje charakter pojmu korupce.

1.1. Dělení korupce

Korupce je rozmanitým jevem, který se vyskytuje ve všech úrovních společnosti, proto je i mnoho forem korupce. Různí autoři přihlížejí na korupci z odlišného úhlu pohledu podle to, co je podle nich považováno za nejdůležitější a nejzávažnější. Korupci můžeme dělit podle subjektů, kteří ji páchají, podle rozsahu, místa a původu aktérů. Typů rozdělení a srovnávání korupce je opravdu velké množství. Následné dělení vymezuje korupci v různých společenských odvětvích.

Vnitřní korupce je spojována hlavně s prostředím uvnitř podniku, kde dochází k manipulaci s postavením zaměstnanců. Především jsou zvýhodňováni ti, kteří korumpují a dostávají se na lepší pozice ve firmě.

Korupce ve veřejném sektoru se vyskytuje v oblasti veřejné správy. Tato forma korupce je asi nejvíce vnímaná u obyvatelstva v naší zemi, protože se každý jistě ve svém životě dostane do styku s úředníky a jelikož naše legislativa není z těch nejlehčích, vyvolává to možnosti použití úplatku.

Korupce v soukromém sektoru, objevující se hlavně při hospodářské soutěži a v konkurenčním boji. Tržní sektor je založen na získávání zisku, proto i zde se korupce objevuje, ale ne v takové míře jako u subjektů s veřejnou mocí.

⁷ Chmelík, J a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s, 2003, s. 20.

Korupce v politice se stává jedním z nejzávažnějších forem korupce a je úzce spojena s korupcí ve veřejném sektoru. Dozvídáme se o ní z afér, které jsou na denním pořádku. Tento pojem obsahuje vztahy mezi veřejnou mocí a jejím zneužíváním při financování politických stran.

Korupce ve sportu se stává stále běžnější a úplatky se neustále zvyšují. Sportem prochází mnoho peněz, proto je to „dobrá“ oblast pro výskyt korupce a úplatků. Dochází k manipulaci s kluby, hráči, ale i výsledky, které určují kurzy zápasů.

Korupce v médiích je podle mého názoru nejzávažnější. Lidé se nedozvídají objektivní informace a dochází k manipulaci s celým obyvatelstvem. Tato forma korupce je velmi nebezpečná, protože vliv medií neustále stoupá a informace jsou zneužívány k získávání moci.

Při porovnání korupce je také nutné brát v úvahu závažnost jednotlivých korupčních jednání. Pro tento účel je korupce dělena na dvě kategorie, bagatelní (slabou) korupci a závažnou, silnou korupci. Atributy bagatelní a závažné korupce lze nejlépe srovnat v uvedené tabulce.

Tabulka 1: Srovnání bagatelní a závažné korupce.

Bagatelní (slabá) korupce	Závažná, silná korupce
Bohatý stát, dobře situovaní úředníci státní správy	Chudý stát, nefungující státní mechanismy, nefunkční kontrolní mechanismy, všichni musí brát úplatky, aby si zajistili základní životní prostředky (příklad Rusko)
Majetek v žebříčku hodnot nehraje podstatnou roli (např. u států, kde je stále uplatňováno společenské vlastnictví)	Majetek je vnímán společenstvím jako důležitý znak moci, majetek je dáván na obdiv (např. Afrika, Rusko)
Funguje dobré ekonomicko-politické klima. Neprobíhají žádné sociální a politické otřesy,	Komplexní nejistota jak sociální, tak politická, časté střídání vládnoucích struktur, snaha

relativně vysoká zaměstnanost, funkční důchodový systém	ekonomicky se zajistit
Země politicky a ekonomicky stabilní	Soustavné reformy, vlny změn (úplatky vyžadovány pro vlastní zajištění pro případ svého pádu – např. Vietnam)
Schopní, vzdělaní úředníci, kteří dosáhli svého postavení na základě svých schopností, vědomostí, poctivě a nejsou existenčně vázáni pouze na úřad	Úředníci svých postů dosáhli korupcí, na základě známostí, z důvodu příslušnosti k některé z politických stran, aniž by byla rozhodujícím kritériem jejich kvalita. Na svém postu jsou existenčně závislí, snaha získat z postavení maximum pro případ pádu
Silná, nezávislá role medií	Média závislá na mocenské struktuře, provládní orientace, tendenční informování v mlčenlivé společnosti
Vysoká morálka společnosti, tradicí je protikorupční prostředí, úplatek veřejně pranýřován, vybudován právní a normativní systém, který účinně eliminuje ojedinělé korupční aféry	Nefungující právní systém, scházející nebo ignorované normy chování, korupce je brána za normální jev, nízká míra odhalení a postihů korupce

Zdroj: Chmelík, J a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s, 2003, s. 30.

1.2. Definice souvisejících pojmů

V ČR většina obyvatel spojuje korupci pouze s úplatkářstvím a nastává situace, kdy pojmy korupce a úplatkářství jsou brány jako synonyma. Úplatkářství je ale jen jednou z forem korupce, která má na rozdíl od většiny ostatních forem korupce, i rámec protiprávního jednání. Naplňuje tedy znaky skutkové podstaty konkrétního trestného činu úplatkářství. Naše trestní právo upravuje tři trestné činy související s korupcí: přijímání úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství. Faktem ale zůstává, že existuje mnoho „korupčních činů“, které nejsou zákonem postihnutelné. V zemích západní Evropy jsou však do korupce

zahrnována i taková jednání, jako je vydírání ze strany úředníků nebo politiků, zneužívání postavení a moci k vlastnímu prospěchu nebo prospěchu úzkého okruhu subjektů, k těmž účelu zpronevěra veřejných prostředků, brání tzv. provizí z veřejných zakázek, zvýhodňování známých a příbuzných, jevy, které jsou obecně označovány jako tzv. „klientelismus a nepotismus“.⁸

Nepotismus: Nepotismus vychází ze slova nepos, které je latinského původu a znamená synovec. Tento pojem označuje upřednostňování příbuzných osob při dosazování do funkcí. Nepotismus se rozšířil hlavně za středověku v církvi, kde byli do funkcí obsazováni převážně synovci (od toho ten název) ve velmi útlém věku, bez jakýkoliv zkušeností. Bohužel se tato praxe dochovala i do dnes. V mnoha odvětvích se s preferováním známých, ale i obchodně výhodných lidí setkáváme velmi často. Nepotismus je hlavně spojován s politikou, kde se na vyšší postavení dostávají jen lidé, kteří mají příbuzného v této oblasti. Hlavním problémem tohoto jednání je, že do funkcí jsou dosazováni lidé, kteří nemají vhodnou kvalifikaci a praxi.

Klientelismus: Slovo klient má původ v Římě, kde označoval člověka, který chránil vysoce postavené mocnáře. Tento pojem je založený na protekci a domlouvání se „za zády“ ostatních. Klientelismus je opět velmi viditelný v politice a veřejném sektoru. Nositel veřejné moci si dohodne s blíže postaveným obchodníkem určité podmínky, navzájem se chrání a prosazují svůj zájem. Velmi často slyšíme o aférách z politiky, kdy jsou prosazovány společnosti, které nejsou nejlepší, ale mají úzký vztah s někým z oblasti. Proto i vstup ČR do EU může znamenat rozšíření korupční oblasti a možnosti prosazování klientelismu.

Prodej pozic: Pokud subjekt, který má moc rozhodovat o rozdělení pozic v dané funkci a používá pro tuto činnost úplatky, jedná se o prodej pozic. Dochází k upevnování pozice daného subjektu, protože si volí spolupracovníky podle výše úplatku a tudíž se obklopuje „svými“ lidmi. Prodej pozic umožňuje upřednostňování uplácejících subjektů.

Mezi související pojmy s korupcí jsou dále: střet zájmů a lobbying. Tyto jevy vytvářejí vhodné prostředí pro korupci, ale samy korupcí nejsou.

Střet zájmů: Tato situace nastává tam, kde se způsob, či kvalita výkonu určitého zaměstnání nebo funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává. Ke střetu zájmů dochází jak u veřejných činitelů, tak i u soukromých subjektů (např. syn starosty, vlastníci stavební firmu, dostane

⁸ Chmelík, J a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s, 2003, s. 10.

výhodnou veřejnou zakázku). Střed zájmů není sám o sobě korupčním chováním, je však stavem, ve kterém se riziko korupce zvyšuje.⁹

Lobbying: Lobbying znamená prosazování zájmů určité skupiny v rámci politického procesu, tedy při schvalování legislativy nebo exekutivních rozhodnutí. Ve Spojených státech amerických (dále jen USA), kde lobbying vznikl a dostal své jméno, označuje tento termín informační a politickou angažovanost firem. Lobbovat mohou i politické strany, zájmová a regionální hnutí a iniciativy. Ačkoli se ve většině demokratických zemích jedná o činnost čistě legální, existuje při lobbování riziko, že lobbyisté budou používat korupci jako nástroj k dosažení svých záměrů. V mnoha zemích proto dnes již existují pravidla, podle kterých se lobbyisté musí řídit tak, aby jejich činnost byla transparentní a kontrolovatelná. Jako příklad takových opatření lze uvést např. povinnost registrace profesionálních lobbyistických skupin, oznamovací povinnost týkající se příjmů lobbyistů, dodržování etického kodexu apod.¹⁰

2. Měření a hodnocení korupce

Pokud chceme korupci vyhodnotit a porovnávat, musíme nejdříve odhadnout míru korupce a zvolit správný způsob měření. Dnes existuje mnoho přístupů, které dokáží korupci odhadnout, ale pořád jsou to jen odhady. Všechny pokusy „měření“ korupce selhaly, proto lze říci, že korupce se nedá objektivně změřit. Co lze porovnávat a hodnotit je mínění občanů a počet odsouzených subjektů za korupční jednání. Data pro zpracování míry korupce nejsou pevná data, která vychází z faktů a proto se jen obtížně dokazuje vina subjektu korupčního jednání. Pokud chceme pachatele obvinít musí porušit určitou normu (zákon). Právní řád postihuje korupční chování, které je v rozporu se zákonem. Ostatní jednání je postihnuto jen morálně společností, kdy jde jen o nevhodné chování proti disciplíně. Data pro odhalení a vyhodnocení korupčního jednání nejsou běžně dostupné, proto hodně informací je vyhledáváno v tisku. Média a tisk je důležité sledovat. Množství článků a zpráv o korupci nám umožňuje lépe dokumentovat míru korupce a je tím ukázáno jak jsou v dané zemi otevřená a objektivní zpravodajství. Na druhou stranu, ale nemůžeme na těchto informacích založit zkoumání jevu, protože množství zpráv tisku nám nemůže odhalit skutečnou míru

⁹ Volejníková, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, s. 20.

¹⁰ Volejníková, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, s. 20.

korupce. V některých zemích, kde se korupce vyskytuje jen zřídka i jeden „skandál“ stačí na to, aby se o něm psalo dlouho v různých informačních zdrojích. Naopak v zemi s vysokou mírou korupce se o úplatkářství a jiných formách korupčního jednání téměř nepíše nebo to lidé zahrnují do běžného denního života. Důležité pro velikost a intenzitu korupce jsou demografické a sociální faktory. Velký vliv má také specifická situace v zemi, kterou ovlivňují například vojenské konflikty a reformy, které vláda provádí.

Pro měření korupce se používají odlišné metodiky, které přinášejí různé typy dat (tvrdá nebo měkká data) od různých zdrojů (odborné organizace, tisk, hodnocení od expertů aj.). Běžným způsobem získávání informací jsou sociologické průzkumy mezi obyvatelstvem, které měří vnímání korupce. Zdroje pro vyhodnocení korupce jsou většinou měkká data, proto může v některých případech docházet ke zkreslení a znehodnocení daného měření. Z řady různých průzkumů jsou sestaveny indexy, kterým jsou přiřazeny různé hodnoty podle míry korupce ve zkoumané oblasti.

Jak uvádí (Wei, 2001), lze podle způsobů sběru a vyhodnocování dat rozčlenit studie a analýzy usilující o jasné a jednoduché vyjádření korupce do čtyř základních skupin:

1. názory expertů;
2. průzkumy veřejného mínění – v rámci firem a obyvatel;
3. objektivní data;
4. složené indexy.¹¹

2.1. Názory expertů

Metodiky vycházejí z odhadů a názorů expertů. Jedná se především o instituce, které mají dost zkušeností se sběrem informací a své postupy. Tento způsob získávání je objektivnější než názory občanů a i kvalitněji zpracován, díky profesionalizaci daných organizací. Hodnocení podle této metodiky slouží především pro zahraniční investory, kde se jim podává informace o situaci v konkrétní zemi. Lze sem zařadit například tyto indexy:

- ICRG = International Country Risk Guide, který je založen na názorech informovaných odborníků;

¹¹ Volejníková, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, s. 29.

- GM = Governance Matters, prováděn Světovou bankou od roku 1996 prostřednictvím mezinárodních institucí univerzit a obchodních firem pro odhalení kvality veřejné správy. Rozmezí hodnocení je udáváno od -2,5 po +2,5. Vyšší hodnota vyjadřuje lépe vnímanou kvalitu veřejného sektoru v zemi.

2.2. Průzkumy veřejného mínění

Data jsou získávána v rámci firem a obyvatel, podle jejich názorů a postavení k dané problematice. Nevýhodou je, že může docházet k zkreslení, protože se jedná o měkká data. Názory občanů jsou podle mého názoru důležité, jelikož ukazují postoj a vnímání korupce v jejich zemi. Jedná se například o indexy:

- GCI = Growth Competitiveness Index, který se skládá ze tří indexů: index makroekonomického prostředí, index veřejných institucí a index technologií. Hodnocení je od 1,00 do 7,00. Vyšší hodnota udává lepší výsledek průzkumu;
- GCB = Global Corruption Barometer, pomocí něhož je zkoumáno veřejné mínění a občané jsou dotazováni na hodnocení, formy, dopady a vývoj korupce v jejich oblasti. Hodnoty jsou mezi 1 a 5. Čím vyšší číslo, tím lepší hodnocení;
- BPI = Bribe Payers Index, vyjadřující velikost úplatků v mezinárodním obchodě. Hodnotící stupnice udává rozmezí od 0,00 až 10,00, kde hodnota 0,00 vyhodnocuje zemi za velmi zkorumpovanou v oblasti vývozu;
- IDR = Index transformace, prováděný od roku 1997 v hodnotách mezi 1 a 7, kde nejlepší výsledek je 1;
- QGI = Quality of Governance Index, který hodnotí důležité oblasti veřejného sektoru pro zjištění kvality správy. Stupnice pro vyjádření výsledku je stanovena od 0 do 4. Čím nižší výsledek, tím je horší korupční prostředí.

2.3. Objektivní data

V tomto případě je korupce vyjadřována podle objektivních dat, tedy dat tvrdých. Jedná se o velikost příjmů, které firmy využily na úplatky nebo jiné nekalé praktiky. Tyto informace se získávají ze statistických údajů o velikosti korupčních plateb a úplatech. Zahrnujeme sem například tyto indexy:

- Neumannův index, který proběhl v roce 1994 a hodnotil velikost úplatků při obchodování;
- Index V4, proveden v roce 2004 v Praze, Bratislavě, Budapešti a Varšavě. Zkoumal jaké nástroje jsou v těchto velkých městech provozovány proti korupčnímu jednání a zda splňují svůj cíl. Výsledek se pohyboval od 0 do 1, kde 1 znamenal velmi dobrý stav;
- IKVR = Indexy korupce veřejného rozhodnutí, které vyjadřují vztah mezi státem a soukromým sektorem. Skládá se z indexu vlivové korupce = VK a z indexu administrativní korupce = AK;
- IEF = Index of Economic Freedom, hodnotící vliv státu v ekonomice.

2.4. Složené indexy

Tato metodika je založena na zkoumání a propojování hodnotících zdrojů korupce. Složené indexy zahrnují více informací od různých institucí, ale o to je složitější jejich konstrukce. Do této kategorie patří asi nejznámější a nejužívanější index:

- CPI = Corruption Perception Index, nebo-li index vnímání korupce.

Index CPI je sestavován každoročně od roku 1995 společností TIC a Goettingenskou univerzitou v Německu.

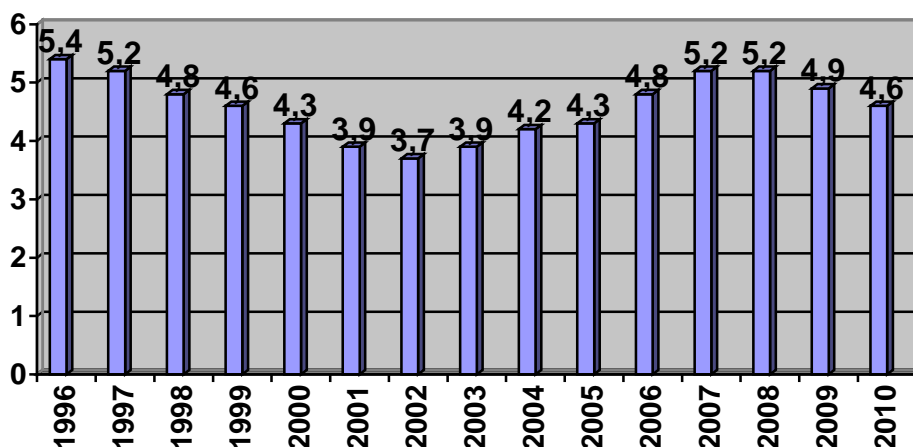
Měření je zaměřeno na hodnocení veřejného sektoru, prostřednictvím dotazování expertů (podnikatelů, obchodních institucí a odborné veřejnosti aj.). Šetření se provádí v jednotlivých zemích a jeho výsledky jsou každoročně aktualizovány. Index existuje od roku 1995 a počet zemí v hodnocení neustále narůstá. V roce 2000 bylo do průzkumu zahrnuto 90 zemí, v roce 2010 se již hodnocení týkalo 178 zemí, a to na základě 13 zdrojů údajů od deseti nezávislých institucí.

Podmínkou pro sestavení indexu je použití nejméně tří na sobě nezávislých průzkumů od různých zdrojů – organizací. Hodnotící stupnice je desetimístná v rozsahu od 0 do 10. Výsledek 0 dostává země hodnocena jako naprosto zkorumpovaná a naopak hodnotu 10 má země bez vlivu korupce. Pro srovnání je důležité vycházet z bodového hodnocení dané země, nikoli z pořadí zemí, které je ovlivňováno jak nově zařazenými zeměmi do výzkumu, tak i některé země z něj naopak jsou vyloučeny. Problémem této metodiky je její různorodost v použitých zdrojích a otázkách, které jsou kladeny v průzkumu. Porovnávání a hodnocení je tudíž velmi obtížné.

Země je zařazena do indexu CPI jediné v případě, kdy předloží údaje nejméně ze tří spolehlivých zdrojů. Žebříček CPI 2010 obsahuje oproti roku 2009 o dvě země méně. Do letošního indexu bylo zařazeno Kosovo, naopak z důvodu chybějících zdrojů bylo třeba tři země vyřadit (Svatá Lucie, Svatý Vincenc a Grenadiny, Surinam). V tomto žebříčku má naše země v roce 2010 53. místo s hodnocením 4,6. V rámci EU jsme na 21. místě a máme pořád co dohánět. V ČR byl index CPI sledován od roku 1996, kdy byla vypočítána hodnota 5,37. V dalších letech se projevila klesající tendence. V roce 2000 index měl hodnotu 4,3 a v roce 2002 klesl výsledek až na 3,7. Ale od roku 2003 byl zaznamenán růst CPI a roce 2008 a 2009 byla naměřena hodnota 5,2. V následujících letech se bohužel projevuje opět klesající tendence. Hodnoty, které nám přináší tento průzkum by měly být využity při rozhodování o použití protikorupčních opatření v zemi. Doufejme, že se bude hodnota indexu a hlavně mínění lidí o korupci rok od roku zlepšovat.¹² Vývoj indexu CPI v ČR znázorňuje následující graf.

¹² Aktuální hodnocení zemí podle indexu CPI viz. Příloha 1.

Graf 1: Vývoj indexu CPI v ČR.



Zdroj: <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=1>, grafika autor.

3. Vnímání korupce v ČR

V ČR se jev korupce spíše vyskytuje pod pojmem úplatkářství. Obecně je známo, že neustále narůstá počet korupčního jednání. Korupce je spojována zejména s výkonem veřejné moci, jako je vězeňská služba či policie, kde se korupční jednání nejvíce projevuje v blokovém řízení a při řešení dopravních nehod. Výjimkou není ani oblast justice, armády a zdravotnictví, za poskytnutí lepší péče. V roce 2009 společnost GfK-Praha uskutečnila výzkum pomocí osobního dotazování v domácnostech o vnímání korupce v jednotlivých oblastech. Tento výzkum byl překvapivý především v tom, že poprvé zaujaly první místo v žebříčku politické strany a sesadily tak dosavadní úřady. Politické strany, jako nejzkorumpovanější oblast označilo 22 % respondentů, což je zhruba dvě třetiny obyvatel ČR (67 %). Druhou korupcí nejvíce zasaženou oblastí jsou podle dotázaných úřady (17 %). Dále jsou to ministerstva (14 %) a vláda. Nejméně často si lidé spojují korupci se školstvím, celníky, neziskovým sektorem a bankovníctvím. Přehled zkorumpovaných oblastí znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 2: Oblasti, nichž je úplatkářství nejvíce rozšířeno.

	rok 1998	rok 2001	rok 2002	rok 2003	rok 2006	rok 2009
1.	úřední výkony	úřady	úřady	úřady	úřady	politické strany
2.	soudnictví	soudnictví	zdravotnictví	zdravotnictví	policie	úřady
3.	zdravotnictví	policie	policie	policie	vláda	ministerstva
4.	policie	zdravotnictví	soudnictví	soudnictví	politické strany	vláda
5.	služby	ministerstva	celnice	celnice	ministerstva	soudnictví
6.	pohostinství	celnice	ministerstva	ministerstva	podnik. sféra	podnik. sféra
7.	armáda	bankovnictví	školství	školství	soudnictví	policie
8.		armáda	bankovnictví	bankovnictví	zdravotnictví	zdravotnictví
9.		školství	armáda	armáda	celnice	armáda
10.					školství	školství
11.					armáda	celnice
12.					neziskový sektor	neziskový sektor
13.					bankovnictví	bankovnictví

Pořadí institucí (1 = nejvíce zkorumpovaná instituce, 13 = nejméně zkorumpovaná instituce)

Zdroj: http://www.gfk.cz/public_relations/press/press_articles/005663/index.cz.html.

Možnou pozitivní změnu zaznamenalo odhalování korupce z pohledu policejních statistik. V období od 1. ledna do 30. září 2010 bylo zjištěno o 31 případech úplatkářství více než za srovnatelné období roku 2009. Celkové odhalování korupce vzrostlo o 34,4% a z toho bylo 27 případů podplácení. Porovnání roku 2010 a 2009 zjištěných (v tabulkách jen Z) a objasněných (v tabulkách jen O) případů korupce vystihuje následující tabulka

Tabulka 3: Meziroční srovnání za období od 1. ledna do 30. září v letech 2009 a 2010.

rok	§ 158 /§ 329 zneužití pravomoci veřejného činitele / úřední osoby		§ 159 /§ 330 maření úkonu veřejného činitele / úřední osoby z nedbalosti		§ 160 /§ 331 přijetí úplatku		§ 161 /§ 332 podplácení		§ 162 /§ 333 nepřímé úplatkářství		úplatkářství celkem	
	Z	O	Z	O	Z	O	O	Z	O	Z	O	Z
2009 (1.1.- 30.9)	163	98	9	7	25	19	58	53	7	6	90	78
2010 (1.1.- 30.9)	128	94	13	8	31	19	85	62	5	3	121	84
Změna	-35	-4	4	1	6	0	27	9	-2	-3	31	6
tj. %	-21,5	-4,1	44,4	14,3	24	0	46,6	17	-28,6	-50	34,4	7,7

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>.

Bohužel většina korupčního jednání se policejním orgánům nedaří odhalovat, což vyplývá i z počtu evidovaných trestných činů úplatkářství od roku 2000. Nejvyšší počet zjištěných trestných činů úplatkářství byl zaznamenán v roce 2004. Celkem bylo zjištěno 287 trestných činů (zahrnuje přijetí úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství) a objasněno 281. Nejnižší počet byl zaznamenán v roce 2007, a to pouze 103 trestných činů. Druhá nejnižší hodnota od roku 2000 byla naměřena v roce 2009, s výsledkem 121 trestných činů. Počet zjištěných a objasněných trestných činů lze porovnat v následující tabulce.

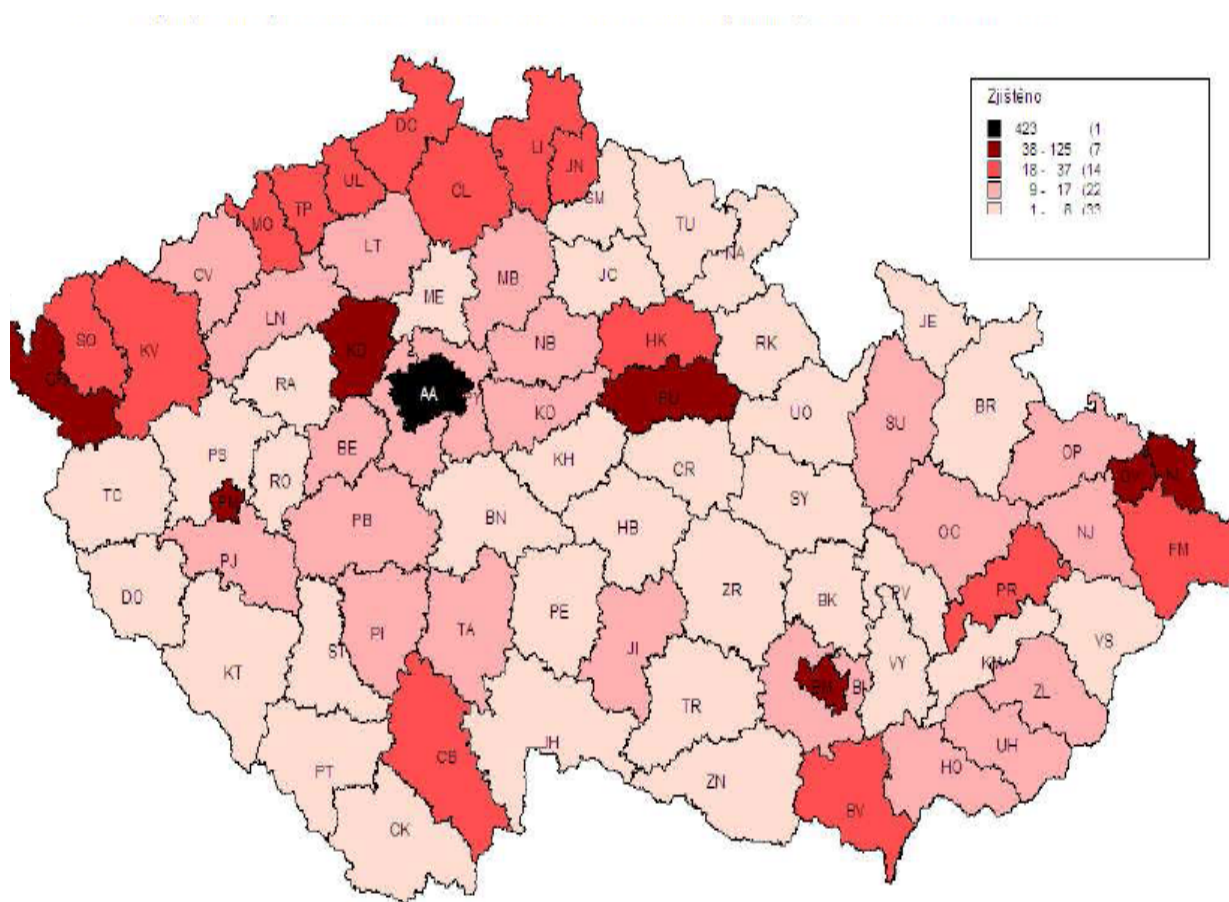
Tabulka 4: Počet zajištěných a objasněných trestných činů souvisejících s korupcí spáchaných v ČR.

rok	§ 158 /§ 329 zneužití pravomoci veřejného činitele / úřední osoby		§ 159 /§ 330 maření úkonu veřejného činitele / úřední osoby z nedbalosti		§ 160 /§ 331 přijetí úplatku		§ 161 /§ 332 podplácení		§ 162 /§ 333 nepřímé úplatkářství		úplatkářství celkem	
	Z	O	Z	O	Z	O	O	Z	O	Z	O	Z
2000	367	350	18	18	38	37	133	131	3	3	174	171
2001	390	381	18	18	28	28	171	171	4	4	203	203
2002	376	269	33	31	48	38	116	109	7	6	171	153
2003	384	324	23	23	49	42	102	101	4	4	155	147
2004	248	202	18	18	126	123	149	147	12	11	287	281
2005	212	167	19	18	39	32	94	92	5	5	138	129
2006	160	124	16	15	43	35	89	87	6	4	138	126
2007	187	112	16	14	40	34	62	58	1	1	103	93
2008	228	132	18	14	46	29	99	88	5	4	150	121
2009	204	137	14	9	38	27	75	68	8	8	121	103
2010 (1.1.- 30.9.)	128	94	13	8	31	19	85	62	5	3	121	84

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>.

Pohled na teritoriální členění (dle okresů) zjištěné korupce nabízí následující mapka. Největší koncentrace korupčních případů v letech 2000 až 2009 byla zjištěna v hlavním městě Praze, dále následuje Brno, Kladno, Pardubice, Ostrava, Cheb, Karviná atd. Míra zjištěné korupce v příslušném okrese je přímo úměrná sytosti zbarvení okresu (čím tmavší barva, tím větší míra korupce).

Obrázek 1: Počet případů úplatkářství v okresech České republiky v letech 2000 až 2009.



Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>.

Korupční klima v naší zemi posiluje. Svědčí o tom výsledky výzkumu o korupčním klimatu v ČR, který provedla společnost Gfk Czech v roce 2009. Od roku 1998 klesá počet obyvatel, kteří dávání úplatků odsuzují. V roce 2009 byl pokles již o 11 procentních bodů (z 85 % na 74 %). S výrokem, že ten kdo může, ale nebere úplatky, zbytečně škodí sobě i své rodině, souhlasila necelá třetina dotazovaných respondentů (30 %), zatímco v roce 1998 to bylo jen 18 %.

Odmítavý postoj k tomuto tvrzení zaujímají o něco častěji ženy než muži. S výrokem dále nejčastěji nesouhlasí občané staršího věku (nad 60 let), vysokoškolsky vzdělaní lidé, soukromí podnikatelé a osoby samostatně výdělečně činné (dále jen OSVČ). Tyto výsledky ukazují, že se vrací způsob myšlení: „úplatky jsou samozřejmou nebo běžnou součástí našeho života“. Myslí si to o 12 % lidí více než v roce 1998. Znepokojující jsou také údaje o tom, kolik lidí úplatky dává. V součtu je těch, kteří se přiznali, že někdy upláceli, celých 41 %, což je největší počet za celou dobu sledování korupčního klimatu v ČR. Současné postoje a názory populace v ČR od roku 1998 charakterizuje následující tabulka.

Tabulka 5: Úplatky v každodenním životě české společnosti.

	1998	1999	2001	2002	2003	2006	2009
úplatky jsou zcela samozřejmou součástí života	22 %	26 %	25 %	30 %	26 %	29 %	30 %
úplatky jsou sice běžné, ale není to tak hrozné, jak se říká	23 %	24 %	30 %	25 %	34 %	27 %	33 %
někdo sice dává úplatky, ale není to nutné pro vyžití	32 %	32 %	30 %	28 %	27 %	27 %	26 %
úplatky jsou zcela zbytečné, vše lze získat legální cestou	22 %	17 %	15 %	13 %	11 %	16 %	11 %
bez odpovědi	1 %	1 %	0 %	4 %	2 %	1 %	0 %

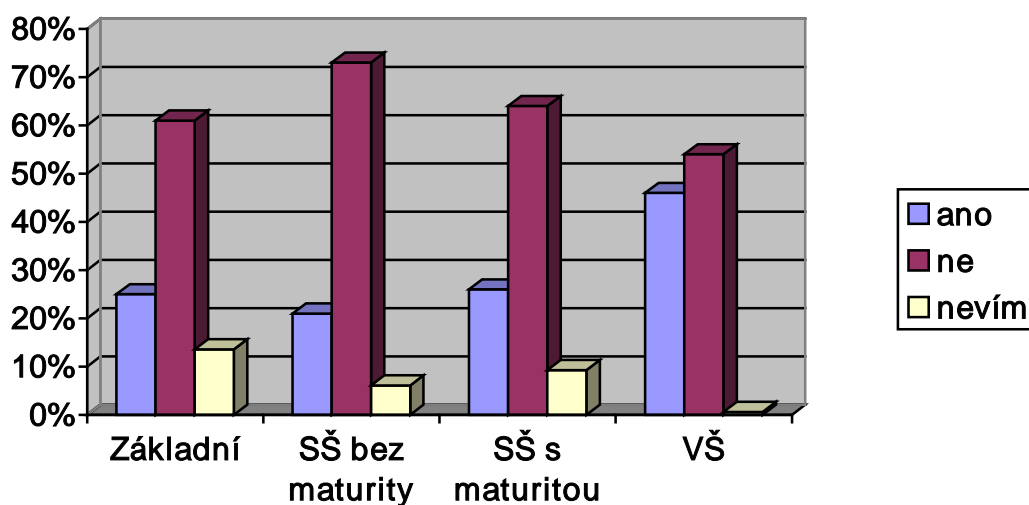
Zdroj: http://www.gfk.cz/public_relations/press/press_articles/005619/index.cz.html, úprava autor.

Vnímání korupčního klimatu v ČR je sledováno od roku 1998 společností GfK Czech. Z posledního pravidelného výzkumu, realizovaného na konci roku 2009 (viz. předcházející tabulka) vyplynulo, že korupční klima v naší zemi roste a výhled do budoucna není optimistický. Nástup nové vlády po volbách konaných ve dnech 28.5. – 29.5.2010 tento trend zcela obrátil. Ještě koncem roku 2009 klesal počet obyvatel odmítající dávání úplatku, oproti roku 2006 to bylo už o celých 11 procentních bodů (z 85 % na 74 %). Necelá polovina dotázaných respondentů (47 %) se domnívala, že se míra korupce v příštích třech letech ještě

zvýší. Optimistický postoj mělo jen 4 % dotázaných. Zajímavé je, že vyšší výskyt korupce očekávali častěji muži než ženy a nadpoloviční většina lidí ve věku 30 až 39 let.

Zásadní změna trendu je patrná z doplňujících otázek k průzkumu z konce července roku 2010. Respondenti odpovídali na otázku: „Podaří se vládě citelně omezit korupci?“. Téměř polovina (46 %) obyvatel je dnes přesvědčena, že stávající politická reprezentace má skutečně zájem bojovat s korupcí a třetina lidí si navíc dnes myslí, že se vládě podaří zavést účinná protikorupční opatření a citelně korupci omezit. Nejvyšší míru optimizmu vykazují lidé s vysokoškolským vzděláním. Plných 69 % se domnívá, že politická reprezentace má zájem s korupcí bojovat, 52 % věří, že se vládě podaří zavést účinná protikorupční opatření a 46 % má za to, že se vládě podaří výrazně omezit korupci. Výsledky průzkumu jsou zřejmé z následujícího grafu.¹³

Graf 2: Podaří se vládě citelně omezit korupci?



Zdroj: http://www.gfk.com/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/tz_korupcni_klima_aktualni_stav.pdf,
úprava autor.

¹³ Dostupné z: http://www.gfk.cz/public_relations/press/press_articles/006368/index.cz.html, úprava autor.

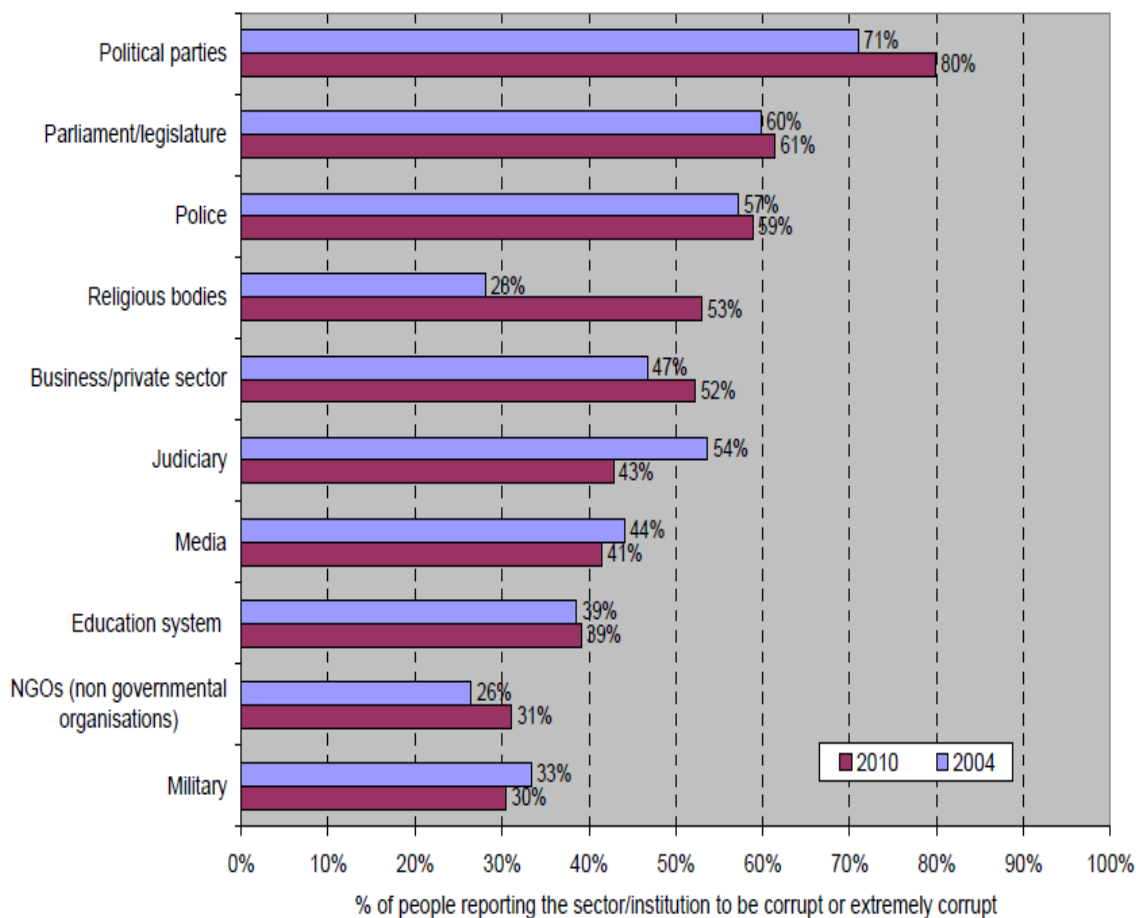
Korupce není problémem jen ČR, ale celého světa a neustále roste. Tento trend dokazuje i Globální barometr korupce z roku 2010, který od roku 2003 pravidelně zveřejňuje organizace TIC. V roce 2010 se jej zúčastnilo 91 781 respondentů z 86 zemí světa.¹⁴ 56 % z nich se shodlo, že v posledních letech korupce v jejich zemi rostla, v EU si to potom myslí téměř tři čtvrtiny obyvatel. Nejaktivnějšími korupčníky jsou mladí lidé do 30 let, tvořili více než třetinu z těch, kteří v posledních 12 měsících někoho uplatili. Nejzkorumpovanějším povoláním na světě je v tomto případě policie, 31 % z dotazovaných policistů v minulém roce uplácelo či bylo uplaceno (před čtyřmi lety to přitom bylo jen 17 %). V EU je pak nejvíce korupčníků mezi celníky (7 %). Nejčastěji uváděným důvodem pro korupci byla v roce 2010 snaha vyhnout se problémům s úřady.¹⁵

Závěr průzkumu tedy není vůbec pozitivní, protože více než polovina z téměř 92 000 dotazovaných z celého světa si myslí, že korupce v jejich zemi za poslední tři roky vzrostla. Nejzkorumpovanější institucí jsou podle drtivé většiny politické strany, označilo je 79 % respondentů. Na druhé místě se umístili veřejní představitelé a státní úředníci s 62 % hlasy. Tyto čísla jsou velmi znepokojivá, protože právě tato skupina má největší vliv na státní veřejné zakázky. Následující graf vystihuje, která odvětví jsou podle mínění respondentů nejvíce postižena korupčním jednáním.

¹⁴ Konkrétní výčet zemí viz. Příloha 2.

¹⁵ Dostupné z: <http://www.nekorupci.cz/vice-nez-polovina-lidi-si-mysli-ze-korupce-ve-svete-roste>.

Graf 3: Korupce v jednotlivých institucích/odvětvích v roce 2004 a 2010.



Zdroj: http://www.transparency.cz/pdf/Global_Corruption_Barometer_report_2010_Dec2_.pdf.

4. Právní úprava veřejných zakázek v ČR

4.1. Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Prvním předpisem, který upravoval zadávání veřejných zakázek v ČR byl zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1995. Tento zákon byl vyhotoven Ministerstvem Hospodářství, které se později přeměnilo na Ministerstvo pro místní rozvoj. Dohled nad právním dokumentem vykonávalo Ministerstvo pro hospodářskou soutěž souběžně s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen ÚHOS).

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek se člení do pěti částí a má jednu přílohu.

První část, Obecná ustanovení.

Druhá část, Obchodní veřejná soutěž, má tři hlavy a věnuje se následujícím vymezením:

- Hlava I: Některá ustanovení o podmínkách soutěže.
- Hlava II: Průběh soutěže.
- Hlava III: Dvoustupňová obchodní veřejná soutěž.

Třetí část, Jiné způsoby zadávání veřejných zakázek.

Čtvrtá část, Dohled nad dodržováním zákona, vymezuje čtyři hlavy, které obsahují:

- Hlava I: Pravomoc k výkonu dohledu a zásady činnosti orgánu dohledu.
- Hlava II: Námitky proti úkonům zadavatele.
- Hlava III: Přezkoumání úkonů zadavatele orgánem dohledu.
- Hlava IV: Sankce.

Pátá část, Ustanovení společná, přechodná a závěrečná, je složena ze dvou hlav obsahující:

- Hlava I: Společná ustanovení.
- Hlava II: Přechodná a závěrečná ustanovení.

Příloha je tvořena evidenčním listem veřejné zakázky, který ukazuje jak má takový zápis vypadat:

I. Údaje o průběhu zadání veřejné zakázky

1. Zadavatel – telefon..... název..... adresa.....
2. Způsob zadání veřejné zakázky A) veřejná soutěž B) výzva více zájemcům C) výzva jednomu zájemci

Při způsobu zadání A nebo B:

3. Nejvyšší hodnocená nabídková cena (tis. Kč).....
4. Nejnižší hodnocená nabídková cena (tis. Kč).....

II. Údaje o veřejné zakázce

5. Vybraný uchazeč – IČO -název.....adresa.....

6. Název a předmět zakázky
 - a. měrná jednotka.....
 - b. množství měrné jednotky.....
 7. Místo a okres plnění – název.....kód.....
 8. Cena (tis. Kč).....
 9. Datum uzavření smlouvy o zakázce.....
- Název, podpis a razítko zadavatele:.....

Poznámka: Byla-li veřejná zakázka zadána jiným způsobem než podle písmene A, uveďte důvody zvoleného způsobu zadání.¹⁶

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, plnil významnou roli tím, že stanovil závazná pravidla pro zadávání zakázek, jež jsou financovány, byť jen z části, z veřejných prostředků. Tento zákon, ale nepřinesl pozitivní vymezení pojmu veřejná zakázka a během své platnosti byl celkem dvanáctkrát novelizován.

Charakteristika změn, které jednotlivé novely přinesly:

- první novelizací byl zákon č. 148/1996 Sb., který rozšířil s účinností od 1.7.1996 okruh zakázek, na které se tento zákon nevztahuje (např. nákup, údržba a obnova majetku ČR v zahraničí, zakázky zastupitelských úřadů ČR v zahraničí, nákupy Správy státních hmotných rezerv, konané na komanditních burzách). Dále stanovil, že se ochrana uchazečů o zakázku vztahuje i na jiné způsoby zadávání než jen formou obchodní veřejné soutěže, což podléhalo ÚHOSu. Do té doby se mohl uchazeč, který měl jiné zadání než přes soutěž, domoci náhrady pouze soudní cestou. Tato novela zvýšila rovněž limity, které rozhodují o způsobu zadávání veřejné zakázky a zjednodušil postup při vyplňování evidenčních listů. Dalším výrazným prvkem bylo definování některých dosud „neznámých“ pojmů, např. definici pojmu „soubor strojů, či „zařízení“ a dále komplexně vyměnila pojem nejvýhodnější za nejvhodnější;
- další významné změny přinesl zákon č. 93/1998 Sb., který nabyt účinnosti dnem 30.4.1998. Především doplnil novou podmínku týkající se kvalifikačních předpokladů uchazečů o veřejnou zakázku: řádné placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění,

¹⁶ Dostupné z : http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zakon_199-1994_pdf.pdf.

pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku nezaměstnanosti. Změnil i postup při prokazování kvalifikačních předpokladů. Nově upravil obligatorní ustavení komise pro posouzení a hodnocení nabídek u veřejných zakázek nad 50 milionů Kč, resp. nad 200 milionů Kč, zadávaných ministerstvem nebo jiným správním orgánem. Kromě toho upřesnil postup při zadávání zakázek hrazených jednak z rozpočtových prostředků, jednak z prostředků, jejichž použití upravuje mezinárodní smlouva;

- účelem novelizace provedené zákonem č. 28/2000 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1.6.2000, bylo především dosažení vyššího stupně slučitelnosti zákona s právem Evropského společenství (dále jen ES). V tomto směru šlo zejména o promítnutí směrnice Rady ES č. 93/38 o koordinaci zadávání veřejných zakázek subjekty působící ve vodním hospodářství, energetice, dopravě a telekomunikacích.

Tato novelizace byla jednou z nejdůležitějších, protože se dotkla prakticky všech ustanovení zákona 199/1994 Sb. Její hlavní změny spočívaly ve vymezení negativní působnosti zákona, vymezení i jiné zadávání veřejné zakázky než jen přes obchodní veřejnou soutěž a hlavně konečně definovala klíčové pojmy „veřejná zakázka“ a „zadavatel“. Tato novela se částečně dotkla i ustanovení upravujících přezkoumávání úkonů zadavatelů. Byl upřesněn postup při dodání návrhu na zahájení správního řízení před orgánem dohledu, částečná změna byla provedena i v postupu orgánu dohledu při posuzování návrhů. Zvýšily se sazby pokut za porušení zákona z 0,5% na 1% ceny zakázky. Dalším krokem novely byla stanovena povinnost zveřejňovat pravomocná rozhodnutí i na internetu;

- další, ale z věcného hlediska jen nepatrné změny provedl jednak zákon č. 256/2000 Sb., o Státním investičním fondu, a dále zákon č. 39/2001 Sb., kterým se změnil zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů;
- výraznější změnu přinesl zákon č. 142/2001 Sb. tím, že z okruhu zadavatelů vynechal provozovatele telekomunikačních sítí a služeb. Tento zákon nabyl působnosti dne 26.4.2001;
- další novely, které ovlivnili zákon č. 199/1994 o veřejných zakázkách byly provedeny zákonem č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, a zákonem č. 211/2002 Sb., který měl za příčinu změnu zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění

pozdějších předpisů. Tyto změny však nebyly příliš významné a přinesly jen malé změny v zákoně o veřejných zakázkách;

- významnější úpravou zákona č. 199/1994 Sb., byl zákon č. 278/2002 Sb., který s účinností od 28.6.2002 omezil možnost zadávání veřejných zakázek „z volné ruky“, tj. na základě rozhodnutí vlády;
- nepodstatnou novelizací byl zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a zákon č. 517/2002 Sb., který prováděl některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy;
- poslední novela zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek je zákon č. 424/2002 Sb. Účinnost nabyl dne 27.9.2002 a doplnil možnost veřejných zakázek zadávaných v souvislosti s odstraňováním následků přírodních katastrof a jiné pohromy.¹⁷

Zákon po novelizacích

Celkově lze konstatovat, že zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek přinesl právní podstatu pro zadávání zakázek při nichž se nakládá s veřejnými prostředky. Do té doby ČR a postrádala právní úpravu pro zadávání veřejných zakázek obvyklou ve vyspělých právních státech, zejména v EU. Vypracování tohoto zákona podléhalo obecně platným zásadám jako jsou např.: vytvoření základních podmínek pro spravedlivou a otevřenou soutěž o veřejné zakázky, možnost výběru zadavatele z více zájemců, vytvoření rámce nabídek a šetření peněz státních i soukromých.

Ale vstupem ČR do EU vznikl problém, který spočíval v tom, že stávající koncepce zákona nevycházela z evropských zadávacích směrnic, ale spíše z modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb, přijatého Komisí Spojených národů pro mezinárodní obchodní právo. Časem se ukázalo, že tato koncepce nebyla zvolena nejvhodněji, protože neumožňuje efektivní harmonizaci českého práva s právem ES. Hlavním úkolem tedy bylo promítnout úpravu veřejných zakázek v celém rozsahu do českého právního řádu tak, jak ji provádějí evropské zadávací směrnice, které jsou systematičtější, přehlednější, jednodušší a zároveň i méně formální. Tuto úlohu nelze splnit pouhou další novelizací, ale musel být přijat zcela nový právní předpis a tím byl zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění

¹⁷ Hriechová, V a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2004, s. 12., úprava autor.

pozdějších předpisů. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1.května 2004, společně se zákonem č. 41/2004 Sb., který upravuje některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách. Rekodifikace – přijetí nového zákona bylo potřebné i z věcného hlediska, protože dosavadní úprava zadávání veřejných zakázek neodstranila, a to ani po dvanácti novelizacích, některé vykládané nejasnosti. Tyto nepřesnosti vyvolávaly nejistotu jak na straně zadavatelů, tak i na straně zájemců o veřejnou zakázku a celkově to vedlo k prodloužení, prodražení celého zadávacího řízení.

Ustanovení vlády ze dne 22.12.1999 přineslo rozhodnutí o vypracování nového zákona o veřejných zakázkách s cílem vytvořit podmínky pro transparentní a nediskriminační postup při zadávání veřejných zakázek. Dále stanovit jednoduché, formálně nekomplikované zadávací řízení a tak umožnit plynulejší a efektivnější zadávání zakázek. Dalším cílem je také, aby právní úprava dosáhla plné slučitelnosti se směrnicemi ES.

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

Zákon č. 199/1994 Sb., byl nahrazen novým právním předpisem a to zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon ze dne 17. prosince 2003 nabyl působnosti dnem 1. května 2004. Na rozdíl od minulého zákona, který byl budován na základě zákona o zadávání zboží, staveb a služeb, byl zákon č. 40/2004 Sb., postaven na harmonizaci a celkovém splynutí s právem ES. Přijetí nového zákona bylo také důležité proto, aby ČR mohla čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů EU, což je jedním z velkých výhod členství v EU.

Harmonizace nového zákona s právem ES

Hlavní podmínkou pro zhotovení nového zákona bylo, aby zákon vycházel z evropských zadávacích pravidel a tím přispěl k větší transparentnosti a zamezil možné diskriminaci některých uchazečů o veřejnou zakázku. Hlavní požadavek má zajistit plnou a účinnou soutěž v oblasti zadávání zakázek a umožnit rovný přístup všem potenciálním zájemcům o danou zakázku.

Principy zákona:

- rozlišení mezi jednotlivými předměty veřejné zakázky;
- ustálení pojmů;
- účelné a hospodárné zadávací řízení;
- oddělení hodnocení kvalifikace uchazečů a zájemců od posuzování a hodnocení nabídek;
- komplexní úprava zadávací dokumentace;
- zavedení seznamu kvalifikovaných dodavatelů veřejných zakázek.

Z pohledu uchazečů je důležité, aby měl každý stejnou možnost získat danou zakázku a proto byl vytvořen kumunitární legislativní rámec, který zahrnuje smlouvy na práce, dodávky a služby, zadávané jak veřejnými, tak poloveřejnými a soukromými subjekty. Dalšími důležitými dokumenty jsou např. Bílá kniha EK z roku 1985, kapitola II., a z roku 1995, kapitola 12, a Zelená kniha EK z roku 1996. Dalším důležitým pramenem jsou Smlouvy o založení Evropského společenství, z jejichž pravidel a principů vychází úprava veřejných zakázek

K obecným pravidlům pro tuto oblast patří:

- zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti (čl. 12 Smlouvy);
- zákaz kvantitativních omezení dovozu a vývozu (čl. 28 až 31 Smlouvy);
- svoboda podnikání a usazování (čl. 43 a násl. Smlouvy);
- volné poskytování služeb (čl. 49 a násl. Smlouvy).¹⁸

Tyto pravidla vycházejí ze zásad, jako je např. zásada rovného zacházení, nediskriminace, vzájemné uznání, proporcionalita, transparentnost a umožňují volný pohyb zboží při dodržování pravidel soutěže o veřejné zakázky.

¹⁸ Hriechová, V a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2004, s. 14.

Nový zákon o veřejných zakázkách vychází z těchto základních směrnic ES:

- směrnice Rady č. 71/304/EHS ze dne 26.července 1971 o odstranění omezení volného pohybu služeb, pokud jde o veřejné zakázky na stavební práce a zadávání veřejných zakázek na práce podnikatelům jednající prostřednictvím zastoupení či poboček;
- směrnice Rady č. 89/665/EHS ze dne 21.prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce;
- směrnice Rady č. 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, dopravy a telekomunikaci;
- směrnice Rady č. 92/52/EHS ze dne 18.června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby;
- směrnice Rady č. 93/36/EHS ze dne 14.června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky;
- směrnice Rady č. 93/38/EHS ze dne 14.června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek v oblastech vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikace.¹⁹

Následná novelizace dne 13.října 1997 se týkala Směrnic: č. 92/52/EHS, 93/36/EHS, č. 93/37/EHS, které byly nahrazeny směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 97/52/ES. Novelizací prošla i směrnice č. 93/36/EHS a to dne 16.února 1998 na směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/4/ES.

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách se člení do devíti částí a má tři přílohy.

První část, Obecná ustanovení, se skládá ze tří hlav a je zaměřena na následující otázky:

- Hlava I: Předmět úpravy, působnost zákona a základní pojmy.
- Hlava II: Způsob určení předpokládané ceny předmětu veřejné zakázky.

¹⁹ Hriechová, V a kol. *Poradce- Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2004, s. 15.

- Hlava III: Postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek.

Druhá část, Podmínky použití zadávacího řízení, předběžné oznámení a kvalifikace zadavatelů, má tři hlavy a věnuje se následujícím vymezením:

- Hlava I: Podmínky použití zadávacího řízení.
- Hlava II: Předběžné oznámení.
- Hlava III: Kvalifikace dodavatelů.

Třetí část, Zadávací řízení, obsahuje šest hlav a zabývá se následujícím:

- Hlava I: Zahájení zadávacího řízení.
- Hlava II: Zadávací dokumentace a technické specifikace.
- Hlava III: Nabídky.
- Hlava IV: Hodnotící komise.
- Hlava V: Posuzování a hodnocení nabídek.
- Hlava VI: Ukončení zadávacího řízení.

Čtvrtá část, Veřejná soutěž o návrh.

Pátá část, Seznam kvalifikovaných dodavatelů.

Šestá část, Společná ustanovení, je složena z pěti hlav, které obsahují:

- Hlava I: Informační systém o zadávání veřejných zakázek a uveřejňování údajů a informací o veřejných zakázkách.
- Hlava II: Zvýhodnění některých uchazečů nebo zájemců v zadávacím řízení.
- Hlava III: Námitky a jejich přezkoumání zadavatelem.
- Hlava IV: Některé důsledky porušení zákona.
- Hlava V: Právní úkony v zadávacím řízení.

Sedmá část, Dohled na zadávání veřejných zakázek, vymezuje pět hlav a zaměřují se na:

- Hlava I: Výkon dohledu nad zadáváním veřejných zakázek.
- Hlava II: Smírčí řízení a řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.
- Hlava III: Rozhodnutí orgánu dohledu.
- Hlava IV: Správní delikty.

- Hlava V: Společná ustanovení a výkonu dohledu.

Osmá část, Přechodná a závěrečná ustanovení.

Devátá část, Účinnost.

Přílohy č.1 a č.2 tvoří seznam služeb, které vyžadují nebo nevyžadují povinnost uveřejňovat zadávací řízení Ústředním věstníku ES. Příloha č.3 obsahuje vymezení dodávek zboží pro zadavatele z resortu Ministerstva obrany, členěné podle systému popisu číselného označování zboží (HS).

Jednou z prvních a velmi viditelných změn, kterou přinesl zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách je již změna jeho názvu ze zákona „o zadávání veřejných zakázek“ na zákon „o veřejných zakázkách“. Toto pojmenování spočívalo hlavně v poukázání na jeho širší působnost v oblasti veřejných zakázek oproti zákonu č. 199/1994 Sb.

Zákon č. 40/2004 Sb., přinesl množství nových vymezení pojmů pro soulad se směrnicemi EU. Oproti původní úpravě odlišně definoval pojem veřejné zakázky a vymezil nové pojmy např. druhy zadávacího řízení, přezkumné řízení, dodavatel, snížení počtu hodnotících komisí atd. Jedním z podstatných změn bylo rozdělení veřejných zakázek na nadlimitní a podlimitní.

Do předmětu zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách se nově zařadily dva problematické pojmy, a to okruh zadavatelů a zadávacích řízení. Klíčové pro nový zákon je vymezení kategorií osob, které jsou povinny zadávat své zakázky v zadávacím řízení. Zákon klade značný důraz na kvalifikaci a především na kritéria jejího hodnocení. Pro usnadnění a zefektivnění se nově zavedl seznam kvalifikovaných dodavatelů veřejných zakázek, které spadá pod Ministerstvo pro místní rozvoj. Tento seznam obsahuje subjekty, kteří mají prokazatelnou kvalifikaci pro řádné plnění veřejné zakázky.

Podstatným krokem nové právní úpravy je vymezení postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek v rámci jednotlivých druhů zadávacího řízení.

Nicméně i tento zákon musel projít množstvím novelizací, které reagovaly jak na legislativní vývoj v EU, tak na jistou nevhodnou konstrukci zákona v některých bodech. Tím byla např. neprovázanost používaných pojmů s ostatními zákony a i špatná legislativně

technická konstrukce zákona.²⁰ Z těchto důvodů bylo rozhodnuto, že nelze stávající zákon upravovat cestou dalších novelizací, ale bude přijat zcela nový zákon.

4.3. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách byl přijat namísto zákona č. 40/2004 Sb., a nabyl účinnosti dne 1.7.2006. Tento zákon obsahuje komplexní úpravu veřejného zadávání zakázek v ČR v návaznosti na zadávací evropské směrnice.

Nový zákon vychází z těchto základních směrnic ES:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31.3.2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby;
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31.3.2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícím v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.²¹

Dosavadní praxe z používání zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ukázala, že zákon v celku plní svůj účel v oblasti veřejných zakázek, ale i přesto si vyžádal několik novelizací. Většina z nich řeší pouze dílčí úpravy v návaznosti na přijetí jiných souvisejících zákonů. Zásadní změny a úpravy přinesly jen přímé novely provedené zákonem č. 76/2008 Sb., a zákonem č. 417/2009 Sb.

Charakteristika změn, které jednotlivé novely přinesly:

- zákon č. 110/2007 Sb., o některých opatřeních v soustavě úředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky (změna se týká § 149 odst. 2 – atestaci elektronických nástrojů použitých v zadávacím řízení provádí napříště Ministerstvo vnitra). Zákon nabyl účinnosti dne 1.6.2007;

²⁰ Jurčík, R. *Zadávaní veřejných zakázek v praxi*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 25.

²¹ Bošnjakovič, E a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2010, s. 10.

- zákon č. 296/2007 Sb. – novela insolventního zákona přinesla změnu podmínek za nichž může být zadána veřejná zakázka na dodávky v jednacím řízení bez uveřejnění (§ 23 odst. 5 písm. d) a změnu základního kvalifikačního předpokladu dodavatele (§ 53 odst. 1 písm. d). Zákon nabyl účinnosti dnem 1.1.2008;
- zákon č. 76/2008 Sb., představuje přímou novelizaci zákona o veřejných zakázkách. Tento zákon přinesl změny zejména v úpravě klasifikace veřejných zakázek podle výše předpokládané hodnoty a finančních limitů - § 12, rozsah kvalifikace sektorového dodavatele - § 63 odst.7 a ve způsobu oznámení zadávacího řízení - § 147 odst. 5. Účinnost tento zákon nabyl dnem 15.3.2008;
- zákon č. 124/2008 Sb. – novela zákona o Rejstříku trestů (změna se týká upřesnění postupu prokazování splněných základních kvalifikačních předpokladů kvalifikovaného dodavatele - § 129 odst. 1). Účinnost dne 1.7.2008;
- zákon č. 110/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje (změna se týká veřejných zakázek ve výzkumu, vývoji a inovacích - § 18 odst. 1). Zákon má účinnost od 1.7.2009;
- zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech – drobná změna v § 17 písm. d. Zákon nabyl účinnosti dne 24.7.2009;
- zákon č. 417/2009 Sb., přinesl rozsáhlou přímou novelizaci zákona o veřejných zakázkách, která vycházela zejména z nutnosti:
 - zpracovat do zákona změny příslušné evropské směrnice, které mají za cíl zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek;
 - odstranit některé nedostatky stávající úpravy tak, aby se zvýšila transparentnost zadávání veřejných zakázek a zjednodušil tento proces;
- pro úplnost je třeba uvést drobnější změnu provedenou zákonem č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu (v § 21 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách se věta první ruší). Účinnost zákona č. 281/2009 Sb. nastupuje totiž až dnem 1.1.2011.²²

²² Bošnjakovič, E a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2010, s. 10, úprava autor.

K provedení některých ustanovení zákona o veřejných zakázkách byly vydány tyto právní předpisy:

- nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, k provedení § 12 odst. 1 a §154 zákona. Toto nařízení vlády nabylo účinnosti dnem 15.3.2008. (V souvislosti s novelizačním zákonem č. 76/2008 Sb., nahradilo nařízení vlády č. 304/2006 Sb.). Toto nařízení vlády bylo novelizováno nařízením vlády č. 474/2009 Sb., které je účinné od 1.1.2010;
- vyhláška č. 274/2006 Sb., kterou se stanoví seznam vojenských materiálů pro účely zákona o veřejných zakázkách, k provedení ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) a § 18 odst. 2 písm. i) zákona. Účinnost nabyt dnem 1.7.2006;
- vyhláška č. 326/2006 Sb., o podrobnostech atestačního řízení pro elektronické nástroje, náležitostech žádosti o atest a o výši poplatku za podání žádosti o atest (vyhláška o atestačním řízení pro elektrické nástroje), k provedení § 149 odst. 2 zákona. Zákon má účinnost od 1.7.2006;
- vyhláška č. 328/2006 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele pro účely zákona o veřejných zakázkách, k provedení § 119 odst. 2 zákona. Účinnost dne 1.7.2006;
- vyhláška č. 329/2006 Sb., kterou se stanoví bližší požadavky na elektronické prostředky, elektronické nástroje a elektronické úkony při zadávání veřejných zakázek, k provedení § 149 odst. 8 zákona. Tato vyhláška je účinná od 1.7.2006;
- vyhláška č. 330/2006 Sb., o uveřejňování pro účely zadávání veřejných zakázek, k provedení § 146 odst. 2 a 5 zákona. Vyhláška č. 330/2006 Sb. nabyt účinnosti dnem 1.7.2006. Tato vyhláška byla s účinností od 21.1.2010 novelizována vyhláškou č. 16/2010 Sb.²³

²³ Bošnjakovič, E a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2010, s. 11.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách se člení do osmi částí a má tři přílohy.

První část, obecná ustanovení.

Druhá část, zadávací řízení, obsahuje osm hlav a věnuje se následujícím otázkám:

- Hlava I: Druhy a podmínky použití zadávacího řízení.
- Hlava II: Zahájení a průběh zadávacího řízení.
- Hlava III: Lhůty.
- Hlava IV: Zadávací dokumentace a technické podmínky.
- Hlava V: Kvalifikace.

Díl 1: Požadavky veřejného zadavatele na kvalifikaci.

Díl 2: Požadavky soukromého zadavatele na kvalifikaci.

- Hlava VI: Nabídka.
- Hlava VII: Díl 1: Otevírání obálek s nabídkami.

Díl 2: Hodnotící komise.

Díl 3: Posouzení a hodnocení nabídek

- Hlava VII: Ukončení zadávacího řízení.

Třetí část, zvláštní postupy v zadávacím řízení, vymezuje pět hlav a obsahuje následující:

- Hlava I: Předběžné oznámení a pravidelné předběžné oznámení.
- Hlava II: Rámcové smlouvy.
- Hlava III: Dynamický nákupní systém.
- Hlava IV: Elektronická aukce.
- Hlava V: Další instituty.

Čtvrtá část, soutěž o návrh.

Pátá část, ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele, je složena z třech hlav, které obsahují:

- Hlava I: Námitky.
- Hlava II: Dohled nad dodržováním zákona.

Díl 1: Dohled na zadávání veřejných zakázek.

Díl 2: Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.

Díl 3: Správní delikty.

Díl 4: Společná ustanovení o výkonu dohledu.

- Hlava III: Smírčí řízení.

Šestá část, seznam kvalifikovaných dodavatelů, systém certifikovaných dodavatelů, zahraniční seznam dodavatelů, rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek, vymezuje čtyři hlavy a zaměřují se na:

- Hlava I: Seznam kvalifikovaných dodavatelů.
- Hlava II: Systém certifikovaných dodavatelů.
- Hlava III: Zahraniční seznam dodavatelů.
- Hlava IV: Rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek.

Sedmá část, společná ustanovení.

Osmá část, přechodná a závěrečná ustanovení

Devátá část, účinnost.

Přílohy č.1 a č.2 tvoří seznam služeb, které vyžadují nebo nevyžadují povinnost uveřejňovat zadávací řízení v Ústředním věstníku ES. Příloha č.3 je nadepsána Stavební činnosti podle § 9 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Citované ustanovení totiž uvádí, že jde-li o stavební práce uvedené v příloze č. 3, pak se také jedná o veřejnou zakázku na stavební práce.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách přinesl mnohé změny ve vymezení nových pojmů v souladu s harmonizací evropských zadávacích směrnic. Oproti předcházející úpravě je v něm výslovně uvedeno, že právní základ zákona o veřejných zakázkách tvoří příslušné předpisy ES. V současné době již zákon neupravuje koncese, ty jsou vymezeny zvláštním zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), který byl naposledy novelizován zákonem č. 417/2009 Sb.

Nový zákon nebyl napsán na „čistém listě papíru“, ale konstruován na základě zákona č. 40/2004 Sb. a dokonce používá některé části zákona č. 199/1994 Sb., jako např. zjednodušené podlimitní řízení, ale i pojetí definice veřejné zakázky.

Bohužel ani po mnoha novelizacích a přijímání nových zákonů nebylo zadávání veřejných zakázek zcela zjednodušeno ani zprůhledněno. Dílčími cíly dnešní vlády je zpřísnění ustanovení o střetu zájmů a možnosti vyloučení určitých dodavatelů z účasti v zadávacích řízeních, a to zejména z důvodu korupčního jednání (tzv. blacklisty).

5. Veřejná zakázka

Pojem veřejnou zakázku definuje zákon č. 137/2006 o veřejných zakázkách v ustanovení §7, a to tak, že za „veřejnou zakázku je považována taková zakázka, která se uskutečňuje na základě smlouvy mezi jedním nebo více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Podmínkou pro definici veřejné zakázky je tedy vznik písemné smlouvy, z níž vyplýne povinnost úplaty a jejímž předmětem bude dodávka, služba nebo stavební práce. Pokud některý z těchto znaků nebude naplněn, nejedná se o veřejnou zakázku“.²⁴

Tato definice charakterizuje určité znaky veřejné zakázky:

- *smluvní základ vztahu*: Výsledkem zadávacího řízení je vznik úplatné, písemné smlouvy mezi zadavatelem a uchazečem o veřejnou zakázku (dodavatelem);
- *úplatnost*: Pojem „úplatnost“ vymezuje, že se musí jednat o smlouvy úplatné nikoli neúplatné, např.: smlouvy darovací;
- *přechod finančních prostředků od zadavatele k dodavateli*: Jako u jiných zakázek se i zde zadavatel zavazuje zaplatit dodavateli stanovenou cenu;
- *neomezenost hodnotou veřejných zakázek*: Předchozí právní úprava stanovovala veřejnou zakázku nad 2 mil. Kč, ale nový zákon č. 137/2006 Sb., již neomezuje zadávání veřejné zakázky její předpokládanou hodnotou.

²⁴ Dostupné z: <http://www.verejna-zakazka.cz/zakon/zcast1.php>.

Veřejná zakázka je realizací veřejného projektu pro určité veřejné potřeby, z veřejných zdrojů při veřejné volbě. Jde o vztah mezi dodavatelem a zadavatelem podle daných podmínek veřejné soutěže. V prvním kroku zadavatel zkoumá možné způsoby řešení problému a vymezuje rámcové podmínky. Cílem stanovení těchto podmínek je vhodný výběr způsobu řešení, proto by měly obsahovat dostatek argumentů a informací. V ČR se tak bohužel někdy neděje a dochází k zpochybňování nebo pozastavení velkých veřejných zakázek. Vznikají diskuze a dohady, jak daný problém řešit v době, kdy už je projekt realizován.

Pokud výsledkem zkoumání rámcových podmínek je, že daný problém se bude řešit formou veřejné zakázky, zadavatel vyhlásí jednostupňovou či dvoustupňovou (pro rozsáhlé a náročné veřejné projekty) veřejnou soutěž, která musí obsahovat následující podmínky:

- definice plnění veřejné zakázky;
- místo a dobu plnění veřejné zakázky;
- podmínky pro uchazeče;
- způsob hodnocení nabídek;
- soutěžní lhůta a otevírání obálek s nabídkami (což má na starost Komise pro otevírání obálek, která kontroluje úplnost nabídky);
- lhůta pro zadávací řízení;
- doba a místo pro podávání obálek;
- údaje zadavatele – název, sídlo, telefon atd.;
- doba, kdy jde nahlédnout do dokumentů nebo doba umožňující prohlídku místa plnění veřejné zakázky;
- výše jistoty od dodavatele (ve výši 0,5% - 3% budoucího peněžního závazku);
- podmínky pro možné překročení nabídkové ceny.

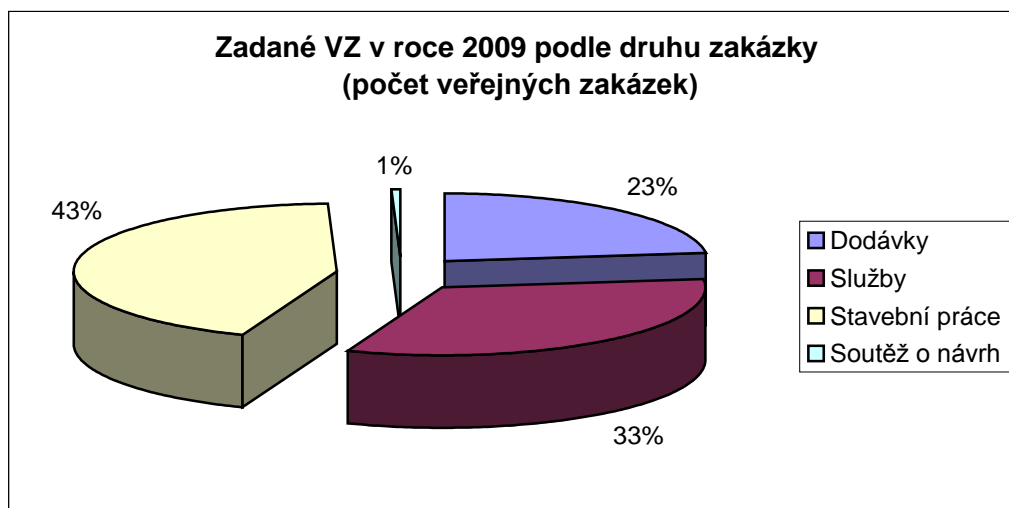
5.1. Dělení veřejných zakázek

Veřejné zakázky lze dělit podle předmětu plnění a to na veřejné zakázky na služby, dodávky a stavební práce.

- *veřejné zakázky na dodávky* (§7) = veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci (zboží), a to zejména formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu zboží nebo nájmu zboží s právem následné koupě (leasing);
- *veřejné zakázky na služby* (§8) = veřejná zakázka, která není charakterizována jako veřejná zakázka na dodávky nebo veřejná zakázka na stavební práce. V praxi často dochází ke kombinaci dodávek a služeb. Při určování druhu veřejné zakázky je rozhodující jednak účel veřejné zakázky a jednak hodnota prováděných služeb. Je-li hodnota služeb nižší, než hodnota dodávek pak jde o veřejnou zakázku na dodávky;
- *veřejné zakázky na stavební práce* (§9) = veřejná zakázka, jejímž předmětem je:
 - a) provedení stavebních prací, které se týkají některé z činností (uvedených v příloze zákona o veřejných zakázkách) jako je stavebnictví, demolice, instalatérské a truhlářské práce atd.,
 - b) provedení stavebních prací podle písmene a) a s nimi související projektová nebo inženýrská činnost, nebo
 - c) zhotovení stavby, která je výsledkem stavebních nebo montážních prací, případně i související projektové či inženýrské činnosti, a která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci.²⁵

²⁵ Dostupné z: <http://www.verejna-zakazka.cz/zakon/zcast1.php>.

Graf 4: Počet veřejných zakázek v roce 2009 dle druhu zakázky.



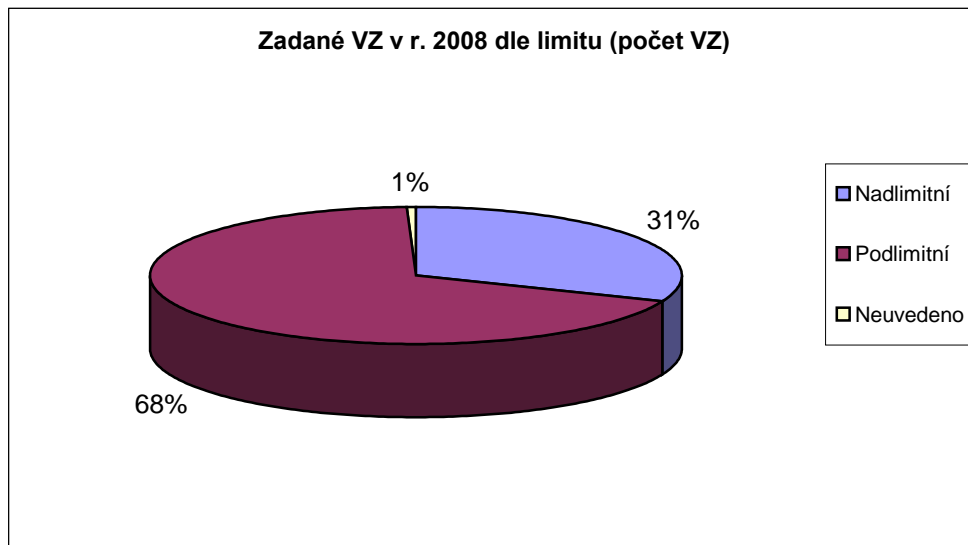
Zdroj: <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/>.

Veřejné zakázky lze také dělit podle hodnoty veřejné zakázky a to na veřejné zakázky malého rozsahu, veřejné zakázky podlimitní a veřejné zakázky nadlimitní. Určující hodnota je vždy částka bez DPH.

- *veřejné zakázky malého rozsahu* jsou limitovány do 2 mil. Kč na služby a dodávky (bez daně z přidané hodnoty). Na stavební práce je limit do 6 mil. Kč, pro všechny zadavatele (bez daně z přidané hodnoty);
- *podlimitní veřejné zakázky* jsou limitovány do 4 290 tis. Kč na služby a dodávky, je-li zadavatelem ČR a státní příspěvkové organizace. Ostatní veřejní zadavatelé mají limit do 6 607 tis. Kč. Veřejné zakázky na stavební práce jsou limitovány do 165 288 tis. Kč, pro všechny veřejné zadavatele;
- *nadlimitní veřejné zakázky* jsou všechny veřejné zakázky přesahující hodnotu limitu, který je stanoven pro podlimitní veřejné zakázky.

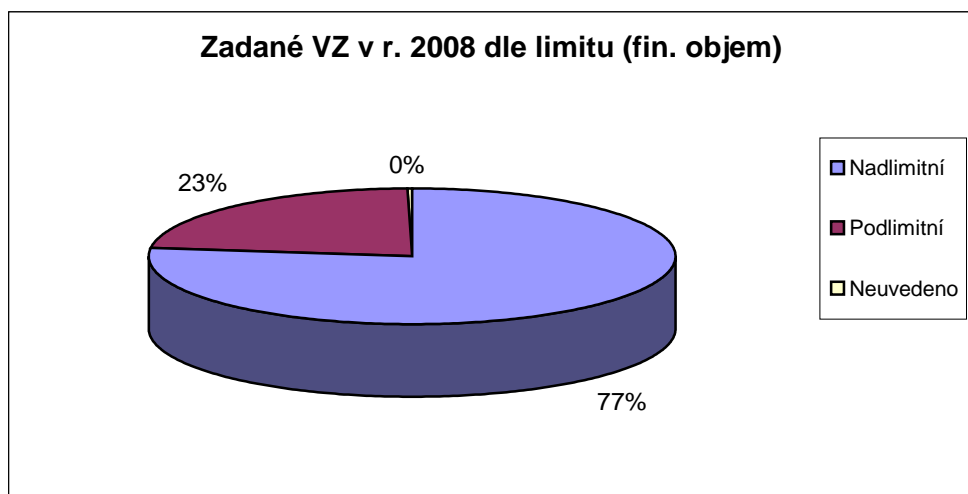
Na následujících grafech chci poukázat na opravdu velký počet podlimitních veřejných zakázek (5 562 z celkových 8 155) zadávaných v ČR, ale přesto je celkový objem vynaložených finančních prostředků na tyto zakázky (71 mld. z celkových 307 mld. Kč) podstatně nižší než u zakázek nadlimitních.

Graf 5: Počet veřejných zakázek v roce 2008 dle limitu.



Zdroj: <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/>.

Graf 6: Finanční objem vynaložený na veřejné zakázky v roce 2008 dle limitu.



Zdroj: <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/>.

6. Zhodnocení zákona o veřejných zakázkách

Zásadní změnu v úpravě zadávání veřejných zakázek přinesl vstup ČR do EU. Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek byl nahrazen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který nabyl účinnosti dne 1. května 2004. Hlavním důvodem pro změnu v legislativě byla neustálá kritika ze strany evropských institucí i nevládních organizací, protože stávající zákon dával mj. prostor pro hůře kontrolované přidělování veřejných zakázek, tudíž i nehospodárné vynakládání veřejných prostředků a korupci. Dalším důvodem pro přijetí nového zákona byl nutný soulad českého právního řádu s právem EU. Nový zákon měl tyto všechny nedostatky eliminovat. Zákon č. 40/2004 Sb., přinesl podstatnou změnu oproti předcházející úpravě, což je zavedení nových způsobů výběru smluvního partnera pro plnění veřejné zakázky, tzv. zadávacích řízení. Další úprava zákona spočívala ve striktní formulaci pravidel pro zadávání veřejných zakázek a tím omezit možnost korupce. Bohužel je ale tento zákon v některých bodech vymezen velmi nesrozumitelně, což může vést k řadě výkladových problémů a následně k obcházení zákona, byť i nechtěnému.

Zcela novým právním dokumentem upravující zadávání veřejných zakázek se stal dne 1. července 2006 zákon č. 137/2006 Sb., (dále jen Zákon), který nabyl účinnosti hlavně z důvodu zahrnutí dvou nových evropských směrnic. Zákon oproti předcházející právní úpravě nepřináší žádné zásadní koncepční změny, ale spíše jen upřesnění některých otázek, které způsobovaly výkladové obtíže a zavedení nově vzniklých institutů do obsahu Zákona.

V oblasti veřejných projektů dochází k vynakládání veřejných prostředků ve velké míře, což staví zákon o veřejných zakázkách do role jednoho z nejdůležitějších předpisů upravující veřejné investování. Pro představu uvádím celkový počet a objem zadaných veřejných zakázek za rok 2009:

- celkový počet zadaných veřejných zakázek = 9 778;
- celková cena zadaných veřejných zakázek = 299 278 569 083 Kč.²⁶

²⁶ Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>.

6.1. Předpokládaná cena veřejné zakázky

Stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky je jedním z velkých problémů celého procesu zadávání veřejných zakázek a je na ní závislý způsob zadání zakázky i její zveřejnění. Tento krok je klíčový, protože umožní například zjistit, zda předložené nabídky nejsou předražené a odpovídají stávající situaci na trhu, nebo jestli je dost finančních prostředků na realizaci dané zakázky. Při určování předpokládané ceny by měl zadavatel vycházet hlavně ze situace na trhu a z vlastních zkušeností. V případě potřeby může využít rad odborníků.

Předpokládaná cena veřejné nabídky se určí jako předpokládaná celková cena dodávky, služby nebo stavebních prací (§ 13 Zákona). Zadavatel ale nesmí předmět veřejné zakázky rozdělovat, pokud by se tak snížila předpokládaná cena veřejné zakázky pod limit stanovený pro režim veřejných zakázek v Zákoně. Pokud by byla smlouva na zakázku uzavřena na dobu neurčitou je pro stanovení předpokládané ceny rozhodující celková výše plnění za čtyři roky. Veřejnou zakázkou podlimitní je jakákoli dodávka, služba nebo stavební práce nedosahující limitu dvou milionů korun, resp. šesti milionů korun pokud se jedná o stavební práce. Pokud zadavatel stanoví předpokládanou cenu zakázky pod tento limit není nucen postupovat v souladu se Zákonem, má jen povinnost takovou zakázku zadat „transparentním a nediskriminačním způsobem“ (§6 Zákona).

Zhodnocení:

Zadavatel, jehož zjištěná předpokládaná cena zakázky nedosáhne limitu dvou milionu korun nemusí postupovat dle Zákona. To znamená, že nemusí danou zakázku zveřejňovat na centrální adrese (www.centralni-adresa.cz) ani ve věstníku EU. Pouze podléhá zásadě, aby zakázku zadal transparentním a nediskriminačním způsobem za cenu obvyklou v místě plnění. Pro dodržování tohoto kritéria by bylo tedy vhodné stanovit řešení jakým způsobem má zadavatel zjistit tuto cenu: osvědčujícím řešením je zaslání výzvy nejméně třem podnikatelům a následně výběr podnikatele, který předloží cenu nejnižší. Zákon o veřejných zakázkách umožňuje využití tzv. centrálního dodavatele.

Tento způsob zadávání s sebou nese určité administrativní náklady a není vhodný pro všechny komodity či organizační struktury zadavatelů, ale při správném použití je to transparentní nástroj vedoucí k množstevním i časovým úsporám.

6.2. Zadávací řízení

Stávající Zákon vymezuje šest typů zadávacího řízení, ale některá jde použít jen v některých případech, tedy pokud to Zákon umožňuje. Významný pokrok oproti předcházející úpravě spočívá v zavedení tzv. zjednodušeného podlimitního řízení, které se vztahuje na zakázky, jejichž předpokládaná hodnota nepřesahuje čtyři nebo dvacet milionů korun, v závislosti na druhu dodavatele. Tato úprava pomohla řešit problém, kdy zakázky menšího rozsahu (např. za 3 miliony korun) bylo nutné zadávat podle stejných pravidel jako zakázky za miliardy. To v praxi vedlo k nárůstu nákladů pro zadavatele a objevovala se snaha rozdělovat zakázky na menší celky, tak aby se do režimu Zákona vůbec nedostaly.

Dalším rozumným krokem pro zefektivnění a zjednodušení zadávání veřejných zakázek bylo zavedení formulářů pro zveřejňování oznámení zadávacího řízení, což pomohlo minimalizovat riziko nesprávného zveřejnění. Změna oproti předcházející právní úpravě maže povinnost zadavatele uveřejňovat oznámení zadání veřejné zakázky v Obchodním věstníku. Postačí pouze zveřejnění na centrální adrese.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách umožňuje tyto způsoby zadání veřejné zakázky:

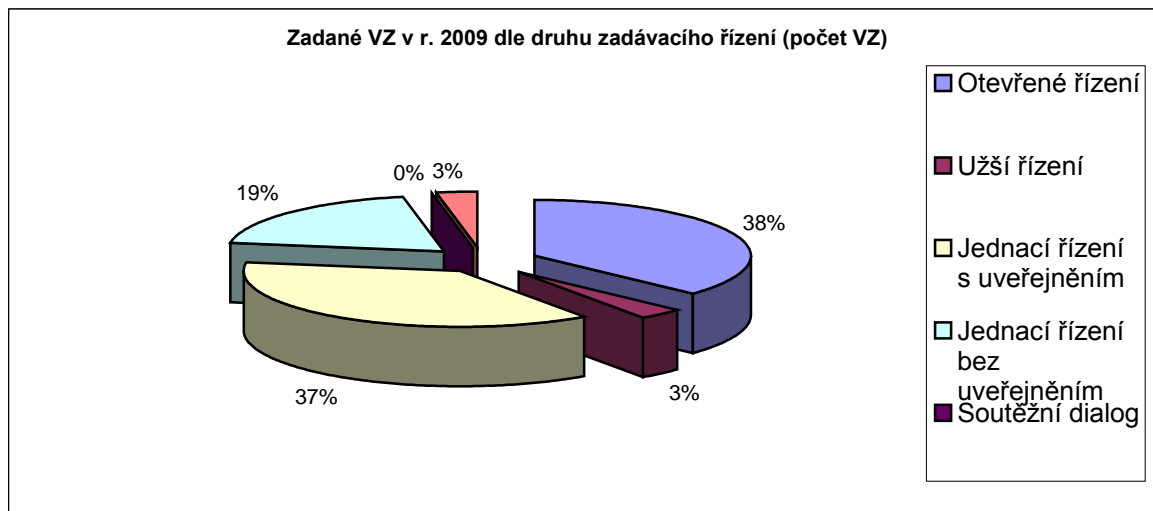
- *otevřené řízení* (§ 27), pro neomezený počet dodavatelů a nabídku může podat kterýkoli zájemce. Toto zadávací řízení je velmi podobné právní úpravě v zákoně č. 199/1994 Sb., jako obchodní veřejná soutěž;
- *užší řízení* (§ 28), kde zadavatel může omezit počet zájemců (od pěti do dvaceti včetně) o danou zakázku a nabídku mohou podat pouze zájemci, které zadavatel vybral a to v rozmezí. Tento typ zadávacího řízení vznik až po vstupu do Evropské unie a je svou podstatou podobný obchodní veřejné soutěži s předkvalifikací;
- *jednací řízení s uveřejněním* (§ 29), může zadavatel využít v případě, že v předchozím otevřeném nebo užším řízení byly podány pouze neúplné nabídky. Nabídku podávají jen vybraní zájemci (jejichž počet nesmí klesnout pod tři), které poté vyzve zadavatel k jednání, přičemž nesmí podstatným způsobem měnit předchozí zadávací podmínky;

- *jednací řízení bez uveřejnění* (§ 34), zadavatel přímo vyzve k jednání jednoho nebo více dodavatelů. Toto zadávací řízení lze použít jen při splnění některých podmínek, které jsou vymezeny v § 23 Zákona:
 - v předchozím otevřeném nebo užším řízení nebyly podány žádné nabídky nebo nabídky splňující zadávací podmínky a zadavatel tyto podmínky podstatně nezmění, nebo
 - veřejnou zakázku může z technických nebo uměleckých důvodů nebo z důvodů ochrany práv z průmyslového či jiného vlastnictví (např. autorská práva) plnit pouze konkrétní dodavatel, nebo
 - veřejnou zakázku je nezbytné zadat v naléhavém případě z důvodů krizového stavu a zakázku nelze zadat jinak;²⁷
- *soutěžní dialog* (§ 35), což je nový typ zadávacího řízení pro nejméně 3 zájemce. Vhodný je především v situaci, kdy sám zadavatel není schopen přesně stanovit způsob provedení veřejné zakázky. Zájemci nejdříve předkládají možné řešení a až po nalezení vhodného způsobu provedení veřejné zakázky, jsou vyzváni k podání konkrétních nabídek;
- *zjednodušené podlimitní řízení*, pro nejméně 5 zájemců (§ 38).

²⁷ Štička, M. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha : Transparency International - Česká republika, 2008, s. 128 .

Přehled možných druhů zadání veřejné zakázky a celkový objem veřejných zakázek zadáných v roce 2009 dle druhu zadávacího řízení uvádí následující graf.

Graf 7: Veřejné zakázky zadané v roce 2009 dle druhu zadávacího řízení.



Zdroj: <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/>.

Zhodnocení:

Zadavatel v případě užšího řízení a jednacího řízení s uveřejněním musí předem stanovit kritéria pro možné nabídky i počet zájemců, kteří se jednání budou účastnit. Problém spočívá v tom, jakým způsobem budou uchazeči vybráni. Například pokud požadavků zadavatele vyhoví 20 subjektů, ale počet zájemců pro podání nabídky je omezen např. na 10, jak správně a objektivně zadavatel zvolí daný počet zájemců? Potíž je v tom jaké rozhodující kritériemum zadavatel zvolí (které musí být zveřejněno již v oznámení zadávacího řízení), protože v této fázi nelze aplikovat kritérium, podle kterého jsou hodnoceny nabídky. Proto jako vhodné řešení se jeví los a Zákon by měl přesněji stanovit, jaká kritéria mohou zadavatelé v tento moment používat.

Dalším nedopatřením Zákona je dle mého názoru řešení hospodárnosti celého procesu, protože zadavatel musí vybrat nejméně pět kvalifikovaných zájemců, což neodpovídá účelnému vynakládání s veřejnými prostředky.

6.3. Kritéria pro zadávání veřejné zakázky

Kritéria pro zadání veřejné zakázky poměrně přesně vymezuje Zákon a musí odpovídat rozsahu, předmětu a náročnosti veřejné zakázky. Zadavatel má možnost se rozhodnout mezi ekonomickou výhodností nebo nejnižší nabídkovou cenou a volbu poté musí zveřejnit v oznámení zadávacího řízení.

Pokud zadavatel použije kritérium ekonomické výhodnosti nabídky je povinen posuzovat nabídky dle kritérií, které nejsou součástí kvalifikačních předpokladů²⁸, např. reference nebo plnění některých předpokladů atd. Tyto kritéria musí mít přiřazenou váhu již na začátku procesu v oznámení o zadávacím řízení.

Zhodnocení:

V ČR stanovení vhodných podmínek a kritérií je velmi slabou stránkou, což umožňuje, že následný proces je neobjektivní a málo strukturovaný. Praxe bohužel ukazuje, že zadavatelé často používají reference jako kritérium pro zadání veřejné zakázky, hlavně protože na to byli zvyklí řadu let díky předcházející legislativě, která to umožňovala. Tím nerespektují stávající Zákon, který vylučuje možnost použití referencí jako kritérium pro zadání veřejné zakázky. Hodnocení referencí uchazečů je poměrně složité, protože je obtížné stanovit proč je jedna reference lepší než druhá a o kolik. Vymezení Zákona pro řešení toho problému je dle mého názoru dostačující, i když v mnoha případech jsou kritéria velmi obecná a usnadňují, tak výběr neefektivní hodnotící metody. Nezbytná je důsledná kontrola ze strany příslušných orgánů a tomu odpovídající sankce.

²⁸ Zákon vymezuje základní (§ 53 Zákona), profesní (§54 Zákona), ekonomické a finanční (§55 Zákona), technické kvalifikační předpoklady (§ 56 Zákona), které jsou základem pro účast dodavatele v procesu zadávání veřejných zakázek. Základní kvalifikační předpoklady: beztrestnost, neexistence likvidačního řízení a nedoplatků atd. U každé skupiny předpokladů musí uchazeč předložit konkrétní dokumenty, které jsou vyčleněny v Zákoně.

6.4. Hodnotící komise

Po obdržení všech nabídek musí být jmenována zadavatelem hodnotící komise, která má posuzovat a hodnotit nabídky. Složení komise musí mít minimálně pět členů: 1/3 z nich musí mít odbornou způsobilost odpovídající předmětu veřejné zakázky a nejméně jeden ze členů musí být zástupcem zadavatele. V praxi se nejvíce osvědčují komise složené z co nejvíce odborníků v oboru a s minimem neodborných zástupců zadavatele. Všichni členové musí na začátku prvního zasedání podepsat prohlášení o nepodjatosti a jsou stanoveni jejich zástupci. Podjatostí se rozumí osoba, která je k veřejné zakázce nebo zájemcům podjatá, např. má vůči uchazečům osobní, pracovní vztah nebo by mohla mít osobní zájem na zadání příslušné veřejné zakázky atd. Členové komise ani jejich zástupci by neměli být osoby, u kterých by mohlo vzniknout byť jen podezření z podjatosti

Zhodnocení:

Zákon stanovuje minimální standardy odbornosti, podle kterých se vybírají členové hodnotící komise. Jak již bylo zmíněno, tak nejvhodnější komise je taková komise, která obsahuje co nejvíce odborníků v oboru, proto by Zákon měl stanovit vyšší procento odborných členů v komisi. Tento krok by určitě pomohl eliminovat dopad zájmových skupin v podobě například členů zastupitelstev.

6.5. Posouzení a hodnocení nabídek

První fází celého procesu je posuzování nabídek ze strany hodnotící komise, která kontroluje, zda doručené nabídky splňují podmínky zadávacího řízení. Pokud tomu tak není, tak je daná nabídka z procesu vyloučena o čemž musí být uchazeč informován. Následující fází je hodnocení nabídek podle kritérií stanovených zadavatelem. Nabídky jsou seřazeny od nejvýhodnější po nejméně výhodnou. Na základě doporučení komise zadavatel vybere nabídku, která nejlépe splňuje daná kritéria. Pokud se zadavatel rozhodne neakceptovat doporučení komise, musí své jednání písemně zdůvodnit.

Na konec je proces ukončen uzavřením smlouvy mezi zadavatelem a uchazečem s nejlepší nabídkou a vydáním zprávy o posouzení a hodnocení nabídek. Tento dokument je velmi důležitý, protože umožňuje přezkoumání postupů a zadání veřejné zakázky, a proto by měl být zpracován co nejpřesněji a nejpodrobněji.

Zhodnocení:

Právní úprava obsažená v Zákoně ohledně posuzování a hodnocení nabídek je dle mého názoru dostačující. Problém lze spatřovat v machinacích s přidělováním bodů jednotlivým nabídkám dle ekonomické výhodnosti a tím ovlivňovat vítězné nabídky. Tato oblast by měla být ošetřena přísnějším stanovením kritérií v rámci ekonomické výnosnosti a způsobem jakým budou tyto kritéria ohodnoceny. Doporučuje se, aby každá zpráva komise obsahovala vyjádření každého jejího člena ohledně postupu při hodnocení a výběru vítězné nabídky.

6.6. Opravné prostředky

Možní zájemci o veřejnou zakázku se mohou bránit proti nezákonnému postupu zadavatele tím, že podají námitku na daný postup. Námitky musí být doručeny zadavateli nejpozději do 15 dnů od doručení oznámení o přidělení veřejné zakázky, na které musí zadavatel do 10 dnů reagovat, buď přijetím stížnosti nebo zamítnutím s odůvodněním. Pokud není stěžovateli vyhověno má možnost podat návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Opožděné námitky se neberou v potaz a vrací se zpět.

Zadavatel po obdržení námítky nesmí po dobu 45 dní danou veřejnou zakázku zrušit ani s vítězným uchazečem uzavřít smlouvu, taková smlouva by byla neplatná. Dohled na proces zadávání veřejných zakázek vykonává ÚOHS, na jehož účet je navrhovatel (subjekt, který od zadavatele dostal sdělení, že námitkám nevyhovuje) povinen složit kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny, neméně 50 000 Kč a nejvýše 2 000 000 Kč.

Zhodnocení:

Zákon v některých ustanoveních o nápravě v procesu zadávání veřejných zakázek není příliš určitý. Například není zcela zřejmé, proti jakým konkrétním postupům zadavatelů lze podávat námitky. V souvislosti s námitkami by bylo vhodné, aby se zadavatelé s nimi vypořádali co nejpečlivěji a svá vyjádření formulovali co nejpřesněji. Zde právě nabývá na významu, jak řádně byly zpracovány veškeré dokumenty a zejména zpráva o posouzení a hodnocení nabídek. Komplikací je určitě fakt, že pokud není stěžovateli vyhoveno, ale on již nepodá návrh ÚOHS, zadavatel stejně nesmí ve lhůtě 45 dnů od obdržení námitek uzavřít smlouvu na danou veřejnou zakázku. Tato situace není určitě pro zadavatele přínosná, proto se raději rozhodne zadat zakázku na menší finanční objem subjektu bez výběrového řízení, se kterým bude moci později uzavřít smlouvu na plnění celé zakázky, což může následně vést k plýtvání s veřejnými prostředky.

6.7. Zásady při zadávání veřejných zakázek

Každý zákon by měl obsahovat určité zásady a pravidla, které by měly být použity pro jeho výklad a aplikaci. Při zadávání veřejných zakázek je velmi důležité, aby zadavatelé nakládali s finančními prostředky hospodárně a dodržovali určitá pravidla, protože se jedná o finanční prostředky z veřejných zdrojů. Část zásad je výslovně vymezena v zákoně o veřejných zakázkách v §6.

- *zásada transparentnosti:* Pojem transparentnost znamená *průhledný, přehledný* nebo *otevřený* a takový by měl být i zákon o veřejných zakázkách a tím i celý průběh zadávacího řízení tak, aby se co největší počet zájemců měl možnost zadávacího řízení účastnit. Jeho neustálá novelizace dokazuje, že je velmi obtížné vymezit jasná pravidla a kritéria jak pro hodnocení, tak pro zadávání veřejných projektů. Cílem této zásady je vypracovávat písemnou dokumentaci o všech významných úkonech a jejich řádné zdůvodnění, dále jasně vymezit kritéria nabídek v dostatečném časovém předstihu před začátkem výběrového řízení;

- *zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace*: Zadavatel je povinen praktikovat stejná pravidla a kritéria ke všem uchazečům o veřejnou zakázku a ani žádného z nich nezvýhodňovat. Veškeré podmínky a kritéria pro veřejnou zakázku musí být známy a shodné všem uchazečům, což představuje značný posun zvláště od zákona 199/1994 Sb., který umožňoval preferenci tuzemských uchazečů od zahraničních. Dle mého názoru nastává úskalí zejména při stanovování rámce kvalifikačních předpokladů, konkrétně stanovení požadavků na kvalifikaci dodavatelů.

V této oblasti často dochází k diskriminaci některých zájemců o veřejnou zakázku. Problémem je, že tato diskriminace je legální a týká se především začínajících a menších dodavatelů, kteří nejsou schopni dosáhnout stanoveného limitu. Tomuto problému napomáhá i §55 odst. 2 ZVZ: „Veřejný zadavatel je oprávněn požadovat vedle dokladů podle odstavce 1 rovněž jiné doklady prokazující splnění ekonomických, finančních a kvalifikačních předpokladů dodavatele.“²⁹, což je velmi široké pojetí pro výběr požadavků na dodavatele. V praxi jsou ale bohužel velmi často vymezeny náročné a z mého hlediska i neopodstatněné požadavky, které již na začátku řízení diskriminují některé uchazeče o veřejnou zakázku. Důležitá je proto kontrolní činnost ÚHOSu při posuzování oprávněnosti těchto požadavků zadavatele. Nicméně z rozhodovací činnosti ÚHOSu se mi i tato oblast jeví za neuspokojivě vyřešenou.

7. Konkrétní problémy současného stavu

Jedním z největších nedostatků současné situace v oblasti veřejných zakázek je bez pochyby *umělé rozdělování zakázek* na jednotlivé dílčí celky s menšími finančními objemy za účelem dostat se do malého rozsahu a tím se vyhnout vyhlášení otevřených soutěží. Veřejnou zakázkou malého rozsahu se označuje jakákoliv dodávka, nákup zboží nebo stavební práce, které nedosahují cenového limitu stanoveného zákonem o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. Tato hranice je v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby vymezena na 2 milióny Kč bez DPH a v případě veřejné zakázky na stavební práce činí 6 miliónů Kč bez DPH. Současný limit je zbytečně vysoký, a proto by hodnota měla odpovídat poměru mezi příjmy a náklady na realizaci daného projektu.

²⁹ Bošnjakovič, E a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2010, s. 64.

Jde o porovnání přínosů plynoucích z realizace otevřeného řízení (tedy poklesu ceny) a nárůstu administrativních nákladů. Společnost TIC provedla šetření v oblasti externího zajištění veřejných služeb na obecní úrovni, kde bylo zjištěno, že zakázky, které prošly otevřenou soutěží, byly v průměru o 13,5% levnější než zakázky zadávané mimo otevřené řízení. Dle mého názoru je důležité snížit hraniční částky dvou a šesti miliónů korun (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách jde opačnou cestou, neboť v případě zakázek na stavební práce zvyšuje limit pro zakázky malého rozsahu ze 2 na 6 mil. Kč.). Hlavním nedostatkem u zadávání zakázek malého rozsahu je, že nepodléhají žádným procedurálním náležitostem. V řadě případů se jedná i o zadávání z „volné ruky“, kde zadavatel je nucen dodržovat jen zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. V praxi tedy často chybí konkurenční proces (boj), který umožňuje efektivní nakládání s veřejnými prostředky a snižuje tím možnost korupčního jednání.

Alarmující je v této souvislosti i odhad, že prostřednictvím institutu zakázky malého rozsahu se v roce 2008 realizovalo téměř 30 % zakázek. Celkový objem zadávání veřejných zakázek malého rozsahu v roce 2008 je odhadován na 140 miliard korun a potenciální ztráty tedy mohou být značné.³⁰

Problémem je také *rozšiřování rozsahu prací*, které ve skutečnosti nejsou vůbec nutné pro realizaci dané veřejné zakázky a tím se samozřejmě zvedají celkové náklady. V praxi často probíhá postup, kdy zadavatelé vyhlásí výběrové řízení jen na část dodávky a vědí, že zbývající část dodávky bude zadána později stejnému subjektu, který bude realizovat první část dodávky. Možní zájemci, tak mohou úmyslně podhodnotit první část dodávky, nabídnout nejnižší cenu, aby se staly vítězi výběrového řízení. Případnou ztrátu si vynahradí z další části dodávky.

Dalším častým porušením zákona o veřejných zakázkách je *účelné nastavení kritérií*, které umožní zvýhodnit předem danou skupinu dodavatelů. Zadavatel má snahu zadat zakázku jednomu předem vybranému uchazeči a ostatní zájemci jsou diskriminováni, i když by byli schopni tuto zakázku realizovat. Často se v praxi stávají případy, kdy spolu různé firmy spolupracují a sami si organizují výběrové řízení. Výsledky kontroly od Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) ukazují, že u významného počtu soutěží je už dopředu

³⁰ Dostupné z: <http://www.transparency.cz/>.

znám vítěz. Příkladem je například alarmující hospodaření ministerstva obrany, které v roce 2004 jen u 6 % svých zakázek vyhlásilo otevřenou soutěž.³¹

Velkým nedostatkem je *nesprávné hodnocení nabídek*, kdy dochází k nevhodnému nastavení kritérií a jejich neodlišení od kvalifikace uchazečů. Velmi často se používají kritéria subjektivního charakteru, která neumožňují objektivní posouzení nabídek od zájemců o veřejnou zakázku. Není vhodné používat kritéria typu: technická vybavenost, reference, kvalifikační předpoklady, způsobilost pro realizaci zakázky atd., ale ani se nedoporučuje, aby hodnotícím kritériem byla jen nabídková cena. Opakují se případy, kdy zadavatel nepřesně specifikuje předmět zakázky a to má pak za následek neodpovídající kritéria. Uchazečům, kteří se chtějí účastnit výběrového řízení by měla být předložena jednoznačná a srozumitelná kritéria bez žádných manipulací, aby věděli co vlastně zadavatel požaduje.

S obcházením zákona a korupcí jsou v některých případech spjaty *externí poradenské firmy*, které místo toho, aby jednaly ve shodě se zákonem o veřejných zakázkách, tak spíše radí, jak zákon obejít. K tomuto nekalému jednání zneužívají svých zkušeností s obdobnými případy.

Velký problém představuje *nesnadný přístup k informacím*. V praxi existují organizace, které mají o přístupu k informacím svůj vlastní názor a to, že nejsou povinnými osobami a tudíž informace poskytovat nemusí. Jedná se především o obchodní společnosti založené nebo vlastněné samosprávou (např. teplárny, dopravní podniky atd.). Bohužel volný přístup k informacím není ze strany zákona dostatečně vynucován a to znemožňuje veřejnou kontrolu zadávaných veřejných zakázek. Jedním z důvodů neposkytování informací může být i obava, že žádost o podrobné informace by zhoršila vztahy se zadavatel a firma by v příštím výběrovém řízení nemusela být oslovena. Tyto představy bohužel v praxi mezi společnostmi kolují velmi často.

Některé další nedostatky a problémy v oblasti veřejných zakázek:

- zadávání zakázek podle neúplné nebo chybně zpracované zadávací dokumentace;
- uzavírání smluv v rozporu s výsledky soutěže;
- nevyločení uchazečů, kteří neprokázali splnění kvalifikačních předpokladů;

³¹ Výpočet je ze stránek Ministerstva obrany ČR. Zdroj: www.army.cz.

- v praxi nefungující ověřování, zda jsou uchazeči o zakázky skutečně solventní, jak fungují na trhu a zda jimi poskytované údaje jsou pravdivé.³²

8. Analýza transparentnosti trhu veřejných zakázek

TIC v roce 2006 vydala stručnou *metodiku pro analýzu transparentnosti trhu veřejných zakázek*. Tato metodika vymezuje několik ukazatelů, jejichž cílem je dokázat, že čím více veřejných zakázek prochází veřejným řízením, kterého se může zúčastnit neomezený počet dodavatelů, tím větší je tlak na efektivnost a transparentnost.

Ukazatelé:

Index transparentnosti trhu veřejných zakázek (I1)

Hodnota indexu vyjadřuje kolik procent vynaložených prostředků v rámci veřejných zakázek (dále jen VZ) v kalendářním roce prošlo přes otevřené řízení. Index lze zapsat takto:

$$I1 = (\text{Objem VZ zadaných otevřeným řízením} / \text{Celkový objem trhu VZ}) * 100^{33}$$

Index zakázek malého rozsahu (I2)

Hodnota indexu vyjadřuje kolik procent vynaložených prostředků v rámci VZ v kalendářním roce bylo zadáno v režimu tzv. zakázek malého rozsahu a mimo režim zákona o veřejných zakázkách. V druhém případě (tedy mimo režim zákona) se jedná o vojenské dodávky, jejichž zadání nemůže být z bezpečnostních důvodů realizováno přes otevřenou soutěž. Objem těchto zakázek je v průměru 6-7 procent zakázek malého rozsahu. Index lze zapsat takto:

³² Nývlt, L a kol. *Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?* . Praha : Transparency International-Česká republika, 2005, s. 82.

³³ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf.

$I2 = (\text{Objem VZ zadaný všemi typy zadávacího řízení definovaný v zákoně s výjimkou zakázek malého rozsahu} / \text{Celkový objem trhu VZ}) * 100^{34}$

Index mezinárodní otevřenosti (I3)

Hodnota indexu vyjadřuje kolik procent VZ je zadáváno ve formě nadlimitních zakázek, která musí být podle zákona uveřejněna ve Věstníku EU. V roce 2004 se v zemích EU hodnota indexu pohybovala kolem 28,8 procent. Index lze zapsat takto:

$I3 = (\text{Objem nadlimitních VZ} / \text{Celkový objem trhu VZ}) * 100^{35}$

Na základě údajů zjištěných z Informačního systému VZ, kde jsou uvedeny jednotlivé objemy VZ dle jednotlivých typů zadávacího řízení jsem provedla výpočty indexů pro ČR pro období 2001-2005. Hodnoty výsledků znázorňuje následující tabulka (údaje v %) a graf.

Tabulka 6: Ukazatele transparentnosti v letech 2001-2005.

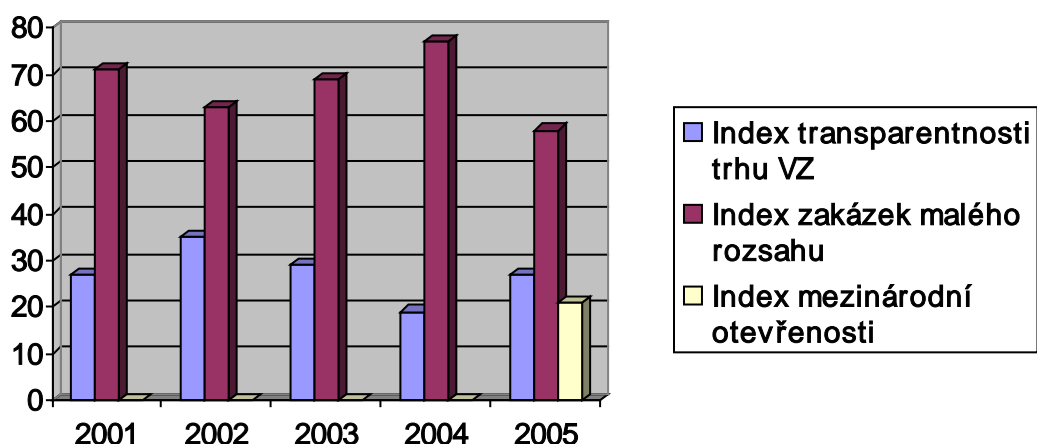
	2001	2002	2003	2004	2005
Index transparentnosti trhu VZ	27	35	29	19	27
Index zakázek malého rozsahu	71	63	69	77	58
Index mezinárodní otevřenosti	-	-	-	-	21

Zdroj: http://www.transparency.cz/pdf/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf, úprava autor.

³⁴ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf.

³⁵ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf.

Graf 8: Indikátory transparentnosti v letech 2001-2005.



Zdroj: http://www.transparency.cz/pdf/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf, úprava autor.

Z dosažených výsledků je patrné, že za období 2001 až 2005 počet VZ zadávaný přes otevřená řízení nedosáhl ani třetinu z celkového objemu VZ v daných letech. Největší pokles lze zaznamenat v roce 2004, což bylo nejspíše způsobeno změnou v legislativě o veřejných zakázkách, kdy od května 2004 nabyl účinnosti zákon č. 40/2004 Sb. Tento zákon přinesl soulad s úpravou podle EU, ale hodně zakázek bylo rozděleno a zadáváno v režii zakázek malého rozsahu (do 2 mil. Kč). V roce 2005 je již vidět patrná změna, kdy index transparentnosti trhu VZ vzrostl o 8% od roku 2004. Negativním výsledkem je počet zakázek malého rozsahu, které se pohybují vysoko nad 50%. V této oblasti nejsou zákonem definovány žádné procedurální náležitosti a dochází k obchodům z „volné ruky“, které umožňují korupční chování a brání konkurenčnímu procesu.

Index mezinárodní otevřenosti je možné počítat pouze pro rok 2005, protože do roku 2004 legislativa nadlimitní zakázky nedefinovala. Při porovnání výsledku indexu transparentnosti a indexu mezinárodní otevřenosti vynikne, že velká většina otevřených řízení je pro nadlimitní VZ.

Na závěr lze konstatovat, že transparentnost v ČR je nedostačující. Většina VZ je zadávána v režimu tzv. zakázek malého rozsahu a otevřená soutěž pokrývá jen malou část celkového trhu VZ. Kontrola v této oblasti veřejných projektů je velmi obtížná, lze proto v nich očekávat větší korupční tendence a klientelismus. V současném systému je nutné zavést:

- povinnost zadavatelů u zakázek malého rozsahu zjistit, nejméně tři nabídky;

- zvýšení objemu VZ zadávaných přes otevřené řízení;
- aktivnější kontrolu VZ, které jsou rozdělovány na menší celky;
- snížení horního limitu zakázek malého rozsahu a aktivnější kontrolní mechanismus.

8.1. Odhad míry neefektivity při nakládání s veřejnými prostředky a majetkem

Společnost TIC provedla v roce 2005 výzkum na odhad ztrát plynoucích z neefektivity a neprůhlednosti při zadávání veřejných zakázek v ČR za rok 2004. Na tento výzkum jsem se pokusila navázat a následně ukázat jak se ztráta z neefektivnosti projevila v roce 2009. Hlavním cílem tohoto průzkumu je stanovit objem veřejných finančních prostředků, které byly v jednotlivých rocích použity neekonomicky při zadávání veřejných zakázek. Data jsem použila z několika zdrojů: ze státního závěrečného účtu a dále ze statistik Českého statistického úřadu a z výročních zpráv NKÚ.

Česká republika patří k vyspělým demokratickým státům, kde je existence kontrolního systému nezbytná. NKÚ plní funkci nezávislého kontrolního orgánu, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Působení a činnost upravuje zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1.7.1993. Objektivita NKÚ je zajištěna tím, že orgán pracuje zcela samostatně a není závislý ani na moci zákonodárné či exekutivní (vládě). Do kontrolní působnosti je zakotven kolektivní princip, proto o celkové činnosti úřadu rozhodují jeho kolektivní orgány - Kolegium a senáty Úřadu. NKÚ disponuje také podrobnými statistikami. V uplynulých 17 letech své působnosti úřad zkontroloval majetek v celkové hodnotě téměř 2 700 mld. Kč, z toho se u přibližně 400 mld.Kč prokázaly nedostatky a byly zaslány oznámení v rámci oznamovací povinnosti vůči příslušným finančním úřadům. Přehled znázorňuje následující tabulka:

Tabulka 7: Finanční zhodnocení kontrolní činnosti.

Rok	NKÚ-celkem zkontrolováno v mil. Kč	Zjištěné nedostatky v mil. Kč	Zjištěné nedostatky v procentech
2009	113 585	523	0,46
2008	157 654	23	0,01
2007	226 518	259	0,11
2006	279 960	2 063	0,74
2005	353 200	5 700	1,61
2004	726 709	57 059	7,85
2003	532 717	39 592	7,43
2002	132 775	8 590	6,47
2001	159 998	38 391	23,99
2000	124 077	17 645	14,22
1999	269 747	118 282	43,85
1998	531 055	28 409	5,35
1997	205 405	62 892	30,62
1996	155 708	14 879	9,56
1995	136 417	11 617	8,52
1994	70 434	7 762	11,02
1993	53 900	1 100	2,04
Celkem	2 679 810	407 023	15,19

Zdroj: <http://www.nku.cz/vyr-zpravy/>, úprava autor.

Pod pojmem „nedostatky“ NKÚ zahrnuje případy, kdy lze ztrátu prokazatelně vyjádřit. Tyto nedostatky představují zejména přímé a nepřímé ztráty na majetku státu, ztráty při hospodaření s veřejnými rozpočty a také nedostatky při vedení účetnictví a uzavírání smluv. Jsou podkladem pro vymáhání finančních prostředků nebo vydání majetku státu. Na

základě konkrétních zjištění mohou být přijata opatření zamezující nevhodné nakládání se státním majetkem a pro vymáhání finančních prostředků. NKÚ má na základě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků oznamovací povinnost vůči územním finančním orgánům.

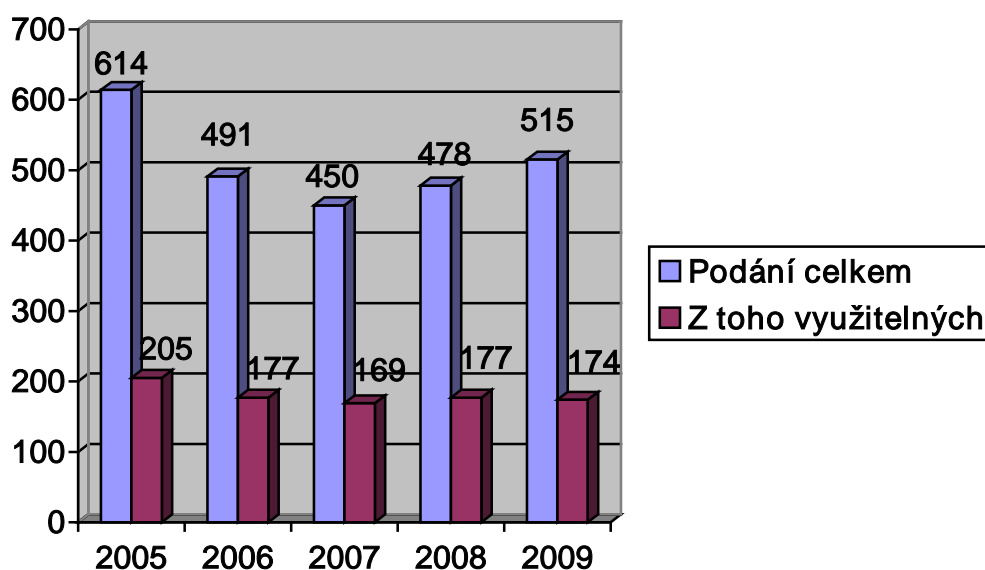
Na základě celkové hodnoty zkoumaného majetku a následně zjištěných nedostatků (viz tabulka) lze tvrdit, že průměrná míra neefektivity při hospodaření s veřejnými prostředky a majetkem je 15,19%. Dle systému národních účtů se v roce 2009 vynaložily výdaje na konečnou spotřebu (výdaje na nákup zboží a služeb) z vládních institucí v hodnotě 798 957 mil. Kč. Odhad neefektivně vynaložených prostředků z celkového objemu veřejných zdrojů, lze určit prostým součinem vypočítaného koeficientu neefektivity (15,19%) a objemu finančních prostředků, které byly vynaloženy zejména z veřejných rozpočtů na nákup zboží a služeb (798 957 mil. Kč).³⁶

Výpočet: 15,19% * 798,957 mld. Kč = 121,362 mld. Kč

Závěr: Závěry tohoto výzkumu nejsou příliš lichotivé. Dle výzkumu TIC pro rok 2004 byl vymezen celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti v hodnotě 32,4 mld. Kč. Můj výpočet pro rok 2009 zjistil, že z celkových výdajů vládních institucí na konečnou spotřebu bylo vynaloženo neefektivně odhadem 121,362 mld. Kč. Závěrem lze ale konstatovat, že míra zjištěných nedostatků z celkového objemu kontrolovaného majetku má tendenci klesat. Dalším pozitivem je růst podání od občanů a institucí. V roce NKÚ obdržel 515 písemných podání, ať už se jednalo o žádosti, či stížnosti nebo dotazy apod., což je o 7,7% více než v roce 2008. Kromě písemných podání se mnohé dotazy a žádosti uskutečnily přes telefon, emailem nebo osobně. NKÚ u všech přijatých podání musí vyhodnotit jejich možnou „využitelnost“, která se vztahuje k jejich obsahu a může sloužit jako použitelný informační zdroj pro případnou kontrolní činnost. Pro rok 2009 bylo využitelných 174 podání, což je 33,3% z celkového počtu evidovaných podání. Přehled celkového počtu podání a jejich použitelnost znázorňuje následující graf:

³⁶ Uvedená metodika pro výpočet odhadu vychází z analýzy TIC o neefektivně vynaložených veřejných zdrojů, která byla konzultována a schválena odborníky na oblast veřejných financí. Dostupné z: www.transparency.cz.

Graf 9: Přehled celkového počtu podání a jejich využitelnosti pro kontrolní činnost za roky 2005 až 2009.



Zdroj: <http://www.nku.cz/vyr-zpravy/vyrocní-zprava-nku-2009.pdf>.

9. Kontrolní systém veřejných zakázek v ČR

V rámci veřejných zakázek dochází k alokaci opravdu velkého objemu veřejných prostředků, proto tuto oblast ošetřují speciální zákony, které definují pojmy a procesy důležité při nakládání s veřejnými prostředky (zákon č. 137/2006 o veřejných zakázkách). Odhady provedené na základě veřejných rozpočtů a Informačního systému veřejných zakázek ukazují, že se objem prostředků vynakládaných na veřejné zakázky za posledních pět let pohybuje kolem 17 % HDP. Vynakládání peněžních prostředků na veřejné zakázky přináší řadu problémů, které můžeme obecně shrnout do dvou skupin. První skupinu problémů charakterizují neúčelně vynaložené výdaje na nákup veřejných zakázek. V tomto případě se jedná třeba o koupi statků, které ve skutečnosti nejsou potřebné nebo by se stávající situace dala vyřešit jiným účelnějším statkem. Druhým typem problému je korupce, která zasahuje do zadávání i realizace veřejných zakázek.

Nezbytným předpokladem pro správné fungování institutu veřejných zakázek je respektovat platné legislativní rámce a mít efektivně fungující kontrolní systém, který porušení zákona včas identifikuje a porušovatele rázně potrestá.

Kontrolní systém v ČR je vymezen hned několika kontrolními organizacemi, ale nejpodstatnější vliv mají dvě: Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).

Obě tyto organizace se značně odlišují a to hlavně z hlediska svých kompetencí. NKÚ je nezávislý kontrolní orgán, který prověřuje hospodaření na centrální úrovni, ale při zjištění nedostatků nemá pravomoc ukládat nápravné opatření. Na daný problém může jen upozornit ve svém kontrolním závěru. Oproti NKÚ je ÚOHS více specializovaný a zaměřuje se i na dodržování zákona o veřejných zakázkách a pokud zjistí jeho porušení může rozhodnout o pokutě, ale toto rozhodnutí je soudně přezkoumatelné. Ve shrnutí lze říci, že reakce na zjištění nedostatku od NKÚ je více méně dobrovolná a u ÚOHS je ve formě pokuty. Efektivní kontrola je taková kontrola, kdy došlo k poučení subjektu a ten provedl nápravná opatření, aby zabránil opětovnému porušení zákona. Pro efektivní fungování kontrolního systému je velmi důležité zavedení tzv. regresu. To v praxi znamená, že subjekt, který je za porušení zákona pokutován, by měl vyhledat a identifikovat osobu přímo zodpovědnou za vzniklý nedostatek. Následně by měla být pokuta vymáhána na dané konkrétní osobě, aby danou sankci neplatili daňoví poplatníci, jak se často stává. Například, když je pokutováno Ministerstvo zemědělství, dojde pouze k přesunu finančních prostředků z jedné kapitoly státního rozpočtu do druhé. Má tento postup udělování pokut nějaký smysl a může zamezit porušování zákona v budoucnu? Má-li být kontrolní systém v oblasti veřejných zakázek efektivní, musí kontrolované subjekty v případě pochybení, přijímat určitá opatření, která zamezí vzniku dalšího porušení zákona v budoucnu a zároveň uplatňovat regres v praxi.

TIC provedla v roce 2009 výzkum o efektivnosti kontrolního systému v ČR. Východiskem pro tuto analýzu byly nálezy NKÚ a pokuty udělené ÚOHS z období 2006 až 2008. Ve sledovaném období ÚOHS udělil každý rok kolem 80 pokut a NKÚ našel pochybení v oblasti zadávání veřejných zakázek skoro u poloviny kontrolovaných subjektů. Část organizací, u kterých jeden z kontrolovaných orgánů zjistil pochybení, byla oslovena, aby odpověděli na několik otázek v rámci povinnosti ustanovené v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Struktura poležených otázek se lišila podle toho, zda porušení odhalil NKÚ nebo ÚOHS:

Pochybení zjistil NKÚ:

1. Proč došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách?
2. Byla v souvislosti s výše uvedeným porušením zákona určena odpovědná osoba, resp. skupina osob?
3. Pokud nebyla určena zodpovědná osoba, proč k tomu nedošlo?
4. Byla uskutečněna nějaká jiná opatření, aby se zamezilo výskytu podobných případů?³⁷

Pochybení zjistil ÚHOS:

1. Proč došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách?
2. Byla v souvislosti s výše uvedeným porušením zákona určena odpovědná osoba, resp. skupina osob?
3. Pokud ano, byly vyvozeny personální důsledky? Byla od této osoby (skupiny osob) vymáhána částka, která byla předmětem sankce?
4. Pokud nebyla určena zodpovědná osoba, proč k tomu nedošlo?
5. Byla uskutečněna nějaká jiná opatření, aby se zamezilo výskytu podobných případů?³⁸

V rámci provedeného výzkumu bylo osloveno 10 subjektů, u kterých zjistil porušení zákona NKÚ, a 36 subjektů, které byly pro porušení zákona pokutovány od ÚOHS, přičemž výše pokut byla minimálně 50 000 Kč. Odpovědi poskytlo pouze 7 subjektů z první skupiny (70%) a 26 subjektů ze druhé skupiny (72%), i když se jedná o svobodný přístup k informacím. Z celkového počtu 26 subjektů, kterým byla uložena pokuta od ÚHOS a které odpověděly, pět uvedlo, že s daným rozhodnutím nesouhlasí a povedou s ÚHOS soudní spor. Zbytek dotazovaných subjektů rozhodnutí ÚHOS respektoval. Z těchto 21 organizací pouze 8 určilo zodpovědnou osobu za porušení zákona. Ne vždy se jednalo o zaměstnance, v některých případech byla za porušení zákona odpovědná externí firma, která pro zadavatele organizovala zadávací řízení.

³⁷ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf.

³⁸ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf.

Náhrada škody v různých formách byla vymáhána v 7 případech. U subjektů kontrolovaných NKÚ byla zodpovědná osoba určena pouze ve dvou ze sedmi analyzovaných případů. Důležité je taky vědět jaké opatření byla danými organizacemi přijata, aby k obdobné situaci nedocházelo. Z 21 případů kontrolovaných ÚHOS určitá opatření přijalo 9 subjektů, ze 7 případů zjištěných NKÚ tak učinily pouze 2. Nápravná opatření měla ve většině případů charakter nové vnitřní směrnice upravující zadávání veřejných zakázek. Zaznamenány byly ale i případy změny organizačního řádu či pokutu ministra.³⁹ Shrnutí zjištěných výsledků výzkumu ukazuje následující tabulka:

Tabulka 8: Shrnutí výsledků dotazování subjektů, které porušily zákon o veřejných zakázkách.

	Pochybení zjistil NKÚ	Pochybení zjistil ÚHOS
Počet získaných odpovědí	7	21 + (5*)
Určená zodpovědná osoba	2	8
% z obdržených odpovědí	28,5	38,1
Přijatá nápravná opatření	2	9
% z obdržených odpovědí	28,5	42,9
Pokuta vymáhaná nebo aplikována jiná sankce	**	7
% z obdržených odpovědí		33,3

* Počet organizací, které rozhodnutí ÚHOS napadly.

** Organizacím, které byly kontrolovány NKÚ, nebyla otázka položena neboť zde nedochází k udělení peněžitých sankcí.

Zdroj: http://www.transparency.cz/pdf/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf.

³⁹ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf, úprava autor.

Závěrem lze říci, dosažené výsledky ukazují, že kontrolní systém v České republice nefunguje dostatečně efektivně. Pouze 36% organizací na zjištění kontrolních orgánů reagovalo určením zodpovědné osoby a jen 39% přijímá nápravná opatření. Výsledky studie dále ukazují, že subjekty více reagují na kontroly ÚHOS než na kontroly NKÚ, důvodem jsou finanční sankce od ÚHOS. Obecně se však efektivnost pokut jeví jako poměrně nízká a bohužel se často stává přehazováním peněz z jedné části veřejných rozpočtů do druhé.

Navrhované doporučení:

- v případě kontrol vykonávaných NKÚ zvýšit zájem nadřízených organizací a zejména vlády o to, zda a jak se kontrolované organizace vyrovnaly se zjištěnými nálezy;
- v případě kontrol ÚHOS zajistit, aby kontrolované subjekty dodatečně reagovaly na udělené pokuty a rozhodnutí. Určitou možností je zakotvení povinnosti informovat ÚHOS o provedených opatřeních, která mají předcházet porušování zákona v budoucnu;
- rozšířit uplatňování regresu při udělování pokut ÚHOS. Řešením by mohlo být zpřísnění rozpočtových pravidel, která by tuto pokutu jednoznačně vztahovala na všechny subjekty spadající do kategorie veřejný zadavatel.⁴⁰

Výše uvedená doporučení mají pomoci při zlepšování fungování kontrolního systému a v celkové oblasti zadávání veřejných zakázek, což může ušetřit velmi významné finanční prostředky. Důležité je, aby dané kontroly měly opravdu reálné dopady na chování subjektů, kteří poruší zákon a nebyly jen všeobecně trpěnou formalitou.

⁴⁰ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/vz5_efektivnost_fungovani_kontroly_vz.pdf, úprava autor.

10. Boj proti korupci v ČR

Boj proti korupci je nesmírně složitý a dlouhodobý. Vyžaduje spolupráci jak v oblasti veřejné, tak i soukromé. Důležitá je komunikace a informovanost ve fázi prevence, odhalování i obvinění a trestání pachatelů. Korupční jednání je dosti komplikovaný a propletený proces, proto tedy i boj proti ní musí být komplexní a zasahovat do co nejvíce oblasti lidské společnosti.

Odhalování a zkoumání závažnosti korupčního činu je velmi časově i odborně složité. Korupce je vztah mezi korumpujícím a korumpovaným, oběma osobám vzniká určitá výhoda. Tedy ani jedna ze zmíněných stran nemá zájem na tom, aby čin byl řešen státními orgány. Subjektem korupčního vztahu, tedy *pachatelem* může být jak fyzická, tak právnická osoba. Odhalování korupčního jednání probíhá na základě důkazů (dokumenty, zvukové záznamy aj. – soubor důkazních prostředků je velmi široký a odvíjí se od konkrétních případů), oznámení, ale i pomocí zkušeností, které organizace získaly po dlouholeté „praxi“. Mezi příznaky korupce může patřit například neprůhledná rozhodnutí státních orgánů, náhlý zisk neodpovídající výši příjmu aj.

Dokazování trestné činnosti v oblasti korupce je obtížné, protože se musí prokázat:

- jestli se stal skutek, který odpovídá trestnému činu;
- zda je pachatelem obviněný a míru jeho zavinění;
- jaké byly jeho příčiny a okolnosti, mající vliv na daný skutek;
- důsledky a stanovení škod;
- okolnosti, které umožnily spáchání trestné činnosti.

Pomoc při odhalování a dokazování korupce můžeme spatřit v novém slovenském trestním zákoníku, který umožňuje přípustnost *provokačního jednání* při podezření na úplatkářství. Těmto policejním agentům je zajištěna beztrestnost, za účelem odhalení a zajištění pachatelů korupčních deliktů. Nové znění tohoto zákona vymezuje okolnosti, kdy podplácení a nepřímá korupce prováděná policejními agenty je považována za beztrestnou. Tento nástroj je velmi významný v boji proti korupci a hlavně při dokazování trestné postaty daného korupčního činu.

10.1. Protikorupční aktivity v ČR

ČR se vyznačuje vysokou korupční činností, která má dlouholetou tradici. V roce 1994 byl zřízen první speciální orgán pro odhalování korupce, *SPOK = Služba policie pro odhalování korupce a závažné hospodářské činnosti*.

Sestavení *Poradního sboru ministerstva vnitra pro boj s korupcí*, který byl jmenován dne 6. srpna 2010 je jedním z dalších kroků pro potírání korupce. Poradní sbor je složen jednak z odborníků státní správy (Ministerstvo vnitra, Policie ČR, Státní zastupitelství), ale také ze zástupců neziskového sektoru (Oživení, Otevřená společnost) a profesních organizací (American Chamber of Commerce, Asociace malých a středních podniků a živnostníků), jehož hlavním úkolem je především nalézání nejvhodnějších podob protikorupčních opatření, přijímání stanovisek k protikorupčním návrhům jiných subjektů a navrhování dalších protikorupčních opatření jdoucích nad rámec platné legislativy v resortu Ministerstva vnitra.

Poradní sbor se také podílel na vzniku „*protikorupčního manuálu*“ pro občany, který je veřejně dostupný na stránkách ministerstva vnitra a vysvětluje následující pojmy.

- Co je korupce?
- Proč a jak bojovat proti korupci?
- Co dělat, když po mně někdo žádá úplatek?
- Kam a jak oznamovat korupci?
- Co se bude dít po oznámení?
- Co když mám pouze podezření?
- Kdy nemusím oznamovat korupci?
- Ochrání mě zákon, když oznámím korupci? Ano!
- Co s korupcí úzce souvisí?
- Kde se mohu s korupcí v praxi potkat?
- Právní okénko.
- Užitečné kontakty.

Další protikorupční aktivitou vlády ČR bylo v březnu 2008 zavedení *protikorupční linky 199*, která v období od 19. září 2007 do 29. února 2008 zaznamenala 727 nových klientů. Provozování má na starost nevládní organizace Oživení o.s., která poskytuje všem klientům bezplatné právní poradenství a pomoc v případech, kdy se stanou svědky

protikorupčního jednání. Od zahájení dlouhodobého provozu linky dne 1. března 2008 jsou výsledky (výstupy) linky 199 následující:

Tabulka 9: Výstupy linky 199.

	Počet hovorů)	Počet nových klientů **)	Jiná cesta ***)	Počet otevřených případů (z linky199 + jinou cestou) ****)	Počet podaných trestních oznámení jménem TIC *****)
1. 3. 2008 – 31.12.2008	1 500	435	184	29 + 27	6
1. 1. 2009 – 31.12.2009	2 000	459	240	38 + 58	4
1. 1. 2010 – 30. 6. 2010	1 200	227	197	11 + 9	3

*) Počet hovorů, které vyřizovali operátoři linky 199.

***) Počet nových klientů linky 199, tedy klientů, kteří se v daném období obrátili na protikorupční linku 199 vůbec poprvé a během hovoru byl v jejich případě identifikován korupční prvek.

****) Počet klientů, kteří se na TIC obrátili jinou cestou (eMilem, osobní návštěvou, telefonicky na linku TIC,...), a to z toho důvodu, že TIC provozuje linku 199.

*****) Počet otevřených případů, jejichž závažnost vyžadovala aktivní zásah TIC.

*****) Počet trestních oznámení podaných ve sledovaném období přímo jménem TIC.

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>.

Oblasti, které jsou podle volajících nejvíce postižené korupcí se dlouhodobě nemění. Jedná se hlavně o instituce: Policie ČR, stavební věci, veřejné zakázky, státní zastupitelství, úředníci územních orgánů finanční správy.

Důležitým krokem v boji proti korupci bylo schválení, dne 5. ledna 2011, *Strategie vlády v boji proti korupci* na období let 2011 a 2012 (dále jen Strategie), která navázala na Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. Předkládaná Strategie vychází primárně z Programového prohlášení vlády a Koaliční smlouvy. Obsahuje však i řadu dalších úkolů či opatření, které vyplývají z potřeby odstranit nedostatky současné právní úpravy či dosavadní

praxe, resp. z návrhů nestátních neziskových organizací. Opatření, která jsou pro vládu prioritní a na něž bude kladen největší důraz:

- novela zákona o veřejných zakázkách;
- přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy;
- zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů;
- úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společnostmi s majetkovou účastí státu;
- posílení kontrolních pravomocí NKÚ ve vztahu k územním samosprávným celkům;
- pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy;
- zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím;
- posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci;
- předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob;
- posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů;
- analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání.⁴¹

10.2. Strategie zaměřená na veřejné zakázky

Korupce ve veřejných zakázkách představuje velký problém a to především v aplikaci současné legislativy upravující zadávání veřejných zakázek (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Jde zejména o nedostatečnou transparentnost, manipulaci s předmětem zadávacího řízení, kvalifikační podmínky a další oblasti zvyšující střet zájmů a riziko korupce a nevhodného nakládání s veřejnými prostředky. Boj proti korupci je jednou z priorit dnešní vlády. Hlavním krokem bylo navržení opatření pro potírání korupce, které je shrnuto v následujícím textu této kapitoly.

⁴¹ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>

Legislativní opatření:⁴²

1. Změna zákona o veřejných zakázkách

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Spolugestor: Ministerstvo vnitra, ÚOHS

Termín: 30. červen 2011

Indikátor plnění: předložit vládě návrh novely zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (v termínu 31. března 2011 bude návrh zaslán do mezirezortního připomínkového řízení), v níž budou řešeny zejména následující okruhy problémů tak, aby:

- se veřejných zakázek směly účastnit pouze subjekty, které prokáží dostatečně celou svou vlastnickou strukturu a/nebo ovládací strukturu;
- byly veškeré údaje o veřejné zakázce povinně evidovány a archivovány v elektronické podobě tak, aby byly zveřejňovány na internetu, a to včetně zadávací dokumentace, váhy rozhodovacích kritérií, průběhu výběrového řízení, smluv a jejich dodatků, vystavených faktur, jména zadavatele a členů hodnotící komise;
- obsah smluvních ujednání na základě zákona o veřejných zakázkách byl zveřejněn;
- byly sníženy limity pro povinné vypsání veřejných zakázek na 1 milión, resp. na 3 milióny Kč a v návaznosti na tuto změnu byla upravena pravidla pro podlimitní veřejné zakázky a celková koncepce dohledu nad dodržováním zákona ze strany ÚOHS;
- složení výběrových komisí bylo určováno losem; přičemž výběr okruhu osob, z nichž se bude losovat, byl založen na kritériích odbornosti a nezávislosti;
- bylo zamezeno účasti na veřejných zakázkách subjektům, které nedodržují právní předpisy vztahující se k zadávání veřejných zakázek;
- byla zakotvena povinnost využívat elektronická tržiště pro vybrané subjekty a komodity;
- byla zakotvena povinnost ve vhodných případech využívat elektronické aukce;

⁴² Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>

- bylo důsledně postihováno použití omezujících a diskriminačních kvalifikačních požadavků;
- byly zohledňovány a v kontrolních procesech respektovány principy 3E (hospodárnost, účelnost a efektivnost), čímž by se zabránilo „ohýbání“ zákona prostřednictvím příliš úzkého vymezení předmětu plnění a volbou nevhodné struktury hodnotícího kritéria;
- povinná oponentní řízení byla u větších zakázek nutnou podmínkou pro vypsání výběrového řízení;
- u staveb dopravní infrastruktury byla zavedena povinnost používat otevřená řízení a soutěžit pouze na základě ceny;
- byla omezena možnost aplikace užších řízení;
- u velkých zakázek (např. nad 100 mil. Kč) byla zavedena povinnost identifikovat alespoň pět firem, které se mohou do tendru přihlásit. V případě specializovaných oblastí, kde není možné identifikovat pět firem, stanovit povinnost vysvětlení, proč je toto omezení relevantní;
- byla vyjasněna situace ohledně projektů Public Private Partnership (dále jen PPP) – otázka existence koncesního zákona versus vznik samostatných sektorových předpisů (zákaz provádění oponentur firmami, které podnikají v oblasti organizací koncesních řízení);
- mohl být vykonáván cenový audit ze strany Ministerstva financí u zakázek s předpokládanou vysokou hodnotou;
- byla zesílena povinnost používat elektronické nástroje pro zadávání veřejných zakázek, které zajistí podporu celého životního cyklu veřejné zakázky a omezí možnou manipulaci;
- uchazeč, který se dopustil bid riggingu, byl zapsán do Rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek;
- byla zakotvena povinnost členů hodnotících komisí podepsat prohlášení vylučující střet zájmů ve smyslu zákona o střetu zájmů;
- byla zavedena povinnost odůvodnit použití kvalifikačních a hodnotících kritérií;
- byl zrušen souběh veřejného a sektorového zadavatele;

- byla zavedena povinnost zrušit zadávací řízení při obdržení pouze jedné nabídky;
- byla zavedena povinnost zveřejňovat smlouvy včetně dodatků a skutečná celková cena za realizaci;
- byly doplněny obchodní podmínky o práva zadavatele odstoupit od smlouvy;
- byl omezen institut důvěrných informací;
- bylo omezeno používání užšího řízení;
- byla zavedena povinnost zajistit splnění kvalifikace alespoň počtem dodavatelů zajišťující řádnou hospodářskou soutěž.

Protikorupční efekt: Zavedení procesních protikorupčních prvků do procesu přípravy a hodnocení veřejné zakázky, zvýšení transparentnosti a informační povinnosti a poskytnutí nástrojů umožňujících vymahatelnost sankcí.

2. Využívání centrálních nákupů

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Termíny - indikátory plnění:

- 31. březen 2011 – předložit vládě analýzu možnosti závazku vlády a podřízených organizací realizovat na vybrané komodity výrobků a služeb tzv. centrální nákupy v souladu se zákonem o veřejných zakázkách (využití institutu centrálního zadavatele), se stanovením limitu vlastních dodávek uchazeče jako kvalifikační, popř. hodnotící kritérium pro účast ve veřejné zakázce v jednotlivých komoditách;
- 30. červen 2011 – na základě zpracované analýzy předložit vládě ke schválení usnesení týkající se realizace centrálních nákupů (zejména jak postupovat v této záležitosti dále). Součástí usnesení vlády bude i doporučení ostatním veřejným zadavatelům (zejména územním samosprávám), aby se připojili k centrálnímu nákupu na vybrané komodity;

Protikorupční efekt: Úspora veřejných zdrojů a transparentnost procesů centrálních nákupů, neboť celý proces neumožňuje přizpůsobování zadání dílčím požadavkům jednotlivých zadavatelů.

3. Úprava centrální adresy

Gestor: Ministerstvo vnitra

Spolugestor: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo financí

Termíny - indikátory plnění:

- 31. prosinec 2010 - předložit vládě návrh legislativní úpravy, směřující k zavedení maximální transparentnosti při nakládání s majetkem státu a územních samospráv a při realizaci veškerých výdajů z veřejných rozpočtů;
- 30. červen 2011 - na základě těchto změn připravit takové řešení, aby na jednom místě byly zveřejňovány veškeré informace týkající se prodeje a pronájmů majetku státu nebo územních samospráv, veškeré údaje o veřejných zakázkách veřejných zadavatelů a poskytnuté dotace a granty. Současně navrhnout příslušné legislativní změny, které stanoví povinnost zveřejňovat údaje na Centrální adrese pro všechny veřejné zadavatele a orgány veřejné moci.

Protikorupční efekt: Soustředění údajů do jednoho místa, čímž dojde ke zvýšení transparentnosti při dispozicích majetkem státu a územních samospráv.

4. Úpravy zákonů pro oblast dotací a grantů

Gestor: Ministerstvo financí

Spolugestor: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu

Termíny - indikátory plnění:

- 30. červen 2011 - předložit vládě návrh legislativních změn týkajících se poskytování dotací a grantů ze státního rozpočtu se stanovením obdobných principů jako u veřejných zakázek [obsahujících např. následující principy - uchazeč o dotaci nebo grant bude povinen zveřejnit veškeré informace o své vlastnické, resp. ovládací (organizační) struktuře a osobách jednajících jeho jménem a veškeré údaje o dotačním a grantovém řízení včetně smluvní dokumentace budou zveřejňovány];
- 30. červen 2012 - předložit vládě návrh na obdobnou úpravu zákonů pro oblast dotací, grantů a darů z rozpočtů územních samospráv s tím, aby došlo k minimálnímu administrativnímu zatížení dotčených subjektů.

Protikorupční efekt: Zvýšení transparentnosti a informační povinnosti.

Nelegislativní opatření:⁴³

1. Zpracování katalogu vzorové dokumentace

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Spolugestor: Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu

Termín: 31. prosinec 2011

Indikátor plnění: zpracovat katalog vzorových zadávacích dokumentací a vytvořit databáze obvyklých cen standardizovaných komodit, případně zpracovat seznam standardních kvalifikačních kritérií.

Protikorupční efekt: Zamezení možnosti změn zadávacích kritérií.

2. Předkládání výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v ČR

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Termín: každoročně do 31. května následujícího kalendářního roku

Indikátor plnění: zpracovat a vládě předložit „Zprávu o stavu veřejných zakázek v České republice“ obsahující popis fungování systému prostřednictvím vybraného setu indikátorů (např. průměrný počet získaných nabídek, procento prostředků alokovaných prostřednictvím institutu zakázek malého rozsahu atd.); na jejím základě bude možné vyhodnocovat dopady uskutečněných kroků. Tyto indikátory zveřejňovat i na úrovni jednotlivých rezortů, krajů, případně obcí a významnějších státních organizací.

Protikorupční efekt: Vyšší informovanost veřejnosti. Zavedení možnosti vyhodnocení protikorupčního působení dosud přijatých opatření.

⁴³ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>.

Hlavní cíl Strategie vlády ČR v boji proti korupci je zaměřen na postupné přijímání jednotlivých opatření snižující korupční příležitosti, a to jak prostřednictvím vyváženého poměru prevence a represe, tak i díky zprůhledňování příslušných procesů.

10.3. Postih korupce v českém trestním právu

Korupce jako pojem není v českém právu definován, ale existuje zde řada korupčního jednání v soukromém i veřejném právu. Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) vystihuje korupci především pomocí trestných činů přijetí úplatku a vymezuje některé další klíčové pojmy, například „úplatek“. Nejčastěji lze nalézt korupční prvek v trestním činu korupčního charakteru, jako je:

- § 331 - přijímání úplatku;
- § 332 – podplácení;
- § 333 - nepřímé úplatkářství;
- § 329 - zneužívání pravomoci úřední osoby;
- § 330 - maření úkolů úřední osoby z nedbalosti;
- § 226 - pletichy v insolvenčním řízení;
- § 255 - zneužívání informací a postavení v obchodním styku;
- § 256 - sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě;
- § 257 - pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži;
- § 258 - pletichy při veřejné dražbě.

Zákony souvisejí s korupční problematikou:

- 159/2006 Sb., o střetu zájmů;
- 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách;
- 182/2006 Sb., insolvenční zákon;

- 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím;
- 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy
- 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád);
- 500/2004 Sb., správní řád;
- 40/2009 Sb., Trestní zákon;
- 40/1964 Sb., Občanský zákoník;
- 513/1991 Sb., Obchodní zákoník; .

10.4. Protikorupční opatření v oblasti veřejných zakázek

Veřejné zakázky představují významnou oblast, kde se alokují veřejné zdroje. V současné době veřejné zakázky „pohlcují“ přibližně 17 % veřejného HDP.⁴⁴ To stanovuje otázku, jak efektivně, hospodárně a účelně jsou zdroje využívány. Podle názorů nejen občanů, je korupcí nejvíce zasaženo právě hodnocení a zadávání veřejných zakázek. ČR trpí především neprůhledností, což vede k velkým ztrátám veřejných prostředků a bohužel až velmi často jsou případy, kdy externí audit zjistí pochybení při zadávání veřejných zakázek. Proto je důležité umožnit otevřenost procesu a tím zvýšit důvěryhodnost vůči institucím a jejich nakládáním s veřejnými prostředky „z našich daní“. Transparentnost je jedním ze základních principů, který může pomoci preventivně bránit například před tím, aby veřejné zakázky nebyly předražené a jejich kvalita odpovídala požadavkům zadavatele. Tento princip umožňuje větší kontrolu a tím přináší i větší odpovědnost pro osobu, která hospodaří s veřejnými penězi. Transparentnost je velmi promítaný princip. Problémem ale je, že i když se o tomto principu mluví často, není pro jeho dosažení vynaloženo dostatečné úsilí. Dodržování principu transparentnosti je důležité i v případech, kdy se dostane do rozporu s efektivitou či úsporností a to v celém procesu veřejných zakázek (od plánování až po realizaci a kontrolu celého projektu). Důležité je zprůhlednit i obchod se zahraničím. Německo pro dodržení tohoto principu zavedlo zákaz používání zahraničních účtů pro veškeré finanční transakce politických stran. Peněžní toky se musí uskutečňovat přes domácí konta. Rakouská vláda se k zahraničnímu obchodu staví také velmi přísně. Každá osoba provádějící obchod se zahraničním veřejným činitelem musí ve formuláři uvést čestné

⁴⁴ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>.

prohlášení, že při daném obchodu nedošlo ke korupčním praktikám, uplácení. Významná právní úprava řešící tuto problematiku je Zákon o zahraničních korupčních praktikách, který byl přijat jako nástroj umožňující dohled nad úředníky v USA a nařizuje, že veškeré transakce se zahraničím musí být oznámeny speciální komisi, ať proběhnou jakoukoli formou, v hotovosti, poštou či telegraficky. Občanskoprávní a trestně právní sankce za porušení těchto předpisů jsou: společnosti může být udělena pokuta až do výše 2 mil. dolarů a jednotlivci až 100 tisíc dolarů, a to současně s trestem odnětí svobody na dobu až pět let.

Důležité je především průhlednost rozhodovacích mechanismů a proto by bylo vhodné zveřejňovat konkrétní hlasování komise při výběru vhodného dodavatele. Zatím lze zjistit jen poměr hlasů, ale ne komu jednotlivý členové komise dali svůj hlas, což by ale určitě pomohlo zjistit možnou korupci a z toho vyvodit důsledky pro konkrétní osoby.

1. Přístup k informacím

Volný přístup k informacím je nezbytnou součástí celého systému zadávání veřejných zakázek. Každý subjekt by měl mít možnost sledovat informace jak o průběhu zadávání, tak i o konečných výsledcích a jednotlivých krocích zadavatele. Všechna dokumentace z procesu zadávání i výběru zájemce, by měla být podle zákona č. 106/1999 o svobodném přístupu k informacím, veřejně dostupná. Ale velmi často jsou důležité informace zatajovány hlavně pod záminkou, že se jedná o obchodní tajemství. Důležité je také zaměření na přehlednost v poskytování informací, protože existuje dostatek příkladů nepřehledných internetových stránek, kde nalézt žádané informace jde opravdu jen stěží. Veškeré informace a smlouvy o veřejných zakázkách by měli být přístupné na internetu v elektronické podobě s jednoduchým a přehledným vyhledáváním. Nejnovější zákon zabývající se touto problematikou zadávání veřejných zakázek je zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tento zákon definuje mimo jiné informační systém o veřejných zakázkách, jehož účelem je:

- uveřejňování informací o veřejných zakázkách pomocí systému ISVS;
- vést seznam kvalifikovaných dodavatelů;
- vést seznam certifikovaných dodavatelů;
- poskytnout statistické výstupy o veřejných zakázkách;
- vést rejstřík koncesních smluv;

- poskytovat kvalifikace a číselníky.⁴⁵

Dalším velmi žádoucím aspektem je zapojování veřejnosti do procesu plánování a přípravy veřejných zakázek. Bohužel, ale v českém prostředí zatím převládá nabídkový přístup k veřejným zakázkám, který absolutizuje roli zadavatelů (politiků), proti žádoucímu přístupu poptávkovému, který by více zohlednil skutečné potřeby občanů a zapojil je do jejich plánování.⁴⁶

2. Černé listy

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách zatím neobsahuje mechanismy, které by umožnily vyloučení „nedůvěryhodných“ subjektů z procesu zadávání veřejných zakázek. Platná právní úprava sice zahrnuje seznam kvalifikovaných dodavatelů, což je přínosné opatření, ale je směřováno jen k povinnostem zadavatele a opatření směrem k uchazečům zatím chybí.

Jedním z možných řešení se jeví tzv. černé listiny. Jedná se o seznam, který uveřejňuje firmy s korupčním jednáním, což pomáhá státu připouštět do soutěže jen subjekty, kteří hrají podle pravidel. Důležitým úkolem tohoto nástroje je zprůhlednit trh a zadávání veřejných zakázek. „Černé listiny“ přijaly už některé členské státy EU, ale ČR k tomuto kroku ještě nedošla.

TIC v červnu 2007 realizovala průzkum mezi zadavateli a dodavateli, kteří se pohybují v oblasti veřejných zakázek. Výzkumu se zúčastnily střední (50-250 zaměstnanců) a velké (nad 250 zaměstnanců) firmy na straně dodavatelů. Zadavatelé byli instituce organizující výběrové řízení.

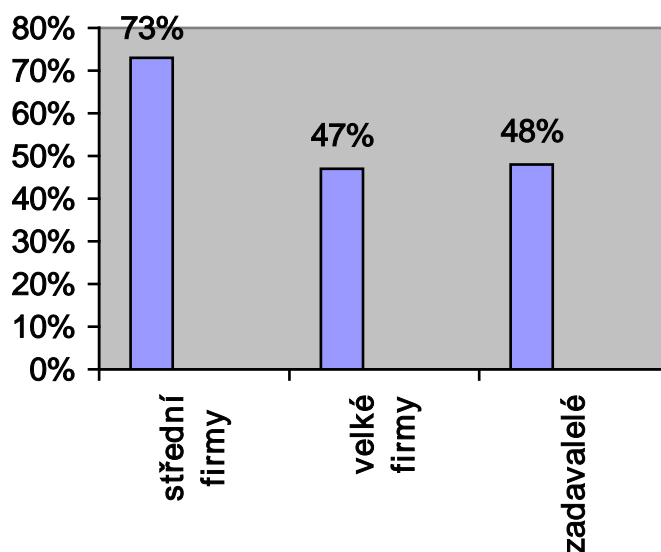
Průzkum ukazuje, že většina firem (69 %) souhlasí s monitoringem veřejných soutěží třetím, nezávislým subjektem. Častěji souhlasí střední firmy (73 %) než větší nad 250 zaměstnanců (47 %). V případě zadavatelů souhlasí s monitoringem necelá polovina (48 %) zadavatelů. Monitoring veřejných soutěží by měl začít současně na centrální i komunální úrovni. V případě volby mezi nimi pak spíše na centrální úrovni u větších zakázek. Výrazná většina firem (81 %) i zadavatelů (95 %) je pro zavedení seznamu firem v minulosti

⁴⁵ Dostupné z: <http://www.verejna-zakazka.cz/isvz/>

⁴⁶ Ochrana, F. *Veřejné zakázky - Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru*. Praha : Ekopress, 2004, s. 56.

odsouzených za korupční jednání (nižší souhlas u velkých firem - 68 %). Respondenti se vyslovili proti zavedení seznamu firem s evidencí společností pouze na základě závažných podezření na korupční jednání (68 % firem proti, zadavatelé 54 %).⁴⁷ Procentní počet odpovědí „Souhlasím“ (na otázku: Souhlasíte s monitorováním veřejných soutěží?) demonstruje následující graf.

Graf 10: Souhlasíte s monitorováním veřejných soutěží?



Zdroj: <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2939>, úprava autor.

Závěrem lze říci, že 4/5 dotázaných souhlasí se zavedením seznamu „Černých listin“, které pomohou s bojem proti korupci a mohli by být účinným nástrojem v boji proti uchazečům používající korupční metody. Dohled nad zadáváním a hodnocením veřejných zakázek by měl mít nezávislý subjekt, s čímž souhlasí naprostá většina respondentů.

3. Pakt integrity

Pakt integrity je smlouva, kde všichni účastníci veřejných zakázek (dodavatelé, zadavatelé, poradci atd.) slibují, že se nebudou účastnit korupčního jednání ani jiných praktik, které by mohly ovlivnit rozhodování v rámci veřejné zakázky. Tato smlouva také schvaluje tzv. veřejného svědka, který má za úkol celý proces kontrolovat a podávat zprávy v případě

⁴⁷ Dostupné z: <http://www.transparency.cz/>.

nesrovnalostí. Pakt integrity se vypracovává na každý veřejný projekt a od dané zakázky se také odvíjí příslušné sankce a postihy. V ČR je důležité zavedení podmínek (účinných postihů, při porušení smlouvy), které umožní efektivní fungování paktu integrity.

4. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů

Whistleblowing slouží k upozornění na nekalé praktiky na pracovišti a umožňuje předejít negativním důsledkům. V ČR je tento pojem takřka neznámý. Osobě, která oznámí nekalé jednání v organizaci, v které působí nebo dříve působila se v anglickém jazyce říká whistleblower. V češtině se často používá termín oznamovatel. Zpravidla se jedná o zaměstnance, kteří v rámci své práce zjistí, že došlo k nějakému nekalému jednání nebo vědí o informacích, které poškozují či ohrožují veřejný zájem. Whistleblowing vyžaduje velké odhodlání, protože oznamovatel se tak vystavuje možné pomstě ze strany organizace, ve které pracuje či ze strany spolupracovníků a to hlavně šikany či dokonce rozvázání pracovního poměru.

Jedním z hlavních faktorů pro efektivní fungování whistleblowingu je existence jasně předepsaných a určených mechanismů, které může oznamovatel využívat a které mu poskytnou dostatečnou ochranu proti odplatě ze strany zaměstnavatele nebo spolupracovníků. Dalším nutným opatřením je jistota, že bude oznámení vyslyšeno a daná věc se prošetří. Proto by pravidla whistleblowingu měla být komplexně zachycena v právním rámci ČR. V současnosti existuje řada mezinárodních úmluv, které ukládají povinnost zavést opatření na ochranu oznamovatelů, ale jen málo států má efektivní a fungující právní úpravu zabývající se touto problematikou. Za nejlépe fungující zákon je považován Public Interest Disclosure Act ve Velké Británii obsahující tři úrovně ochrany oznamovatelů (whistleblowerů), kteří se mohou obrátit buď přímo na organizaci, ve které působí nebo na kontrolní orgány a nebo např. na poslance, policii, média, neziskové organizace atd.

Doporučené zásady Transparency International pro právní úpravu whistleblowingu:

Whistleblowers (oznamovatelé) mohou hrát zásadní roli při odhalování podvodů, nekalého jednání, špatného hospodaření a korupce. Jejich úsilí pomáhá chránit životy, bránit lidská práva a prosazovat uplatňování zákonů. V zájmu ochrany veřejného blaha oznamovatelé mnohdy podstupují značná osobní rizika. Mohou jim hrozit postihy ze strany

zaměstnavatele nebo propuštění, zaměstnavatel na ně může podat soudní žalobu za porušení mlčenlivosti nebo pro pomluvu (nebo jim může žalobou vyhrožovat) a mohou být rovněž vystaveni trestnímu stíhání. V krajních případech jim může hrozit fyzické nebezpečí.

TIC chce přispět k podpoře oznamování a k zajištění účinné ochrany oznamovatelů prostřednictvím návrhu zásad, které by měly být zohledněny v právních úpravách whistleblowingu. Tyto zásady byly vytvořeny s podporou odborníků z celého světa⁴⁸ a zohledňují zkušenosti ze zemí s existující právní úpravou whistleblowingu. Jejich záměrem je představit hlavní zásady, jejichž konkrétní podoba by měla být uzpůsobena podle specifických podmínek každé země a potřeb jejího právního rámce.

Vymezení pojmu (definice)

- *Whistleblowing* – proces odhalení nekalého jednání v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám nebo institucím, které by měly být schopné zakročit.

Hlavní zásady

- *oznamovací proces a poskytování informací* – právní úprava whistleblowingu by měla umožňovat a podporovat oznamování a poskytování informací, které mohou pomoci odvrátit vznik škody a postihovat způsobené škody;
- *ochrana oznamovatele* – právní úprava by měla oznamovatelům poskytovat pevnou a ucelenou ochranu, zajišťovat jejich práva a umožňovat tak bezpečnou alternativu k mlčení o nekalém jednání.

Rozsah působnosti

- *široké vymezení předmětu úpravy* – právní úprava by se měla vztahovat na oznámení týkající se nekalého jednání, mimo jiné trestných činů, porušení zákonných povinností, justičních omylů, ohrožení zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, a rovněž snah o zastírání jakéhokoli uvedeného typu jednání;

⁴⁸ Zejména následující osoby a organizace: Canadians for Accountability, členové sekretariátu Parlamentního shromáždění Rady Evropy (PACE) a Skupiny států proti korupci (GRECO), European Federation of Journalists, Federal Accountability Initiative for Reform (Kanada), Government Accountability Project (USA), Integrity Line (Švýcarsko), Mezinárodní obchodní komora (Výbor proti korupci), National Whistleblower Center (USA), Open Democracy Advice Centre (Jižní Afrika), Project on Government Oversight (USA), Public Concern at Work (Velká Británie), Risk Communication Concepts (Německo), Whistleblower Network Germany.

- *široké vymezení působnosti* – právní úprava by se měla vztahovat na všechny osoby, kterým hrozí odvetná opatření, včetně zaměstnanců ve veřejném i soukromém sektoru a osob, které nejsou v tradičním zaměstnaneckém poměru (např. poradci, dodavatelé, stážisté, dobrovolníci, dočasní pracovníci, bývalí zaměstnanci, uchazeči o práci a další). Pro účely ochrany by se rovněž měla právní úprava vztahovat na osoby, které se o podání oznámení pokusily nebo jsou z něj podezřívány, na osoby dodávající podpůrné informace a na veškeré osoby v blízkém vztahu k oznamovateli;
- *požadavek na jednání v dobré víře ve smyslu upřímného přesvědčení* – právní úprava by se měla vztahovat na oznámení učiněná v dobré víře. Oznámení v dobré víře by mělo být vymezeno jako upřímné přesvědčení o tom, že poskytnutá informace je v době podání oznámení pravdivá. Právní úprava by neměla chránit úmyslně nepravdivá oznámení a měla by umožňovat řešení takovýchto případů prostřednictvím obvyklých mechanismů pracovního, občanského a trestního práva.

Postupy oznamování a odhalování nekalých praktik

- *podpora vnitřních oznamovacích mechanismů* – právní úprava by měla podporovat zavádění a využívání vnitřních oznamovacích systémů, které jsou bezpečné, snadno přístupné a zajišťují pečlivé, včasné a nezávislé vyšetření nahlášených podnětů. Účinné vnitřní oznamovací systémy by měly obsahovat vynucovací mechanismy a mechanismy umožňující další sledování a šetření;⁴⁹
- *usnadnění přístupu k externím oznamovacím mechanismům* – právní úprava by měla vždy umožňovat snadné podání oznámení externímu orgánu, například kontrolním orgánům, zákonodárným orgánům, médiím a organizacím občanské společnosti. V případě, že existuje rozdílná úprava přístupu k těmto kanálům, podání oznámení by mělo být možné na základě pouhého podezření a nemělo by být zatížené důkazním břemenem;
- *národní bezpečnost* – v případě, kdy se oznámení dotýká záležitostí národní bezpečnosti, mohou být přijata doplňující bezpečnostní opatření upravující postupy oznamování, které maximalizují možnost úspěšného vnitřního prošetření a řešení a zabrání zbytečnému vnějšímu zveřejnění;

⁴⁹ Návod k zavádění a provozování vnitřních oznamovacích systémů viz *PAS Code of practice for Whistleblowing arrangements*, British Standards Institute, 2008.

- *zapojení oznamovatele* – právní úprava by měla na oznamovatele pohlížet jako na aktivního a nezbytného účastníka při řešení problému. Oznamovatel by měl být informován o jakýchkoli podniknutých krocích a výsledcích svého oznámení a měl by mít reálnou možnost do procesu přispět;
- *systém odměňování* – V závislosti na místních podmínkách by se mělo zvážit, zda není vhodné přijmout další opatření podporující oznamování, například systém odměn nebo systém založený na zásadě Qui Tam, která umožňuje oznamovateli pokračující zapojení do procesu řešení oznámení.⁵⁰

Ochrana

- *ochrana totožnosti* – právní úprava by měla zajišťovat, aby nebylo možné zveřejnit totožnost oznamovatele bez jeho souhlasu, a měla by umožňovat anonymní podání oznámení;
- *ochrana proti odvetným opatřením* – právní úprava by měla oznamovatele chránit proti jakémukoli znevýhodňování v důsledku podaného oznámení. To by se mělo vztahovat na veškeré typy újmy nebo postihů, včetně propuštění, kárné sankce, přeložení na jiné místo, obtěžování, ztráty pozice a výhod a podobně;
- *obrácené důkazní břemeno* – mělo by být na zaměstnavateli, aby prokázal, že jakákoli opatření učiněná v neprospěch oznamovatele byla motivována jinými důvody, než podáním oznámení. Po uplynutí určité doby se může toto obrácené důkazní břemeno znovu vrátit do původního stavu;
- *vynětí z odpovědnosti* – na jakékoli oznámení učiněné v souladu s příslušnou právní úpravou by se měla vztahovat imunita ve vztahu ke kárným řízením a odpovědnosti z hlediska trestního, občanského a správního práva, včetně právní úpravy týkající se pomluvy a ochrany utajovaných informací;
- *žádné postihy za mylná oznámení* – právní úprava by měla chránit jakékoli oznámení, které bylo učiněno s upřímným úmyslem a přesto bylo mylné;
- *právo odmítnout* – právní úprava by měla umožňovat oznamovateli odmítnout účast na domnělém nekalém jednání, a to bez jakéhokoli následného postihu nebo znevýhodnění;

⁵⁰ Podle zásady “Qui Tam” může občan podat žalobu jménem veřejnoprávního subjektu (státu). Toto opatření se používá v americkém zákoně False Claims Act.

- *zákaz obcházení* – právní úprava by měla prohlásit za neplatné jakékoliv soukromoprávní předpisy nebo dohody, které by bránily účinnosti právní úpravy whistleblowingu.

Prosazování a vymahatelnost

- *instituce řešící stížnosti oznamovatelů* – právní úprava by mohla pověřit existující nezávislý orgán nebo vytvořit nový, který bude přijímat a prošetřovat stížnosti na odvetná opatření a/nebo nedůsledné prošetření případu. Tento orgán může mít také pravomoc vydávat závazná doporučení v první instanci a ve vhodných případech tyto informace předávat příslušným kontrolním úřadům a orgánům, které vedou příslušná kárná a trestní řízení;
- *možnost dovolat se svých práv* – každý oznamovatel, který se domnívá, že utrpěl újmu na svých právech, má nárok na spravedlivé projednání před nestranným orgánem s plným právem na odvolání;
- *plný rozsah opravných prostředků* – právní úprava by měla zajišťovat plný rozsah opravných prostředků zaměřených na nápravu újmy a odškodnění oznamovatele. Mimo jiné by měla zahrnovat předběžné i soudně nařízené opravné prostředky, odškodnění za jakoukoli vzniklou újmu a bolestné, náhradu za minulý, současný i budoucí ušlý zisk a ztrátu postavení, náhradu nákladů na mediaci a náhradu přiměřených poplatků za právní služby. Právní úprava by také měla případně umožnit zřízení fondu pro náhrady oznamovatelům v případech insolventnosti žalovaného;
- *sankce za odvetná opatření a zasahování* – jakékoliv kladení překážek nebo odvetné opatření vůči oznamovateli by mělo být považováno za nepřijatelné jednání a mělo by vést k vyvození osobní odpovědnosti a kárného postihu.

Legislativní rámec, fungování a hodnocení

- *specializované právní předpisy* – z důvodu vyšší míry jistoty, srozumitelnosti a jednotného uplatňování systému je vhodnější přijetí samostatného právního předpisu než přijetí dílčích změn nebo sektorových předpisů;
- *orgán pro whistleblowing* – právní předpis by měl zřídit nebo určit veřejný orgán, který bude poskytovat všeobecné veřejné poradenství ve všech záležitostech souvisejících s whistleblowingem, monitorovat a pravidelně vyhodnocovat fungování systému whistleblowingu a podporovat opatření pro zvyšování veřejného povědomí s

cílem plného využívání ustanovení o whistleblowingu a širšího kulturního přijetí těchto opatření;

- *zveřejňování údajů* – právní předpis by měl přikazovat veřejným a soukromým institucím adekvátní velikosti, aby zajistily pravidelné zveřejňování (řádně anonymizovaných) odhalení a informovaly o škodách, vedených procesech a jejich výsledcích, včetně informací o odškodnění a náhradách;
- *zapojení více subjektů* – je zásadní, aby do přípravy a pravidelného přezkumu jakýchkoli právních předpisů o whistleblowingu byly zapojeny klíčové zainteresované subjekty, včetně odborů, obchodních asociací a organizací občanské společnosti;
- *ochrana mediálních zdrojů* – nic z toho, co právní předpisy o whistleblowingu obsahují, by nemělo omezovat práva novinářů chránit své zdroje, a to i v případě chybného oznámení nebo oznámení ve zlém úmyslu.⁵¹

Whistleblowing je jedním z klíčových nástrojů v boji proti korupci a potírání nekalého jednání obecně. A však v praxi bohužel neexistuje komplexní zákon na ochranu oznamovatelů a zavádění, fungování oznamovacích mechanismů je také nedostačující. Pokud už nějaká opatření existují, málokdy k nim je přistupováno zodpovědně a nedochází ani k proškolení zaměstnanců.

Určitý vliv na ochotu oznamovat protiprávní jednání mohou mít také historické zkušenosti. V historii se v ČR často měnily režimy, hodnoty a lidé, kteří se snažili o nápravu věcí veřejných, to zpravidla odnesli ve svém osobním i profesním životě. Totalitní režimy často využívaly informátorů k udržení své moci, proto tedy platí spíše zásada „nedělat si zbytečné nepřátele“. U všech zemích jsou ale společná dilemata, která se projevují v chování zaměstnanců – např. obava ze ztráty zaměstnání, míra spoluodpovědnosti za to, co se kolem mě děje, loajalita vůči zaměstnavateli, nevalná zkušenost s orgány činnými v trestním řízení (policie a soudy). Z průzkumu,⁵² který v září 2009 zjišťoval postoj zaměstnanců ve státní i soukromé sféře v ČR k problematice whistleblowingu, vyplývá, že dvě třetiny dotazovaných zaměstnanců, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešili, případně ji jen konzultovali s kolegy. Z analýzy odpovědí vyplývá, že hlavními důvody nečinnosti je nevědomost, na koho se obrátit, pocit zbytečnosti oznámení nebo obavy z případné odvety

⁵¹ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf.

⁵² Transparency International – Česká republika (2009): Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice, www.transparency.cz.

(TIC, 2009). Tyto výsledky mohou nasvědčovat tomu, že existuje poptávka po jasných pravidlech pro oznamování a po vyšší míře ochrany zaměstnanců.⁵³

5. Vnitrostátní offset

Hlavním úkolem vnitrostátního offsetu je podpora hospodářsky slabých oblastí změnou v udělování veřejných zakázek a odstranění korupce. Stanovením vhodných a efektivních kritérií se zamezí ovlivňování procesu veřejných zakázek. Cílem je rozvoj strukturálně oslabených regionů a zvýšení zaměstnanosti.

Hlavními výhodami vnitrostátního offsetu je odhad velmi rychlého příznivého efektu z hlediska ušetření veřejných financí a možnost vyzkoušení účinnosti na jakémkoli projektu. Zavedení tohoto nástroje nevyžaduje žádné legislativní změny ani zřizování nových institucí. Problémem při zavádění v ČR může být politické prostředí a neochota firem podílet se na boji proti korupci.

Hlavními kritérii vnitrostátního offsetu jsou:

- podíl počtu zaměstnanců na obratu firmy (produktivita);
- podíl a příspěvek firem na řešení problematiky nezaměstnanosti;
- nový způsob hodnocení kvality firem (reference).

Zavedení jednotných, objektivně a matematicky hodnotících kritérií veřejných zakázek má tři zásadní významy:

1. Boj proti korupci.
2. Vytvoření velkého množství pracovních míst - snížení výdajů a zvýšení příjmů státního rozpočtu (při celoplošném zavedení navrhovaných opatření v oblasti veřejných stavebních zakázek se vytvoří cca 170 tisíc pracovních míst a příjmy státní pokladny se zvýší o cca 40 mld. Kč ročně).
3. Získání finančních zdrojů na rozvoj hospodářsky slabých regionů bez nároku na státní rozpočet.

⁵³ Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf, úprava autor.

Nová kritéria:

- zabrání obchodování se zakázkami;
- zamezí nekalé soutěži a dumpingovým cenám;
- budou zdrojem pro rozvoj hospodářsky slabých regionů;
- budou motivovat firmy zvyšovat počet zaměstnanců;
- budou základem korektních zaměstnaneckých a obchodních vztahů.⁵⁴

Uvedené protikorupční nástroje by měly vést k lepší transparentnosti v zadávání veřejných zakázek, snížit riziko možného ovlivnění procesu a posílit konkurenční prostředí. Důležité je zpřístupnit a hlavně zpřehlednit proces zadávání a hodnocení veřejných projektů. Velkou oblastí, která by potřebovala upravit jsou zakázky malého rozsahu (dodávky a služby, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhne částku 2 000 000 Kč bez DPH stavební práce, jejichž předpokládaná hodnota nepřesáhne částku 6 000 000 Kč bez DPH). Nedostatečná pravidla umožňují únik mnoha veřejných financí, protože zakázky malého rozsahu tvoří skoro 50% z celkového počtu veřejných projektů.

Oblast veřejných zakázek je skutečně jednou z nejohroženějších, proto i přijímání protikorupčních opatření nebude v tomto odvětví nikdy dostatečné. Při boji pro větší transparentnost musí být souběžně zavedeno opatření pro regulující vnitřní procesy a zároveň zvýšení otevřenosti tohoto procesu. Bohužel v naší zemi se velmi často děje pravý opak. Jsou situace, kdy celý zadávací i hodnotící proces vede jeden orgán či dokonce jen jeden úředník a dohlíží na to, aby se nezveřejnily nějaké informace. Tento model je bohužel u nás velmi častý.

Při realizaci veřejných zakázek je nutné zajistit rovné příležitosti pro uchazeče o zakázku, zajistit jejich nediskriminaci a vytvořit podmínky pro účinnější veřejnou kontrolu. Důležitým aspektem je také vzdělanost zadavatelů, která se musí nestále prohlubovat hlavně směrem ke korupčním rizikům a způsobu předcházení pokusů o jejich diskreditaci.

Všechna dokumentace z procesu zadávání i výběru zájemce, by měla být podle zákona č. 106/1999 o svobodném přístupu k informacím veřejně dostupná. Ale velmi často jsou důležité informace zatajovány hlavně pod záminkou, že se jedná o obchodní tajemství. Dnešní novela zákona o veřejných zakázkách zpřísňuje určování informací za obchodní tajemství.

⁵⁴ Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/verejne-zakazky/vnitrostatni-offset/>.

Příslušný úřad musí tuto věc aktivně zkoumat a doložit. Bohužel i přes to je v ČR neprůhledných kauz až příliš.

6. Standardy pro zadávání veřejných zakázek podle Transparency International

Standardy pro zadávání veřejných zakázek podle TIC vymezují rámec prevence a omezování korupce v procesu zadávání veřejných zakázek. Dávají návod jak stanovit jasná pravidla, transparentnost a účinný kontrolní systém. Standardy se vztahují na všechny typy zakázek.

Zadavatelé veřejných zakázek by měli:

- přijmout etický kodex, který by zavázal zadavatele a jeho zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky. Tato politika by měla zahrnovat řešení problému střetu zájmů, zavést mechanismus hlášení případů korupce a chránit ty osoby, které případ korupce nahlásí;
- umožnit přístup do řízení o zadání veřejné zakázky jen těm společnostem, které přijaly etický kodex, zavazující je a jejich zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky;
- vést “černou listinu” soutěžitelů, u nichž je dostatek důkazů pro podezření, že byli zapojeni do korupčních praktik. Na základě inskripce do této listiny by bylo možné znemožnit těmto soutěžitelům účastnit se po určitou dobu výběrových řízení;
- v procesu zadávání veřejných zakázek využívat tzv. pakty integrity. Předmětem těchto dohod je závazek všech stran zainteresovaných na veřejné zakázce neuzívat korupčních praktik;
- zadávat všechny zakázky, které přesahují určitou minimální cenu určenou zákonem, na základě soutěžních principů;
- poskytnout všem stranám i široké veřejnosti dostatek informací o celém procesu zadání veřejné zakázky;
- zajistit proces zadání veřejné zakázky proti únikům vyhrazených informací (především těch, které mají vliv na výběr dodavatele);

- ponechat soutěžitelům dostatek času na přípravu podkladů pro soutěž a splnění zvláštních kritérií, jsou-li stanovena;
- zajistit monitoring těch zakázek, u nichž došlo ke zvýšení ceny nad určitou hranici a/nebo ke změně rozsahu práce orgánem, který veřejnou zakázku zadal;
- zajistit, aby byla účinně a nezávisle prováděna jak interní, tak i externí kontrola veřejných zakázek. Zprávy z těchto kontrol by měly být k dispozici veřejnosti. V případě, že dojde k porušení smluvních podmínek, měla by proběhnout zvláštní kontrola zakázky;
- vytvořit systém “čínských zdí” mezi jednotlivými úkoly v rámci procesu zadávání veřejných zakázek tak, aby odpovědnost za zadání kritérií, hodnocení nabídek, výběr dodavatele a kontrolu realizace zakázky měly samostatné orgány;
- využít některá další personální opatření, jako např. kolektivní rozhodování a rotaci osob na citlivých pozicích. Personál zajišťující zadávání veřejných zakázek by měl mít dostatečnou kvalifikaci a odpovídající platové ohodnocení;
- zapojit organizace občanské společnosti do procesu zadávání veřejných zakázek i do kontroly jejich realizace.⁵⁵

⁵⁵ Dostupné z: <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2950>.

Závěr

Korupce je problémem, který postihuje všechny země světa a celou společnost. Jedná se o vztah mezi korumpujícím a korumpovaným, který s sebou přináší nejen zvyšování veřejných výdajů, což jsou peníze z „kapes“ každého občana, ale i zvyšování nedůvěry v úřady, funkcionáře i politické strany.

Korupce je problém, který nelze z prostředí, kde se přerozdělují milionové a miliardové finanční prostředky, zcela vymístit. Je však zapotřebí dostat je pod kontrolu. Kontrolní mechanismy by tedy měly být posíleny tak, aby byly schopny korupční jednání včas a účinně odhalit. Dle mého názoru, by jsme si měli vzít příklad ze soukromého sektoru, který se chová efektivně právě proto, že finanční prostředky jsou prakticky jeho vlastní zdroje financování. V procesu zadávání veřejných zakázek chybějí systémové mechanismy na vyvození odpovědnosti konkrétních osob působících v zadávacím procesu. Na základě těchto skutečností se určitou metodou, jak snížit míru korupce při zadávání veřejných zakázek jeví nutnost zainteresovat zadavatele veřejných zakázek tak, aby jednali, jakoby zakázky byly financovány z jejich vlastních finančních prostředků. Zadavatelé by měli převzít odpovědnost za škodu vzniklou neúčelným vynaložením finančních prostředků při zadávání veřejných zakázek. V případě vážného pochybení zadavatele, které by mělo za následek zvýšení finančních nákladů souvisejících s plněním veřejné zakázky, by tento rozdíl byl zadavatel povinen z vlastních zdrojů uhradit do rozpočtu, ze kterého byly finanční prostředky poskytnuty.

Významným nástrojem v tomto případě může být povinnost, aby všichni členové vlády, starostové, prezidenti regionálních shromáždění předkládali výši svého majetku na začátku i na konci svého funkčního období. Toto nařízení je právně upraveno například ve Francii, Řecku nebo v Polku, kde je dokonce povinné finanční prohlášení týkající se bankovních účtů a jiných majetkových aktivit včetně majetku v osobním vlastnictví a nemovitostí, a to každoročně. Efektivní kontrolní systém musí mít oporu v legislativě daného státu. Například ve Finsku existuje speciální soud vytvořený jen pro souzení poslanců a členů vlády. Portugalský právní řád osahuje automatické odvolání, pokud se poslanec nebo člen vlády dopustí trestného činu s vyšší trestní sazbou, do které spadá i korupce. Pokud je souzeným subjektem prezident nebo předseda vlády je pro celý proces povoleno jen jedno přelíčení, což umožňuje poměrně rychlý a jasný výsledek dané kauzy.

Veřejné zakázky představují velmi významný ekonomický nástroj státu, kterým dochází k přerozdělení cca 17% HDP.⁵⁶ Současná legislativní úprava zadávání veřejných zakázek zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách je poměrně komplexní a dle mého názoru i dostačující z hlediska právního vymezení pojmů souvisejících s korupčním jednáním. Přesto se ale objevují problémy v aplikační praxi, a to hlavně ve spojitosti s nedostatečnou transparentností, manipulacemi s předmětem zadávacího řízení, kvalifikačními podmínkami a s dalšími oblastmi zvyšujícími střet zájmů a riziko korupce a nehospodárného nakládání s veřejnými prostředky.

Princip transparentnosti je poměrně často diskutované téma, avšak většinou se zůstává jen u slov a to má za následek nedostatek transparentnosti ve všech etapách zadávání veřejné zakázky – vyhlášení veřejné soutěže, zveřejnění relevantních podmínek, stanovení kritérií pro rozhodování a časových termínů. Při tom právě transparentnost veřejné zakázky umožňuje provádět jednoznačná a otevřená rozhodnutí, která je možné zpětně ověřit a logicky vysvětlit. Veškerá dokumentace z procesu zadávání i výběru zájemce, by měla být podle zákona č. 106/1999 o svobodném přístupu k informacím, veřejně dostupná. Ale velmi často jsou důležité informace zatajovány hlavně pod záminkou, že se jedná o obchodní tajemství. Důležité je mít na paměti princip rovnosti i v oblasti zveřejňování, v tomto případě v rovnosti množství informací mezi domácím a zahraničním dodavatelem.

Hlavním cílem této diplomové práce bylo poukázání na pojem korupce, který je aktuálním problémem, ale málo se dělá pro změnu současného stavu. Každý ví, že korupce existuje, ale málo kdo proti ní vystoupí. Inovační způsob pro potírání korupce používá dopravní policie v Kazaňi, kde každý policista, který má důkaz o tom, že mu byl nabízen úplatek, který odmítnul, dostane finanční odměnu ve stejné výši jako hodnota daného úplatku. Další podnět pro podporu informování o korupci zavedla německá vláda a spočívá v tom, že za trestný čin se nepovažuje příslibení nebo přijetí úplatku (výhody) pokud daný subjekt okamžitě vše nahlásí příslušným orgánům. Zaměstnanci, kteří si uvědomí, že jejich chování bylo v rozporu se zákonem se nemusí bát trestního stíhání, což pozitivně ovlivňuje odhalování korupčního jednání.

Dále byla věnována pozornost oblasti veřejných zakázek, kde se korupční jednání vyskytuje nejvíce. Uvedla jsem některá opatření (pakt integrity, černé listiny atd.), která by měla zvýšit transparentnost při zadávání a hodnocení veřejných zakázek. Stanovené

⁵⁶ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-925157.aspx>.

protikorupční nástroje by měly vést k lepší průhlednosti v zadávání veřejných zakázek, snížit riziko možného ovlivnění procesu a posílit konkurenční prostředí.

Stěžejní oblast celé diplomové práce je vývoj a zhodnocení zákona o veřejných zakázkách. Jedním z největších nedostatků současné situace v oblasti veřejných zakázek je bez pochyby umělé rozdělávání zakázek na jednotlivé dílčí celky s menšími finančními objemy za účelem dostat se do malého rozsahu a tím se vyhnout vyhlášení otevřených soutěží. V ČR je většina veřejných zakázek zadávána právě v režimu tzv. zakázek malého rozsahu (do 2 mil. Kč) a otevřená soutěž nepokrývá ani třetinu celkového trhu veřejných zakázek, což deformuje otevřené soutěžní prostředí a zvýhodňuje určité dodavatele, potažmo může mít i negativní dopad na objektivitu cen. Vhodné by proto bylo snížení limitů pro povinné vypsání veřejné zakázky a zpřísnění pravidel pro opakující se zakázky stejného charakteru pro jednoho dodavatele.

Častým problémem bývá při zadávání veřejných zakázek stanovování kvalifikačních požadavků zadavatelem, která již od začátku procesu jasně určují, kdo bude výhercem dané zakázky. V ČR stanovení vhodných podmínek a kritérií je velmi slabou stránkou, což umožňuje, že následný proces je neobjektivní a málo strukturovaný. Současné znění zákona o veřejných zakázkách takový postup zakazuje, přesto je v praxi zadavateli zneužíván. Vymezení zákona pro řešení tohoto problému je dle mého názoru dostačující, i když v mnoha případech jsou kritéria velmi obecná a usnadňují, tak výběr neefektivní hodnotící metody. Nezbytná je důsledná kontrola ze strany příslušných orgánů (posílení pravomoci ÚOHS a NKÚ) a k tomu odpovídající sankce.

Dalším problémem, dle mého názoru jedním z největších, je nejasná vlastnická struktura dodavatelů, na něž se poukazuje v souvislosti s veřejnými zakázkami velmi často. Existence anonymních akcií znemožňuje kontrolu, stanovení konkrétní odpovědnosti a následné vymáhání uložených sankcí. V praxi je prakticky nemožné zjistit propojení osob, které ovládají akciové společnosti na základě akcií na majitele, se zadavatelem veřejné zakázky nebo se subjekty, které o jejím přidělení rozhodují anebo je administrují. Tento potenciální střet zájmů pak může mít vliv na hospodárnost a kvalitu celé zakázky. V rámci procesu veřejných zakázek by se měli zveřejňovat informace o vlastnické struktuře či subdodavatelích. Velkým nedostatkem je, že odpovědnost právnických osob není dosud v českém právu postihnutelná, jako je tomu v jiných státech EU. Například francouzský trestní zákoník umožňuje potrestání právnické osoby např. pokutou, odebráním majetku, odsouzením odpovědných osob až na 5 let a každý rozsudek musí být veřejně publikován.

Velkým negativem současného stavu veřejných zakázek v ČR je nedodržování již platných pravidel a absence sankčních ustanovení. Problémovou oblastí není jen zákon o veřejných zakázkách, ale i zákon o střetu zájmů, zákon o finanční kontrole či zákon o majetku státu. Pro dosažení reálného dopadu na korupční jednání je důležitý funkční sankční mechanismus. Vzhledem k ekonomickému významu celého odvětví je třeba prověřit, na jak velkou skupinu vztahů nová pravidla dopadají a s jakou ekonomickou silou. V potaz se musí vzít i výše administrativní náročnosti u připravovaných změn, protože existují různí zadavatelé s různým lidským i materiálním zabezpečením. Náklady na zavedení nových pravidel musí být přiměřené efektu navrhovaného opatření.

Ve společnosti lze spatřovat posun ve vnímání negativních vlivů korupce, protože lidé si uvědomili, že korupce je problémem. Na druhé straně pouze nečinné přihlížení korupci neodstraní. Důležité je korupčnímu chování aktivně předcházet, případně jej včas odhalit. Nedílnou součástí boje proti korupci je také konkrétní stanovení odpovědnosti, důsledné potrestání pachatele a zavedení opatření, která pomohou korupčnímu jednání předcházet.

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj indexu CPI v ČR.	23
Graf 2: Podaří se vládě citelně omezit korupci?.....	29
Graf 3: Korupce v jednotlivých institucích/odvětvích v roce 2004 a 2010.....	31
Graf 4: Počet veřejných zakázek v roce 2009 dle druhu zakázky.	49
Graf 5: Počet veřejných zakázek v roce 2008 dle limitu.....	50
Graf 6: Finanční objem vynaložený na veřejné zakázky v roce 2008 dle limitu.	50
Graf 7: Veřejné zakázky zadané v roce 2009 dle druhu zadávacího řízení.....	55
Graf 8: Indikátory transparentnosti v letech 2001-2005.....	65
Graf 9: Přehled celkového počtu podání a jejich využitelnosti pro kontrolní činnost za roky 2005 až 2009.....	69
Graf 10: Souhlasíte s monitorováním veřejných soutěží?	87

Seznam obrázků

Obrázek 1: Počet případů úplatkářství v okresech České republiky v letech 2000 až 2009.	27
--	----

Seznam tabulek

Tabulka 1: Srovnání bagatelní a závažné korupce.	15
Tabulka 2: Oblasti, nichž je úplatkářství nejvíce rozšířeno.....	24
Tabulka 3: Meziroční srovnání za období od 1. ledna do 30. září v letech 2009 a 2010.	25
Tabulka 4: Počet zajištěných a objasněných trestných činů souvisejících s korupcí spáchaných v ČR.....	26
Tabulka 5: Úplatky v každodenním životě české společnosti.	28
Tabulka 6: Ukazatele transparentnosti v letech 2001-2005.....	64
Tabulka 7: Finanční zhodnocení kontrolní činnosti.	67

Tabulka 8: Shrnutí výsledků dotazování subjektů, které porušily zákon o veřejných zakázkách.	72
Tabulka 9: Výstupy linky 199.	76

Seznam příloh

Příloha 1: Index CPI za rok 2010.	9
Příloha 2: Země zapojené do průzkumu Globální barometr korupce.....	13

Seznam použité literatury

1. Bošnjakovič, E a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2010. 224 s. ISSN 1211-2437.
2. Dančák, B a kol. *Korupce : projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9.
3. David, V a Nett, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 354 s. ISBN 978-80-7179-562-9.
4. Hriechová, V a kol. *Poradce - Veřejné zakázky*. Český Těšín: Poradce s.r.o, 2004. 272 s. ISSN 1211-2437.
5. Chmelík, J a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, a.s, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X.
6. Jurčík, R. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 204 s. ISBN 80-7179-743-X.
7. Jurčík, R a kol. *Veřejné zakázky a PPP projekty : potřebnost změny právní úpravy v EU a v ČR : sborník příspěvků z 2. ročníku mezinárodní vědecké konference konané dne 15.-16.5.2008*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 501 s. ISBN 978-80-7380-121-2.

8. Nahodil, F a kol. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.
9. Nývlt, L a kol. *Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?*. Praha: Transparency International-Česká republika, 2005. 95 s. ISBN (brož.).
10. Ochrana, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. Praha: ASPI Publishing, 2004. 219 s. ISBN 80-7357-033-5.
11. Ochrana, F. *Veřejné zakázky*. Praha : Ekopress, 2004. 173 s. ISBN 80-86119-79-3.
12. Ochrana, F. *Veřejné zakázky - Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru*. Praha : Ekopress, 2004. 168 s. ISBN 80-86119-79-3.
13. Open Society Institute. *Monitoring the EU accession process : corruption and anti-corruption policy*. Budapest: Design & Layout od Createch, 2002. 621 s. ISBN 1-891385-22-4.
14. Roudný, R a kol. *Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2001. 143 s. ISBN 80-7194-314-2.
15. Štička, M. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008. 212 s. ISBN 978-80-87123-04-1.
16. Volejníková, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007. 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1.
17. *Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.asociaceppp.cz.
18. *Bezkorupce* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.bezkorupce.cz.
19. *Freedom House* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.freedomhouse.org.
20. *Growth from Knowledge* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.gfk.cz.
21. *Informační servis k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ)* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.verejna-zakazka.cz.
22. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.mfcr.cz.
23. *Ministerstvo obrany České republiky* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.army.cz.

24. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.mmr.cz.
25. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.mvcr.cz.
26. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.nku.cz.
27. *Ne korupci* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.nekorupci.cz.
28. *Portál o veřejných zakázkách a koncesích* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.portal-vz.cz.
29. *PPP Centrum České republiky* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.pppcentrum.cz.
30. *Transparency International Česká republika* [online]. [cit. 4.3.2010]. Dostupné z URL: www.transparency.cz.

Příloha 1: Index CPI za rok 2010.

Pořadí země	Země / území	CPI 2010 - hodnocení	Počet příjzku my	Standa rdní odchylka	Nejnižší - nejvyšší hodnocení		90 % interval věrohodnosti	
					Min	Max	Dolní hranice	Horní hranice
1	Dánsko	9,3	6	0,2	8,9	9,5	9,1	9,4
1	Nový Zéland	9,3	6	0,2	8,9	9,5	9,2	9,5
1	Singapur	9,3	9	0,2	8,9	9,5	9,2	9,4
4	Finsko	9,2	6	0,2	8,9	9,5	9,1	9,3
4	Švédsko	9,2	6	0,2	8,9	9,5	9,1	9,4
6	Kanada	8,9	6	0,3	8,4	9,2	8,7	9,0
7	Nizozemí	8,8	6	0,3	8,5	9,2	8,7	9,0
8	Austrálie	8,7	8	0,6	7,5	9,2	8,3	9,0
8	Švýcarsko	8,7	6	0,7	7,4	9,1	8,3	9,1
10	Norsko	8,6	6	0,7	7,4	9,3	8,1	9,0
11	Island	8,5	5	1,1	6,8	9,2	7,7	9,2
11	Lucembursko	8,5	5	0,6	7,4	9,0	8,0	8,9
13	Hongkong	8,4	8	0,5	7,4	8,9	8,1	8,7
14	Irsko	8,0	6	0,5	7,4	8,9	7,7	8,3
15	Rakousko	7,9	6	0,7	6,8	8,9	7,4	8,4
15	Německo	7,9	6	0,6	7,2	8,9	7,5	8,3
17	Barbados	7,8	4	0,9	6,8	8,9	7,1	8,5
17	Japonsko	7,8	8	0,6	6,8	8,8	7,5	8,2
19	Katar	7,7	7	1,6	4,5	9,2	6,6	8,6
20	Velká Británie	7,6	6	0,5	6,8	8,2	7,3	7,9
21	Chile	7,2	7	0,3	6,8	7,7	7,0	7,4
22	Belgie	7,1	6	0,2	6,8	7,4	6,9	7,2
22	Spojené státy	7,1	8	1,1	5,7	8,9	6,5	7,7
24	Uruguay	6,9	5	0,4	6,2	7,4	6,5	7,1
25	Francie	6,8	6	0,6	5,8	7,5	6,4	7,2
26	Estonsko	6,5	8	0,7	5,1	7,1	6,1	6,8
27	Slovinsko	6,4	8	0,9	5,0	7,4	5,9	6,8
28	Kypr	6,3	4	0,4	5,8	6,8	6,0	6,6
28	Spojené arabské emiráty	6,3	5	1,3	4,9	7,5	5,4	7,3
30	Izrael	6,1	6	0,7	5,1	7,2	5,7	6,6
30	Španělsko	6,1	6	0,6	5,3	6,8	5,7	6,5

32	Portugalsko	6,0	6	0,9	5,0	7,4	5,4	6,7
33	Botswana	5,8	6	0,6	5,2	6,8	5,4	6,2
33	Portoriko	5,8	4	0,7	5,2	6,8	5,3	6,4
33	Taiwan	5,8	9	0,7	5,1	7,1	5,5	6,2
36	Bhútán	5,7	4	0,7	5,1	6,6	5,1	6,2
37	Malta	5,6	3	0,3	5,3	5,8	5,3	5,8
38	Brunej	5,5	3	0,7	4,7	6,1	4,7	6,1
39	Korea (Jižní)	5,4	9	0,5	4,6	6,0	5,1	5,7
39	Mauricius	5,4	6	0,8	4,7	6,8	4,9	5,9
41	Kostarika	5,3	5	1,0	4,7	6,8	4,7	6,0
41	Omán	5,3	5	1,6	3,1	7,1	4,1	6,4
41	Polsko	5,3	8	0,4	4,7	5,8	5,0	5,5
44	Dominika	5,2	3	0,6	4,7	5,8	4,7	5,8
45	Kapverdy	5,1	4	1,3	3,4	6,6	4,1	6,1
46	Litva	5,0	8	1,0	3,4	6,8	4,4	5,5
46	Macao	5,0	3	1,4	3,4	5,8	3,4	5,8
48	Bahrajn	4,9	5	1,2	3,1	5,9	4,1	5,7
49	Seychely	4,8	3	1,9	3,0	6,8	3,0	6,8
50	Maďarsko	4,7	8	1,4	2,3	6,8	3,9	5,5
50	Jordánsko	4,7	7	1,3	3,1	6,1	4,0	5,5
50	Saudská Arábie	4,7	5	2,0	2,3	7,3	3,3	6,0
53	Česká republika	4,6	8	0,9	3,3	5,8	4,1	5,1
54	Kuvajt	4,5	5	1,8	2,7	7,4	3,3	5,9
54	Jižní Afrika	4,5	8	0,6	3,4	5,1	4,1	4,8
56	Malajsie	4,4	9	0,9	3,3	6,3	3,9	4,9
56	Namibie	4,4	6	0,8	3,3	5,1	3,9	4,9
56	Turecko	4,4	7	0,7	3,3	5,2	4,0	4,8
59	Lotyšsko	4,3	6	0,8	3,4	5,1	3,7	4,8
59	Slovensko	4,3	8	1,0	3,1	5,8	3,8	4,9
59	Tunisko	4,3	6	2,0	2,3	6,6	3,0	5,6
62	Chorvatsko	4,1	8	0,8	3,4	5,2	3,7	4,5
62	Makedonie	4,1	5	0,5	3,3	4,7	3,7	4,5
62	Ghana	4,1	7	1,0	2,7	5,1	3,4	4,7
62	Samoa	4,1	3	0,7	3,4	4,7	3,4	4,7
66	Rwanda	4,0	5	1,6	3,0	6,7	3,2	5,1
67	Itálie	3,9	6	0,7	3,3	5,1	3,5	4,4
68	Gruzie	3,8	7	1,4	2,1	5,7	3,0	4,7
69	Brazílie	3,7	7	0,9	2,7	5,6	3,2	4,3
69	Kuba	3,7	3	1,3	2,6	5,1	2,6	5,1
69	Černá hora	3,7	5	0,8	2,6	4,5	3,1	4,3
69	Rumunsko	3,7	8	0,8	2,4	4,9	3,3	4,2
73	Bulharsko	3,6	8	0,7	2,9	5,2	3,2	4,0
73	Salvador	3,6	5	0,3	3,3	3,9	3,4	3,8
73	Panama	3,6	5	0,7	3,1	4,7	3,2	4,1
73	Trinidad a Tobago	3,6	4	0,8	2,8	4,7	3,0	4,3
73	Vanuatu	3,6	3	1,9	2,3	5,8	2,3	5,8
78	Čína	3,5	9	0,9	2,3	5,5	3,0	4,0
78	Kolumbie	3,5	7	0,8	3,1	5,2	3,2	4,0
78	Recko	3,5	6	0,6	2,9	4,5	3,1	3,9

78	Lesotho	3,5	6	1,2	2,4	5,8	2,8	4,4
78	Peru	3,5	7	0,2	3,3	3,7	3,4	3,6
78	Srbsko	3,5	6	0,6	2,7	4,5	3,1	3,9
78	Thajsko	3,5	9	0,7	2,2	4,4	3,2	3,9
85	Malawi	3,4	7	0,9	2,1	4,9	2,8	3,9
85	Maroko	3,4	6	0,8	2,3	4,7	2,9	3,9
87	Albánie	3,3	6	0,5	2,6	4,1	3,0	3,6
87	Indie	3,3	10	0,4	2,6	3,9	3,0	3,5
87	Jamajka	3,3	5	0,3	2,7	3,5	3,0	3,4
87	Libérie	3,3	4	0,8	2,6	4,3	2,7	3,9
91	Bosna a Hercegovina	3,2	7	0,6	2,3	3,9	2,8	3,5
91	Džibutsko	3,2	3	1,3	2,1	4,7	2,1	4,7
91	Gambie	3,2	5	1,7	1,7	5,0	1,9	4,4
91	Guatemala	3,2	5	0,3	2,6	3,5	3,0	3,4
91	Kiribati	3,2	3	1,3	2,3	4,7	2,3	4,7
91	Srí Lanka	3,2	7	0,6	2,3	4,1	2,9	3,6
91	Svazijsko	3,2	4	0,2	3,0	3,4	3,1	3,4
98	Burkina Faso	3,1	6	1,0	1,9	4,8	2,4	3,8
98	Egypt	3,1	6	0,4	2,5	3,5	2,9	3,4
98	Mexiko	3,1	7	0,3	2,7	3,6	2,9	3,3
101	Dominikánská republika	3,0	5	0,4	2,5	3,4	2,7	3,2
101	Svatý Tomáš a Princův ostrov	3,0	3	0,3	2,6	3,3	2,6	3,3
101	Tonga	3,0	3	0,3	2,6	3,3	2,6	3,3
101	Zambie	3,0	7	0,5	2,1	3,7	2,7	3,3
105	Alžírsko	2,9	6	0,4	2,3	3,4	2,6	3,2
105	Argentina	2,9	7	0,5	2,4	3,6	2,6	3,2
105	Kazachstán	2,9	8	1,3	1,4	5,1	2,2	3,7
105	Moldavsko	2,9	6	0,4	2,4	3,4	2,7	3,2
105	Senegal	2,9	7	0,4	2,1	3,4	2,6	3,1
110	Benin	2,8	6	0,8	1,7	3,7	2,3	3,3
110	Bolívie	2,8	6	0,5	2,1	3,3	2,5	3,1
110	Gabon	2,8	3	0,8	2,1	3,3	2,1	3,3
110	Indonésie	2,8	9	0,8	1,6	4,0	2,3	3,2
110	Kosovo	2,8	3	0,2	2,7	3,1	2,7	3,1
110	Šalomounovy ostrovy	2,8	3	0,5	2,3	3,4	2,3	3,4
116	Etiopie	2,7	7	0,4	2,1	3,3	2,4	2,9
116	Guyana	2,7	4	0,2	2,6	2,9	2,6	2,8
116	Mali	2,7	6	0,8	1,5	3,4	2,2	3,2
116	Mongolsko	2,7	6	0,5	2,0	3,4	2,4	3,0
116	Mosambik	2,7	7	0,5	2,0	3,3	2,4	3,0
116	Tanzánie	2,7	7	0,5	2,1	3,3	2,4	2,9
116	Vietnam	2,7	9	0,7	1,9	4,0	2,4	3,1
123	Arménie	2,6	7	0,2	2,3	2,9	2,5	2,8
123	Eritrea	2,6	4	1,4	1,7	4,7	1,7	3,7
123	Madagaskar	2,6	6	0,5	2,0	3,5	2,2	2,9
123	Niger	2,6	4	0,4	2,1	3,1	2,3	2,9
127	Bělorusko	2,5	3	0,5	2,1	3,1	2,1	3,1
127	Ekvádor	2,5	5	0,4	1,9	2,8	2,2	2,7
127	Libanon	2,5	4	0,6	1,9	3,3	2,0	2,9

127	Nikaragua	2,5	6	0,4	1,9	2,8	2,2	2,7
127	Sýrie	2,5	5	0,6	1,8	3,3	2,1	2,8
127	Timor-Leste	2,5	5	0,6	1,7	3,1	2,1	2,8
127	Uganda	2,5	7	0,6	1,9	3,5	2,1	2,9
134	Azerbajdžán	2,4	7	0,5	2,0	3,3	2,1	2,7
134	Bangladéš	2,4	7	0,9	1,5	4,0	1,9	3,0
134	Honduras	2,4	6	0,4	1,9	3,0	2,2	2,7
134	Nigérie	2,4	7	0,4	2,0	3,3	2,2	2,7
134	Filipíny	2,4	9	0,5	1,8	3,4	2,1	2,7
134	Sierra Leone	2,4	5	0,4	1,9	2,7	2,1	2,6
134	Togo	2,4	4	0,7	1,7	3,4	1,8	3,0
134	Ukrajina	2,4	8	0,5	1,8	3,1	2,1	2,6
134	Zimbabwe	2,4	7	1,0	1,3	3,5	1,8	3,0
143	Maledívy	2,3	3	0,5	1,7	2,7	1,7	2,7
143	Mauretánie	2,3	6	0,6	1,7	3,4	1,9	2,7
143	Pákistán	2,3	7	0,5	1,8	3,3	2,1	2,6
146	Kamerun	2,2	7	0,4	1,9	3,0	2,0	2,4
146	Pobřeží slonoviny	2,2	7	0,5	1,8	3,3	1,9	2,5
146	Haiti	2,2	3	0,1	2,1	2,3	2,1	2,3
146	Írán	2,2	4	1,0	1,4	3,7	1,6	3,1
146	Libye	2,2	6	0,3	1,9	2,6	2,0	2,4
146	Nepál	2,2	6	0,5	1,8	2,9	1,9	2,5
146	Paraguay	2,2	5	0,5	1,7	2,7	1,9	2,5
146	Jemen	2,2	4	0,3	1,9	2,7	2,0	2,5
154	Kambodža	2,1	9	0,3	1,5	2,5	1,9	2,2
154	Stredoafriická republika	2,1	4	0,2	1,9	2,5	2,0	2,3
154	Komory	2,1	3	0,5	1,7	2,6	1,7	2,6
154	Kongo (Brazzaville)	2,1	5	0,3	1,8	2,5	1,9	2,3
154	Guinea-Bissau	2,1	3	0,0	2,0	2,1	2,0	2,1
154	Keňa	2,1	7	0,3	1,8	2,7	2,0	2,3
154	Laos	2,1	4	0,6	1,5	2,9	1,6	2,6
154	Papua Nová Guinea	2,1	5	0,5	1,4	2,7	1,8	2,5
154	Rusko	2,1	8	0,4	1,4	2,6	1,9	2,3
154	Tádžikistán	2,1	7	0,7	1,4	3,3	1,7	2,5
164	Demokratická republika Kongo	2,0	4	0,3	1,7	2,5	1,7	2,3
164	Guinea	2,0	5	0,3	1,7	2,5	1,8	2,2
164	Kyrgyzstán	2,0	7	0,3	1,6	2,6	1,8	2,3
164	Venezuela	2,0	7	0,2	1,5	2,3	1,8	2,1
168	Angola	1,9	6	0,2	1,7	2,2	1,8	2,0
168	Rovníková Guinea	1,9	3	0,2	1,7	2,1	1,7	2,1
170	Burundi	1,8	6	0,3	1,4	2,3	1,6	2,0
171	Čad	1,7	6	0,2	1,5	2,1	1,6	1,9
172	Súdán	1,8	5	0,4	1,2	2,1	1,4	1,9
172	Turkmenistán	1,8	3	0,2	1,4	1,8	1,4	1,8
172	Uzbekistán	1,8	6	0,2	1,3	1,9	1,5	1,7
175	Írák	1,5	3	0,4	1,2	1,9	1,2	1,9
176	Afghánistán	1,4	4	0,3	1,1	1,7	1,2	1,6
176	Myanmar	1,4	3	0,5	0,9	1,9	0,9	1,9
178	Somálsko	1,1	3	0,3	0,9	1,4	0,9	1,4

Příloha 2: Země zapojené do průzkumu Globální barometr korupce.

Asia Pacific	EU+	Latin America	Middle East&North Africa	North America	NIS+	Sub-Saharan Africa	Western Balkans + Turkey
Afghanistan	Austria	Argentina	Iraq	Canada	Armenia	Cameroon	Bosnia & Herzegovina
Australia	Bulgaria	Bolivia	Israel	United States	Azerbaijan	Ghana	Croatia
Bangladesh	Czech Republic	Brazil	Lebanon		Belarus	Kenya	FYR Macedonia
Cambodia	Denmark	Chile	Morocco		Georgia	Liberia	Kosovo
China	Finland	Colombia	Palestine		Moldova	Nigeria	Serbia
Fiji	France	El Salvador			Mongolia	Senegal	Turkey
Hong Kong	Germany	Mexico			Russia	Sierra Leone	
India	Greece	Peru			Ukraine	South Africa	
Indonesia	Hungary	Venezuela				Uganda	
Japan	Iceland					Zambia	
Korea (South)	Ireland						
Malaysia	Italy						
New Zealand	Latvia						
Pakistan	Lithuania						
Papua New Guinea	Luxembourg						
Philippines	Netherlands						
Singapore	Norway						
Solomon Islands	Poland						
Taiwan	Portugal						
Thailand	Romania						
Vanuatu	Slovenia						
Vietnam	Spain						
	Switzerland						
	United Kingdom						