

System zadávání veřejných zakázek v ČR a rizika korupce

Mgr. Alena Kovářová

Diplomová práce
2022



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav financí a účetnictví

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Mgr. Alena Kovářová**
Osobní číslo: **M19850**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Finance**
Forma studia: **Kombinovaná**
Téma práce: **Systém zadávání veřejných zakázek v ČR a rizika korupce**

Zásady pro vypracování

Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. Teoretická část

- Provedte průzkum literárních pramenů, vymezte platnou právní úpravu a zpracujte teoretické poznatky týkající se problematiky zadávání veřejných zakázek v ČR a korupce ve veřejných zakázkách.

II. Praktická část

- Za pomoci systematického způsobu sběru dat a výzkumů, syntézy judikatury a integrací poznatků analyzujte současný stav veřejných zakázek, identifikujte mezery v systému zadávání veřejných zakázek v ČR a analyzujte možná korupční rizika při zadávání veřejných zakázek.
- Navrhněte systém protikorupčního managementu a zhodnoťte jeho dopady na veřejné rozpočty.

Závěr

Rozsah diplomové práce: **cca 70 stran**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 191 s. ISBN 9788074008054.
DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, 1320 s. ISBN 9788074006517.
NOVÁK, David, Leona GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Jarmila BERÁNKOVÁ, et al. *Implementace odpovědného veřejného zadávání v organizaci: metodika*. Praha: MPSV, 2019, 67 s. ISBN 9788074211744.
OECD, *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, 2016, 32 s.
THAI, Khi V. *Global Public Procurement Theories and Practices*. 2017, 339 s. ISBN 9783319492803.

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Markéta Slovákova**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání diplomové práce: **11. února 2022**

Termín odevzdání diplomové práce: **27. dubna 2022**

L.S.

prof. Ing. David Tuček, Ph.D.
děkan

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
garant studijního programu

Ve Zlíně dne 11. února 2022

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byla jsem seznámena s tím, že na moji diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užit své dílo – diplomovou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen přípouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové práci pracovala samostatně a použitou literaturu jsem citovala. V případě publikace výsledků budu uvedena jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně dne 26. 4. 2022

Jméno a příjmení: Alena Kovářová

.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Diplomová práce se zabývá problémem korupce v oblasti veřejných zakázek v České republice. Prostřednictvím veřejných zakázek je z veřejných financí každoročně vynakládán nemalý objem finančních prostředků. Proces zadávání veřejných zakázek patří k jedné z nejnáchylnějších oblastí na korupční rizika. V teoretické části jsou definované veřejné zakázky, korupce, compliance a jejich právní rámec. V praktické části je zhodnocen stav veřejných zakázek, včetně jednotlivých rizik, vznikajících při zadávacím procesu. Cílem diplomové práce je navrhnout protikorupční management, který by eliminoval korupční rizika a zhodnotit jeho dopad na veřejné rozpočty.

Klíčová slova: veřejné zakázky, zákon o zadávání veřejných zakázek, korupce, compliance, střet zájmů

ABSTRACT

The diploma thesis deals with the problem of corruption in the field of public procurement in the Czech Republic. A considerable amount of public finances is spent from public funds through public procurement every year. The public procurement process is one of the most vulnerable areas to corruption risks. The theoretical part defines public procurement, corruption, compliance and their legal framework. The state of public procurement is evaluated in the practical part, including individual risks occurring in the procurement process. The aim of the diploma thesis is to design the anti-corruption management that would eliminate corruption risks and assess its impact on public budgets.

Keywords: public procurement, public procurement law, corruption, compliance, conflict of interest

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Ing. Markétě Slovákové za odborné vedení, cenné připomínky, náměty a vstřícnost při zpracování této diplomové práce. Současně bych ráda poděkovala také své rodině za obětavost a podporu při studiu, jelikož bez její pomoci s hlídáním dětí by nebylo možné práci dokončit. V neposlední řadě patří mé poděkování Markétě Chalupové za korekturu práce.

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

OBSAH

ÚVOD	9
CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE	11
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	13
1.1 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY JAKO NÁSTROJ ALOKAČNÍ FUNKCE VEŘEJNÝCH FINANČÍ	13
1.2 LEGISLATIVA V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	15
1.3 ZMĚNY A NOVINKY V OBLASTI VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK ZAVEDENÉ NOVELOU ZZVZ.....	19
1.4 VYBRANÉ PRÁVNÍ INSTITUTY ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH	20
1.5 TRESTNÉ ČINY VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH	39
2 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A KORUPCE	43
2.1 KORUPCE	43
2.2 KORUPCE VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH.....	44
2.3 INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE	45
2.4 COMPLIANCE.....	45
II PRAKTICKÁ ČÁST	53
3 ANALÝZA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČR	54
3.1 ANALÝZA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK DLE INFORMAČNÍHO SYSTÉMU O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH	58
4 AKTUÁLNÍ PROBLÉMY NA TRHU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	64
4.1 RIZIKOVÉ OBLASTI VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ.....	66
5 STŘET ZÁJMŮ	74
5.1 APLIKACE NÁSTROJŮ K ZAMEZENÍ VLIVU STŘETU ZÁJMŮ NA UDĚLENÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	76
6 ISO 37301, ISO 37001	83
6.1 POŽADAVKY ISO 37301 A POSTUP IMPLEMENTACE CMS VE SPOLEČNOSTI	83
6.2 POŽADAVKY ISO 37001	93
7 NÁVRH PROTİKORUPČNÍHO INTERNÍHO PROGRAMU SPOLEČNOSTI	96
7.1 VYTVÁŘENÍ A POSILOVÁNÍ PROTİKORUPČNÍHO KLIMATU	96
7.2 TRANSPARENTNOST	98
7.3 ŘÍZENÍ KORUPČNÍCH RIZIK A MONITORING KONTROL	99
7.4 POSTUPY PŘI PODEZŘENÍ NA KORUPCI	100
7.5 VYHODNOCOVÁNÍ INTERNÍHO PROTİKORUPČNÍHO PROGRAMU	101
8 DOPADY NA VEŘEJNÉ ROZPOČTY	104

8.1	FINANČNÍ DOPADY V PŘÍPADĚ NESPRÁVNÉHO POSTUPU ZADAVATELE	104
8.2	FINANČNÍ DOPADY KORUPCE NA VEŘEJNÉ ROZPOČTY	106
8.3	SHRNUTÍ.....	108
ZÁVĚR		110
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....		113
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....		122
SEZNAM OBRÁZKŮ		123
SEZNAM TABULEK.....		124

ÚVOD

Hlavním účelem institutu veřejných zakázek je účelné, efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků při současném naplnění potřeb zadavatele. Trh veřejných zakázek dosahuje každoročně několik stovek miliard korun, což dělá ze zadavatelů významné hráče s nemalou tržní silou. Veřejností je bohužel institut veřejných zakázek vnímán jako prostředek korupce a způsob, jak si zajistit podvodným jednáním přístup k veřejným financím. Mimo to vyvolává zadávací proces u mnoha zadavatelů obavy jeho složitostí a obtížností. Oblast veřejných zakázek je proto jednou z nejnáchylnějších oblastí na korupční rizika vůbec.

Diplomová práce obsahuje celkem osm kapitol, ve kterých je za pomoci rešerše literatury, systematického způsobu sběru dat, syntézy předchozích výzkumů a literárních přehledů, integrací poznatků a pohledů z mnoha empirických zjištění, řešena problematika korupce ve veřejných zakázkách. Cílem diplomové práce je na základě takto získaných teoretických informací navrhnout přílehlavý protikorupční management, který by eliminoval korupční rizika a zhodnotit jeho dopad na veřejné rozpočty.

Předmětem první kapitoly je právní rámec oblasti veřejných zakázek včetně trestných činů páchaných v souvislosti se zadávacím řízením. Ve stručnosti jsou zde definovány základní pojmy zákona 136/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Dále jsou zde zmíněny nejvýznamnější novely zákona za poslední období.

Druhá kapitola je zaměřena na korupci a její spojitosti se zadáváním veřejných zakázek. V krátkosti je zde uveden index vnímání korupce jako jeden z důležitých ukazatelů srovnání míry korupce v jednotlivých zemích světa. Nejdůležitější částí druhé kapitoly je compliance program a teoretická východiska přičitatelnosti protiprávního jednání fyzické osoby právnické osobě a možnost jejího vyvinění.

Ve třetí kapitole je analyzován vývoj veřejných zakázek od roku 2015 do roku 2020, který je aktuálně posledním rokem, k němuž jsou zveřejněna data. Mimo vývojové tendence trhu veřejných zakázek k HDP je zde uvedena struktura trhu za rok 2020.

Nejčastější pochybení identifikovaná kontrolními úřady jsou rozebrána v kapitole číslo čtyři. Pro eliminaci chyb ze strany zadavatele je třeba detekovat oblasti, které mohou představovat potenciální riziko. Jednotlivá rizika vznikající před samotným zadáváním, v průběhu zadávacího procesu a po zadání veřejné zakázky jsou proto také předmětem této kapitoly.

V případě prokázání střetu zájmů u projektů financovaných z EU hrozí zadavatelům finanční oprava až ve výši 100 % poskytnutých finančních prostředků. Ale i mimo dotované projekty je střet zájmů velkým problémem v oblasti veřejných zakázek. Kapitola pět obsahuje návod, jak by měli zadavatelé postupovat, aby střetu zájmu zamezili a nedocházelo k využívání zadávacího řízení pro získání osobních výhod či snížení majetkového nebo jiného prospěchu zadavatele.

Významnými harmonizačními dokumenty na poli compliance jsou standardy ISO Mezinárodní organizace pro normalizaci. Konkrétně jsou v kapitole šest navržena compliance opatření společnosti podle standardu ISO 37301, které jsou doplněny o základní postupy při implementaci protikorupčního managementu podle normy ISO 37001.

V kapitole sedm je navržen obecný protikorupční interní program společnosti, jehož účelem je zamezit protikorupčním aktivitám ve společnosti a případná korupční rizika včas eliminovat a vyvodit z nich důsledky. Poslední, osmá kapitola, obsahuje analýzu vlivu korupčního jednání na veřejné rozpočty a celkové finanční dopady korupce na danou společnost.

Korupce je celosvětový problém a nelze se domnívat, že se podaří zcela vymýtit. Cíleným bojem lze však korupci významně eliminovat a ztížit potenciální korupční jednání. Závěr diplomové práce proto obsahuje shrnutí návrhové části, zamyšlení nad možnými změnami a opatřeními, která je třeba v oblasti zadávání veřejných zakázek přijmout, aby nedocházelo k nehospodárnému vynakládání veřejných finančních prostředků.

CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

Diplomová práce si klade za cíl vytvoření protikorupčního managementu, který by, především v oblasti veřejných zakázek, vedl k eliminaci korupčních rizik a snížení jejich negativních dopadů na veřejné rozpočty.

V práci je za pomoci literární rešerše tuzemské i mezinárodní literatury proveden systematický přehled výsledků předchozích poznatků a empirických zjištění v oblasti zadávání veřejných zakázek a s tímto odvětvím souvisejících korupčních rizik. Literární rešerše pojednává o základních právních institutech veřejného zadávání a dále o pojmech jako je compliance, korupce, střet zájmů a zásada přičitatelnosti jednání právnické osobě. V práci jsou použity odborné publikace, právní předpisy a jejich komentáře, dále judikatura českých i zahraničních soudů, odborné články vydané profesory, právníky, ekonomy nebo odborníky na danou oblast.

Na základě teoretických zjištění a identifikace rizikových oblastí jsou s přihlédnutím k požadavkům mezinárodně uznávaných standardů a v intencích zákonů navržena opatření pro boj s korupcí a eliminaci nežádoucího jednání vedoucího k ne hospodárnému vynakládání veřejných prostředků v procesu zadávání veřejných zakázek.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Hlavním účelem procesu zadávání veřejných zakázek je zajištění vynakládání veřejných prostředků v souladu s principem 3E, neboli zásadou hospodárnosti (Economy), efektivnosti (Effectiveness) a účelnosti (Efficiency) (Dvořák, 2014, s. 1). Objem finančních prostředků vynaložených prostřednictvím veřejných zakázek dosahoval v roce 2020 v České republice výše 715 mld. Kč (MMR, 2021). Zadavatelé veřejných zakázek jsou tak významnými hráči na trhu a svou silou dokáží významně tento trh ovlivnit. Odhaduje se, že téměř desetina z této částky je utracena z veřejných financí nadbytečně, jelikož představuje náklady na úplatky nebo je vynaložena nadbytečně z důvodu neefektivnosti a nehospodárnosti. Ročně se tedy bavíme o desítkách miliard korun, které jsou z veřejných rozpočtů odčerpány zbytečně. Z tohoto důvodu je vzdělání v oblasti veřejných zakázek, ale také potlačení korupce a klientelismu aktuální a hojně diskutované téma. Dodržení zákonného postupu, důsledná příprava zadávací dokumentace, stanovení hodnotících kritérií, řádné následné přezkoumání nabídek a zamezení korupce, vede k zajištění řádné hospodářské soutěže a získání lepších hodnot za peníze daňových poplatníků, jelikož z ekonomického hlediska zadavatel obdrží skutečně nejvýhodnější nabídku z těch subjektů, které mají zájem soutěžit o danou zakázku. Správně provedený zákonný proces veřejného zadávání ovšem nezajistí kontrolu nad skutečnou potřebností a účelností konkrétní zakázky (dodávky, poskytnuté služby či stavební práce). (Balýová, 2020, s. 2) Strategické veřejné zadávání vede k vytvoření nejenom zajímavých ekonomických, ale také sociálních a environmentálních příležitostí. Proces zadávání veřejných zakázek by proto neměl být vnímán pouze jako administrativní proces, ale jako nástroj, kterým lze významně ovlivnit a podpořit hodnoty významné pro společnost jako jsou udržitelná ekonomika, zaměstnání osob znevýhodněných na trhu práce, podpora malých podniků a sociálního podnikání a další environmentální a společenské cíle (MPSV, 2020).

1.1 Veřejné zakázky jako nástroj alokační funkce veřejných financí

Vyspělé státy jsou založeny na systému smíšené ekonomiky, vyznačují se tedy koexistencí soukromého a veřejného sektoru. Jelikož tržní ekonomika nemůže sama zajistit uspokojení potřeb celé společnosti, hraje zde důležitou roli i stát, který zastává dvě základní role. V prvním případě je tvůrcem a ochráncem legislativního prostředí, kterým určuje ekonomickým subjektům hranice a pravidla, čímž ovlivňuje ekonomické subjekty nepřímo. Vystupuje v roli nadřazené autority, která nese právo vynucovat přijatá pravidla

chování, tj. zákony. Ve druhém případě ovlivňuje ekonomické subjekty přímým vstupem do ekonomických procesů. V rámci intervencí se snaží naplnit tři funkce: alokační, stabilizační a redistribuční (Ochrana, 2010, s. 43). Eliminace tržního selhání jako je existence veřejných statků, monopolu, externalit a asymetrických informací, to vše definuje alokační funkci státu. V rámci stabilizační funkce se stát zaměřuje na vyhlazení hospodářského cyklu a odstranění výkyvů makroekonomických veličin. Takovou stabilizaci může stát provádět například zvýšením veřejných výdajů na rozsáhlé infrastrukturní, dopravní nebo jiné projekty. Třetí funkce souvisí s nerovným rozložením bohatství a příjmů ve společnosti a potřebou jejich přerozdělení. Statky stát buď sám produkuje, nebo nakupuje od soukromého sektoru. Právě institut veřejných zakázek je využíván při potřebě státu zajistit produkci určité služby či statku. Tuto produkci zadává soukromému subjektu (v oblasti sociálních služeb často i nevládní neziskové organizaci). Stát by měl zajišťovat statky a služby přes soukromý sektor pouze za předpokladu, že náklady na zabezpečení veřejným sektorem by přesáhly cenu veřejné zakázky. Základní idea využití veřejných zakázek tkví ve skutečnosti, že soukromý sektor dokáže vyprodukovat většinu služeb a statků za nižší cenu než organizace veřejného sektoru.

Transparency International (2005, s. 11) toto tvrzení opírá o následující důvody:

- organizacím veřejného sektoru chybí ziskový motiv, což vede k absenci tlaku na snižování nákladů,
- při zvolení přímé produkce dojde k odstranění konkurenčního tlaku, čímž se oslabí také tlak na zvyšování efektivnosti veřejných výdajů,
- nemožnost krachu veřejných organizací.

V průběhu zavádění institutu soutěže do veřejného sektoru se realizovalo mnoho empirických výzkumů, které ukazují na pokles nákladů při současném zachování kvality. Transparency International (2005, s. 11 – 12) ve své publikaci uvádí: „*Například Farago a Domberger (1993) zjišťovali nákladové úspory, kterých bylo dosaženo v Austrálii při přechodu od přímé produkce k externímu nákupu služeb. Výsledky ukázaly, že ve všech případech bylo dosaženo nižší ceny, než byly náklady na přímé zabezpečení v rámci organizace. Míra těchto úspor se pohybovala od 4 do 47 procent. Podobný výzkum byl proveden také v Dánsku, kde Christoffersen, Paldam a Würtz (1999) zjistili, že při nákupu úklidových služeb základními školami došlo k průměrnému poklesu nákladů ve výši 29 procent.*“

1.2 Legislativa v oblasti veřejných zakázek

Veřejné zakázky jsou celosvětovým tématem, proto je tato oblast legislativně upravena na mezinárodní, evropské i národní úrovni. Nejdůležitějším legislativním aktům a jejich vývoji bude věnována následující kapitola.

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

Dohoda o vládních zakázkách vstoupila v platnost dne 1. 1. 1996, jedná se o právně závaznou mezinárodní dohodu, vztahující se k přístupu na trhy s veřejnými zakázkami. Dohoda nebyla pro velkou část členů WTO lákavá, pro Českou republiku se stala závaznou až po vstupu do EU, jelikož Evropská unie je jednou ze smluvních stran dohody (Juříček, 2014, s. 62–65). V roce 2006 se podařilo smluvním stranám nalézt shodu pro revizi hlavního textu dohody, který stanovuje pravidla, a v roce 2012 panovala celková politická shoda o celém textu i působnosti dohody. Tuto konečnou podobu dohody měly povinnost státy ratifikovat. Dohoda se skládá ze dvou částí – hlavního textu, stanovujícího pravidla pro nabídková řízení za dodržení zásady transparentnosti a rovného zacházení s uchazeči, a působnosti skládající se z příloh o přístupu na trh. (Evropský parlament, 2013)

1.2.2 Předpisy Evropské Unie

Právním základem v primárním právu EU jsou články 6, 34, 53, 56, 57, 62 a 114 Smlouvy o fungování Evropské unie. Již na úrovni původního společenství byly přijaty předpisy, které sloužily ke koordinaci vnitrostátních právních předpisů a které stanovily závazná pravidla pro vypisování nabídkových řízení a stanovování objektivních hodnotících kritérií. Od 60. let byla přijata řada normativních aktů a mezi nimi i čtyři nové směrnice týkající se veřejných zakázek (směrnice 92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS a 93/38/EHS). Tyto směrnice byly následně z důvodu zjednodušení a lepší přehlednosti vtěleny do směrnice 2004/18/ES a směrnice 2004/17/ES. Následně byla směrnicí 2009/81/ES zavedena zvláštní pravidla pro zadávání veřejných zakázek v oblasti obrany, což vedlo k usnadnění přístupu na trhy s obranným materiálem jiných členských států (Juříček, 2014, s. 65, Evropský parlament, © 2021). V roce 2014 přijaly Parlament a Rada EU balíček nových předpisů (Kruták, 2020, s. 26):

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES,

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. 2. 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES, a
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. 2. 2014 o udělování koncesí.

Balíček přijatých směrnic přinesl do HDP Evropské Unie 2,88 miliardy EUR ročně. Navíc se po zavedení navýšila celková hodnota zadaných veřejných zakázek z původních 200 mld. EUR na cca 525 miliard EUR, což představuje více než 100% nárůst. I s ohledem na fakt, že jsou evropské veřejné zakázky velkou hnací silou hospodářského růstu, inovací a tvorby pracovních míst, je EU v této oblasti, co se týká normativních aktů a doporučení, velmi aktivní. V roce 2014 přijaly parlament a Rada EU směrnici 2014/55/EU o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek. V roce 2017 zveřejnila Komise dvě sdělení a jedno doporučení s cílem zlepšit zadávání veřejných zakázek na území EU:

- Sdělení Komise COM(2017)0572 – Zajistit lepší fungování zadávání veřejných zakázek v Evropě a pro Evropu.
- Sdělení Komise COM(2017)0573 – Podpora investic prostřednictvím dobrovolného posouzení ex ante aspektů zadávání veřejných zakázek pro velké projekty infrastruktury.
- Doporučení Komise 2017/1805 o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek – Budování architektury pro profesionalizaci zadávání veřejných zakázek. (Evropský parlament, © 2021)

Dále byly vytvořeny pracovní dokumenty, pracovní studie a doporučení v oblasti, kde zadávání veřejných zakázek naráží na požadavky, aby byl nákup zboží a služeb šetrný k životnímu prostředí a v plně souladu s cíli EU na poli energetiky, účinného využívání zdrojů a změny klimatu. Neméně aktivní byla EU také v případě pandemie Covid-19 (Evropský parlament, © 2021).

1.2.3 Zákon o zadávání veřejných zakázek

Prvním předpisem, upravujícím zadávání veřejných zakázek na území České republiky, byl zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jež nabyl účinnosti dne 1. 1. 1995. Impulsem pro přijetí tohoto zákona bylo přijetí Evropské dohody a závazek k zadávání

veřejných zakázek na principu nediskriminace a vzájemnosti. Koncepce zákona vycházela z modelového zákona o zadávání zboží, staveb a služeb, který přijala Komise Spojených národů pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) a směrnic EU (Dvořák, 2014, s. 12, Jurčík, 2014, s. 4). Z hlediska zařazení zákonů v systému práva jsou na pomezí veřejného a soukromého práva. Samotný systém zadávání VZ směřující k uzavření smlouvy má blíže soukromoprávnímu charakteru, avšak následný přezkum zadávacího řízení je čistě veřejnoprávního charakteru (mimo návrhové řízení může Úřad zahájit řízení týkající se VZ i ex offio). Rozdělení procesu na soukromoprávní a veřejnoprávní má mimo jiné vliv při aplikaci zásad na proces zadávání (Dvořák, 2014, s. 12–18, Jurčík, 2014, s. 57–76). Základním právním předpisem, upravujícím problematiku veřejných zakázek dnes, je zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen ZZVZ), který plně nahradil původní zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízením (koncesní zákon). Jediný rozdíl mezi koncesí a veřejnou zakázkou, je rozložení rizika mezi zadavatelem a dodavatelem – u koncesí dopadá větší část rizik na vrub dodavatele, proto zákonodárce shledal účelnější a praktičtější zahrnout veškerou problematiku do jednoho zákona. Důvodem vzniku nové zákonné úpravy byla především implementace nových směrnic EU v oblasti zadávání veřejných zakázek a koncesí (Krč, Vaněček, 2021, s. 12). Oba tyto zákony byly velmi často novelizovány (Pomerská, 2014, s. 12). Časté změny a neustálé novelizace zapříčiňují nepřehlednost v aktuálních pravidlech, zvyšují administrativní zátěž jak na zadavatele, tak dodavatele a provedené změny mnohdy ani nevedou ke zvýšení transparentnosti a efektivity procesu. Nový zákon ovšem umožnil v některých případech zjednodušit postup zadavatele a umožnil mu přizpůsobit proces vlastním potřebám, ale vždy v souladu s ZZVZ (Balýová, 2020, s. 1).

Předmět právní úpravy ZZVZ je upravený v § 1:

„Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje

- a) pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání,*
- b) povinnosti dodavatelů při zadávání veřejných zakázek a při zvláštních postupech předcházejících jejich zadání,*
- c) uveřejňování informací o veřejných zakázkách,*
- d) zvláštní podmínky fakturace za plnění veřejných zakázek,*

- e) zvláštní důvody pro ukončení závazků ze smluv na veřejné zakázky,*
- f) informační systém o veřejných zakázkách,*
- g) systém kvalifikovaných dodavatelů,*
- h) systém certifikovaných dodavatelů,*
- i) dozor nad dodržováním tohoto zákona.“ (Česko, 2016)*

Krč a Vaněček (2021, s. 13–14) ve svém komentáři vyjmenovávají následující prováděcí právní předpisy navazující na tento zákon:

- vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele,
- vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr,
- vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 170/2016 Sb., o stanovení paušální částky nákladů řízení o přezkoumání úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek,
- nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění nařízení vlády 471/2017 Sb. a 335/2019 Sb.,
- nařízení vlády č. 173/2016 Sb., o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel,
- vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 260/2016 Sb., o stanovení podrobnějších podmínek týkajících se elektronických nástrojů, elektronických úkonů při zadávání veřejných zakázek a certifikátu shody,
- vyhláška Ministerstva financí č. 248/2016 Sb., o náležitostech obsahu žádosti o předchozí stanovisko k uzavření smlouvy a ke změně závazku ze smlouvy podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

1.3 Změny a novinky v oblasti veřejných zakázek zavedené novelou ZZVZ

Významná novela ZZVZ v souvislosti s korupcí proběhla v roce 2020, provedena byla zákonem č. 527/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákony související s přijetím zákona o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů; novela je účinná od 1. 6. 2021 (Krč, Vaněček, 2021, s. 9). Za předpokladu, že u české právnické osoby nelze zjistit skutečného majitele z evidence skutečných majitelů, nelze s takovýmto dodavatelem uzavřít smlouvu a zadavatel je povinen ho ze zadávacího řízení vyloučit. U zahraničních dodavatelů zůstal postup nezměněný. Od roku 2020 byla oblast veřejných zakázek ovlivněna pandemií Covid-19. Objevily se dokonce snahy o novelizaci zákona ZZVZ, které by reflektovaly nouzový stav a potřebu zrychlených nákupů (MMR, 2021, s. 3).

Další nepřímá novela ZZVZ byla provedena v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností (tzv. „odpadový balíček“). Mezi základní zásady byl do § 6 ZZVZ nově zakotven princip odpovědného veřejného zadávání. *„Zadavatel je při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.“* (Česko, 2016) Nové základní zásady zadávání platí pro všechny zadavatele a všechny druhy veřejných zakázek včetně veřejných zakázek malého rozsahu. Nová pravidla se vztahují na veškeré úkony zadavatele po 1. 1. 2021, a zadavatel musí svůj postup odůvodnit v dokumentaci veřejné zakázky – tedy minimálně v interních dokumentech. Novela neobsahuje přechodná ustanovení, tedy u řízení zahájených před tímto datem netřeba měnit zadávací podmínky, hodnocení nabídek a následný výběr dodavatele bude proveden na základě původní zadávací dokumentace. Do nové úpravy byl promítnut apel Evropské Unie na odpovědnost a udržitelnost ve veřejném sektoru. Jedná se tak o další krok k dosažení společných evropských cílů – adaptace na klimatickou změnu, trvale udržitelný rozvoj a spravedlivý růst.

Velmi očekávaná je také takzvaná „velká“ novela ZZVZ – první komplexní vládní novela. Návrh novely předložilo Ministerstvo pro místní rozvoj poslanecké sněmovně již koncem ledna 2020. Počítalo se, že novela nabyde účinnosti dne 1. 1. 2021, avšak kvůli covidovým opatřením se její projednávání pozdrželo. Dle Adély Havlové *„Návrh novely mimo jiné reaguje na výtky Evropské komise k transpozici zadávacích směrnic EU a současně zpřesňuje některá ustanovení a instituty. Cílem novely je snížení administrativní zátěže na straně zadavatelů i dodavatelů, odstranění nepřiměřené přísnosti některých pravidel, vyjasnění výkladu a v neposlední řadě také odstranění legislativně technických nedostatků.“* (Havelpartners.cz, ©2020)

Poslední novela ZZVZ byla provedena zákonem č. 174/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Další související zákon, s účinností od 1. 1. 2022, byl do ZZVZ vložen § 37a, a umožňuje veřejným zadavatelům využít nové možnosti při stanovení podmínek účasti u dodávek potravin (MMR, 2022). *„Veřejný zadavatel může v zadávacím řízení na dodávku potravin stanovit jako podmínku účasti v zadávacím řízení dodání: a) místní nebo regionální potraviny z krátkého dodavatelského řetězce, b) potraviny splňující certifikovaná schémata kvality nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, nebo c) potraviny produkované v systému ekologického zemědělství.“* (Česko, 2016)

1.4 Vybrané právní instituty zákona o veřejných zakázkách

Úplný výčet všech právních institutů zadávacího procesu nelze z důvodu rozsahu diplomové práce obsáhnout. V této kapitole budou popsány ty nejvíce související s tématem veřejných zakázek a korupce, a dále ty, které jsou základní pro vhled do problematiky zadávacího procesu obecně.

1.4.1 Veřejná zakázka, zadání veřejné zakázky, druhy zadávacího řízení

Z ekonomického hlediska rozumíme veřejnou zakázkou *„účelnou alokaci zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvyklé ekonomicko-sociální cíle“*. (Krenk, 2005, s. 9) Předmětem veřejné zakázky je plnění, které si především orgány státní správy nechtějí nebo nemohou zajistit svými prostředky, a které současně přispívá k dosahování společensky prospěšných cílů. ZZVZ však definici veřejné zakázky neobsahuje, ale odvozuje se z § 2 ZZVZ, který

definuje zadání veřejné zakázky (Balýová, 2021, s 4). Charakteristické znaky veřejné zakázky jsou smluvní vztah (závazný postup zadavatelů veřejných zakázek směřující k uzavření soukromoprávního smluvního vztahu – závazku) a úplatnost (bezúplatné plnění není veřejnou zakázkou), přičemž úplatu je nutno chápat nejen jako peněžité plnění, ale v nejširším možném významu. Je tedy na úvaze a odpovědnosti zadavatele, aby správně vyhodnotil, zda jím zamýšlené jednání bude veřejnou zakázkou a bude se řídit postupem uvedeným v ZZVZ. Dále lze z pohledu obchodně-ekonomického pohlížet na veřejnou zakázku jako na „*obchodní případ, který pro zjednodušení lze prezentovat jako lineární proces, ve skutečnosti proces sestávající z mnoha kroků zasahujících jeden do druhého, kupř. co je vyžadováno ve specifikacích, může být závislé na tom, co může být ve skutečnosti dodáno (poptávka na trhu), takže dodavatelé by měli znát všechny podmínky*“.

(Jurčík, 2014, s. 91)

Takto definovaný proces lze rozložit do několika následujících fází:

- „*vznik obchodního případu,*
 - *definování specifikací a požadavků zadavatele,*
 - *reálná nabídka na dodavatelském trhu,*
 - *volba zadávacího řízení,*
 - *respektování pravidel EU a vnitrostátní právní úpravy,*
 - *rámec zadávání,*
 - *obdržení nabídek,*
 - *posouzení a hodnocení nabídek,*
 - *vyjednávání po zadání veřejné zakázky,*
 - *uzavření smlouvy a realizace předmětu plnění,*
 - *kontrola a placení,*
 - *naplnění kontraktu*“.
- (Jurčík, 2014, s. 91)

Z dikce Směrnice 2014/24/EU se zadáváním veřejných zakázek rozumí „*pořízení prostřednictvím veřejné zakázky stavebních prací, dodávek nebo služeb jedním či více veřejnými zadavateli od hospodářských subjektů vybraných těmito veřejnými zadavateli bez ohledu na to, zda tyto stavební práce, dodávky nebo služby mají sloužit veřejnému účelu, či nikoli*“.

(EUR-LEX, 2014) ZZVZ pak definuje zadání veřejné zakázky jako „*uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce*“.

(Česko, 2016) Nově také obsahuje zákonná úprava negativní definici veřejné zakázky, kdy „*se za zadání veřejné zakázky nepovažuje uzavření smlouvy, kterou se zakládá pracovněprávní nebo jiný*

obdobný vztah, nebo smlouvy upravující spolupráci zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle § 7 až 12, § 155, 156, 189 a 190“. (Česko, 2016, Balýová, 2021, s 4) Pokud se zadavatel rozhodne určité plnění realizovat za pomoci svých zaměstnanců v rámci jejich pracovní náplně, nejedná se o veřejnou zakázku. V případě veřejné zakázky se totiž jedná o vztah výlučně mezi externími dodavateli a zaměstnavatelem, načež smlouva uzavřená mezi nimi je občanskoprávním vztahem, nikoli zaměstnaneckým. Dále je nutno podotknout, že při rozšíření předmětu původní smlouvy a na to navazujícímu zvýšení peněžitého závazku zadavatele se považují za veřejnou zakázku i dodatky již uzavřených smluv (s výjimkou § 222 ZZVZ). (ÚOHS, 2007)

Dle § 2 odst. 2 ZZVZ dělíme veřejné zakázky podle předmětu taxativně na:

- veřejné zakázky na dodávky podle § 14 odst. 1,
- veřejné zakázky na služby podle § 14 odst. 2,
- veřejné zakázky na stavební práce podle § 14 odst. 3,
- koncese na služby podle § 174 odst. 3,
- koncese na stavební práce podle § 174 odst. 2. (Česko, 2016)

Správné zařazení druhu veřejné zakázky je nezbytné pro další zařazení zakázky do finančních limitů, které určují následné zařazení do různých režimů veřejné zakázky. Podle režimu veřejné zakázky určeného předpokládanou hodnotou pak dělíme veřejné zakázky na:

- nadlimitní veřejné zakázky – § 25 ZZVZ,
- podlimitní veřejné zakázky – § 26 ZZVZ,
- veřejné zakázky malého rozsahu – § 27 ZZVZ.

Výběr režimu veřejné zakázky neovlivňuje, jakým způsobem bude předmět veřejné zakázky financován. Je tedy zcela lhostejné, zda zadavatel financuje celou veřejnou zakázku z vlastních prostředků, nebo prostřednictvím úvěru, půjčky, dotace, finančního leasingu, nebo se jedná o nájem (Balýová, 2020, s. 5). Jako speciální druh pak lze vnímat citlivé veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti podle § 187. Za veřejnou zakázku nelze negativním vymezením považovat také vertikální a horizontální spolupráci podle § 11 a § 12 ZZVZ.

Ve smyslu ustanovení § 3 ZZVZ rozumíme zadávacím řízením:

- zjednodušené podlimitní řízení,
- otevřené řízení,
- užší řízení,
- jednacím řízení s uveřejněním,
- jednacím řízení bez uveřejnění,
- řízení se soutěžním dialogem,
- řízení o inovačním partnerství,
- koncesní řízení, nebo
- řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu. (Česko, 2016)

Otevřené řízení je vnímáno jako nejvíce transparentní a plně otevřené hospodářské soutěži. Naopak jeho protipólem je jednacím řízení bez uveřejnění, při kterém nejčastěji dochází k porušování hospodářské soutěže. Ačkoli je výše uvedené ustanovení výslovně nejmenuje, považuje se za specifický druh zadávacího řízení také zadávací řízení v oblasti obrany nebo bezpečnosti a soutěž o návrh. Za zadávací řízení naopak nelze považovat dynamický nákupní systém, elektronickou aukci a zadávací řízení na rámcovou dohodu – jsou pouze prostředkem, na jehož základě jsou jednotlivé veřejné zakázky zadávány (Krč, Vaněček, 2021, s. 35). O použití příslušného druhu zadávacího řízení vždy rozhoduje zadavatel, který za způsob zadání veřejné zakázky nese odpovědnost (NSS, 2013, 5 Afs 42/2012).

Pokud dojde k chybnému zařazení veřejné zakázky, díky čemuž zvolí zadavatel chybně druh zadávacího řízení, může mít tato chyba za následek až spáchání správního deliktu.

Na jednotlivé druhy zadávacích řízení se můžeme dívat z toho pohledu, zda pro jejich použití potřebuje zadavatel splnit nějaké další podmínky, nebo se dají použít ipso facto (bez nutnosti splnění dalších podmínek).

1.4.2 Zadavatel

Osoba zadavatele je charakteristickým definičním znakem pojmu zadání veřejné zakázky. Pojmově definuje zadavatele § 4 ZZVZ a tím také stanoví, na koho dopadá povinnost

zadávat veřejné zakázky zákonným postupem. Jedná se tak o stěžejní pojem zákona, jehož prostřednictvím je určena osobní působnost zákona (Dvořák, 2017, s. 26).

1.4.2.1 Veřejný zadavatel

„Veřejným zadavatelem je

- a) Česká republika; v případě České republiky se organizační složky státu považují za samostatné zadavatele,*
- b) Česká národní banka,*
- c) státní příspěvková organizace,*
- d) územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace,*
- e) jiná právnická osoba, pokud*
 - byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a*
 - jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.“ (Česko, 2016)*

Definice veřejného zadavatele uvedená v ZZVZ vychází opět ze směrnice 2014/24/EU, především se jedná o ČR – vládu, ústřední státní orgány, ministerstva a další. Pojmem „stát“ se zabývala evropská judikatura a dovodila, že jeho definice musí zahrnovat bezpodmínečně všechny subjekty provádějící legislativní, výkonnou a soudní moc. Problematickou částí je vymezení právnických osob podle písmene d). Jedná se o subjekty závislé na veřejném zadavateli (státu či územním samosprávním celku). V anglické verzi zadávacích směrnic jsou tyto subjekty označovány „body governed by public law“, a proto by jeho podstatu lépe vystihovalo označení veřejnoprávní subjekt (Krč, Vaněček, 2021, s. 43). V případě, že subjekt vykonává i další činnosti, které svou definicí nespádají do působnosti ZZVZ, je dle názoru Balýové (2020, s. 20) daný subjekt ve smyslu zákona veřejným zadavatelem za předpokladu, že vykonává byť jen jednu činnost, která naplňuje obě podmínky uvedené v ustanovení pod písmenem e). *„Pro úplnost lze konstatovat, že v případě, kdy určitý subjekt vykonává částečně činnost sloužící k uspokojování potřeb veřejného zájmu a současně i jinou běžnou obchodní činnost, je považován za zadavatele veřejných zakázek v plném rozsahu své činnosti.“ (ÚOHS, 2008, ESD, 1996)*

1.4.2.2 Dotovaný zadavatel

„Zadavatelem je osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200 000 000 Kč, nebo více než 50 % peněžních prostředků, poskytnutých z

- a) rozpočtu veřejného zadavatele,*
- b) rozpočtu Evropské unie nebo veřejného rozpočtu cizího státu s výjimkou případu, kdy je veřejná zakázka plněna mimo území Evropské unie.“ (Česko, 2016)*

Dotovaný zadavatel je právnická nebo fyzická osoba, jehož veřejná zakázka bude financovaná v určité výši z veřejných rozpočtů. Částka je obdobně jako v celém ZZVZ bez DPH. Pro určení výše uvedeného podílu se v případě vícezdrojového financování použije součet všech poskytnutých finančních prostředků (Krč, Vaněček, 2021, s. 44–45). Jedná se především o příjemce různých dotací, kteří by za běžných okolností za zadavatele dle ZZVZ považováni nebyli. Dotovaný zadavatel musí obdržet z veřejných zdrojů finanční prostředky na konkrétní zakázku, ne pravidelné příspěvky na provoz. Až do řádného skončení zadávacího řízení má dotovaný zadavatel veškeré povinnosti stanovené ZZVZ pro jím zvolené zadávací řízení. Poskytovatel dotace může navíc podpůrně odkazovat i na ustanovení ZZVZ, která se vztahují primárně na jiné typy zadavatelů. Je proto nutné, aby se dotovaný zadavatel zorientoval ve všech povinnostech a pokud možno dodržel podmínky daného dotačního titulu k předejití případným komplikacím a sporům s poskytovatelem dotace (Balýová, 2020, s. 22).

1.4.2.3 Sektorový zadavatel

„Při zadávání sektorových veřejných zakázek podle § 151, včetně sektorových koncesí podle § 176 odst. 3, je zadavatelem také osoba uvedená v § 151 odst. 2.“ (Česko, 2016)

ZZVZ nově definuje pouze sektorovou veřejnou zakázku, nikoli sektorového zadavatele. Je to tedy veřejná zakázka zadávaná veřejným zadavatelem při výkonu relativní činnosti podle § 153 ZZVZ. Relativní činností je taková činnost, která podléhá zpravidla jisté regulaci ze strany státu. Dále se jedná o subjekty, které zajišťují základní potřeby státu v oblastech energetiky a dalších obdobných činnostech a přirozeně monopolní subjekty (Balýová, 2020, s. 23).

1.4.2.4 Dobrovolný zadavatel

„Pokud zadavatel podle odstavců 1 až 3 zahájí zadávací řízení, i když k tomu nebyl povinen, je povinen ve vztahu k zadávané veřejné zakázce dodržovat tento zákon.“ (Česko, 2016)

Pokud osoba zahájila zadávací řízení na základě ZZVZ, i když k tomu nebyla povinna, považuje se ve vztahu k tomuto konkrétnímu zadávacímu řízení za zadavatele, a to až do jeho úplného ukončení. Zadavatel je pak povinen dodržovat veškeré povinnosti stanovené mu zákonem. Lhostejné je, zda je zadávací řízení zahájeno úmyslně či omylem, není možné dovolávat se z tohoto důvodu jakýchkoliv úlev v průběhu řízení.

1.4.2.5 Centrální zadavatel

Centrálním zadavatelem je dle ustanovení § 9 ZZVZ: *„Veřejný zadavatel nebo zadavatel podle práva jiného členského státu, který provádí centralizované zadávání spočívající v tom, že provádí zadávací řízení, v nichž:*

- a) pořizuje dodávky či služby, které následně přenechá jednomu nebo více zadavatelům za cenu nikoliv vyšší, než za kterou byly pořízeny, nebo*
- b) jiný zadavatel nebo zadavatelé pořizují dodávky, služby nebo stavební práce.“* (Česko, 2016)

Centrální zadavatelé a zadavatelé mají povinnost uzavřít písemnou smlouvu, v rámci které si upraví vzájemná práva a povinnosti. Centrální zadavatel musí vést výčet zadavatelů, pro které je zadávání prováděno, a to způsobem, který zajistí účastníkům zadávacího řízení jasnou identifikaci.

1.4.3 Dodavatel

„Dodavatelem se rozumí osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, nebo více těchto osob společně. Za dodavatele se považuje i pobočka závodu; v takovém případě se za sídlo dodavatele považuje sídlo pobočky závodu.“ (Česko, 2016)

Takto obecně a široce je definován pojem „dodavatel“ v ZZVZ. Oproti předchozím zákonným úpravám je připuštěna možnost, že pobočka závodu je oprávněna podat svoji nabídku, žádost o účast nebo návrh. Jako sídlo dodavatele se považuje v těchto případech pobočka závodu. Osoba, která je schopna nabídnout požadovaný předmět plnění, je označovaná dodavatelem. Pokud ovšem dodavatel aktivně vystoupí v rámci konkrétní

zakázky, vyjádří zájem podáním žádosti o účast nebo nabídku či zahájením jednáním se zadavatelem v zadávacím řízení, pak se z dodavatele stává účastník zadávacího řízení (Krč, Vaněček, 2021, s. 58). Oproti předchozí úpravě tak zákonodárce upustil od pojmů „uchazeč“ a „zájemce“ a terminologicky se odklonil od směrnice 2014/24 (Petr, Zorková, 2021, s. 131).

1.4.4 Zadávací podmínky

Zadávací dokumentace představuje písemné dokumenty, které obsahují zadávací podmínky včetně formulářů a výzev. Při zahájení řízení tyto dokumenty zadavatel sděluje a zpřístupňuje účastníkům zadávacího řízení v okamžiku zahájení zadávacího řízení, čímž je zajištěna transparentnost. Jedná se o veškeré podmínky, které zadavatel pro konkrétní zadávací řízení stanoví, jejichž cílem je získání vzájemně porovnatelných nabídek co nejvyššího počtu dodavatelů. Určité podmínky stanovuje přímo zákon, jiné jsou stanoveny zadavatelem s přihlédnutím k předmětu plnění. Stanovení podmínek nesmí být stanoveno takovým způsobem, který by zajišťoval přímo nebo nepřímo určitým dodavatelům bezdůvodně konkurenční výhodu nebo vytvářel překážky v hospodářské soutěži. Zadávací podmínky se týkají průběhu zadávacího řízení, účasti v zadávacím řízení, pravidel pro snížení počtu účastníků nebo předběžných nabídek a podmínek pro hodnocení nabídek až po uzavření smlouvy (Balýová, 2020, s. 39). Odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek nese zadavatel a nesmí ji přenášet na dodavatele, a to ani případné dvojznačnosti a nedostatky. V případě nejasností je možné využití institutu dodatečných informací (Krč, Vaněček, 2021, s. 196). Pokud nastane po podání nabídek v rámci zadávacího řízení situace, že zjistíme nepřesnost nebo dvojznačnost zadávací dokumentace a tuto vadu nelze zhojit, je nutné zadávací řízení zrušit. Za předpokladu, že určitá část zadávací dokumentace nebyla vypracována přímo zadavatelem (případně jeho advokátem nebo daňovým poradcem), je zadavatel povinen tuto část označit a identifikovat osobu, jež ji zpracovala. V zadávací dokumentaci může také zadavatel stanovit lhůty, vztahující se k průběhu zadávacího řízení. Jejich délka musí být přiměřená k dosažení vyžadovaných úkonů dodavatelem (Balýová, 2020, s. 39). *„Zadavatel je povinen umožnit dodavatelovi prohlídku místa plnění, pokud je to pro zpracování nabídky nezbytné. Zadavatel tedy nemůže stanovit, že se prohlídka místa plnění konat nebude, když je to pro zpracování nabídky nutné a argumentovat v tom směru, že neumožnění prohlídky bylo stanoveno stejně pro všechny potenciální dodavatele, nelze připustit. Povinnost umožnit prohlídku*

místa plnění vztahuje zákon k potřebě zpracování nabídky, proto ani námitka zadavatele, že prohlídka není možná z důvodů technických a právních neobstojí.“ (ÚOHS, 2009)

1.4.5 Předběžná tržní konzultace

Zadavatel smí vést tržní konzultace s dodavatelem či odborníky pro přípravu zadávacích podmínek a informování dodavatelů o svých záměrech a požadavcích. To vše za předpokladu, že nenaruší hospodářskou soutěž (Kruták, 2020, s. 139). Pokud zadavatel využil předběžnou tržní konzultaci, musí zadávací dokumentace obsahovat veškeré podstatné informace, které byly jejím předmětem, a identifikaci osob, které se na předmětné konzultaci podílely. Pokud předběžnou tržní konzultaci provádí potenciální dodavatel, neznamená to jeho automatické vyloučení v předmětné veřejné zakázce (Balýová, 2020, s. 40).

1.4.6 Střet zájmů

Zadavatel musí postupovat tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů. Zadavatel musí dbát ze zákona na to, aby veškerá rozhodnutí a úkony s vlivem na veřejnou zakázku byly posuzovány a činěny pouze s ohledem na objektivní potřebu a tyto nebyly ovlivněny osobním či finančním zájmem osob, které mohou ovlivnit výsledek nebo se podílejí na průběhu zadávacího řízení (Krč, Vaněček, 2021, s. 257). Za střet zájmů se dle § 44 odst. 2 ZZVZ považuje „*situace, kdy zájmy osob, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení, nebo mají nebo by mohly mít vliv na výsledek zadávacího řízení, ohrožují jejich nestrannost nebo nezávislost v souvislosti se zadávacím řízením*“. (Česko, 2016) Může se také jednat pouze o jeden zájem jedné osoby s vlivem na výsledek zadávacího řízení. Pokud taková osoba existuje, lze její nahrazení vnímat jako dostatečné opatření k nápravě. Je třeba ovšem fakticky zamezit vlivu osob (Krč, Vaněček, 2021, s. 257). Zadavatel by se měl obecně snažit bránit vzniku situací, které by mohly střet zájmů vytvořit (Kruták, 2020, s. 181).

1.4.7 Nabídky a jejich hodnocení

„Nejvhodnější nabídka je ta, která nejlépe vyhovuje stanoveným požadavkům zadavatele podle jím stanovených kritérií hodnocení nabídek, za což vždy nese odpovědnost zadavatel.“ (NS, 2018, 5 Tdo 521/2018) ZZVZ nabízí zadavatelům širokou škálu možností, jenž lze při hodnocení nabídek využít. Každému hodnocení musí předcházet úvaha zadavatele, zda bude hodnotit pouze cenu, nebo zhodnotí i náklady životního cyklu,

případně zda jsou pro něj důležité i kvalitativní vlastnosti nabízeného plnění. Způsob, jakým bude nejlepší nabídka vybírána, je třeba popsat již předem v zadávací dokumentaci. Musí být tedy předem zřejmé, co bude zadavatel hodnotit a na základě jakých hodnotících kritérií. V případě hodnocení pomocí více kritérií je třeba vymezit vztah mezi nimi, tj. určit váhu jednotlivých kritérií (ÚOHS, 2019, s. 45).

1.4.7.1 Nejnižší nabídková cena

Pro zadavatele je nejjednodušší hodnocení na základě nejnižší nabídkové ceny. Celý proces hodnocení nabídek pak obsahuje pouze vzájemné porovnání nabídkových cen od jednotlivých dodavatelů. Po sestavení takového pořadí od nejlevnější po nejdražší zvolí zadavatel nejlevnější nabídku. Především v případech, kdy dokáže zadavatel jednoznačně a přesně popsat prostřednictvím technické specifikace své požadavky na kvalitu a vlastnosti předmětu plnění, se jeví hodnocení podle nejnižší nabídkové ceny jako dostatečné. Lze očekávat, že ze strany dodavatelů s ohledem na konkurenceschopnost bude zadavateli dodáno plnění v minimálním standardu stanoveném zadávací dokumentací (ÚOHS, 2019, s. 46–47). V praxi volí zadavatelé převážně kritérium nejnižší nabídkové ceny z důvodu obavy ze zpochybnění zadávacího řízení v případě využití kvalitativních hodnotících kritérií (Kruták, 2020, s. 391). Ve dvou níže uvedených situacích není možné ze zákona stanovení ekonomické výhodnosti jen na základě nejnižší nabídkové ceny. Zaprvé při použití inovačního partnerství a soutěžního dialogu, kdy ze samotné podstaty druhu zadávacího řízení není možné efektivně zhodnotit pouze na základě ceny. Druhý zákaz se týká konkrétního předmětu plnění veřejné zakázky uvedeného v kategorii 1 a 5 přílohy č. 4 k zákonu a oddílu 71 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému (Krč, Vaněček, 2021, s. 533–534).

Tabulka 1 Výhody, nevýhody a praktické využití: nejnižší nabídková cena

VÝHODY	NEVÝHODY
<ul style="list-style-type: none"> + jednoduchý způsob hodnocení a jeho popis + neobsahuje vzorce, poměry, výpočty + do hodnocení nevstupuje vlastní úvaha zadavatele + transparentnost a nezpochybnitelná objektivita 	<ul style="list-style-type: none"> - nezohledňuje aspekty kvality - nezohledňuje další náklady, např. životního cyklu - nedává prostor pro inovace
PRAKTICKÉ VYUŽITÍ	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ u jednodušších veřejných zakázek ▪ v případě, že vyšší kvalita nepřináší zadavateli užitek ▪ pohonné hmoty, kancelářské potřeby 	

Zdroj: Vlastní zpracování podle Stručného průvodce světem veřejných zakázek, ÚOHS, 2019

1.4.7.2 Nejnižší náklady životního cyklu

Náklady životního cyklu je třeba reflektovat při zadávání veřejné zakázky zejména v případech, kdy u poptávaného plnění nejsou zanedbatelné náklady na jeho provozování či užívání. Jedná se o náklady, které souvisejí s předmětem plnění od okamžiku vzniku až do okamžiku konce jeho životnosti (i s ohledem na dopady na životní prostředí). Pod takovými náklady si lze představit (ÚOHS, 2019, s. 47–48, Krč, Vaněček, 2021, s. 539–540):

- přepravní náklady,
- náklady spojené s provozováním/užíváním (spotřeba benzínu, energie, pojištění),
- náklady na údržbu (náhradní díly, čištění, servis),
- náklady spojené s koncem ekonomické životnosti (odvoz, recyklace, ekologická likvidace),
- náklady v souvislosti s dopadem na životní prostředí (náklady na rekultivaci, na emise atd.).

V zadávací dokumentaci musí zadavatel stanovit metodu, která bude použita při stanovování životního cyklu na základě poskytnutých údajů od dodavatelů. Po stanovení nákladů životního cyklu sestaví zadavatel pořadí nabídek a vybere tu nejlevnější (ÚOHS, 2019, s. 47–48).

Tabulka 2 Výhody, nevýhody a praktické využití: náklady životního cyklu

VÝHODY	NEVÝHODY
+ nezohledňuje pouze pořizovací cenu + zohlednění nákladů souvisejících s životním cyklem + snižuje riziko dodatečných neočekávaných nákladů + zohledňuje dopad na životní prostředí	- nezohledňuje aspekty kvality - nutno stanovit metodu, podle které budou náklady životního cyklu vypočítány
PRAKTICKÉ VYUŽITÍ	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ pokud náklady na provoz, údržbu, nebo případnou likvidaci tvoří významnou položku rozpočtu ▪ informační systémy, stavební objekty 	

Zdroj: Vlastní zpracování podle Stručného průvodce světem veřejných zakázek, ÚOHS, 2019

1.4.7.3 Nejvýhodnější poměr cena/kvalita

Zadavatel si může chtít připlatit také za kvalitu, v takovém případě bude kromě čistě ekonomických kritérií stanovovat a hodnotit také kvalitativní aspekty popídaného plnění. Pak může zvítězit nabídka, která sice neměla nejnižší cenu, za to dodavatel nabízí kvalitnější plnění. Mezi kvalitativní kritéria se počítají také sociální a environmentální kritéria. Kvalitativní kritéria musí mít spojitost s užitnou hodnotou plnění a souvislost s předmětem veřejné zakázky – nesmí být diskriminační a způsobilé omezovat hospodářskou soutěž (ušita na míru určitému dodavateli nebo znevýhodňovat určitou skupinu dodavatelů). (ÚOHS, 2019, s. 49–54)

- **Kvalitativní hlediska** – v užším slova smyslu lze chápat kvalitativní hlediska jako vlastnosti předmětu veřejné zakázky, které pro zadavatele znamenají vyšší užitnou, technickou nebo estetickou hodnotu, a u které zajistí vyšší uspokojení současných nebo budoucích potřeb zadavatele. Může se jednat o kvalitu zpracování, vyšší

výkon, pohodlnost, jednoduchost ovládaní, délku záruky, spolehlivost, trvanlivost nebo další doplňkové funkce.

- **Environmentální hlediska** – hodnotí předmět veřejné zakázky také z pohledu dopadů na životní prostředí. Zohledňuje například míru a způsob využití zdrojů, zatížení životního prostředí, energetickou náročnost, recyklovatelnost, použití šetrných technologií či materiálů.
- **Sociální hlediska** – jedná se o možný společenský vliv předmětu plnění. Typicky jde o zapojení znevýhodněných skupin osob při plnění veřejné zakázky (osoby zdravotně postižené, absolventy, starší osoby, sociálně vyloučené osoby atd.). (ÚOHS, 2019, s. 49)

Zadavatel ale nesmí hodnotit skutečnosti nesouvisející s předmětem plnění, smluvní podmínky sloužící k utvrzení povinnosti dodavatele (smluvní pokuty, sankce z prodlení) a platební podmínky (délku splatnosti faktur) (Krč, Vaněček, 2021, s. 537). Z pohledu zadavatele je třeba zvážit, zda kvalitativní hledisko stanoví jako hodnotící kritérium, nebo pouze jako technickou podmínku. V případě technické podmínky by pak z logiky věci dodavatelé nabízeli plnění pouze v tomto stanoveném minimálním standardu, jelikož ke kvalitě nad rámec takto stanovené technické podmínky by vyšší nabídnutá kvalita již nepřinášela dodavateli lepší hodnocení. V zadávací dokumentaci musí být vymezena jasně a srozumitelně jak kritéria kvality, tak pravidla pro hodnocení, a to způsobem umožňujícím následnou ověřitelnost. Kritéria lze rozdělit do dvou skupin na počitatelná – objektivní, a nepočitatelná – subjektivní. Počitatelná kritéria jsou taková, která jsou číselně (matematicky) vyjádřitelná. Typicky se jedná o dobu realizace, záruční dobu, množství zkušeností, výkon motoru, maximální hodnotu rozlišení atd. Počitatelné aspekty lze hodnotit také v určitém intervalu a zastropovat tak stupeň kvality (plnění ve vyšší kvalitě nad rámec stanoveného stropu by již nepřinášelo zadavateli další užitek). Naopak nepočitatelná kritéria nelze číselně vyjádřit a jsou založena na subjektivní úvaze hodnotitelů. V praxi tato kritéria způsobují největší problémy a často se je nedaří popsat v zadávací dokumentaci tak, aby dodavatelé rozeznali, co bude hodnoceno, jaké plnění se považuje za vhodnější (tedy výše ohodnocené) a jakým způsobem bude zadavatel nabídky hodnotit. Pod nepočitatelná kritéria lze zařadit například uživatelskou přívětivost nebo hodnocení estetických vlastností. Zákon konkrétní metody pro hodnocení nepočitatelných kritérií nestanovuje, proto je vhodné věnovat náležitou pozornost při vymezení kritérií a způsobu jejich hodnocení (ÚOHS, 2019, s. 49–54). K přesnosti kritérií se vyjádřil

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku následovně: „Zadávací dokumentace musí být jednoznačná, jelikož musí být zcela patrná, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou jednotlivé nabídky ‚soutěžit‘. Rovněž jednotlivá dílčí kritéria a jejich hodnocení musí být natolik konkrétní, přesné a jednoznačné, aby se každému z uchazečů dostalo informací téhož materiálního obsahu a aby bylo následně zřetelně přezkoumatelné, zda zadavatel hodnotil nabídky tak, jak předeslal v zadávacích podmínkách. Nemůže tedy obstát taková zadávací dokumentace, z níž požadavky na zpracování nabídky a následně hodnotící kritéria nejsou zcela srozumitelná a jednoznačná, tj. pokud objektivně připouštějí rozdílný výklad a vzniká tak interpretační nejistota.“ (NSS, 2008, 2 Afs 86/2008) Jak dále vyplývá z rozhodnutí ÚOHS, nestačí pouze stanovit hodnocení kvality na bodové stupnici od 0 do 100 bez dalšího. „Z popisu odůvodnění počtu přidělených bodů jednotlivým nabídkám musí být zřejmé a zpětně přezkoumatelné, z jakého důvodu některá nabídka vyhověla požadavkům zadavatele méně nebo více než nabídka jiná a proč, a na základě čeho hodnotící komise dospěla k závěru, že některá nabídka obdrží v rámci hodnoceného dílčího subjektivního kritéria právě konkrétní počet bodů.“ (ÚOHS, 2017, ÚOHS-S0030/2017/VZ-23182/2017/532/MOn)

Tabulka 3 Výhody, nevýhody a praktické využití: poměr cena/kvalita

VÝHODY	NEVÝHODY
<ul style="list-style-type: none"> + dokáže zohlednit více kritérií + zohlednění aspektu kvality + dává prostor pro inovace + u počítatelných kritérií jen obtížně zpochybnitelná objektivita 	<ul style="list-style-type: none"> - nutno vyjádřit vztah mezi kritérii - složitost popisu způsobu hodnocení, především u nepočítatelných kritérií - vyšší prostor dodavatelů pro zpochybnění průběhu hodnocení
PRAKTICKÉ VYUŽITÍ	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ pokud nejde popsat kvalitativní standard ▪ zadavatel chce naplňovat širší cíle (strategické) ▪ v případě, že nejde vyšší kvalita vyjádřit číselně ▪ intelektuální služby, nákup strojů 	

Zdroj: Vlastní zpracování podle Stručného průvodce světem veřejných zakázek, ÚOHS, 2019

1.4.7.4 Nejvýhodnější poměr náklady životního cyklu/kvalita

Jedná se ve své podstatě o spojení výše uvedených bodů, kdy oproti poměru cena/kvalita zde ekonomickou stránku kritéria reprezentují náklady životního cyklu namísto ceny.

Tabulka 4 Výhody, nevýhody a praktické využití: poměr náklady životního cyklu/kvalita

VÝHODY	NEVÝHODY
<ul style="list-style-type: none"> + dokáže zohlednit více kritérií + zohlednění aspektu kvality + dává prostor pro inovace + zohlednění nákladů souvisejících s životním cyklem + snižuje riziko dodatečných neočekávaných nákladů + zohledňuje dopad na životní prostředí 	<ul style="list-style-type: none"> - nutno vyjádřit vztah mezi kritérii - nutno stanovit metodu, podle které budou náklady životního cyklu vypočítány - složitost popisu způsobu hodnocení, především u nepočitatelných kritérií - vyšší prostor dodavatelů pro zpochybnění průběhu hodnocení
PRAKTICKÉ VYUŽITÍ	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ u složitých předmětů plnění, kde je třeba zohlednit kvalitu i dodatečné náklady ▪ nemožnost reálně popsat kvalitativní standard ▪ stavba energeticky úsporné budovy, nákup strojů 	

Zdroj: Vlastní zpracování podle Stručného průvodce světem veřejných zakázek, ÚOHS, 2019

1.4.8 Zásady zadávání veřejných zakázek

Jedno z nejdůležitějších ustanovení lze spatřovat v § 6 ZZVZ, které stanovuje základní zásady zadávání veřejných zakázek. Zásady provází zadávací řízení od zahájení až do úplného ukončení procesu, a dokonce dopadají i na zakázky malého rozsahu, které nepodléhají dle ZZVZ žádnému speciálnímu procesu. Navíc zásady neplní pouze funkci výkladovou, ale také aplikační, jelikož v otázkách, na které nenalezneme v ZZVZ konkrétní odpověď, poslouží zadavatelům jako vodítko pro nalezení správného zákonného řešení v zadávacím procesu (Krč, Vaněček, 2021, s. 61). Jedná se o obecné principy postupu zadavatele, jež vychází z práva EU, a každý zadavatel má zákonnou povinnost postupovat podle těchto zásad. Zásady ovšem nelze dle důvodové zprávy zákona blíže legislativně specifikovat, jelikož by došlo k jejich obsahovému omezení (Vláda ČR, DZ, 2016).

Podle Krče a Vaněčka (2021, s. 61) a Krutáka (2020, s. 51) lze obecné zásady rozdělit dle zákona na dva typy:

- účinné erga omnes (vůči všem) – zásada transparentnosti a přiměřenosti,
- účinné inter partes (ve vztahu k dodavatelům) – zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Rozsudkem ze dne 29. 04. 2008 č. j. 5 As 50/2006-137 Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„Zadávání veřejných zakázek je dvoufázový proces, zahrnující jednak výběr nejvhodnějšího uchazeče (první stadium), jednak uzavření smlouvy s tímto uchazečem (druhé stadium). V návaznosti na tuto konstrukci pak konstatoval, že postup žalovaného v prvním stadiu zadávacího řízení, ve kterém se ještě nejednalo o sjednání smlouvy, spadá do oblasti práva veřejného, a je tak nutně prováděn na základě zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Dodržování výše uvedených zásad je zákonným a bezvýjimečným požadavkem tohoto řízení, neboť se nikdy ve svých důsledcích nejedná o vynaložení soukromých finančních prostředků, nýbrž o vynaložení prostředků z veřejných rozpočtů.“*

1. Zásada transparentnosti – Zadavatel je povinen postupovat tak, aby jeho rozhodovací procesy a kroky byly dostatečně zdokumentované, aby byly přezkoumatelné a umožňovaly veřejnou kontrolu uveřejňovaných dokumentů. Veškeré nabídky dodavatelů musí být podávány písemně, případně v elektronické podobě. Pokud je možná ústní komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem, je třeba její obsah dostatečně zdokumentovat – zvukové nahrávky, zápisy, souhrn důležitých prvků komunikace atd. (Krč, Vaněček, 2021, s. 61–62). Důsledné dodržování zásady transparentnosti s sebou nese dle Transparency International (2005, s. 14–16) nemálo ekonomických důsledků:
 - Transparentní způsob zadávání veřejných zakázek má za následek zvyšování konkurence, což vede ke zvýšení efektivity alokovaných ekonomických zdrojů a rozpočtovým úsporám veřejného sektoru.
 - Jasně, transparentně a srozumitelně vyhlášení požadavků na poptávané plnění umožní potenciálním dodavatelům vypracování kvalitnějších nabídek, které budou více odpovídat potřebám zadavatele.

- Transparentní zadávání posiluje institucionální prostředí pro dlouhodobě udržitelný rozvoj a jeho stabilitu. Kvalita a stabilita institucionálního prostředí země ovlivňuje významně rozhodování o investicích a může vést ke vstupu dalších zahraničních investorů na náš trh.
- Vysoká transparentnost dále vede k zostření konkurenčního boje vstupem více subjektů, což má za následek zvýšení kvality a snížení nákladů, např. kvalitnější servisní služby nebo delší záruční období. To vše umožňuje zadavatelům nakupovat statky levněji a ve vyšší kvalitě.
- Transparentní zadávání veřejných zakázek nesnižuje jen náklady na straně poptávkové, ale snižuje také takzvané transakční náklady nabízejících neboli transakční náklady soukromé. Tyto náklady vznikají soukromým subjektům v souvislosti s jejich účastí na vyhlášených řízeních o veřejných zakázkách. Nemalé množství těchto nákladů tvoří náklady vynaložené na vyhledávání informací o vyhlášených veřejných zakázkách, o podmínkách účasti, formulářích atd. Čím transparentnější a lépe dohledatelné informace jsou, tím nižší úsilí potažmo transakční náklady musí tyto soukromé subjekty vynaložit. Výše soukromých transakčních nákladů má významný vliv na míru konkurence mezi nabízejícími, jelikož jejich velikost (v absolutním vyjádření) je stejná pro malé i velké firmy. U malých podniků tak může jít z hlediska velikosti relativní o prohibitivní velikost, která jim zabrání v účasti na řízení o veřejnou zakázku. V případě, že je pro účast na veřejné zakázce nutné vlastnit nějaké specifické znalosti (např. o zadávací dokumentaci) lze uvažovat o tom, že se absolutní velikost transakčních nákladů stává nepřímo úměrná velikosti podniku. Nižší transparentnost s sebou nese nutnost vynakládat vyšší náklady na nabídkové straně, čímž posiluje významně konkurenční pozici velkých podniků a vytlačuje z trhu malé, případně i střední podniky. Důsledkem tohoto je snížení míry konkurence a zvýšení cen účtovaných veřejnému sektoru. Vytlačením malých a středních podniků z trhu veřejných zakázek snížíme objem jimi vykonávaných transakcí, což povede ke snížení jejich investičního rozvoje a také zaměstnanosti.

- Nelze také opomenout pozitivní vliv transparentnosti zadávání veřejných zakázek na míru korupce, jelikož omezuje možnost zmanipulovaného a subjektivního rozhodování úředníků/zaměstnanců na straně zadavatele (Šebestová, 2008, s. 104). Čím přesněji a jasněji jsou definovaná pravidla, tím komplikovanější je pro úředníky přijímání sporných rozhodnutí. Při vysoké transparentnosti zadávacího řízení je pravděpodobné, že někdo zaregistruje a upozorní na problematický krok, čímž roste pravděpodobnost odhalení a klesá motivace ke korupčnímu jednání.
- II. Zásada přiměřenosti – Zadavatel je povinen nastavit parametry zadávacího řízení takovým způsobem, aby byly přiměřené předmětu a charakteru veřejné zakázky (nastavení požadavků, stanovení délky lhůt, kvalifikačních předpokladů atd.) (Krč, Vaněček, 2021, s. 61).
- III. Zásada rovného zacházení – Zadavatel se musí chovat vůči všem dodavatelům v souladu se zásadou rovného zacházení. Všem účastníkům poskytuje zadavatel stejné podmínky, a to především stejný přístup k informacím (Kruták, 2020, s. 51). Veřejní zadavatelé musí s předstihem uvádět minimální požadavky vystihující povahu veřejné zakázky, které již nebudou v průběhu jednání měněny. Dále kritéria pro zadání veřejné zakázky a váha by měly zůstat stejné v průběhu celého řízení, nejsou také předmětem jednání. Za předpokladu, že konkrétní dodavatel působil jako poradce při předběžné tržní konzultaci, nebo se podílel na přípravě zadávacího řízení, je zadavatel povinen přijmout veškerá opatření, která bezpečně zajistí, že účast tohoto dodavatele nenaruší hospodářskou soutěž (jedná se především o poskytnutí informací, které si zadavatel vyměňoval s dodavatelem v rámci přípravy, nebo předběžné tržní konzultace ostatním dodavatelům a stanovení dostatečných lhůt pro doručení nabídek). (Krč, Vaněček, 2021, s. 63)
- IV. Zásada zákazu diskriminace – Při splnění zákonných požadavků je dovolena pozitivní diskriminace podle § 38 ZZVZ a diskriminace na základě způsobilosti dodavatele plnit veřejnou zakázku podle § 73 ZZVZ. Naopak jakákoli přímá i nepřímá (skrytá) diskriminace je nezákonná. Zadavatel musí zvážit, jaké minimální kvalifikační požadavky jsou pro konkrétní veřejnou zakázku nezbytné, aby nedocházelo k bezdůvodnému omezování dodavatelů, kteří se mohou zadávacího řízení účastnit. Pokud nemají kvalifikační předpoklady vazbu na rozsah a předmět veřejné zakázky a jsou způsobilé znemožnit účast některých dodavatelů,

považuje se tento postup za skrytou formu diskriminace (Krč, Vaněček, 2021, s. 63–64). Při hodnocení kvalifikačních předpokladů z pohledu diskriminace je ovšem třeba přihlížet také k legitimní ekonomické úvaze zadavatele (přiměřená diskriminace na základě kvalifikačních požadavků může vést k získání zkušeného a spolehlivého dodavatele) (ÚOHS, 2019, s. 49–54).

- V. Zásada zákazu diskriminace na základě sídla – Ze strany zadavatele nesmí v zadávacím řízení dojít k omezování účasti dodavatelů se sídlem v členském státě EU, Švýcarské konfederaci, Evropském hospodářském prostoru, nebo jiném státě, který má s EU nebo s ČR uzavřenu mezinárodní smlouvu o přístupu k zadávané veřejné zakázce.
- VI. Zákaz bezdůvodného omezování soutěže – Tato zásada je zakotvena v § 36 odst. 1 ZZVZ: „Zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.“ (Česko, 2016) U každé veřejné zakázky musí zadavatel zajistit férovou hospodářskou soutěž.
- VII. Zásada odpovědného zadávání – „Odpovědné veřejné zadávání neboli proces, při kterém organizace (zadavatel) uspokojí své potřeby nákupem zboží, služeb a stavebních prací způsobem, že obdrží maximální hodnotu za peníze a zároveň vytváří přínosy pro společnost a ekonomiku a minimalizuje negativní dopady na životním prostředí.“ (Department for Environment, 2006, s. 10) Odpovědné veřejné zadávání se dříve odvozovalo pouze z definic OSN a UK. Zákonem č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností, se však odpovědné veřejné zadávání dostalo výslovně i do české právní úpravy (Krč, Vaněček, 2021, s. 64–65). Takto širokou definici přijalo i Ministerstvo práce a sociálních věcí ve své metodice, jelikož má blízko k principu 3E a zároveň propojuje ekonomické, sociální i environmentální aspekty. Jedná se o komplexní přístup, který dává zadavatelům možnost využít jejich tržní sílu a dopomoci tak pomocí chytrých nákupů k řešení problémů, které by stejně museli řešit, např. zaměstnávání znevýhodněných osob na trhu práce. Subjekty územní samosprávy mohou efektivně nasměrovat rozvoj svého regionu a zároveň dát místním podnikům podnět k zelenějším technologiím. Za předpokladu, že by všichni veřejní zadavatelé využívali při nákupech principy odpovědného veřejného zadávání, bylo by prostřednictvím veřejných finančních

prostředků možné získat značný přínos navíc – value for money. Odpovědným zadáváním lze podpořit mimo dříve uvedené také vzdělávání, praxe a rekvalifikace, sociální podniky, důstojné pracovní podmínky, malé a střední podniky (které mají často významný vliv na místní zaměstnanost), etické nakupování nebo ekologicky šetrná řešení. (Novák, Gergelová Šteigrová, Baránková, 2019)

1.4.9 Kontrola zadávání veřejných zakázek

Do roku 1995 vykonává dozor nad dodržováním zákonných pravidel při zadávání veřejných zakázek Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) (Šebestová, 2008, s. 70). Ze zákona ale není oprávněn k přezkoumávání správnosti postupu zadavatel, mimo případy, kdy byla zakázka dobrovolně zadávána v režimu podle ZZVZ a u zakázek malého rozsahu (Krč, Vaněček, 2021, s. 866, ÚOHS, ©2022). Sekce veřejných zakázek se zabývá převážně návrhy ze strany dodavatelů, směřujícími proti nezákonnému postupu zadavatelů. Sekce veřejných zakázek se skládá ze čtyř odborů, které ve své samostatné činnosti provádějí jednotlivá správní řízení. Průběh správního řízení se řídí zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, pokud není stanoveno jinak. Ve správním řízení pak Úřad rozhoduje o zákonnosti postupu zadavatele podle ZZVZ, přičemž řízení je zahájeno na návrh dodavatele nebo z moci úřední. Proti rozhodnutí ÚOHS v prvním stupni je možné podat rozklad k předsedovi ÚOHS (Krč, Vaněček, 2021, s. 867, ÚOHS, ©2022). V roce 2021 vydal ÚOHS 486 prvoinstančních rozhodnutí a 170 rozhodnutí druhé instance. Dále mohou jakékoli fyzické či právnické osoby podat k ÚOHS podnět, jehož podmínky stanovuje ZZVZ. Tyto podněty jsou ze strany ÚOHS zpracovány a pokud na základě zjištěných skutečností získá pochybnosti zákonnosti o postupu zadavatele, zahájí správní řízení z úřední moci (ÚOHS, ©2022). V rámci přezkumu veřejné zakázky ze strany ÚOHS je zadavatel povinen poskytnout součinnost a dokumentaci o veřejné zakázce, v případě neodeslání takové dokumentace se jedná o přestupek a zadavateli hrozí pokuta do výše 1 000 000 Kč.

1.5 Trestné činy ve veřejných zakázkách

Téma veřejných zakázek bylo v poslední době hodně medializováno a je také velmi často spojováno s trestněprávní problematikou. Dle Šámala je třeba si uvědomit, že s ohledem na velké množství finančních prostředků, je se zadáváním zakázek trestná činnost neodmyslitelně spojena. Jelikož, kde se investují veřejné peníze, tam se vždycky najdou také osoby, které je chtějí získat, a to i nezákonným způsobem. Často se jedná o velmi

závažnou a sofistikovanou trestnou činností, která je páchána organizovanými skupinami. Komplikovanost zadávacího procesu a také absence přímé oběti bohužel vede k vysoké latentci tohoto druhu trestné činnosti (Šámal, 2015, s. 33–45). Takzvanou manipulací s veřejnými zakázkami se mohou osoby zúčastněné na zadávání veřejných zakázek dopustit trestných činů definovaných zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Trestní zákoník definuje tři trestné činy, vztahující se k veřejným zakázkám:

- porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (§ 248 TZ),
- sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 TZ),
- pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TZ).

Všechny výše uvedené skutkové podstaty přímo navazují na již zmiňovaný ZZVZ. Dále se může jednat o trestné činy podvodu (§ 209 TZ), přijetí úplatku (§ 331 TZ), podplacení (§ 332 TZ) nebo zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ). (Balýová, 2020, s. 168) Nad zákonností procesu veřejných zakázek vykonává dohled Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který má zákonnou povinnost oznamovat orgánům činným v trestním řízení veškeré skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu.

1.5.1 Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže/v oblasti veřejných zakázek

Jedná se o obecnou skutkovou podstatu trestného činu, na základě něhož bude potrestán pachatel, který „*v rozporu s jiným právním předpisem o veřejných zakázkách, tedy ZVZ, poruší závažným způsobem závazná pravidla zadávacího řízení*“ (Česko, 2009) Jedná se o úmyslný trestný čin, jehož objektem je zájem na zákonném a řádném provedení zadání veřejné zakázky a dodržování závazných pravidel zadávacího řízení (Šámal, 2015, s. 33–45). Pachatelem trestného činu může být pouze fyzická osoba, a to ta, pro kterou jsou závazná pravidla zadávacího řízení a zároveň odpovídá za dodržení daného závazného pravidla z titulu zaměstnání, funkčního nebo pracovního zařazení či povolání nebo postavení. Závazná pravidla zadávacího řízení jsou kritéria a podmínky pro jednotlivé druhy řízení stanovená ZZVZ v jeho kogentních ustanoveních, která je třeba navíc vykládat v souladu se základními zásadami zadávacího řízení. Pokud však dojde k narušení závazných pravidel jednáním naplňujícím znaky speciálních skutkových podstat – sjednání

výhody při zadání veřejné zakázky nebo pletichy při zadání veřejné zakázky – bude pachatelovo jednání posouzeno podle těchto ustanovení.

1.5.2 Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky

Jedná se o úmyslný trestný čin, jehož skutková podstata vyžaduje úmysl pachatele „způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch zjednáním některému dodavateli, soutěžiteli nebo účastníku dražby přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů nebo soutěžitelů“. (Česko, 2009) Tohoto trestného činu se na rozdíl od předchozího může dopustit kromě fyzické i právnická osoba, která má v zadávacím řízení ohledně jakékoli veřejné zakázky určité povinnosti. Pro členy hodnotící komise, vyhlášovatele, pořadatele, licitátory a úřední osoby na straně zadavatele při porušení platí vyšší trestní sazba (Balýová, 2020, s. 168). „Veřejnou zakázkou ve smyslu § 256 TrZ se rozumí i zakázka malého rozsahu i přesto, že veřejný zadavatel není povinen ji zadávat podle ZVZ, nicméně významné je, že i u tohoto typu zakázek zákon vyžaduje dodržení zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“ (Ústavní soud, 2017, I. ÚS 1694/17) Jednání definované § 256 odst. 1 zahrnuje sjednání přednosti nebo výhody. Předností lze chápat jakékoli zvýhodnění na úkor ostatních dodavatelů, například časový předstih. Pokud bude určitým dodavatelům, soutěžitelům nebo účastníkům oznámen termín zahájení zadávacího řízení dříve, než je veřejná zakázka veřejně vyhlášena, umožní jim tento předstih lépe se připravit (k podání nabídek nebo k jednání v jednacím řízení atd.). Výhodnějšími podmínkami rozumíme jakékoli jiné podmínky, které zvýhodňují určitého dodavatele či skupinu dodavatelů, soutěžitelů nebo účastníků před ostatními. Může se jednat například o sdělení bližších podmínek, stanovení výhodnějšího způsobu pro podání návrhu nebo nabídky a sdělení cenových nebo realizačních nabídek jiných dodavatelů. (Šámal, 2012, s. 2623)

1.5.3 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži

Tohoto trestného činu se dopustí pachatel, „který se dopustí pletich v souvislosti se zadáním veřejné zakázky nebo s veřejnou soutěží tím, že

- a) lstí nebo pohrůžkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži,
- b) jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži,

- c) *žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, nebo*
- d) *na základě dohody s jiným zájemcem nebo uchazečem vyvíjí činnost směřující k zadání veřejné zakázky za nepřiměřeně vysokou nebo jinak nevýhodnou cenu“.*
(Česko, 2009)

Jedná se taktéž o úmyslný trestný čin se speciální skutkovou podstatou. Objektem trestného činu, tedy chráněným zájmem, je řádné a zákonné provedení zadání veřejné zakázky a provedení veřejné soutěže. Zamezením ovlivňování zájemců, uchazečů a soutěžících jsou chráněny zájmy těchto osob a je zajištěn rovný přístup k veřejným zakázkám a jiným veřejným soutěžím. Pachatelem trestného činu může být právnická i fyzická osoba.

2 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A KORUPCE

Korupce ohrožuje a deformuje základní principy demokracie a podryvá důvěru občanů ve státní instituce. S ohledem na masivní finanční přesuny mezi soukromým a veřejným sektorem, v rámci veřejného zadávání, je oblast veřejných zakázek jednou z nejnáchylnějších na vznik korupčních rizik.

2.1 Korupce

Původ slova korupce vychází z latinského corruptus neboli pokažený, zkažený, vadný. Obecně se jedná o deviantní patologické jednání, které porušuje stanovená pravidla a odchyluje se od požadovaného standardu za účelem dosažení zisku nebo jiné výhody (Petrovský, 2007, s. 18). Korupce je dle MVČR transakce většinou mezi dvěma stranami, kdy jedna strana poptává nebo nabízí straně druhé neoprávněnou výhodu za rozhodování ve věcech obecného zájmu. Následky takového jednání dopadají většinou i na třetí osoby, a to negativně. Například daňový poplatník může pocítit důsledky korupčního jednání na výši daní, zvýšení cen nebo na kvalitě poskytovaných veřejných služeb (MVČR, 2011).

V českém právním řádu není korupce pojmově definována, ale je postihována trestnými činy definovanými v trestním zákoníku – trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. (Chmelík, 2003, s. 8). Jedná se zejména o následující trestné činy:

- Přijetí úplatku § 331 TZ,
- Podplácení § 332 TZ,
- Nepřímé úplatkářství § 333 TZ.

Ustanovení § 334 TZ – společné ustanovení – následně vymezuje pojmy jako úplatek, úřední osoba a obstarávání věci obecného zájmu. K užšímu i širšímu vymezení definice korupce lze dospět na základě mezinárodních dokumentů. V českém prostředí je korupce chápána jako synonymum pro úplatkářství. Výrazně politický ráz dává tomuto fenoménu řada celospolečenských a privatizačních afér (Chmelík, 2003, s. 7).

Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) neobsahuje výslovnou definici, ale nabízí podrobný výčet jednání, které kriminalizuje. V oblasti boje proti mezinárodní korupci, se jedná se o první univerzální právní dokument. Česká republika odkládala ratifikační proces Úmluvy, jelikož odmítala požadavek na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob

za trestné činy. V roce 2011 byl přijat zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a proto odpadl důvod ratifikaci Úmluvy dále odmítat.

Podle článku I Občanskoprávní úmluvy proti korupci přijaté Radou Evropy je korupce definována jako „*přímé či nepřímé vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoli jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoli povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně*“. (Česko, 2004)

2.2 Korupce ve veřejných zakázkách

Oblast veřejných zakázek je velmi náchylná na korupci. Kromě velkého objemu transakcí a finančních zájmů, které jsou v sázce, zhoršuje korupční rizika složitost procesu, úzká interakce mezi veřejnými činiteli a podniky a množství zainteresovaných stran (OECD, 2016, s. 6). Dalším důvodem je především fakt, že zástupci zadavatele nebo administrátora (často vládní úředníci) zvýší přijetím úplatku a s tím souvisejícím zmanipulováním veřejné zakázky svůj příjem, avšak náklady za vyšší vynaložení veřejných výdajů, způsobené korupcí, ponесou daňoví poplatníci (Chmelík, 2003, s. 7). Podle zprávy OECD, o zahraničním úplatkářství, došlo v 57 % případů zahraničního úplatkářství k poskytnutí úplatku právě za účelem získání veřejné zakázky (OECD, 2014, OECD, 2016, s. 6). Pro efektivní fungování institutu veřejných zakázek je nutná eliminace (v ideálním případě úplná absence) korupčního jednání. K eliminaci takového jednání je třeba nejen důsledné dodržování všech právních předpisů, ale také zajištění transparentnosti celého zadávacího procesu. Dodržení těchto základních pravidel při zadávání veřejných zakázek přináší nejen morální, ale také ekonomické výnosy (Transparency International, 2005). Informační asymetrie je hlavní překážkou v protikorupčním úsilí. Zveřejňované informace musí být nejen dostupné, ale také relevantní a přesné. Zveřejňování informací a dodržení transparentnosti nejsou jediným nástrojem boje proti korupci. Jak řekl Albert Einstein: „*informace nejsou znalosti*“ a pouhá dostupnost informací nezabrání korupci bez dalšího. Proaktivní přístup k řešení korupce je hlavní součástí boje – k tomu je nezbytné šíření informací podněcujících diskuzi mezi všemi zúčastněnými stranami ještě před realizací projektu. Ve společnostech, které jsou založeny spíše na pravidlech než na hodnotách, zůstává důležitým nástrojem prevence pečlivé monitorování projektů a včasná detekce korupce, která zajistí konkurenční prostředí a efektivní vynakládání veřejných financí (Thai, 2017, s. 264–265).

2.3 Index vnímání korupce

Index vnímání korupce, CPI (Corruption Perceptions Index), vydává od roku 1995 pravidelně Transparency International. Index srovnává jednotlivé země podle stupně vnímání korupce ve veřejném sektoru, tj. mezi politiky a úředníky veřejné správy, a přiřazuje jim hodnoty 0–100 bodů, přičemž 0 znamená nejvyšší možnou míru korupce. V roce 2012 pak došlo ke zlepšení metodiky. Žebříček je založen na pouhém vnímání určité situace a je sestavován na základě výsledků průzkumů mezi experty. (Transparency International, 2022, Chmelík, 2003, s. 28) V roce 2021 bylo ohodnoceno celkem 180 zemí, ale jejich počet není rok od roku stejný. Dvanáct mezinárodních odborných organizací provádí jednotlivé průzkumy nezávisle ve třinácti žebříčcích, ovšem ne v každém státě operuje tato plná sestava a například Česká republika byla aktuálně hodnocena na základě deseti dílčích indexů. Z takto získaných dat vznikne konečná hodnota CPI. Index představuje dlouhodobý odraz trendu korupce v časovém období, poslední data vychází z průběhu let 2020 a 2021. Česká republika získala za rok 2021, stejně jako minulý rok, 54 ze 100 bodů, přičemž se udržela na 49. místě spolu s Mauriciem a Maltou. Výsledky letošního CPI ukazují, že země s dobře chráněnými občanskými a politickými svobodami, obecně korupci kontrolují lépe. Základní svobody sdružování a projevu jsou zásadní v boji za svět bez korupce (Transparency International, 2022).

2.4 Compliance

Pojem compliance vychází z anglického spojení *to comply with*, tzn. být s něčím v souladu. Soulad je třeba chápat široce nejen ve spojení s právem, ale také s etickými a podnikatelskými zásadami a poctivým stykem. Obecná definice pojmu z Cambridge Dictionary: „*the act of obeying an order, rule, or request*“ (Cambridge Dictionary, ©2022) (bytí a jednání subjektů v souladu s pravidly, požadavky a normami). Jelikož neexistuje vhodný český překlad, dostal se do literatury původní anglický termín. Dnes je termín hojně skloňován v souvislosti s trestní odpovědností právnických osob, nicméně jeho původ není právní. Původně byl vnímán jako vymezení a dodržování pravidel, převážně etických a právních, obchodních společností nebo jejich skupin a jejich zaměstnanců, a to jak ve sféře čistě obchodních vztahů, tak i v dalších oblastech činnosti a existence. (Koukal, 2010, s. 28) V nejobecnější rovině je smyslem těchto programů zaznamenání a analýza závazných pravidel, která se týkají a regulují činnost podnikatele. Tato pravidla je třeba následně implementovat do vnitřních procesů a postupů k dosažení

maximální možné míry etického a legálního podnikání. (Schenkova, Lasák, 2017, s. 3) Compliance pravidla hrají vedle podnikání důležitou roli také ve veřejném a neziskovém sektoru.

2.4.1 Trestní odpovědnost právnických osob

Trestněprávní compliance se zaměřuje na problematiku trestněprávní odpovědnosti právnických osob. Jedná se o předcházení páchaní trestné činnosti ze strany statutárního orgánu, jeho členů, zaměstnanců a osob v podobném postavení a dalších osob dle § 8 odst. 1 ZTOPO. Trestní odpovědnost právnických osob je postavena na takzvané přičitatelnosti právního jednání fyzických osob, jednajících v zájmu či v rámci činnosti právnické osoby, právnické osobě (Beran, 2015, s. 59). Právě § 8 ZTOPO upravuje koncepci přičitatelnosti trestného činu spáchaného fyzickou osobou, na které je trestněprávní odpovědnost u právnických osob postavena. Důsledným a správným nastavením compliance programu může společnost odvrátit kolektivní odpovědnost. Trestný čin spáchaný zaměstnancem lze přičítat právnické osobě podle § 8 odst. 2 b) ZTOPO, jestliže byl spáchan *„na podkladě rozhodnutí, schválení nebo pokynu orgánů právnické osoby nebo osob uvedených v odst. 1 písm. a) až c), anebo proto, že orgány právnické osoby nebo osoby uvedené v odst. 1 písm. a) až c) neprovedly taková opatření, která měly provést podle jiného právního předpisu nebo která po nich lze spravedlivě požadovat, zejména neprovedly povinnou nebo potřebnou kontrolu nad činností zaměstnanců nebo jiných osob, jimž jsou nadřizeny, anebo neučinily nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu“*. (Česko, 2009) Podle ustanovení § 8 odst. 5 ZTOPO se *„právnická osoba trestní odpovědnosti podle odstavců 1 až 4 zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v odstavci 1 zabránila“*. (Česko, 2009) Otázkou zůstává, co lze považovat za „veškeré úsilí“, které lze na právnické osobě požadovat. Zkoumat se budou v takovém případě především vnitřní předpisy a kontrola jejich dodržování, což ukazuje na důležitost budování firemní kultury. *„Zákon nedefinuje minimální standard, při jehož dodržení by se mělo za to, že právnická osoba vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu vyjmenovanými osobami zabránila. Orgány činné v trestním řízení nemají ani uloženou povinnost jej vydat.“* (Chromý, Růžička, 2017, s. 22) Nejurčitéjší výklad tohoto požadavku nalezneme v Metodice Nejvyššího státního zastupitelství: *„Opatření v právnické osobě nemusí zahrnovat všechna teoreticky myslitelná opatření, právnická osoba by však měla být schopna vysvětlit, proč některá*

opatření nezavedla, zvláště to platí pro případ, mohla-li být taková opatření způsobilá zabránit trestnému činu či zmírnit jeho následky.“ (NSZ, 2020, s. 23) Podrobněji budou jednotlivé požadavky rozebrány v kapitole Compliance Management Systému. Nelze ovšem hovořit o jasných závěrech, na základě kterých by bylo možné jasně určit, jaké je veškeré možné úsilí. Obecně by měly společnosti vycházet ze stavu současného poznání, veškerá opatření implementovat s ohledem na specifika své činnosti a mít k dispozici dostatek podkladů pro případné dokazování těchto skutečností (Náhlovská, 2019, s. 34–41).

2.4.2 Bribery Act 2010

Přestože skloňujeme požadavek veškerého úsilí, vrcholné orgány prozatím nepřijaly žádné komplexní manuály v oblasti vnitropodnikového compliance. Inspiraci pro takové dokumenty můžeme hledat v zahraničí. V roce 2012 vydalo britské ministerstvo spravedlnosti příručku, jejímž cílem je pomoci společnostem s prevencí úplatkářského jednání. Za jeden z hlavních pilířů protikorupčního compliance se považuje takzvaný top-level commitment, ve kterém se vedení společnosti vymezí v prohlášení proti protiprávní činnosti. Tento dokument následně slouží jako vodítko pro ostatní členy společnosti, jakým směrem se má společnost vydávat (Ministry of Justice, 2010). Průvodce protikorupčním opatřením, vydaný na půdě amerického ministerstva spravedlnosti, shodně jako Bribery Act požaduje prohlášení vedení společnosti. Jako další prioritu zdůrazňuje zachování aktuálnosti, srozumitelnosti a vynutitelnosti etického kodexu. (U. S. Department of Justice, s. 57–58, Kaplan a Murphy, 2017. s. 395)

2.4.3 Etický a protikorupční etický kodex

„Vysoké etické standardy jsou v dlouhodobém zájmu společnosti jako prostředek pro získání věrohodnosti a důvěryhodnosti, a to nejen v každodenní operativě, ale také s ohledem na dlouhodobé závazky. ... Interní kodexy společnosti slouží jako standardy pro jednání, chování jak správního orgánu, tak i klíčových manažerů, a vymezují rámec pro rozhodování v měnících se a často konfliktních situacích. Etický kodex by měl minimálně stanovit jasné limity pro uplatňování soukromých zájmů, včetně obchodování s akcemi společnosti. Celkový rámec etického jednání přesahuje pouhé dodržování zákonů, které by vždy mělo být základním požadavkem.“ (OECD, 2015, s. 51)

Etický kodex bývá často vnímán pouze jako prázdná proklamace, obsahující obecná pravidla, která stejně nebývají fakticky v rámci společností dodržována. Často jsou

nesprávně provedena a nejsou ze strany společnosti vynucována jinými předpisy. Avšak mnohé studie hovoří o opaku. I pouhý morální apel v podobě obecných morálních zásad může mít při splnění základních předpokladů kýžený účinek (Náhlovská, 2019, s. 34–41). Americká studie se zabývala vlivem morálního kodexu na chování jednotlivců – podvádění studentů. Ukázalo se, že univerzita, jež měla silný morální kodex, který navíc reálně vynucovala a byl spojen a zakořeněn se životem na univerzitě, měla mnohem nižší počet podvádějících studentů, a to až o 36 % (O’Neill, Pfeifer, 2011). Jedná se o jeden z hlavních prvků compliance programů, který slouží k vymezení společnosti proti nelegálním aktivitám. Vyjadřuje základní hodnoty, zásady poctivosti, profesionality, transparentnosti, morálky atd. Všem zaměstnancům musí být zřejmé, že společnost netoleruje a nepodporuje trestnou činnost. Etický kodex je způsobilý dát všem členům společnosti představu o nežádoucím jednání. Zaměstnanci se pak mohou zejména v tzv. „šedé zóně“ i na základě tohoto předpisu správně rozhodnout (Náhlovská, 2019, s. 34–41). Řada významných společností měla detailně zpracovaný etický kodex, avšak v konečném důsledku se jednalo jen o změť prázdných frází bez reálného praktického významu. Ačkoli by mělo být zpracování etického kodexu co nejobecnější, nemůže toto způsobit, *„že se zaměstnanci a pracovníci společnosti nejsou schopni s jednotlivými pravidly v nich obsaženými ztotožnit, nepochopí jejich spojitost s vlastní činností, a pravidla tudíž ignorují či je dokonce vědomě porušují“*. (Hurychová, Sýkora, 2021, s. 49) Forma etického kodexu se odvíjí od velikosti společnosti a jejího charakteru. Ve společnostech s větší fluktuací zaměstnanců je vhodné mít etický kodex v písemné podobě. Naopak u rodinných podniků, kde je stabilní etická kultura, není třeba etická pravidla vtělovat do písemného kodexu, avšak pro případné vyvinění to lze doporučit (Kousal, 2021, s. 167–175). Za předpokladu, že je firemní kultura tak silná, že sama o sobě vytváří prostředí, ve kterém se osoby podílející se na činnosti společnosti chovají plně v souladu s právními a etickými normami, není třeba zavádět etický kodex (Chromý, Růžička, 2017, s. 21–25).

2.4.4 Compliance program

Jak již bylo zmíněno výše, jedná se v případě compliance o vnitřní souladné a kontrolní programy, které zajišťují soulad činnosti společnosti s obecně závaznými právními, ale i jinými předpisy a etickými standardy. Hlavním účelem těchto programů je analýza a podchycení všech pravidel regulujících činnost společnosti a jejich implementace do vnitřních postupů a procesů (Schenkova, Lasák, 2017, s. 3). Ve stínu trestní odpovědnosti právnických osob nelze compliance program považovat za projev alibismu, který by

pouhou deklarací hodnot sám o sobě bez dalších aktivit zabránil trestní odpovědnosti právnických osob. Pro vyvinění je třeba, aby byl compliance program realizován, aktualizován a prosazován. Velké nadnárodní společnosti mají často zřízenou funkci compliance manažera, případně celý tým, který ve společnosti prosazuje dennodenně prvky compliance programu. Monitoring, ad hoc kontroly, průběžné kontroly, interní i externí reporty, školení zaměstnanců s doloženou prezenční listinou, vedení protikorupční linky, to vše může zahrnovat pracovní náplň compliance manažera. U menších společnostech vykonává tuto činnost jedna osoba, pouze jako jednu ze součástí své agendy. Není nutné činnosti ani formálně označovat jako compliance program, ale s ohledem na poměry společnosti je pro případ trestního řízení potřeba doložit veškeré úsilí ve smyslu § 8 odst. 5 ZTOPO. Z pohledu střetu zájmů by osoba zajišťující compliance programy neměla být členem statutárního orgánu, neúčastnit se přímo obchodní činnosti, aby byla zaručena její nezávislost a samostatnost. Pouze osoba, která zná dobře společnost a její procesy, dokáže kvalitně implementovat compliance program (Fenyk, 2018, s. 224).

2.4.5 Metodika Nejvyššího státního zastupitelství

Mezi tři základní pilíře compliance management systému řadí Metodika NSZ prevenci, detekci a reakci, které představují podstatu CMS. Všechny činnosti podřaditelné pod jednotlivé pilíře jsou vzájemně provázané a neustále se opakující.

- 1) Prevence – Obecně si lze pod prevencí představit veškerá opatření, která mají za cíl předcházet nežádoucímu jevu. Součástí prevence je analýza rizik („Compliance Risk Assessment“) a její následné vyhodnocení podle priorit a pravděpodobnosti výskytu („probability and impact“), dále také stanovení jasných pravidel, komunikace (interní instrukce a školení zaměstnanců), integrace personalistických procesů a hloubkové prověrky obchodních partnerů. Takto stanovená pravidla bývají součástí etického kodexu a promítají se do firemní kultury. Nejde pouze o podchycení rizik protiprávního jednání osob uvedených § 8 odst. 1 ZTOPO, ale také třetích osob, se kterými společnost spolupracuje (obchodní zástupci, právní zástupci, zprostředkovatelé). Jednání třetích osob sice nelze v rámci trestněprávní odpovědnosti přičítat společnosti, ale mohou pro společnost znamenat jiné negativní dopady. (Logesová, 2018)

- 2) Porušení compliance pravidel je zapotřebí detekovat prostřednictvím interních zdrojů, interních auditů, kontrol a externích auditů. Pro včasnou detekci protiprávního jednání je třeba mít správně nastavené komunikační kanály vhodné pro anonymní ohlašování v případě podezření, tzv. whistleblowingové systémy nebo etické linky. Oznamovatelé neetického jednání musí cítit dostatečnou ochranu ze strany právnické osoby, aby byli zaměstnanci ochotni na neetické chování upozorňovat. Veškerá podezření je třeba v rámci pravidelného monitoringu systematicky vyhodnocovat. V rámci společnosti musí být jasně definována odpovědnost konkrétních osob za prošetření detekovaných podezření a způsob, jakým mají interní šetření provádět a s kým je třeba výsledky šetření komunikovat. (Kousal, 2021, s. 167–175)
- 3) Na porušení compliance pravidel, uvedených v předchozím odstavci, musí být společnost připravena adekvátně reagovat. Jasně stanovení důsledků, které plynou z porušení pravidel, a jejich důsledná aplikace, je základní předpoklad pro kvalitní reakci. Pod takovou reakcí si lze představit vyvození pracovněprávních důsledků, vymáhání vzniklé škody či újmy po pachatelích. Důkladně je třeba zvážit oznámení trestného činu orgánům činným v trestním řízení (za předpokladu, že se nejedná o trestné činy, na které se vztahuje oznamovací povinnost), jelikož takovéto oznámení může vést k poškození reputace společnosti a následně například k vyloučení z procesu zadávání veřejných zakázek. (Logesová, 2018)

2.4.6 ISO 37301, ISO 19600

International Organization for Standardization (ISO, Mezinárodní organizace pro normalizaci) je organizace zabývající se tvorbou mezinárodních norem se stejnojmenným označením ISO. V současné době existuje přes 18000 norem ISO v téměř všech oblastech, kromě elektrotechniky. V oboru managementu patří mezi nejvýznamnější ISO normy (ISO, ©2011):

- ISO 9001 Systém managementu kvality,
- ISO 10006 Systémy managementu jakosti,

- ISO 14001 Systémy environmentálního managementu (Environmental management system),
- ISO 21500 Management projektu (Project Management),
- ISO 31000 Systém Risk managementu.

V roce 2014 byla vydána norma ISO 19600 (Compliance Management System) a pro oblast compliance tak došlo k začlenění standardizačních požadavků na compliance management systém do systému ISO. V roce 2016 ji doplnila norma ISO 37301 (Compliance management systems – Requirements with guidance for use). Neboť je implementace systému řízení compliance výzvou pro stále větší množství společností, které hledají odpověď na otázku, jak by měl správný compliance systém vypadat a čím se při jeho tvorbě řídit, došlo k vytvoření mezinárodních standardů ISO 19600 a ISO 37301.

V případě normy ISO 19600 se jedná pouze o doporučení na zavedení CMS. Norma poskytuje návod pro správné nastavení, rozvíjení a implementaci CMS, nezapomíná ale také na hodnocení, zlepšování a udržování dobře fungujícího CMS ve společnosti (NSZ, 2020, s. 32). Z praxe ovšem vyplynulo, že společnosti mají po zavedení CMS zájem i o následnou certifikaci, kterou by mohly deklarovat úroveň svého CMS. Tento standard neumožňuje následnou certifikaci, neboť nespecifikuje požadavky, pouze poskytuje vodítko k nastavení systému. Celý text má doporučující charakter – organisation should (organizace by měla) (Kousal, 2021, s. 167–175).

V reakci na tyto požadavky vznikla nová norma ISO 37301, která neobsahuje jen doporučení, ale i jasné požadavky, které umožní následnou certifikaci (NSZ, 2020, s. 26). Zavedení ISO 37301 jasně ukazuje, že plně obsahem i smyslem navazuje na předchozí normu ISO 19600. Text je od předchozího doporučujícího charakteru formulován příkazujícím způsobem – organisation shall (organizace má). V základních principech normy se ale příliš nezměnilo. Nový standard upřesňuje definice některých použitých výrazů, což vedlo k větší srozumitelnosti normy a celkovému zjednodušení. Při zavádění CMS bere také v úvahu velikost, komplexnost a strukturu společnosti. Nově nalezneme v příloze normy jakýsi návod na použití vycházející z běžné praxe – guidance for use. Zavedení CMS podle mezinárodně uznávaných pravidel počítá s provázáním dalších důležitých firemních systémů jako je Corporate Governance, Corporate Social Responsibility nebo řízení rizik (Kousal, 2021, s. 167–175). Norma se zaměřuje na sedm oblastí (ISO, 2021):

- I. Kontext společnosti, základní analýza rizik a prvotní založení compliance programu.
- II. Nastavení firemní kultury, zapojení vedení a managementu do činnosti compliance.
- III. Plánování s ohledem na možná rizika, problémy a příležitosti.
- IV. Podpora, údržba a zlepšování CMS.
- V. Plánování a realizace kontrol a řízení rizik.
- VI. Monitoring – hodnocení výkonnosti, analýzy, přezkum vedení a interní audity.
- VII. Neustálé zdokonalování a aktualizování již nastaveného compliance.

2.4.7 ISO 37001 (Anti-bribery management systems)

ISO na svých stránkách upozorňuje, že základními stavebními kameny důvěryhodnosti každé organizace, je důvěra a transparentnost. A nic nepodkopává efektivní instituce a spravedlivé podnikání více než úplatkářství. ISO 37001 tak poskytuje celosvětově uznávaný způsob, jak řešit tuto kriminální činnost, ve které se každý rok otočí bilion dolarů, a demonstruje odhodlaný přístup k potlačení korupce jako jednoho z nejničivějších a nejnáročnějších problémů na světě. S ohledem na dříve uvedené, je dalším důležitým standardem ISO 37001, který je jako předchozí ISO 37301 určen také k následné certifikaci (ISO, ©2022). Norma obsahuje jednotlivé požadavky, které pomohou společnostem s vytvořením systému protikorupční politiky, jenž v rámci společnosti bude sloužit při boji s korupcí, jejím odhalování, předcházení a řešení. Základem jsou opět tři hlavní pilíře – prevence, detekce a reakce na korupci – tím se podobá předchozím normám. ISO 37001 se však primárně zaměřuje na protikorupční management systém, posouzení rizika úplatkářství, finanční kontroly, protikorupční závazky, dary, pohostinnost a obdobné benefity a oznamování rizik/obav a vnitřní audit (Kousal, 2021, s. 167–175).

II. PRAKTICKÁ ČÁST

3 ANALÝZA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČR

Ministerstvo pro místní rozvoj vyhotovuje každoročně Výroční zprávu o stavu veřejných zakázek v České republice a předkládá ji vládě. V rámci trhu veřejných zakázek se zaměřuje na celkový objem veřejných zakázek, tedy celkový finanční obnos vynaložený veřejnými a sektorovými zadavateli na nákupy a investice do služeb, dodávek či stavebních prací (včetně veřejných zakázek realizovaných na základě zákonných výjimek dle § 29 a 30 ZZVZ a zakázek malého rozsahu). Takto definovaný celkový trh veřejných zakázek je třeba odlišovat od objemu zakázek zadávaných v přímém režimu ZZVZ. V tomto případě se jedná o nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky evidované v Informačním systému o veřejných zakázkách, jež musí zadavatelé uveřejňovat ve Věstníku veřejných zakázek. Finanční hodnota veřejných zakázek je v systému uvedena bez DPH, proto je hodnota veřejných zakázek evidovaných v Informačním systému o veřejných zakázkách navýšena o efektivní sazbu DPH, která zajistí lepší porovnatelnost údajů s ostatními veřejnými zakázkami. U sektorových zadavatelů se efektivní sazba DPH rovná základní sazbě DPH a u veřejných zadavatelů je počítána jako $\frac{1}{4}$ průměru snížených sazeb DPH a $\frac{3}{4}$ základní sazby DPH. Údaje o trhu veřejných zakázek jsou mimo Informačním systém o veřejných zakázkách získávány pomocí analýzy vývoje relevantních makroekonomických ukazatelů a na základě rozborů výdajů z veřejných rozpočtů. (MMR, 2021, s. 1–8)

Tabulka 5 Velikost trhu veřejných zakázek k HDP

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HDP v mld. Kč (běžné ceny)	4 625	4 797	5 111	5 410	5 749	5 652
Trh veřejných zakázek v mld. Kč	583	473	539	629	677	715
Podíl trhu VZ na HDP (v %)	12,60 %	9,86 %	10,55 %	11,63 %	11,78 %	12,65 %

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

V roce 2016 lze pozorovat významný propad trhu veřejných zakázek jak u veřejných, tak sektorových zadavatelů. V roce 2015 převládala u veřejných zadavatelů snaha o dočerpání prostředků z evropských fondů za programové období 2007–2013, což mělo za důsledek

vytvoření vysoké srovnávací hladiny trhu veřejných zakázek pro následující rok. Toto se projevilo i ve tvorbě hrubého fixního kapitálu sektoru vládních institucí, který se v roce 2016 meziročně propadl o 81 mld. Kč. Meziroční propad trhu veřejných zakázek byl v roce 2016 ve výši 110 mld. Kč (MMR, 2021, s. 8–9). V roce 2017 začal trh veřejných zakázek opět narůstat, konkrétně o 66 mld. Kč. Za takto pozitivní čísla se zasadila především dobrá makroekonomická situace a uvolnění fiskální politiky (MMR, 2017, s. 8–9). Rok 2018 navázal díky přetrvávající dobré makroekonomické situaci a uvolnění fiskální politiky v České republice na silný růst předchozího období a trh veřejných zakázek meziročně vzrostl o 90 mld. Kč (MMR, 2017, s. 7–8). I v roce 2019 trh veřejných zakázek nadále rostl meziročně o 7,6 %. Do roku 2019 můžeme tedy pozorovat kontinuální růst HDP. Především z důvodu pandemie Covid-19 byl negativně poznamenán ekonomický vývoj České republiky v roce 2020, což vedlo k meziročnímu poklesu HDP o 5,6 %, tento propad se ovšem nepromítl do vývoje trhu veřejných zakázek, který meziročně narostl o 5,5 %. Růst trhu veřejných zakázek lze i přes pandemii Covid-19 přisuzovat především dalšímu uvolnění fiskální politiky a také skutečnosti, že výdaje realizované v roce 2020 byly ve veřejných rozpočtech naplánovány již na podzim 2019. Tou dobou se nedalo tak výrazné narušení ekonomiky pandemií Covid-19 ještě ani predikovat, jelikož pandemie v ČR ani ve světě ještě nebyla hrozbou. Pandemie Covid-19 si navíc v oblasti zadávání veřejných zakázek vyžádala nemalé výdaje, jelikož bylo třeba v krátkém časovém období zajistit léky a osobní ochranné pomůcky. Na druhou stranu, díky zrychlenému zadávání v uvolněnějším režimu než obvykle, lze pochybovat o hospodárném vynaložení veřejných prostředků. Především na začátku pandemie nakupoval stát ochranné prostředky nekoordinovaně a velmi draze, navíc polovina nakoupených ochranných pomůcek neprošla následným testem kvality (mikulas-peksa.eu, ©2021). Podíl trhu veřejných zakázek ve vztahu k HDP je od roku 2015 na nejvyšší hodnotě při 12,65 %. Tato nadprůměrná hodnota vznikla především již zmiňovaným poklesem nominální hodnoty HDP a současným nárůstem trhu veřejných zakázek.

Tabulka 6 Podíl veřejných a sektorových zadavatelů

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Trh veřejných zakázek v mld. Kč	583	473	539	629	677	715
Veřejní zadavatelé	500	420	445	523	572	601
- v % HDP	10,81 %	8,76 %	8,71 %	9,67 %	9,95 %	10,63 %
Sektoroví zadavatelé	83	53	94	106	105	114
- v % HDP	1,79 %	1,10 %	1,84 %	1,96 %	1,83 %	2,02 %

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

Veřejné zadavatele definuje ZZVZ v § 4 a patří mezi ně Česká republika, státní příspěvková organizace, Česká národní banka, územní samosprávné celky nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, a jiná právnická osoba definovaná zákonem. Pro účely statistiky se k těmto řadí také zadavatelé, kteří dominantně financují veřejnou zakázku z veřejných rozpočtů. Sektorové zadavatele pak definuje § 151 ZZVZ: „sektorovou veřejnou zakázkou je veřejná zakázka, kterou zadává veřejný zadavatel při výkonu relevantní činnosti“. (Česko, 2016)

Jak u veřejných, tak sektorových zadavatelů, můžeme pozorovat od roku 2016 růst objemu veřejných zakázek. Za nárůstem veřejných zakázek u veřejných zadavatelů v roce 2017 o téměř tři čtvrtiny stojí uvolnění fiskální politiky, které se promítlo do růstu běžných nákupů, přičemž tvorba hrubého fixního kapitálu byla navýšena o 16 mld. Kč. Také veřejné zakázky sektorových zadavatelů zaznamenaly v roce 2017 výrazný nárůst, a to o 41 mld. Kč (MMR, 2018, s. 5–6). V roce 2018 došlo ke změně struktury veřejných výdajů a dominantním se staly investiční akce, což vedlo k růstu hrubého fixního kapitálu o 53 mld. Kč (MMR, 2019, s. 7–8). Nemalý vliv na růst mělo čerpání finančních prostředků za programové období 2014+, ale také velmi příznivá situace veřejných rozpočtů (MMR, 2018, s. 5–6).

V případě veřejných zadavatelů zaznamenáváme v roce 2020 nárůst o 29 mld. Kč a trh rostl u investičních i neinvestičních zakázek. Rozsah investic veřejných zadavatelů se také promítl do tvorby hrubého fixního kapitálu, který meziročně vzrostl o 15 mld. Kč (z původních 252 mld. Kč v roce 2019 na 267 mld. Kč). U veřejných zakázek sektorových zadavatelů nelze pozorovat jednotný klesající či rostoucí meziroční trend, jedná se o trh

poměrně rozkolísaný. Každopádně meziroční nárůst je v roce 2020 9 mld. Kč. Lze usuzovat, že sektoroví zadavatelé jsou mnohem náchylnější na mikroekonomické a makroekonomické změny než veřejný sektor financovaný veřejnými financemi. (MMR, 2021, s. 8–10)

Tabulka 7 Tvorba hrubého fixního kapitálu ve vztahu k veřejným zakázkám

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Celkové výdaje sektoru vládních institucí v mld. Kč	1 940	1907	1992	2196	2375	2679
Trh veřejných zakázek v mld. Kč	583	473	539	629	677	715
Tvorba hrubého fixního kapitálu v mld. Kč	236	155	171	224	252	267

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

Zpráva o stavu veřejných zakázek za rok 2021 ještě nebyla zveřejněna, ale lze usuzovat, že v důsledku pandemie Covid-19 bude trh veřejných zakázek růst. Oproti roku 2020, kdy pandemie Covid-19 znamenala ekonomický útlum, se v roce 2021 kvůli existenci vakcíny začala ekonomika pomalu oživovat. Česká republika evidovala za rok 2021 meziroční růst HDP podle předběžného odhadu Českého statistického úřadu o 3,3 % (SPČR, ©2022). Bohuslav Čížek, hlavní ekonom Svazu průmyslu a dopravy ČR uvedl: „Předběžný výsledek HDP za rok 2021 je s ohledem na limity, kterým firmy musely čelit zejména ve třetím čtvrtletí, pozitivní zprávou a příjemným překvapením. Většina odhadů směřovala pod 3 %. ČR v závěru roku zabrala, a i přes skokově rostoucí ceny, ochromené dodavatelské řetězce, omezování výroby v automobilu či pokračující epidemii koronaviru patřilo mezičtvrtletní tempo růstu naší ekonomiky mezi nejlepší v EU. Pořád je to ale trochu hořké vítězství, protože celkově se ekonomika zotavuje znatelně pomaleji, než by bylo potřeba, a stále jsme nedosáhli předkrizových hodnot.“ (SPČR, ©2022) Dle výhledů společnosti Deloitte lze očekávat růst HDP začátkem roku 2022 o 4 %, toto by za stabilních podmínek znamenalo dosažení předpandemické situace již na konci tohoto roku. Za tímto růstem bude stát především zlepšení zahraničního salda a růst spotřeby domácností. Negativně by se ovšem na celkovém HDP mohla promítnout předpokládaná konsolidace veřejných financí, kterou nová vláda již avizovala (Deloitte, ©2022). Toto

příškrčení veřejných financí by se mohlo také projevit na poklesu trhu veřejných zakázek. Podle nového rozpočtu bude mít například Ministerstvo obrany, díky neuskutečněné zakázce na bojová vozidla pěchoty, v rozpočtu o 5,4 mld. Kč méně. Vláda naopak deklaruje, že úspory by se neměly dotknout investic do výstavby dálnic a železnic (Vláda.cz, ©2022).

3.1 Analýza veřejných zakázek dle Informačního systému o veřejných zakázkách

V informačním systému veřejných zakázek jsou evidovány ty veřejné zakázky, u kterých se vztahuje na zadavatele povinnost k uveřejňování základních informací o zadávacím řízení ve Věstníku veřejných zakázek. Informace zveřejňuje zadavatel prostřednictvím formulářů a je také odpovědný za správnost údajů. V minulosti byl podíl veřejných zakázek evidovaných v ISVZ ovlivněn měnícími se limity u podlimitních veřejných zakázek v letech 2012 a 2014. Ve sledovaném období však k takové změně, která by ovlivňovala vypovídací schopnost dat, nedošlo.

Tabulka 8 Podíl veřejných zakázek evidovaných v IS VZ na celkovém trhu veřejných zakázek

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Trh veřejných zakázek (mld. Kč)	583	473	539	629	677	715
Evidováno v IS VZ (mld. Kč)	317	280	401	581	405	454
Podíl (%)	54,37 %	59,20 %	74,40 %	92,37 %	59,82 %	63,50 %

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

V roce 2016 došlo k meziročnímu nárůstu podílu veřejných zakázek v ISVZ na objemu trhu veřejných zakázek z 54,37 % na 59,2 % (MMR, 2017, s. 11). V roce 2017 evidujeme významný skokový meziroční nárůst podílu veřejných zakázek v ISVZ z 59,2 % na 74,4 %, přičemž jejich absolutní hodnota stoupla o 121 mld. Kč. Takovýto nárůst je především důsledkem uvolněné fiskální politiky a investiční aktivity spojené s čerpáním evropských prostředků v programovém období 2014+. Hodnota evidovaných zakázek se považuje za určitý předstihový indikátor vývoje veřejných zakázek v následujícím roce. Podíl k celkovému trhu veřejných zakázek se v roce 2017 dostal vysoko nad dlouhodobý průměr

(MMR, 2018, s. 7–8). Rostoucí trend pokračoval i v roce 2018, kdy došlo k nárůstu podílu veřejných zakázek v ISVZ na trhu veřejných zakázek na historickou hodnotu 92,37 % (MMR, 2019, s. 10). Hodnota těchto veřejných zakázek dosahovala 581 mld. Kč, což je téměř dvojnásobná hodnota oproti roku 2015. Vysoká hodnota byla zapříčiněna zadáním řady velkých veřejných zakázek s plněním přesahujícím délku jednoho roku. Objem veřejných zakázek evidovaných v ISVZ v roce 2018 přesáhl absolutní hodnotu celkového trhu veřejných zakázek v roce 2017 o 42 mld. Kč. V roce 2019 došlo k výraznému meziročnímu propadu hodnoty veřejných zakázek evidovaných v ISVZ o 176 mld. Kč, poměrově k celkovému trhu veřejných zakázek z původních 92,37 % na 59,82 %. Z dlouhodobého pohledu se však nejedná o žádný významný propad, ale pouze o korekci nadprůměrné hodnoty předchozího roku (MMR, 2020, s. 10). V posledním sledovaném roce 2020 došlo k navýšení hodnoty zakázek evidovaných v ISVZ o 49 mld. Kč (tj. 41 mld. Kč bez DPH). Z hlediska podílu evidovaných zadaných zakázek na celkovém trhu se hodnota pohybuje mírně pod dlouhodobým průměrem na úrovni 63,5 %, přičemž průměrná hodnota dosahuje 64,9 %. Za předpokladu, že bude výpočet průměrné hodnoty očištěn o nestandardně vysokou hodnotu z roku 2018, klesne hodnota průměru na 62,2 %. V takovém případě by hodnota podílu zakázek evidovaných v ISVZ na celkovém trhu byla nadprůměrná. Jak již bylo uvedeno výše, hodnota evidovaných zakázek funguje jako předstihový identifikátor celkového trhu veřejných zakázek. Lze proto na základě údajů z roku 2020 predikovat, že dojde v roce 2021 k meziročnímu růstu absolutní hodnoty trhu veřejných zakázek (MMR, 2021, s. 11).

Tabulka 9 Počet zahájených zadávacích řízení

Přehled po kvartálech (2020)		
Kvartál	Počet zahájených řízení	v % z celého roku
1.	1934	24,2 %
2.	2039	25,5 %
3.	2056	25,7 %
4.	1961	24,5 %
Celkem	7 990	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

Celkově bylo v ISVZ v roce 2020 evidováno 7990 zahájených zadávacích řízení. Nutno ovšem upozornit na skutečnost, že ne všechny veřejné zakázky zadané v režimu ZZVZ jsou povinně zahajované odesláním oznámení do Věstníku veřejných zakázek. Počet zadávaných zakázek je tedy vyšší než počet zahájených zadávacích řízení evidovaných v ISVZ. V předchozím roce bylo evidováno o 302 zahájených řízení více (MMR, 2021, s. 13). Nejsilnějším kvartálem z pohledu zahajování řízení je třetí kvartál a následně druhý kvartál, ovšem hodnoty ve všech kvartálech se od sebe nijak významně neodlišují a lze tedy konstatovat, že se zadávací řízení zahajovala v průběhu celého roku bez vlivu na roční období. Rozložení zahajování zadávacích řízení se v předchozích letech měnil, nelze ovšem zpozorovat jasný trend. Obecně lze ale říci, že čtvrtý kvartál je z hlediska zahajování nejslabší.

Tabulka 10 Počet zadávaných veřejných zakázek a jejich hodnota

Přehled po kvartálech (2020)				
Kvartál	Hodnota VZ bez DPH (mld. Kč)	Fin. objem v %	Počet VZ	Podíl VZ v %
1.	119	26,0 %	3 159	22,8 %
2.	95	20,7 %	3 553	25,7 %
3.	93	20,3 %	3 725	26,9 %
4.	151	33,0 %	3 412	24,6 %
Celkem	458		13 849	

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

Zadané veřejné zakázky evidované v ISVZ dosahovaly v roce 2020 hodnoty 458 mld. Kč. Oproti předchozímu roku se jednalo o růst o 55 mld. Kč. Taktéž rostl celkový počet zadávaných veřejných zakázek o 144 na celkových 13 849. Nejvíce veřejných zakázek bylo zadáno z pohledu objemu vynaložených finančních prostředků ve čtvrtém kvartálu v hodnotě 151 mld. Kč. Z pohledu absolutní hodnoty počtu veřejných zakázek dominuje třetí kvartál s počtem 3725 zadávaných veřejných zakázek (MMR, 2021, s. 14).

Tabulka 11 Zrušená zadávací řízení

Rok	2019	2020
Počet rušících formulářů	3 133	2 532
- z toho veřejní zadavatelé	2 967	2 365
- z toho sektoroví zadavatelé	166	167

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

V roce 2020 byl zaznamenán pokles zrušených zadávacích řízení z celkového počtu 3 133 v roce 2019 na 2 532 v roce 2020, přičemž se jedná o změnu převážně u veřejných zadavatelů. Počet zrušených zadávacích řízení se u sektorových zadavatelů zvýšil pouze o jednotku, oproti roku 2017 se však jedná o stoprocentní nárůst. Počet zrušených zadávacích řízení zaznamenával v minulých letech rostoucí trend, což se dalo očekávat i s ohledem na rostoucí trh s veřejnými zakázkami. Jestli se jedná o pozitivní obrat v počtu zrušených zadávacích řízení, způsobený například menší chybovostí a větší osvětou a vzdělaností zadavatelů v oblasti veřejných zakázek, bude možné analyzovat až na základě dat za rok 2021.

Tabulka 12 Struktura veřejných zakázek podle použitého zadávacího řízení:

Rok	2019				2020			
	Počet zadaných VZ	Podíl zadaných VZ v %	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %	Počet zadaných VZ	Podíl zadaných VZ v %	Hodnota v mld. Kč	Podíl na hodnotě v %
Otevřené řízení	6 227	46,2 %	232,2	58,7 %	5 951	43,7 %	288,4	64,0 %
Zjednodušené podlimitní řízení	5 237	38,8 %	40,8	10,3 %	5 525	40,6 %	44,5	9,9 %
Jednací řízení bez uveřejnění	915	6,8 %	33,6	8,5 %	826	6,1 %	25,37	5,6 %
Užší řízení	920	6,8 %	37,04	9,4 %	1 145	8,4 %	57,4	12,7 %
Jednací řízení s uveřejněním	160	1,2 %	51,8	13,1 %	149	1,1 %	34,51	7,7 %
Řízení se soutěžním dialogem	14	0,10 %	0,3	0,08 %	16	0,12 %	0,27	0,06 %
Řízení o inovačním partnerství	6	0,04 %	0,08	0,02 %	5	0,04 %	0,07	0,02 %
Řízení pro zadání VZ ve zjednodušeném režimu	6	0,04 %	0,04	0,01 %	8	0,06 %	0,15	0,03 %
Celkem	13 485	100 %	396	100 %	13 625	100 %	451	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020, MMR, 2021

Zastoupení jednotlivých druhů zadávacích řízení významně ovlivňuje fungování trhu veřejných zakázek. Nejvyšší využití konkurenčního boje nabízejících umožňuje otevřené řízení, a proto je tento druh nejvíce žádoucí. Výše uvedená tabulka se zaměřuje na strukturu evidovaných veřejných zakázek dle druhů zadávacích řízení v roce 2019 a 2020. Meziročně můžeme sledovat pozitivní trendy, jelikož podíl otevřených řízení na hodnotě veřejných zakázek stoupl z 58,7 % na 64 %. Pozitivně rostoucí trend je jak u veřejných, tak sektorových zadavatelů. Pozitivně lze také hodnotit pokles podílu veřejných zakázek zadaných pomocí jednacího řízení bez uveřejnění z 8,5 % na 5,6 %, protože jako nejméně

transparentní druh zadávacího řízení by měl být využíván jen ve výjimečných případech. Tyto pozitivní trendy lze přisuzovat především hrozbě sankcí, které zadavatelům hrozí v případě zneužití výběru netransparentního druhu zadávacího řízení. Pokles podílu na celkové hodnotě veřejných zakázek zaznamenáváme u zjednodušeného podlimitního řízení (9,9 %), jednacího řízení s uveřejněním (7,7 %) a řízení se soutěžním dialogem (0,6 %). Hodnota zadaných veřejných zakázek v režimu užšího řízení stoupla o více než 20 mld. Kč (MMR, 2021, s. 15–16).

4 AKTUÁLNÍ PROBLÉMY NA TRHU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

K úspěšnému řízení rizik ze strany zadavatelů dopomůže efektivní nastavení vnitřního kontrolního systému, jehož právní rámec stanovuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Tento zákon vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly při hospodaření s veřejnými prostředky a stanovuje systém řízení, aby nedocházelo k jejich nevhodnému vynakládání. (Šebestová, 2008, s. 108) Finanční kontrola obsahuje kromě vnitřního kontrolního systému ještě veřejnosprávní kontrolu a kontroly podle mezinárodních smluv. Zavedení a udržování řídicích a kontrolních mechanismů, pod které spadá také řízení rizik, je odpovědností vedoucího orgánu veřejné správy. Za předpokladu, že je vnitřní systém nastavený správně, je schopný včas detekovat, vyhodnocovat a eliminovat finanční, provozní, právní a jiná rizika, vznikající v souvislosti v činnostech organizace. Vedoucí zaměstnanci jsou podle zákona o finanční kontrole povinni podávat včasné informace o významných rizicích nejvyššímu vedení. Nejvýznamnější rizikové oblasti v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky předestírá vyhláška č. 416/2004 Sb., k zákonu o finanční kontrole v ustanovení § 26 odst. 1 písm. d):

- „porušování právního předpisu pro zadávání veřejných zakázek nebo opatření přijatých v mezích tohoto právního předpisu,
 - nedodržení povinnosti stanovit kritéria k zajištění hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy nebo nedodržení těchto kritérií,
 - nedostatečné fungování systému kontrolované osoby k rozpoznávání rizik vztahujících se k činnosti této osoby a přijímání nedostatečných opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
 - nedostatečná účinnost informačních systémů pro zajištění včasné koordinace a usměrňování činnosti, například při přípravě a uskutečňování operací, změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek, vzniku závažných nedostatků v činnosti a plnění informačních povinností“.
- (Česko, 2004)

Dále lze jmenovat nejčastější pochybení detekovaná jednotlivými dozorovými orgány:

- Úmyslné obcházení povinnosti zadat veřejnou zakázku v určitém zadávacím řízení.
- Volba nesprávného druhu zadávacího řízení.

- Nesprávná aplikace výjimek z povinnosti postupovat při zadávání dle ZZVZ – veřejný zadavatel využil přímých nákupů a objednávek i když souhrnná cena přesáhla zákonný limit pro postup dle § 2 odst. 3 ZZVZ.
- Omezení množství zveřejňovaných informací o úmyslu zadat veřejnou zakázku a na to navazující omezení okruhu potencionálních dodavatelů a omezení hospodářské soutěže.
- Porušení základních zásad.

Nejvyšší kontrolní úřad schválil v rámci provedených kontrolních akcí v roce 2020 celkem 29 kontrolních závěrů. NKÚ kontroloval správnost postupu zadavatelů jak u zadávání nadlimitních a podlimitních zakázek, tak u zakázek malého rozsahu. NKÚ dlouhodobě upozorňuje na nedostatečnou efektivitu hospodaření státu v oblasti veřejných zakázek. Především používání nesprávných postupů a nedodržování zákonných pravidel se negativně odráží do ekonomické výhodnosti zadávaných veřejných zakázek. Neoprávněné použití jednacího řízení bez uveřejnění, přetrvávající závislost na stávajícím dodavateli, omezování konkurenčního prostředí a porušování základních zásad zadávání, patří mezi nejčastější nedostatky v průběhu zadávacího řízení. Mimo dodržování zákonem stanovených procesních postupů zadavatelů, kontroluje NKÚ také, zda bylo dosaženo odpovídající ceny za poskytnutá plnění při dodržování zásad 3E. Pokud při kontrole shledá podezření na porušení rozpočtové kázně, oznamuje tuto skutečnost správci daně. Rovněž v případě, že skutečnosti naznačují spáchání trestného činu, oznamuje toto orgánům činným v trestním řízení (MMR, 2021, s. 35). V rámci kontrol identifikoval NKÚ následující nedostatky:

- Veřejná zakázka byla zadána jiným způsobem, než jakým ukládaly podmínky dotace.
- Zadávací řízení bylo zrušeno z jiného důvodu, než z jakého to zákon ve svém taxativním výčtu umožňuje.
- Při stanovení požadavku na dodávku zboží byla specifikována konkrétní značka vozidla, což vedlo k nedodržení zásad zákazu diskriminace a rovného zacházení.

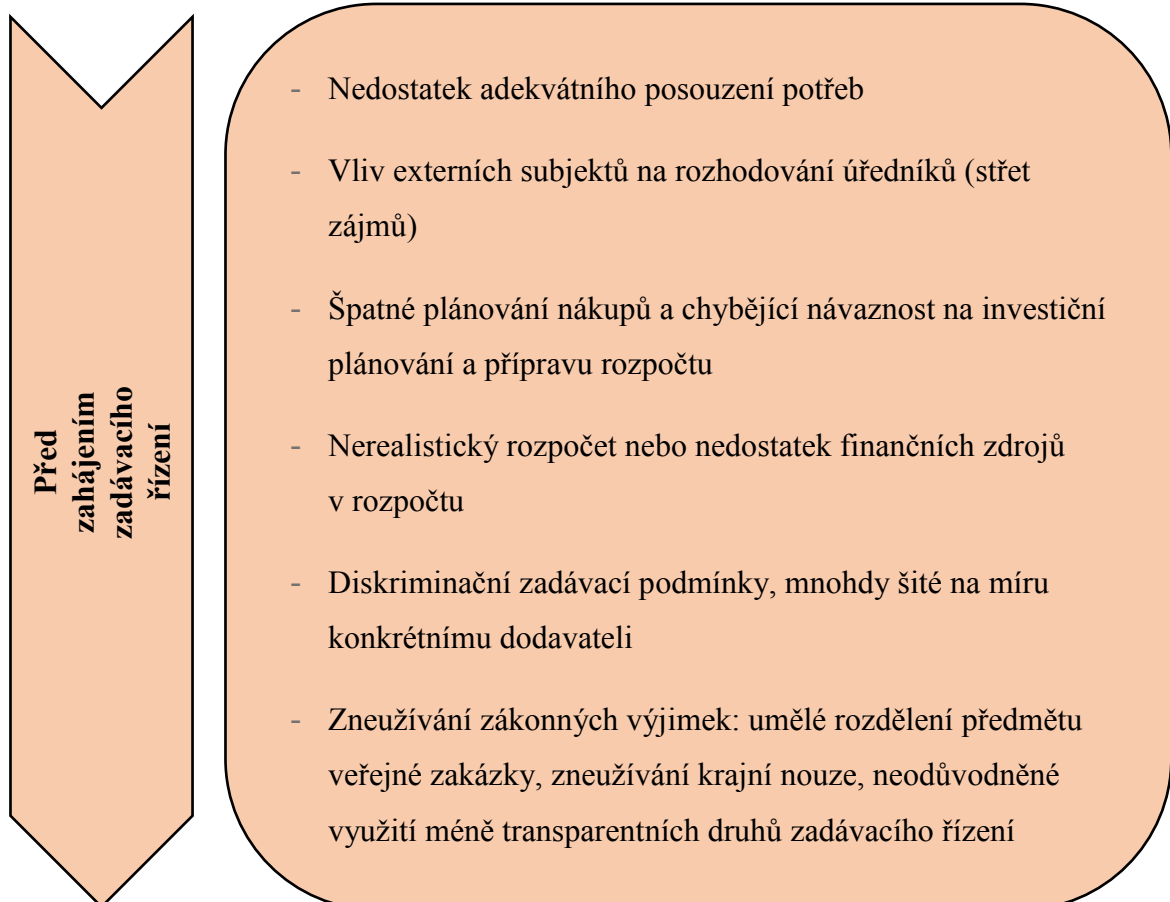
- Díky hodnocení nabídek na základě kritérií, která nebyla specifikována v zadávacích podmínkách, a neuchování všech dokumentů o zadávacím řízení, zadavatel nedodržel zásadu transparentnosti.
- Zadavatel nedodržel zákonem stanovené lhůty k uveřejnění písemné zprávy na profilu zadavatele a lhůty k odeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění.
- Uzavřená smlouva s vybraným dodavatelem neodpovídala zadávacím podmínkám, což znamenalo podstatnou změnu smluvního vztahu. Za předpokladu, že by původní zadávací podmínky odpovídaly předmětné změně, mohlo by to vést k účasti jiných dodavatelů v zadávacím řízení.
- Zadavatel uzavřel s dodavatelem dodatek ke smlouvě, na základě kterého došlo k vypuštění závazku na dodání specifické techniky. Dále bylo vypuštěno právo zadavatele odstoupit jednostranně od smlouvy, pokud výsledky předepsaných testů budou nevyhovující. Vypuštěním těchto ustanovení došlo ve prospěch vybraného dodavatele k narušení rovnováhy závazku.
- U stavebních zakázek bylo použito jednací řízení bez uveřejnění, i když se nejednalo o náhle způsobený stav, kterému by při vynaložení náležité péče nebylo možné zabránit. (MMR, 2021, s. 35)

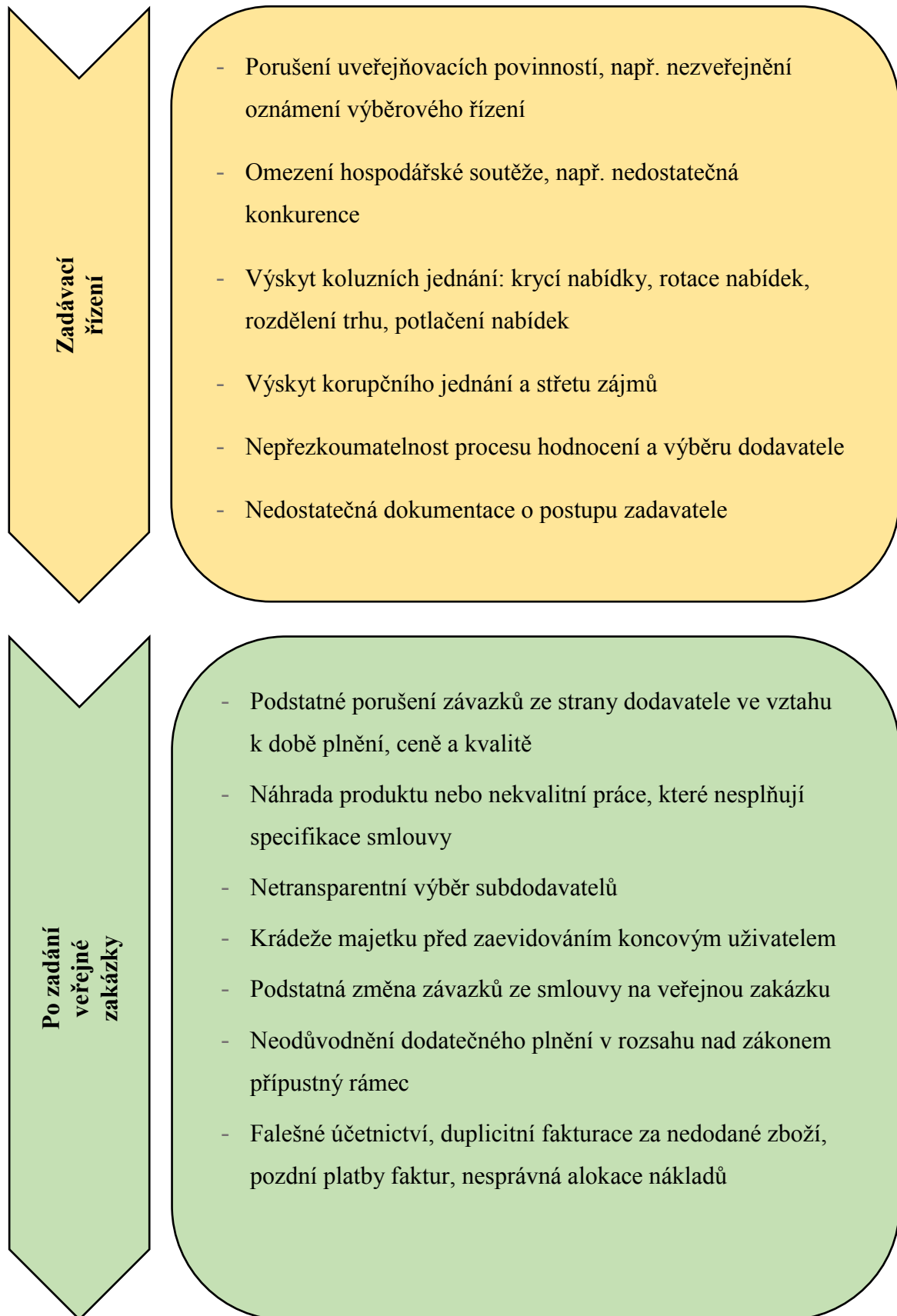
Všechna výše uvedená pochybení mohou sloužit zadavatelům jako jakési vodítko, pomocí kterého mohou při zadávání konkrétní veřejné zakázky detekovat rizikové oblasti a včas zabránit důsledkům spojeným s nezákonným procesem.

4.1 Rizikové oblasti veřejného zadávání

Veřejné zakázky jsou jednou z nejvíce korupcí ohrožených vládních aktivit. Mimo velký objem transakcí a finančních zájmů, zhoršuje korupční rizika složitost procesu, úzká interakce mezi veřejnými činiteli a soukromým sektorem a velké množství zainteresovaných stran. Především tato zranitelnost je v rámci korupčního jednání zneužívána (OECD, 2016, s. 5). V rámci předběžné kontroly, ještě před vznikem závazku, je odpovědností příkazce operace prověřit splnění zákonných požadavků a správnost postupu. V praxi se bohužel často stává, že proces realizace a administrace veřejné zakázky je ze strany vedení a vedoucích zaměstnanců vnímán jako nadměrná zátěž

a formalita, bez jakékoli vazby na osobní odpovědnost. Nezřídka se také stává, že se organizace snaží o pouhé formální naplnění požadavků zákona, nikoli o funkční kontrolní systém reflektující fungování a organizační strukturu organizace, s jednoznačným rozdělením úkolů a jasně definovanou odpovědností. Nejasné rozdělení odpovědnosti zvyšuje pravděpodobnost výskytu rizika a vede k ne hospodárnému nakládání s veřejnými prostředky. Evropská komise apeluje na aktivní, cílený a strukturovaný přístup k rizikům a zavádění přiměřených, ale účinných opatření. Mimo identifikaci a řízení rizik v souvislosti s podvodným jednáním, je třeba reflektovat i ostatní rizika spojená s veřejným zadáváním. Vytvoření seznamu rizik, jejich vyčíslení, posouzení pravděpodobnosti výskytu a dopady na činnost organizace, by měly tvořit základ každého komplexnějšího projektu. (Transparency International, 2019, s. 39–44) Níže budou popsány jednotlivé rizikové oblasti v průběhu zadávacího řízení.





Obrázek 1: Rizika v průběhu cyklu zadávání veřejných zakázek (Zdroj: Preventing Corruption in Public Procurement, OECD, 2016)

4.1.1 Rizika před samotným zahájením zadávacího řízení

Ke vzniku rizik v přípravné fázi dochází převážně díky zanedbání důsledné a odborné přípravy. Proto lze doporučit důkladné plánování a přípravu v dostatečném časovém předstihu, které mohou mnohá rizika eliminovat. V rámci rozpočtu i časového harmonogramu je vhodné zakomponovat určité rezervy. Finanční rezervu a podmínky jejího využití je záhodno předem projednat s financující institucí. Dále je na základě předchozích zkušeností zadavatele vhodné identifikovat nejčastěji se opakující a předvídatelné změny a vyhradit si je v zadávací dokumentaci. Mimo obecné zásady definované ZZVZ (zásada transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace) musí zadavatel vynakládat veřejné finance v souladu s principem 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost). Proto by každý nákup zadavatele měl být podložen reálným a objektivním vyhodnocením potřeb z věcného a časového hlediska (zda je potřeba aktuální). Častým porušením ZZVZ v této fázi bývá špatná volba druhu zadávacího řízení, nesprávné či nejednoznačné vymezení předmětu veřejné zakázky nebo pochybení při stanovení zadávacích podmínek.

4.1.1.1 Vymezení předmětu veřejné zakázky

Příliš široké vymezení předmětu veřejné zakázky může způsobit nezákonné omezení hospodářské soutěže, jelikož může znemožnit účast některým dodavatelům, kteří by jinak mohli požadované plnění realizovat a účastnit se za účelem získání veřejné zakázky zadávacího řízení. Stejně tak je nežádoucí dle konstantní judikatury NSS nastavení nepřiměřených kvalifikačních předpokladů, které nemají své opodstatnění ve složitosti, velikosti nebo technické náročnosti dané veřejné zakázky. Takové jednání je posuzováno jako nezákonné omezení konkurenčního prostředí a jako skrytá forma diskriminace. Naopak ani účelové dělení předmětu veřejné zakázky není vítáno a dochází při něm k obcházení zákonných povinností. Zpozornět je třeba, pokud zadavatel realizuje v krátkém časovém období více zakázek s identickými předměty plnění z hlediska věcného, místního a časového, přičemž předpokládaná hodnota veřejné zakázky je stanovena těsně pod zákonným limitem pro přísnější režim. (Transparency International, 2019, s. 45–47) Dále bývá ZZVZ obcházen za pomoci nájemních smluv, kdy pronajímatel (zadavatel) poskytuje slevu na nájemném nebo úplatu za plnění poskytnuté nájemcem, např. rekonstrukce předmětu nájmu (NSS, 2018, 62 Af 29/2017).

4.1.1.2 Volba druhu zadávacího řízení

Dlouhodobým nedostatkem při zadávání veřejných zakázek je nadměrné využívání méně transparentních postupů. ZZVZ dává zadavatelům možnost volby ohledně druhu zadávacího řízení, ale v některých případech jsou limitováni zákonnými požadavky. Pozitivně lze hodnotit klesající procento využití jednacích řízení bez uveřejnění, které se řadí mezi nejméně transparentní, a nezdá se, že by k němu přistupováno bez objektivního naplnění zákonných předpokladů. Nejčastěji nastává problém u zakázek realizovaných v IT nebo stavebnictví, kdy nedostatečným vymezením předmětu veřejné zakázky, nebo v důsledku špatně nastavených smluvních podmínek, vzniká v budoucnu dodatečná potřeba poptávat další plnění u původně vybraného dodavatele (Transparency International, 2019, s. 48–49).

4.1.1.3 Stanovení zadávacích podmínek

Zadavatel je povinen odůvodnit své požadavky kladené na dodavatele a jejich přiměřenost. Příliš úzké nastavení technických podmínek vzbuzuje podezření na veřejnou zakázku ušitou na míru konkrétnímu dodavateli a zaručuje mu konkurenční výhodu před ostatními. Nezvyklé nebo příliš restriktivně formulované technické požadavky, účast minimálního počtu dodavatelů v odvětví s vysokou konkurencí, velké množství námitek, existence vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem nebo specifikace produktu určitého výrobce představují varovný signál úmyslného podvodného jednání. Příčina pochybení ovšem není vždy úmyslná, ale mnohdy pramení pouze z nedostatku odborníků u zadavatele, neznalosti aktuálních nabídek na trhu, nedostatečně provedeného průzkumu trhu, či dlouhého procesu schvalování zadávací dokumentace v řádu let. Dalším problémem v rámci stanovení zadávacích podmínek je nezákonné či nejednoznačné nastavení hodnotících kritérií nebo jejich nejasná formulace. Ze strany Evropské Komise je Česká republika dlouhodobě kritizována za to, že ve většině případů volí jediné kritérium, a to nejnižší nabídkovou cenu. Kritérium minimální ceny by ovšem mělo být použito pouze v případě, že je zadavatel schopen jednoznačně stanovit minimální standard poptávaného plnění a odůvodnit, že není třeba plnění vyšší kvality (Transparency International, 2019, s. 51).

4.1.2 Rizika v průběhu zadávacího řízení

Mimo důsledků pochybení, které byly popsány výše a které se mohou projevat i v průběhu zadávacího řízení, vznikají v této fázi i rizika nová. Jejich důsledkem je

především nepřezkoumatelnost postupu, pochybnosti o objektivnosti a nestrannosti či omezení hospodářské soutěže.

4.1.2.1 Nízký počet nabídek

Základním předpokladem efektivního fungování trhu je dostatečná míra konkurence na nabídkové straně. Tu lze vyjádřit průměrným počtem podaných nabídek: čím vyšší číslo je, tím vyšší je konkurence, která zajišťuje dosahování příznivějších cen. Česká republika dosahuje oproti Evropské unii dlouhodobě podprůměrných hodnot. V roce 2020 dosahoval průměrný počet nabídek u služeb 3,14, u dodávek 2,44 a u stavebních prací 4,94. U veřejných zadavatelů bylo v roce 2020 průměrně podáno 3,29 nabídek a u sektorových 2,9 nabídek (MMR, 2021, s. 19–20). Unijní průměr se ovšem pohybuje nad úrovní 5 nabídek. Nízký počet podaných nabídek nemusí znamenat pouze nedostatečnou míru konkurence, ale také vysokou administrativní náročnost, která potenciální dodavatele odrazuje od účasti v zadávacím řízení (Transparency International, 2019, s. 53).

4.1.2.2 Manipulace na straně nabídky

Další z rizikových oblastí, které je třeba věnovat pozornost, představuje manipulace s veřejnou zakázkou ze strany zájemců ucházejících se o zakázku. Na tento problém upozorňovala zejména u strategických a významných zakázek v oblasti investic do dopravní infrastruktury i Bezpečnostní informační služba České republiky. V souvislosti s monitorovací činností zaznamenala různé formy manipulativního jednání od dobrovolné dohody o nabídkové ceně až po nátlakové akce se snahou eliminovat konkurenční prostředí. Ovšem s ohledem na neformálnost většiny takovýchto dohod mezi dodavateli je problém jejich existenci prokázat. Mezi nejčastější formy patří:

- Utlumení nabídek – nabídky ostatních uchazečů jsou těsně před koncem zadávacího řízení staženy.
- Dohoda o ceně nabídky – nabídka s objektivně nadhodnocenou cenou, která je ovšem zadavatelem vybrána jako nejvýhodnější, jelikož ostatní nabídky uchazečů jsou pouze symbolické a zdánlivě dražší.
- Rotace vítězných dodavatelů – v čase nebo lokalitě.
- Přeprodeje veřejné zakázky nebo systém vzájemného protiplnění (subdodavatelské řetězce).

Vznik zakázaných dohod často zapříčiňují samotní zadavatelé. Laxní přístup u nastavování zadávacích podmínek, soutěžení pouze na nejlepší cenu, snaha proinvestovat na konci účetního období konkrétní objemy finančních prostředků bez ohledu na ekonomickou výhodnost veřejné zakázky, nedostatečná znalost trhu, zejména v případě více uzavřených trhů s již tak dost omezeným počtem dodavatelů, to vše patří mezi rizikové faktory a vytváří podmínky pro vznik dohod mezi dodavateli (Transparency International, 2019, s. 54–55).

4.1.2.3 *Střet zájmů*

V českém prostředí není ojedinělý výskyt střetu zájmů, v této souvislosti byl pod drobnohledem EU i bývalý český premiér a ministr financí Andrej Babiš. Na základě jeho jednání v souvislosti se svěřenským fondem byl po jeho osobě veřejností pojmenován zákon o střetu zájmů „Lex Babiš“. Střetu zájmu a opatřením pro jeho eliminaci bude věnována podrobně následující kapitola.

4.1.2.4 *Hodnocení nabídek*

Netransparentnost postupu při hodnocení nabídek a hodnocení v rozporu s hodnotícími kritérii popsány v zadávací dokumentaci, jsou jedny z nejčastějších pochybení zadavatelů (Evropská Komise, 2015, s. 46). Jednotlivé kroky, související s hodnocením nabídek, musí být náležitě zdokumentovány. Vyhotovení písemné zprávy o hodnocení nabídek (protokolu) je vyžadováno ZZVZ výslovně jen u zakázek v nadlimitním režimu, obecně lze ale tento postup doporučit i ve všech ostatních případech (Transparency International, 2019, s. 54–55).

4.1.2.5 *Výběr nezpůsobilého dodavatele*

Častým pochybením ze strany zadavatelů bývá nevyhloučení vybraného dodavatele, který nesplnil nebo neprokázal splnění kvalifikačních předpokladů, a i přes to dochází k uzavření smlouvy. Posloupnost kroků je ponechána na vůli zadavatele. V případě, že dodavatel nesplní podmínky, může zadavatel vyzvat dalšího v pořadí, nebo zrušit celé zadávací řízení.

4.1.2.6 *Alokace rizika*

Nevhodné nastavení smluvních podmínek může způsobit neúčelné rozdělení rizika mezi smluvní strany. Zejména u veřejných zakázek soutěžených pouze na nejnižší cenu bývá

většina rizik přenesena na dodavatele, který ovšem nemá možnost je dostatečně řídit a ocenit.

4.1.3 Rizika po zadání veřejné zakázky

Nedostatečná příprava projektu nebo špatné plánování se často projeví až v době poskytování plnění. Následkem toho dochází ke komplikacím, které mohou mít negativní vliv na cenu plnění, termín dokončení, nebo kvalitu provedení (Evropská Komise, 2015, s. 98). Na základě předchozích zkušeností musí zadavatel důsledně předvídat všechna potenciální rizika a jejich dopady smluvně ošetřit. Opomenutím následujících rizik s sebou často nese potřebu dodatečných finančních nákladů a přináší komplikace, které ztěžují úspěšné dokončení projektu (Transparency International, 2019, s. 57–58):

- Vis maior neboli vyšší moc (živelná pohroma, stávka, válečný konflikt, epidemie Covid-19).
- Působení přírodních sil (bouřky, nepředvídatelné klimatické podmínky – důležité zejména u stavebních prací).
- Odpovědnost za zadávací dokumentaci.
- Zpoždění způsobené úřady nebo nezískání potřebných povolení.
- Fyzické překážky (u komplexních stavebních prací, kdy je nutné reagovat na reálné podmínky na místě, jež nebyly zadavateli známé, např. špatné podloží, archeologický nález atd.).
- Selhání ze strany zadavatele (neposkytnutí včasné součinnosti dodavateli, nedostatečná kontrola průběhu realizace z hlediska nákladů, kvality a času).
- Selhání ze strany dodavatele (porušení smluvních povinností, selhání pracovníků).

Takto vzniklé dodatečné stavební práce nebo služby lze zajistit změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, nejčastěji uzavřením dodatku ke smlouvě. Nesmí se ovšem jednat o podstatnou změnu závazku ze smlouvy, která je nezákonná. Pokud by bylo možné vztah vzniklý zadáním původní veřejné zakázky bez omezení měnit, ztratil by předcházející proces význam (Surý, 2021, s. 1).

5 STŘET ZÁJMŮ

Nevládní nezisková organizace Transparency International, jejímž cílem je mapování stavu korupce v České republice a její aktivní omezování, se snaží bojovat s korupcí především díky prosazování systémových změn v oblasti legislativy, veřejné správy, ale také soukromého sektoru. V lednu roku 2021 vydala organizace Manuál pro řešení situací střetu zájmů ve veřejných zakázkách, který by měl pomoci zadavatelům s ověřením existence střetu zájmů, případně jeho absence při zadávání veřejných zakázek podle ZZVZ. Jak ze samotného manuálu vyplývá, střet zájmů není pouze problémem českým, ale celoevropským, proto i právní úprava zahrnuje jak právo české, tak evropské, a v případě interpretace jednotlivých ustanovení je třeba přihlížet také k evropské judikatuře. Pouhé dodavatelovo prohlášení o absenci střetu zájmů není dostatečným prostředkem k jeho předcházení, ale musíme ho vnímat jako pouhý nástroj, pomocí kterého může být případný střet zájmů detekován. Ústavní soud v roce 2020 judikoval ve svém nálezu, že „zadavatelé veřejných zakázek se proto nemohou povinnosti ověřit absenci střetu zájmů vyhnout tím, že nechají dodavatele podepsat čestné prohlášení, že posléze uvedení nejsou ve střetu zájmů, které už poté zadavatelé nijak nezkontrolují“. (Ústavní soud, 2020, Pl. ÚS 4/2017) Povinnost ověřovat absenci a existenci střetu zájmů vyplývá přímo ze základních pilířů Ústavy. Existence střetu zájmů nemůže být slučitelná s demokratickým výkonem veřejné správy, který bude ve prospěch všem občanům, jelikož narušuje základní důvěru občanů ve stát a jeho instituce. Dále Ústavní soud dodal, že tuto kontrolu není možné omezit ani v případě nouzového stavu. Obdobně se vyjádřil i Tribunál Soudního dvora Evropské unie, který již v roce 1999 ve svém rozsudku potvrdil, že střet zájmů objektivně představuje, i bez ohledu na úmysl zúčastněných stran, sám o sobě vážné narušení (SDEU, 1999, T-277/97). V případě existence střetu zájmů se musí dle Soudního dvora Evropské unie jednat o možnost reálnou, nikoli o pouhou možnost možnou, tedy hypotetickou. Pouze taková reálná možnost existence střetu zájmů může vést zadavatele k postupu k vyloučení účastníka z konkrétního zadávacího řízení (SDEU, 2007, T-195/05, SDEU, 2015, T-403/12). Na vyloučení účastníka ze zadávacího řízení je třeba pohlížet jako na nejzazší variantu, ke které je třeba přistoupit až za předpokladu, že nelze jiným způsobem zajistit dodržení zásad rovného zacházení a transparentnosti zadávacího řízení (SDEU, 2016, T-556/11). Obdobně jako Ústavní soud, přijal Evropský parlament v červnu roku 2020 ve svém usnesení závěry ve věci vyšetřování předsedy vlády České republiky, v souvislosti se

zneužitím finančních prostředků EU a potenciálními střety zájmů, kde mimo jiné uvedl že (Evropský parlament, 2020):

- *„odsuzuje veškeré potenciální situace střetu zájmů, které by mohly ohrozit plnění rozpočtu EU a podlomit důvěru evropských občanů v řádnou správu peněz daňových poplatníků v Unii,*
- *vyzývá Komisi, aby vytvořila kontrolní mechanismus k řešení střetů zájmů v členských státech a aby aktivní zamezování střetům zájmů, včetně zjišťování skutečných příjemců unijních dotací, zařadila mezi své priority; dále aby uplatňovala politiku nulové tolerance ke střetům zájmů, dbala na rychlé navrácení dotací, které byly potenciálně vyplaceny neoprávněně, a současně dodržovala zásady právního státu a procedurální požadavky a vždy důrazně zasahovala, zejména pokud státní orgány nečiní kroky k zamezení střetu zájmů mezi nejvyššími státními představiteli,*
- *s politováním bere na vědomí indicie, které svědčí o systematických nedostacích při odhalování střetu zájmů; s politováním konstatuje, že není prováděna žádná křížová kontrola a že nesourodé pravomoci vedou ke vzniku neprůhledných struktur bránících účinnému předcházení střetu zájmů a jeho odhalování v České republice; připomíná, že pro účinné předcházení situacím střetu zájmů nepostačuje pozitivistický přístup, v jehož rámci mají úředníci povinnost předložit vlastní prohlášení o tom, že se nenacházejí ve střetu zájmů; vyzývá české orgány, aby tyto systematické nedostatky bezodkladně vyřešily, a to zejména tím, že budou požadovat ověřitelné prohlášení o střetu zájmů, v němž úředníci uvedou seznam vlastních finančních zájmů,*
- *trvá na tom, že osoby odpovědné za zneužívání finančních prostředků EU by měly čelit následkům svých činů a že v případě finančních oprav by nemělo být příslušné břemeno přesunuto na vnitrostátní daňové poplatníky; vyzývá české státní orgány, aby po osobách, které měly protiprávně prospěch z neoprávněně vyplacených dotací, požadovaly, aby tyto dotace vrátily“.*

Evropský soudní dvůr se ve svém rozhodnutí UAB, C-531/16 ze dne 17. 5. 2018 zabýval existencí vztahu mezi uchazeči, kteří předložili na tutéž zakázku odlišné nabídky s ohledem na ustanovení čl. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne

31. 3. 2004 o koordinaci postupu při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a dovedil následující: „*V případě neexistence výslovného právního ustanovení nebo zvláštní podmínky v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo v zadávací dokumentaci upravující podmínky zadání veřejné zakázky nejsou propojení uchazeči předkládající samostatné nabídky ve stejném řízení povinni z vlastního podnětu informovat veřejného zadavatele o vzájemných vztazích. Jestliže má veřejný zadavatel k dispozici skutečnosti zpochybňující samostatnost a nezávislost nabídek předložených některými uchazeči, je povinen ověřit, zda jsou jejich nabídky skutečně samostatné a nezávislé, a to případně tak, že si vyžádá dodatečné informace od těchto uchazečů. Pokud se ukáže, že tyto nabídky nejsou samostatné a nezávislé, brání čl. 2 směrnice 2004/18 tomu, aby byla zakázka přidělena uchazečům, kteří předložili takovou nabídku.*“ (ESD, 2018)

5.1 Aplikace nástrojů k zamezení vlivu střetu zájmů na udělení veřejné zakázky

Povinností zadavatele je aktivně zabraňovat vzniku střetu zájmu. Následující podkapitola obsahuje doporučení, jež stanovuje v osmi krocích možný postup zadavatele, kterým lze identifikovat hrozící či existující střet zájmů a způsoby, jak na něj v intencích zákona vhodně reagovat.

5.1.1 Definice střetu zájmů

Než začne zadavatel ověřovat existenci střetu zájmů, je třeba nejprve jasně definovat samotný pojem střetu zájmů a jakým způsobem dochází k jeho porušení. Jako střet zájmů lze dle ZZVZ chápat situaci, kdy osobní zájmy veřejného funkcionáře ovlivňují výkon jeho funkce. Za střet zájmů se považuje také situace, kdy by zájmy osob podílejících se na průběhu zadávacího řízení, případně osob, které takového řízení mohou ovlivnit, měly vliv, nebo existuje reálná možnost existence vlivu na výsledek zadávacího řízení. Zájmem takovýchto osob se rozumí zájem na získání osobní výhody či snížení majetkového nebo jiného prospěchu zadavatele (Česko, 2016). „*Není nezbytné, aby osoba svého rozhodujícího vlivu v předmětné obchodní korporaci skutečně využívala. Postačující je i pouhá možnost uplatňovat rozhodující vliv, pokud se jedná o možnost reálnou, tedy podloženou určitou skutečností. Za zásadní považují skutečnost, zda daná osoba disponuje k tomu potřebnými prostředky. Ovládání lze navíc realizovat nejen právně, ale i fakticky. Nemusí se jednat jen o řízení či provozování obchodní korporace. Vliv se může týkat*

i vnitřních vztahů v ovládané právnické osobě. Rozhodující vliv lze zároveň uskutečňovat nejen přímo, ale i nepřímo, tj. prostřednictvím jakýchkoliv jiných osob.“ (NSZ, 2020, s. 3) Zadavatel vždy postupuje způsobem, aby nedocházelo ke střetu zájmu. Pokud zjistí existenci střetu zájmu, je povinen přijmout opatření k nápravě. Za předpokladu, že by kromě zrušení zadávacího řízení nebylo možné žádnými způsoby, na které pamatuje ZZVZ, vzniklý střet zájmu vyřešit, je zadavatel oprávněn vyloučit účastníka zadávacího řízení pro nezpůsobilost (Česko, 2016).

5.1.2 Vytvoření seznamu potenciálně dotčených osob na straně dodavatele

Ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce vytvoří zadavatel seznam dotčených osob ve vlastnické struktuře (až po skutečného majitele) a ve struktuře vrcholného vedení dodavatele (esfcr.cz, ©2021). Seznam bude obsahovat následující osoby (Transparency International, 2021, s. 9):

- 1) členy statutárních orgánů,
- 2) členy dozorčí rady, za předpokladu že volí a odvolává osoby statutárního orgánu,
- 3) případné prokuristy,
- 4) pracovníky podílející se na straně dodavatele na přípravě nabídky (pokud jsou zadavateli tyto osoby známy),
- 5) skutečné majitele.

Osoby vrcholného vedení pod body 1) až 3) ověří zadavatel velmi jednoduše ve veřejném rejstříku. U pracovníků je situace poněkud komplikovanější, jelikož seznam osob, které dodavatel zaměstnává v hlavním či vedlejších pracovním poměru, na DPP nebo DPČ, na základě agenturního zaměstnávání nebo jiných smluv, nelze z veřejného rejstříku získat. Tyto osoby by tedy měly být zadavatelem přidávány na seznam postupně v průběhu zadávacího řízení, jakmile zadavatel zjistí jejich totožnost a skutečnost, že se na zadávacím řízení podílely – podepsaly za dodavatele nabídku, jsou v nabídce uvedeny jako zpracovatelé atd. Zadavatel je povinen dále ověřit postavení skutečného majitele, případně existenci jeho ovládající osoby. „Podle § 74 odst. 1 ZOK je ovládající osobou osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou. Zatímco ovládanou osobou může být dle § 74 odst. 1 ZOK pouze obchodní korporace, v případě ovládající osoby zákon tento požadavek nezná. Ovládající osobou může být rovněž fyzická osoba či tzv. non-

subjekt, tedy entita, která nemá právní osobnost.“ (Štenglová, 2017, s. 199) Určení osoby skutečného majitele a ovládající osoby může být s ohledem na existenci právnických osob bez právní osobnosti a řetězení právnických osob ve vlastnické struktuře, mnohdy takřka nemožný úkol. Především u velkých korporací je doložení celého vlastnického řetězce dodavatele a jeho skutečného majitele pro zadavatele velmi administrativně a časově náročné. ZZVZ umožňuje zadavateli vyžádat si dokladové dokumenty o vlastnické struktuře a skutečném majiteli přímo od dodavatele podle § 103 odst. 1 písm. d) ZZVZ a § 122 odst. 5. ZZVZ (Vondráček, 2018, Transparency International, 2021, s. 9–10).

5.1.3 Vytvoření seznamu potenciálně dotčených osob na straně zadavatele

Obdobně jako byl vytvořen pro konkrétní veřejnou zakázku seznam osob na straně dodavatele, přistoupí zadavatel v dalším kroku k vytvoření seznamu dotčených osob na své straně. V seznamu je třeba uvést každou osobu, která se jakýmkoli způsobem, bez ohledu na míru přičinění, podílí na průběhu zadávacího řízení; jedná se zejména o následující osoby (Dvořák, 2022, s. 329–330, Transparency International, 2021, s. 11):

- 1) pracovníky odborů, kteří se podíleli na přípravě technického nebo finančního zadání konkrétní veřejné zakázky, včetně vedoucího a zástupce vedoucího příslušného odboru,
- 2) externí hodnotitele, členy hodnotící komise, osoby zastupující zadavatele, poradce, přizvané odborníky,
- 3) administrátory veřejné zakázky,
- 4) osoby hierarchicky nadřazené vedoucímu příslušného odboru až po osobu s nejvyšší funkcí,
- 5) osoby zastávající nejvyšší funkci ve veřejnoprávní korporaci/společnosti (ministr, prezident, guvernér, předseda, hejtman, primátor, starosta, člen představenstva),
- 6) poradce a politické náměstky osob uvedených pod body 3) a 4).

5.1.4 Evidence seznamu členů vlády a ústředních správních orgánů

Zadavatel si vede a neustále aktualizuje seznam členů vlády a vedoucích ústředních správních úřadů uvedených v § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

5.1.5 Porovnání vytvořených seznamů

Zadavatel na základě dříve vytvořených seznamů porovná, zda se na seznamu dotčených osob na straně dodavatele nenachází osoba, která by byla evidována také v seznamu členů vlády a vedoucích ústředních správních orgánů nebo seznamu dotčených osob u samotného zadavatele. Výsledkem porovnání seznamů je určení existence nebo absence střetu zájmu a reálně mohou nastat tři následující situace (Transparency International, 2021, s. 13):

- I. Absence střetu zájmu – Pokud porovnáním nebude detekována žádná osoba, která by se nacházela na více seznamech, potom v případě dané veřejné zakázky ke střetu zájmu nedošlo.
- II. Existence střetu zájmu – Pokud se konkrétní osoba objeví kromě seznamu dotčených osob dodavatele i na některém jiném z uvedených seznamů, je tato osoba ve vztahu k předmětné veřejné zakázce ve střetu zájmů. Totéž platí také v případě osob blízkých, které se vyskytují na takovýchto seznamech. Konkrétní zneužití střetu zájmů není třeba dané osobě dokazovat a není třeba ze strany zadavatele prokazovat konkrétní jednání osoby, které by vedlo ke zneužití střetu zájmů, ovlivnění veřejné zakázky, získání výhody atd. Pouhá existence osoby na obou seznamech je tedy dostatečná ke konstatování o existenci střetu zájmu.
- III. Nelze postavit najisto, zda ke střetu zájmu došlo či nikoli – Mimo výše uvedené případy střetu zájmu se mohou objevit i méně zřejmé situace, ve kterých ke střetu zájmu dochází. Například v případě, kdy osoba zaměstnaná u zadavatele pracuje na přípravě veřejné zakázky a následně u zadavatele pracovat přestane a začne pracovat u dodavatele, kde její práce také souvisí s konkrétní předchozí zakázkou. Dále může ke střetu zájmu docházet prostřednictvím vztahů dotčených osob na vypracovaných seznamech s osobami blízkými. Ačkoli zde střet zájmů existuje, nebude zjištěn pouhým porovnáním seznamů.

5.1.6 Přijetí opatření k zamezení střetu zájmů na straně zadavatele

V případě existence střetu zájmů musí zadavatel přijmout taková opatření, která povedou k odstranění střetu zájmu dotčené osoby na jeho straně (Dvořák, 2022, s. 331–332). Zadavatel bude muset takovéto osoby vyloučit z rozhodování (např. vyloučit hodnotitele nabídek), nebo nade vši pochybnost a jednoznačně doložit nulový vliv osoby na proces udělení veřejných zakázek. Provedené opatření nemusí být vždy adekvátní či proveditelné.

Proveditelné například nebude tehdy, pokud se jedná o dotčenou osobu ve střetu zájmů, která u zadavatele již nepracuje. Dále nemusí být adekvátní opatření, kdy je ve střetu zájmu veřejný činitel na pozici u veřejného zadavatele, který ze své pozice odstoupí. Adekvátnějším opatřením by bylo neudělení veřejné zakázky tímto veřejným činitelem ovládané právnické osobě nebo její vyloučení (Transparency International, 2021, s. 15).

5.1.7 Přijetí opatření k zamezení střetu zájmů na straně dodavatele

Pokud není zadavatel schopen odstranit rizika střetu zájmů u dotčené osoby na své straně, je povinen tuto skutečnost oznámit dodavateli a vyzvat jej, aby přijal opatření k zamezení střetu zájmů. Stejně jako u opatření na straně zadavatele se jedná o vyloučení dotčené osoby z rozhodování, případně prokázání nulového vlivu. Ve výzvě nemusí být specifikováno konkrétní opatření, které má dodavatel přijmout. Zadavatel by měl ovšem požadovat, aby mu dodavatel dostatečně jasně doložil, jaké opatření k eliminaci střetu zájmů přijal a že bylo u takto dotčené osoby skutečně střetu zájmu zabráněno. Ze strany dodavatele je možné řešit střet zájmů následujícími způsoby:

- dobrovolné odstoupení dodavatele ze zadávacího řízení,
- dotčená osoba ukončí pracovní nebo obdobný poměr u dodavatele,
- dotčená osoba ukončí postavení ovládající osoby,
- dotčená osoba předloží zcela přesvědčivý důkaz o tom, že:
 - „v případě mimo působnost ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, nemohla mít, byť jen hypotetický, vliv na průběh zadávacího řízení ve prospěch dotčeného dodavatele,
 - v případě v rámci působnosti ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, bez ohledu na možný vliv na konkrétní zadávací řízení, nebyla ovládající osobou dodavatele, například tím, že prokáže, že nebyla skutečným majitelem dodavatele“. (Transparency International, 2021, s. 15)

Posouzení otázky, zda bylo opatření přijaté dodavatelem dostatečné či nikoli, bude záviset na konkrétní situaci a bude se lišit případ od případu.

5.1.8 Vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení

Nepodaří-li se vyřešit střet zájmů na straně dodavatele, případně když zadavatel zhodnotí dodavatelem přijaté opatření jako nedostačující a nepřiměřené k nápravě střetu zájmů, musí zadavatel dodavatele ze zadávacího řízení vyloučit (Dvořák, 2022, s. 332, Bugan, Dufková, 2018, s. 7). Jistý návod lze spatřovat v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 4/2017, kdy lze případný postup zadavatele rozdělit podle působnosti § 4b zákona o střetu zájmů. V ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů se uvádí: „*Obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.*“ (Česko, 2006)

- I. Mimo působnost uvedeného paragrafu je nutné se před přistoupením k vyloučení dodavatele zabývat reálností vlivu střetu zájmu na samotný proces přidělení veřejné zakázky. Je tedy nutné zvážit reálnou možnost a možnost střetu zájmů u dané osoby v dané situaci a ujistit se, že daný dodavatel po výzvě zadavatele odstraní reálnou možnost ovlivnění veřejné zakázky.
- II. V případě působnosti daného paragrafu netřeba před vyloučením dodavatele tuto reálnou možnost vlivu na proces přidělení veřejné zakázky ze strany zadavatele posuzovat. Nutno podotknout, že podle ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ může zadavatel vyloučit účastníka zadávacího řízení pouze z důvodů stanovených tímto zákonem. Vyloučení dodavatele podle § 4b zákona o střetu zájmů není vyloučením z důvodů mimo ZZVZ, ale v souladu se zákonem o střetu zájmů je důvodem předvídaným ZZVZ. (Transparency International, 2021, s. 16) „*Pokud někdo naplní definici střetu zájmů podle zákona o střetu zájmů automaticky bez dalšího i definici ZZVZ, není nutné po naplnění definice zákona o střetu zájmů ještě naplňovat další podmínky podle ZZVZ. Není tedy nijak rozhodné, zda by vybraný dodavatel byl případně vyloučen „na základě zákona o střetu zájmů“ nebo „na základě zákona o zadávání veřejných zakázek.*“ (Ústavní soud, 2017, Pl. ÚS 4/2017)

Podle již zmiňovaného nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 4/2017 „*má jakýkoli veřejný orgán, včetně veřejných zadavatelů, povinnost zabránit existenci střetu zájmů, a to nejen zjevnému střetu zájmů, ale i pouze navenek zdánlivému střetu zájmů (body 88, 89, 90, 94, 105, 121, 123 a 127*“ (Ústavní soud, 2017, Pl. ÚS 4/2017) V případě, že se objeví střet zájmů u dodavatele v průběhu zadávacího řízení, měl by na tuto situaci zadavatel zareagovat co nejrychleji, aby nedošlo k narušení základních zásad rovného zacházení a transparentnosti; vyhne se tak navíc nutnosti vyloučit účastníka v době, kdy by se již stal vybraným dodavatelem. Předejde tak podezření, že vybral dodavatele ve střetu zájmů a vyhne se tak i případné negativní publicitě. Směrnice Evropské unie ovšem připouští i vyloučení takového dodavatele až následně, způsobem, že nebude vybrán v zadávacím řízení jako vybraný dodavatel a tím reálně danou veřejnou zakázku nezíská.

5.1.9 Zpráva zadavatele o zjištěném střetu zájmů

Podle ustanovení § 217 ZZVZ je zadavatel povinen zpracovat o každém zadávacím řízení písemnou zprávu. Tato zpráva musí být zpracována nejpozději do 30 pracovních dnů od ukončení zadávacího řízení a uveřejněna na profilu zadavatele, případně na vyžádání odeslána Evropské komisi. V případě, že došlo ke zjištění osob ve střetu zájmu, musí být součástí zprávy také jejich seznam spolu s přijatými opatřeními, kterými bylo střetu zájmu zamezeno. Zprávu musí dle příslušných předpisů zadavatel archivovat.

6 ISO 37301, ISO 37001

Následující kapitola poskytne přehled jednotlivých požadavků, které pro organizace vyplývají z mezinárodních standardů ISO 37301 a ISO 37001.

6.1 Požadavky ISO 37301 a postup implementace CMS ve společnosti

Dle úvodního prohlášení o rozsahu mezinárodního standardu ISO 37301 specifikuje tento dokument požadavky a poskytuje pokyny pro vytvoření, vývoj, implementaci, udržování a zlepšování efektivního compliance management systému v rámci organizace. Je použitelný na všechny typy organizací bez ohledu na typ, velikost a povahu činnosti a na to, zda se jedná o organizaci veřejného, soukromého nebo neziskového sektoru. Pro lepší aplikovatelnost a srozumitelnost, jsou v úvodu definovány jednotlivé pojmy.

6.1.1 Kontext společnosti

a) Pochopení společnosti a jejího kontextu

Ze všeho nejdříve je třeba identifikovat vnější a vnitřní problémy, které ovlivňují schopnost společnosti dosáhnout zamýšleného výsledku – efektivního compliance management systému. Při tomto kroku musí společnost zvážit řadu okolností, které ovlivňují její fungování:

- obchodní model (základní princip, jak organizace vytváří, předává a získává hodnotu),
- strategie společnosti,
- povaha, velikost a rozsah společnosti,
- komplexnost činností společnosti a udržitelnost rozvoje,
- vnitřní organizace společnosti, jednotlivé procesy a postupy,
- technologie společnosti,
- firemní kultura a její dodržování,
- povaha a rozsah obchodních vztahů se třetími stranami,
- hospodářská situace,

- právní a regulační kontext,
- kulturní, sociální a environmentální souvislosti.

b) Pochopení potřeb a očekávání zainteresovaných stran

Dále společnost určí zainteresované strany důležité pro CMS a příslušné požadavky těchto stran. Následně stanoví, které z těchto požadavků budou řešeny prostřednictvím CMS.

c) Stanovení rozsahu CMS

Pro zjištění rozsahu CMS je nutné objasnit hlavní compliance rizika, kterým společnost čelí, geografické nebo organizační hranice, na které se bude CMS vztahovat, a to zejména pokud je společnost součástí většího celku. Compliance rizika jsou definována jako pravděpodobnost výskytu a důsledky nedodržení povinností společnosti v oblasti CMS – ať dané právní úpravou, nebo ty, které se rozhodne společnost dodržovat dobrovolně. Výsledný rozsah CMS je třeba zdokumentovat.

d) Compliance management systém

Společnost musí vytvořit, implementovat, udržovat a neustále zlepšovat CMS, včetně potřebných procesů a jejich vzájemného působení, v souladu s požadavky tohoto standardu. CMS musí odrážet hodnoty, cíle, strategii a compliance rizika společnosti s přihlédnutím ke kontextu organizace.

e) Dodržování předpisů

Společnost musí systematicky identifikovat své povinnosti v oblasti dodržování předpisů vyplývajících z její činnosti a posuzovat jejich dopad na provoz. O těchto povinnostech v oblasti dodržování předpisů je třeba vést dokumentaci. Společnost musí mít zavedeny interní procesy, aby byla schopna:

- identifikovat nové a případně změněné povinnosti k dodržování předpisů, aby bylo zajištěno jejich průběžné dodržování,
- vyhodnotit dopad zjištěných změn a zajistit, aby tyto změny byly reflektovány v činnosti společnosti.

f) Posouzení compliance rizik

Společnost musí compliance rizika včas identifikovat, analyzovat a vyhodnotit. Rizika musí být vyhodnocována pravidelně, především pak pokud nastanou podstatné změny okolností nebo organizační změny. Povinnosti vyplývající společnosti z dodržování předpisů musí být pevně propojeny s její činností (s produkty, službami a příslušnými aspekty provozu). Dále musí společnost posoudit rizika související s outsourcovanými procesy a procesy třetích stran. Informace o posouzení rizik a přijatá opatření vedoucí k implementaci nových povinností v oblasti dodržování předpisů, musí být dokumentovány.

6.1.2 Nastavení firemní kultury, zapojení vedení a managementu do činnosti compliance

Vedení společnosti a vrcholový management musí ve své činnosti prokázat odhodlání k respektování CMS, a to především tím, že:

- stanoví a udržuje hodnoty společnosti,
- vypracuje zásady, procesy a postupy přiměřené účelu společnosti k dosažení cílů CMS – ty by měly být ideálně v písemné podobě, napsány srozumitelným jazykem, aby jim každá osoba ve společnosti rozuměla, a k dispozici k seznámení všem zúčastněným stranám,
- zajistí, aby compliance požadavky byly slučitelné se strategickým směřováním společnosti a jejími interními procesy,
- zajistí zdroje potřebné pro CMS a podporu pro neustálé zlepšování,
- zajistí, že CMS dosahuje zamýšlených výsledků,
- proklamuje důležitost dodržování předpisů a požadavků CMS,
- motivuje a podporuje zaměstnance, aby přispěli k účinnosti CMS,
- zajistí, aby se včas dozvěděli o nedodržení předpisů a v reakci na to přijali vhodná opatření,
- zajistí, aby bylo nedodržování předpisů a chování v rozporu s předpisy náležitě řešeno,
- ustanoví osobu odpovědnou za CMS – nezávislou, s příslušnými pravomocemi a způsobilostí a s přímým přístupem k řídicímu orgánu (možnost napřímo kontaktovat řídicí orgán, pravidelné předkládání zpráv, účast na zasedáních atd.),

- zajistí, aby v popisech práce byla náležitě zahrnuta odpovědnost osoby za dodržování předpisů,
- vytvoří systém pro upozornění na chování v rozporu s předpisy.

Celkově musí být v rámci firemní kultury na všech úrovních společnosti rozvíjen, udržován a podporován CMS. Vedení by mělo chování v souladu s CMS podporovat, a naopak předcházet a netolerovat chování, které takovéto dodržování předpisů ohrožuje. To zajistí především nastíněním důsledků nedodržení povinností, zásad, procesů a postupů organizace a zajištěním bezpečí pro osoby, které by na nekonformní jednání upozornily.

6.1.3 Rozdělení odpovědnosti a pravomocí

Řídící orgán, případně vrcholový management zajistí, aby byla v rámci společnosti mezi jednotlivé pozice rozdělena odpovědnost a pravomoci na zajištění a dodržování CMS. Jednotlivé osoby pak pravidelně podávají zprávy o plnění požadavků, dodržování povinností, nebo způsobu implementace nových povinností do procesu společnosti.

a) Compliance manažer

Ve společnosti může být zřízena funkce compliance manažera, který odpovídá za CMS. Je potřeba zajistit, aby osoba v této funkci měla přístup na všechny úrovně společnosti, ke všem zaměstnancům, vedoucím pracovníkům s rozhodovací pravomocí, a především aby měla možnost přispívat v raných fázích rozhodovacího procesu. Ustanovení compliance manažera nezbavuje ostatní pracovníky odpovědnosti za dodržování předpisů. V rámci své činnosti provádí následující činnosti:

- identifikuje povinnosti, které pro organizaci vyplývají z předpisů a vztahují se k její činnosti,
- posuzuje a dokumentuje compliance rizika,
- sleduje a měří dodržování předpisů,
- zajišťuje, aby CMS odpovídal vytyčeným cílům,
- analyzuje, hodnotí a detekuje mezery v CMS a přijímá nápravná opatření,
- podává zprávy o CMS vedení společnosti,
- v pravidelných intervalech zajišťuje kontroly CMS,

- vytvoří systém pro ohlašování (etickou linku),
- zajišťuje implementaci požadavků CMS do procesů a postupů ve společnosti,
- stanovuje výkonnostní ukazatele CMS,
- školí zaměstnance, zajišťuje jim přístup k dokumentům týkajících se CMS, poskytuje poradenství v záležitostech souvisejících s dodržováním předpisů (zákonů, nařízení, kodexů, organizačních norem).

b) Management

Za předpokladu, že není ve společnosti zřízena funkce odpovídající náplní práce compliance manažerovi, odpovídá management v rámci své oblasti odpovědnosti za dodržování předpisů (jednotliví vedoucí pracovníci za své oddělení). V rámci CMS pak vykonávají na svém oddělení totožné činnosti, jako byly popsány výše u compliance manažera.

c) Zaměstnanci

Všichni zaměstnanci musí dodržovat závazky, zásady, procesy a postupy společnosti v oblasti dodržování předpisů, dále hlásit problémy a selhání v oblasti CMS a účastnit se podle potřeby školení.

6.1.4 Plánování s ohledem na možná rizika, problémy a příležitosti

a) Plánování opatření k řešení rizik a příležitostí

Při plánování CMS je třeba určit rizika a příležitosti, které je třeba řešit:

- jak dosáhnout toho, aby CMS dosáhl zamýšlených výsledků,
- jak předcházet nežádoucím účinkům nebo je omezit,
- jak dosahovat trvalého zlepšování.

Společnost musí plánovat opatření k řešení těchto rizik a příležitostí, dále jak integrovat a implementovat opatření do procesů svého CMS a vyhodnotit efektivitu těchto akcí.

b) Plánování dosažení cílů a jejich dodržování

Při plánování cílů CMS je nutné si stanovit:

- čeho chceme dosáhnout,
- jaké zdroje budou vyžadovány,
- kdo ponese odpovědnost,
- kdy budou cíle dokončeny,
- jak budou vyhodnoceny výsledky.

Cíle CMS musí společnost stanovit na jednotlivých úrovních a funkcích ve společnosti tak, aby byly v souladu s firemní kulturou, byly měřitelné, zohledňovaly příslušné požadavky, byly pravidelně aktualizovány a monitorovány, a jako zdokumentované informace taky pravidelně sdělovány.

c) Plánování změn

Pokud společnost určí potřebu změn v CMS, musí být změny provedeny plánovaným způsobem.

6.1.5 Podpora, údržba a zlepšování CMS

a) Zdroje (finanční podpora)

Společnost musí určit a poskytnout zdroje potřebné pro vytvoření, zavedení, údržbu a neustálé zlepšování CMS.

b) Kompetence (personální podpora)

Společnost určí odpovědnou osobu, která je způsobilá k výkonu práce v rámci plnění CMS – s odpovídajícím vzděláním, zkušenostmi, případně školením. Dále musí společnost směrem ke všem zaměstnancům zavádět, rozvíjet a udržovat procesy zajišťující dodržování předpisů (stanovení pracovních podmínek, seznámení se zásadami dodržování předpisů, školení, disciplinární opatření v případě porušení pravidel). Společnost musí poskytovat zaměstnancům od jejich nástupu pravidelná školení, odpovídající jejich zařazení a compliance rizikům, kterým jsou vystaveni. V rámci procesu zaměstnávání musí společnost zvážit compliance rizika, která představují jednotlivé pozice a zaměstnanci, a před jakýmkoli náborem, převodem a povýšením uplatňovat postupy náležité péče. S ohledem na compliance rizika musí společnost zajišťovat také informace o compliance a školení pro třetí strany, jednající jménem společnosti, jež mohou pro organizaci představovat riziko. Společnost také musí zavést proces, který zajistí

pravidelnou kontrolu výkonnostních cílů, výkonnostních bonusů a dalších pobídek, aby ověřila, že jsou zavedena vhodná opatření k prevenci nedodržování předpisů. Záznamy školení, včetně prezenční listiny, musí být zdokumentovány.

c) Informovanost

Osoby pracující pod kontrolou společnosti si musí být vědomy existence CMS a výhod, které pro ně plynou z dodržování těchto principů, ale také důsledků, které způsobí jejich nedodržení.

d) Komunikace

Společnost si musí vytýčit interní a externí komunikaci relevantní pro CMS (co a kdy bude sdělovat, s kým a jak bude komunikovat). Společnost musí v rámci komunikace:

- zvážit své komunikační potřeby a potencionální překážky,
- zajistit, aby byly názory zúčastněných stran zohledněny při vytváření komunikačního procesu,
- nastolit komunikaci o své kultuře dodržování předpisů, cílech a povinnostech dodržování předpisů,
- zajistit, aby byly informace v rámci CMS spolehlivé,
- uchovávat informace v rámci dokumentace jako důkaz o svých sděleních,
- interně sdělovat informace týkající se CMS mezi různými úrovněmi a funkcemi společnosti, včetně případných změn CMS,
- zajistit, aby komunikační procesy umožňovaly zaměstnancům přispívat k neustálému zlepšování CMS a umožňovaly vznášet připomínky,
- do externí komunikace zahrnovat informace týkající se CMS a z něj vyplývajících cílů a povinností.

e) Dokumentované informace

Všechny informace, které jsou tímto standardem požadovány a dále informace, které společnost určila jako nezbytné pro účinnost CMS, musí být ze strany společnosti dokumentované. Rozsah archivovaných informací se bude u jednotlivých společností lišit v důsledku velikosti, typu činnosti, procesů,

produktů a služeb, složitosti procesu a způsobilosti osob. Při vytváření a aktualizaci dokumentace a následné archivace je třeba věnovat pozornost:

- identifikaci a popisu (název, autor, referenční číslo, datum atd.),
- formátu (jazyk, grafika, verze softwaru atd.),
- formě (papírová, elektronická),
- přezkoumání a schválení dokumentace z hlediska vhodnosti a přiměřenosti,
- kontrole změn (kontrola verzí),
- distribuci, přístupu, vyhledávání a popisu,
- její dostupnosti vhodným způsobem v době a na místě, kde a kdy je potřebná,
- ochraně při archivování (např. před ztrátou důvěrnosti, nesprávným použitím nebo ztrátou celistvosti),
- uložení a uchování, včetně zachování čitelnosti.

6.1.6 Plánování a realizace kontrol a řízení rizik

a) Operativní plánování a řízení rizik

Společnost musí plánovat, implementovat a řídit procesy potřebné ke splnění požadavků a k realizaci plánů uvedených výše v odstavci 4, dále stanovovat kritéria pro plánování a realizaci kontrol v souladu se stanovenými kritérii. Dokumentované informace musí být k dispozici v rozsahu nezbytném pro doložení skutečnosti, že procesy byly provedeny podle plánu. Společnost musí kontrolovat plánované změny a přezkoumávat důsledky zamýšlených změn a v případě potřeby přijmout opatření ke zmírnění jakýchkoli nepříznivých důsledků.

Outsourcing procesů nezbavuje společnost její právní odpovědnosti nebo povinnosti dodržovat požadavky vyplývající z CMS. Společnost tedy musí zajistit, aby se externě poskytované procesy řídily CMS a také byly monitorovány.

b) Plánování kontrol

Společnost musí provádět kontroly, aby řídila své povinnosti související s dodržováním předpisů a s compliance riziky. Tyto kontroly musí být opakované a pravidelně revidované (testované), aby byla zajištěna jejich trvalá účinnost.

Testování kontrol znamená provedení navrženého postupu testování s cílem zjistit, zda kontrola dělá to, co bylo zamýšleno, zda ji nelze obejít nebo zda je skutečně účinná při snižování dopadu nebo pravděpodobnosti rizika.

c) Mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně porušení CMS

Společnost musí vytvořit, implementovat a udržovat proces, který umožní ohlášení (v případech, kdy jsou rozumné důvody se domnívat, že informace jsou pravdivé) pokusů, domnělých nebo skutečných porušení zásad CMS nebo povinností souvisejících s dodržováním předpisů. Tento proces musí:

- být viditelný a přístupný v celé organizaci,
- být schopen přijímat anonymní zprávy,
- zacházet důvěrně se získanými zprávami,
- chránit osoby podávající zprávy před odvetnými opatřeními,
- zajistit zaměstnancům poradenství.

d) Procesy vyšetřování

Společnost musí vytvořit, implementovat a udržovat procesy pro posouzení, hodnocení, vyšetřování a uzavření zpráv o domnělých nebo skutečných případech nedodržení předpisů. Tyto procesy musí zajistit spravedlivé a nestranné rozhodování nezávislých a kompetentních osob bez střetu zájmů. Společnost musí podle potřeby efektivně využívat výsledky šetření ke zlepšení CMS. Společnost musí uchovávat zdokumentované informace o vyšetřování a pravidelně informovat o počtech a výsledcích vyšetřování vedení společnosti nebo vrcholový management.

6.1.7 Monitoring – hodnocení výkonnosti, analýzy, přezkum vedení a interní audit

Společnost musí vytvořit, implementovat a udržovat procesy pro vyhledávání a přijímání zpětné vazby o své výkonnosti v oblasti dodržování předpisů z řady zdrojů. Informace musí být analyzovány a kriticky posouzeny, aby se identifikovaly základní příčiny nesouladu a zajistilo se přijetí vhodných opatření. Tyto informace musí být následně zohledněny v pravidelném hodnocení rizik. Správné a úplné informace musí být poskytovány dále odborům společnosti nebo relevantním zaměstnancům, aby bylo možné

včas přijmout preventivní a nápravná opatření. K hodnocení dosahování cílů a výkonnosti v oblasti CMS je třeba vytvořit soubor vhodných ukazatelů, nejdříve je ale třeba určit:

- co je potřeba monitorovat a měřit,
- kdy má být monitorování a měření prováděno,
- metody monitorování, měření, analýzy a hodnocení, podle potřeby, aby byly zajištěny platné výsledky,
- kdy budou analyzovány a vyhodnoceny výsledky sledování a měření.

Přesné a aktuální záznamy o činnostech společnosti v oblasti dodržování předpisů, které napomáhají procesu monitorování a kontroly a prokazují shodu s CMS, stejně jako výsledky hodnocení dosahování cílů, musí být společností dokumentovány.

a) Interní audit

Společnost musí vytvořit, implementovat a udržovat programy interního auditu včetně frekvence, použitých metod, stanovení odpovědností, požadavků na plánování a podávání zpráv. Při sestavování programů interního auditu musí společnost zvážit význam příslušných procesů a také výsledky předchozích auditů. Společnost musí provádět interní audity v pravidelných intervalech, aby poskytla informace o tom, zda CMS:

- odpovídá vlastním požadavkům organizace na CMS a požadavkům tohoto standardu,
- je efektivně implementován a udržován.

b) Přezkum vedení

Vedení společnosti a vrcholový management přezkoumají CMS na jednotlivých úrovních společnosti, aby zajistily jeho trvalou použitelnost, adekvátnost a efektivitu. Kontrola vedením zahrnuje:

- předchozí výsledky přezkumu vedení,
- změny v externích a interních otázkách,
- změny potřeb a očekávání zainteresovaných stran,
- informace o dodržování předpisů (nesrovnalosti, neshody a nápravná opatření, výsledky monitorování a měření, výsledky auditu),

- příležitosti pro neustálé zlepšování.

6.1.8 Neustálé zdokonalování a aktualizování již nastaveného compliance

Pokud se vyskytne nesoulad nebo neshoda s CMS, společnost musí:

- reagovat na neshodu nebo nesoulad a případně:
 - přijmout opatření k jeho kontrole a nápravě,
 - vypořádat se s důsledky.
- vyhodnotit potřebu opatření k odstranění příčiny nesouladu nebo neshody, aby se neopakovala nebo se nevyskytovala jinde, a to:
 - přezkoumáním nesouladu nebo neshody,
 - určením příčin nesouladu nebo neshody,
 - určením, zda existují nebo mohou potenciálně nastat podobné nesoulady nebo neshody.
- provést veškeré potřebné kroky,
- přezkoumat účinnost všech přijatých nápravných opatření,
- v případě potřeby provést změny v CMS.

Společnost musí neustále zlepšovat vhodnost, přiměřenost a efektivitu CMS. Pokud určí potřebu změn v systému, musí být změny provedeny plánovaným způsobem. V případě změn musí organizace zvážit:

- účel změn a jejich potenciální důsledky,
- návrh a procesní efektivitu CMS,
- dostupnost odpovídajících zdrojů,
- přidělení nebo přerozdělení odpovědností a pravomocí.

6.2 Požadavky ISO 37001

Obdobně jako byly výše implementovány jednotlivé požadavky na procesy společnosti v rámci CMS, lze také aplikovat standardy podle normy ISO 37001 na úzce specifikovaný okruh trestné činnosti v souvislosti s korupčním jednáním. Začlenění protikorupčních standardů do společnosti pomůže předcházet korupci, včas ji odhalit a účinně s ní bojovat.

Navíc se jedná o jasný vzkaz obchodním partnerům a zákazníkům, že společnost přijala nejlepší opatření a spolupráce s ní je maximálně korektní. Řada opatření je totožných se standardem ISO 37301 a jeho compliance požadavky, cílem obou je zvýšení etiky ve veřejném i neziskovém sektoru a v podnikatelském prostředí. Jak již bylo uvedeno, standardy neposkytují absolutní ochranu a nelze v případě jejich implementace vyloučit jakýkoli exces osoby. Na druhou stranu, pokud by došlo k obvinění z úplatkářství, bude stejně jako u CMS sloužit protikorupční systém jako důkaz, že společnost provedla veškeré kroky potřebné k efektivnímu řízení rizik korupce, a tedy vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat. Norma ISO 37001 stanovuje požadavky a návod pro vytvoření, implementaci, udržení, kontrolu a zlepšování systému protikorupčního managementu (ABMS), jehož účelem je prevence, zamezení nebo odhalení úplatkářství ve společnosti a vypořádání se s ním. Jedná se jak o úplatky přímé, nabízené společnosti či nabízené společností samotnou, tak i o úplatky nepřímé, přijaté nebo nabízené prostřednictvím třetí osoby. Protikorupční program zavedlo ve svých společnostech s miliardovým obratem například hlavní město Praha. Jedná se o společnosti zajišťující infrastrukturní služby – dopravu, správu veřejného osvětlení, distribuci vody, nebo komunikaci; navíc byly mnohé z nich v minulosti spojovány s kauzami pochybného využívání veřejných prostředků. Pražský radní Adam Zábranský uvedl: „Zavádíme protikorupční normu ISO 37001, aby městské společnosti byly důvěryhodnější. Je to bezpečná záruka toho, že se v městských firmách výrazně sníží korupční rizika.“ (seznamzpravy.cz, ©2021). Mezi hlavní přínosy protikorupčního managementu patří:

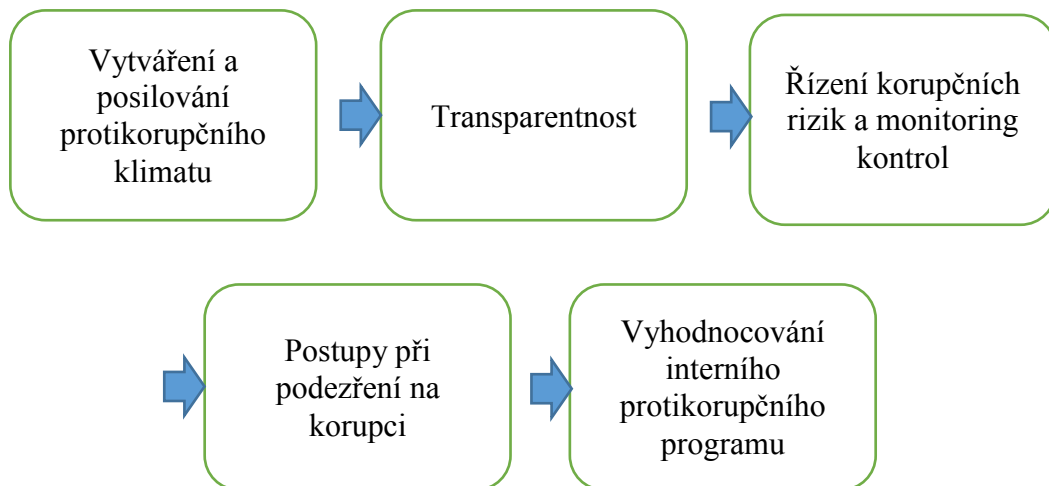
- snížení rizika úplatkářství díky prevenci, odhalování a řešení případů,
- předcházení střetu zájmů,
- podpora protikorupční politiky na pracovišti,
- získání konkurenční výhody (např. získání veřejné zakázky, pokud je systém podmínkou, případně deklarovanou výhodou),
- zvýšení kreditu a důvěryhodnosti společnosti,
- možnost vyvinění v případě trestní odpovědnosti,
- snížení nákladů a finančních ztrát.

Mezi požadavky, které jsou normou ISO 373001 vyžadovány a které musí společnost zavést do praxe, patří:

- vytvoření návodů a procesů, jak postupovat v případě korupčních situací, jak jim předcházet a řešit je,
- vyčlenění dostatečných zdrojů pro ABMS,
- seznámení všech zaměstnanců a obchodních partnerů s protikorupční politikou a procesy ABMS,
- deklarování závaznosti ze strany vrcholového managementu a vedení společnosti,
- určení osoby, která odpovídá za dodržování ABMS (nezávislá, kompetentní osoba s dostatečnou autoritou a přímým a rychlým přístupem k vedení společnosti a vrcholovému managementu),
- rozdělení rolí, odpovědností a pravomocí,
- zavedení postupů podporujících zaměstnance v protikorupčním chování,
- školení a další vzdělávání zaměstnanců,
- možnost anonymně oznámit úplatkářství,
- ochrana oznamovatelů,
- šetření oznámených nebo zjištěných skutečností a provedení nápravných opatření,
- posuzování rizik úplatkářství (identifikace, hodnocení, prioritizace) – rizika musí být společností dokumentována, pravidelně přezkoumávána, a to především v případě organizačních změn, nebo změně aktivit společnosti,
- due diligence obchodních partnerů a projektů v rozsahu adekvátním míře možného rizika,
- nastavení systému efektivních a opakujících se kontrol dle zjištěných rizik,
- monitorování, reporting, vyšetřování a auditování ABMS,
- průběžné zdokonalování ABMS.

7 NÁVRH PROTİKORUPČNÍHO INTERNÍHO PROGRAMU SPOLEČNOSTI

S přihlédnutím k výše uvedeným požadavkům mezinárodních standardů ISO 37301 a 37001 bude následně v pěti hlavních oblastech, které znázorňuje obrázek 2, vytvořen konkrétní interní protikorupční program společnosti.



Obrázek 2: Jednotlivé části protikorupčního interního programu (Zdroj: vlastní zpracování podle Interního protikorupčního programu Úřadu vlády České republiky)

7.1 Vytváření a posilování protikorupčního klimatu

Cílem je minimalizovat motivaci zaměstnanců společnosti ke korupci a zvyšovat pravděpodobnost jejího odhalení. Pro budování takového prostředí využívá společnost osvětlu, aktivní propagaci morálních zásad, posilování morální integrity zaměstnanců a důvěryhodné mechanismy pro oznámení podezření na korupční jednání; dále zvyšování povědomí u zaměstnanců o následcích korupce nebo vytváření korupčního prostředí. Zaměstnanci si musí být vědomi, že v případě odhalení budou vyvozeny adekvátní disciplinární nebo pracovněprávní důsledky.

a) Propagace protikorupčního postoje vedoucími pracovníky

Základní povinnosti každého vedoucího zaměstnance jsou rozšířeny o průběžné prosazování protikorupčního postoje, mezi které patří:

- vlastní bezúhonnost,
- příkladné plnění povinností,

- dodržování ochrany majetku,
- propagace jednání odmítajícího korupci (vystupování na školeních zaměřených na protikorupční tematiku),
- dodržování etických zásad, právních předpisů a interních aktů,
- důsledné prošetřování podezření na korupci,
- vyvozování adekvátních opatření vůči osobám, které se prokazatelně dopustily korupčního jednání.

b) Propagace protikorupčního postoje vedoucími pracovníky

Etický kodex slouží k definování firemní kultury a stanovuje chování a povinnosti, které zaměstnancům nevyplývají ze zákona nebo interních předpisů. Dále upravuje obecná a konkrétní pravidla práce ve společnosti. Implementace etického kodexu spočívá v jeho aktivní propagaci a vyhodnocování účinnosti. Tedy je nutné docílit toho, aby zaměstnanci etický kodex znali, rozuměli mu a dodržovali jej. Toho lze docílit jeho dostupností, vysvětlováním jeho dosahu a nastavením efektivních kontrolních mechanismů, ověřujících jeho dodržování. Vedoucí zaměstnanci musí průběžně kontrolovat dodržování pravidel etiky v souladu s etickým kodexem a jejich porušení musí být bráno jako porušení povinností vyplývajících z vnitřních předpisů společnosti.

c) Vzdělávání zaměstnanců

V rámci vzdělávání zaměstnanců je třeba se zaměřit na oblasti související s korupční tematikou – na význam ochrany majetku společnosti, vysvětlování obsahu pravidel etiky (etického kodexu), zvyšování schopnosti rozpoznat ukazatele korupce, zvyšování povědomí o ochraně zaměstnanců, kteří oznámili protikorupční jednání, uvádění praktických příkladů. Pro toto je třeba vyčlenit dostatečný prostor v rámci školení zaměstnanců v oblasti boje s korupcí na pracovišti, ale také zajistit další vzdělávání formou e-learningu, prostřednictvím pravidelně aktualizovaných dokumentů, externími školeními a konferencemi, a také v rámci pravidelných běžných porad.

d) Systém pro oznámení podezření na korupci

K ohlášení podezření na korupční jednání mohou zaměstnanci společnosti využít důvěryhodný a procesně rozpracovaný systém pro oznamování korupčního jednání.

Zaměstnanci mohou podávat oznámení i) korespondenčně zasláním na oddělení vnitřních kontrol, ii) osobně iii) na emailovou adresu korupce@spolecnost.cz nebo iv) příjmovou telefonní linkou oddělení vnitřních kontrol. Zaměstnanci musí systém znát, důvěřovat mu a využívat jej bez obav. Oznamovací systém jde ruku v ruce s postupem vedení společnosti při nakládání s oznámenými skutečnostmi. Vedení nejdříve posoudí relevanci oznámené informace a až následně tyto informace prověří.

e) Ochrana oznamovatelů

Oznamovatel nesmí být v souvislosti s podaným upozorněním nijak znevýhodněn, postižen nebo vystaven nátlaku. Společnost nastaví taková pravidla, která zajistí oznamovatelům ochranu, podporu a případnou anonymitu. Zejména je třeba nestranně posuzovat jednání vůči zaměstnanci, které lze považovat za diskriminaci, hrozbu nebo represi. K tomu je ve společnosti zřízena etická komise. Taková ochrana musí být poskytována kromě oznamovatelů také zaměstnancům, u kterých nebylo po ohlášení prokázáno protikorupční jednání.

7.2 Transparentnost

Cílem transparentnosti je odrazovat od korupčního jednání díky zvyšování pravděpodobnosti odhalení. Vysoká transparentnost umožní zaměstnancům i veřejnosti vykonávat veřejnou kontrolu hospodaření společnosti.

a) Zveřejňování informací o veřejných prostředcích

Zveřejňování informací musí být prováděno průběžně a v souladu s platnou legislativou a interními předpisy. Zahrnovat bude zejména informace:

- o průběžném čerpání rozpočtu,
- o veřejných zakázkách, včetně zakázek malého rozsahu a informací vztahujících se k výběru dodavatelů,
- o uzavřených smlouvách, včetně dodatků,
- ohledně poskytování dotací,
- o výsledcích hospodaření společnosti každého roku (Rozvaha, Výkaz zisku a ztrát, Cash flow a Výkaz o změnách vlastního kapitálu).

Výše uvedené informace je třeba průběžně aktualizovat.

b) Zveřejňování informací o systému rozhodování

Dále je třeba zpřístupňovat informace o struktuře a kompetencích při rozhodování. Zveřejňování informací o struktuře společnosti, vyjadřující vztahy nadřízenosti a podřízenosti, je řešeno v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím na webových stránkách společnosti. Podrobná struktura je pak zveřejněna a zpřístupněna zaměstnancům na interní síti společnosti.

c) Sjednocení umístění protikorupčních informací na internetové stránce společnosti

Na webové stránce společnosti je trvale zpřístupněn text, týkající se protikorupční problematiky spolu se základními informacemi o boji s korupcí a etickým kodexem.

7.3 Řízení korupčních rizik a monitoring kontrol

Pro nastavení účinných kontrolních mechanismů a efektivní odhalování korupčního jednání je důležité aktivní řízení korupčních rizik, které napomáhá identifikovat oblasti se zvýšeným korupčním potenciálem.

a) Hodnocení korupčních rizik

Hodnocení rizik provádí společnost pravidelně alespoň 1x ročně prostřednictvím protikorupční komise a následně výsledky předloží vedení společnosti v písemné formě na poradě. Hodnocení korupčních rizik obsahuje:

- identifikaci a hodnocení rizik pro všechny činnosti společnosti (oblast řídicí, oblast veřejných zakázek, oblast personalistiky, oblast kontrolní atd.),
- katalog a mapu korupčních rizik,
- strategii řízení rizik,
- opatření ke snížení pravděpodobnosti výskytu korupčních rizik a jejich dopadu – v oblasti veřejných zakázek jsou z důvodu snížení rizik přijímána společnostmi následující opatření:
 - zadávání veřejných zakázek se řídí platnou legislativou a interními předpisy,
 - pravidelně jsou proškolení dotčení zaměstnanci v oblasti veřejných zakázek,

- apel společnosti na dodržování transparentnosti a nediskriminační charakter zadávacích podmínek a hodnotících kritérií,
- složení hodnotící komise dle interní směrnice zajišťující minimalizaci korupčních rizik,
- vícestupňové rozhodování a efektivní vnitřní kontrolní systém,
- u podlimitních veřejných zakázek a zakázek malého rozsahu využívá společnost elektronické tržiště "TENDERMARKET", které poskytuje a zveřejňuje veškeré informace o zakázce včetně hodnocení a výběru dodavatele,
- informace jsou v případě nadlimitních a podlimitních zakázek zveřejněny formou předběžného oznámení ve Věstníku veřejných zakázek,
- u nadlimitních veřejných zakázek je na profilu zadavatele uveřejněno odůvodnění její účelnosti,
- na profilu zadavatele jsou dále uveřejněny uzavřené smlouvy,
- veřejné zakázky na dodávky a služby investičního charakteru vyhláší společnost na základě schváleného investičního plánu,
- nakládání s majetkem podléhá každoroční inventarizaci.

b) Monitoring kontrolních a řídicích mechanismů a prošetřování rizikových oblastí

Společnost provádí pravidelné testování nastavených mechanismů z hlediska jejich účinnosti při odhalení či zabránění korupci a na základě kontrolních zjištění přijímá opatření posilující dané mechanismy. Zvýšenou pozornost pak věnuje společnost oblastem, u kterých je korupční riziko v katalogu rizik hodnoceno jako významné.

7.4 Postupy při podezření na korupci

Vůči zaměstnancům, kteří svým zaviněným jednáním nebo opomenutím povinností vytváří prostor pro korupci nebo jsou do korupce zapojeni, postupuje společnost rychle, důrazně a nekompromisně v mezích zákona. Cílem těchto postupů je minimalizovat důsledky a ztráty korupčního jednání a zamezit opakování podobného korupčního scénáře. Bezodkladná reakce zvyšuje pravděpodobnost úspěšného prošetření. Následně jsou

společností detailně analyzovány příčiny vzniku korupčního jednání pro posílení preventivních mechanismů.

a) Postupy při prošetřování podezření na korupci

Jakmile se společnost dozví o korupčním jednání nebo na něj má silné podezření, zahajuje interní vyšetřování. Prošetření oznámení podle odstavce I. d) a na základě informací získaných při pravidelném monitoringu nebo kontrole provádí oddělení kontrol. Mezi základní postupy společnosti patří:

- zpracování vyšetřovacího plánu (stanovení cílů, rozsahu a postupu šetření a identifikace všech přímo a nepřímo zapojených osob),
- zahájení bezodkladného šetření (oddělení kontrol informuje o zahájení vedení společnosti),
- provedení vyšetřovacího rozhovoru (účast osob je dobrovolná),
- zajištění dokumentace o vyšetřování (srozumitelné shrnutí průběhu šetření, popis skutkové podstaty, právní posouzení a shrnutí důsledků jednání).

b) Následná opatření

K zamezení podobného korupčního jednání v budoucnu, přijímá společnost nápravná opatření. Mezi nápravná opatření společnosti patří analýza příčin vzniku, revize postupů, nastavení odpovědnosti za rozhodování o disciplinárních opatřeních (etická komise), vyvození důsledků, uplatnění vzniklých nároků a případné splnění oznamovací povinnosti orgánům veřejné moci.

7.5 Vyhodnocování interního protikorupčního programu

Cílem je průběžně zdokonalovat interní protikorupční program a plně využít koordinaci protikorupčních opatření a aktivit napříč odděleními.

a) Vyhodnocení interního protikorupčního programu

Společnost si je vědoma, že pro zajištění efektivity a aktuálnosti protikorupčního programu musí být tento podroben pravidelnému vyhodnocování a konstantní revizi. Společnost provádí hodnocení protikorupčního programu alespoň jedenkrát ročně. Informace odpovídající realitě, ze kterých je možné vyvodit vhodná opatření, získává společnost na úrovni všech oddělení.

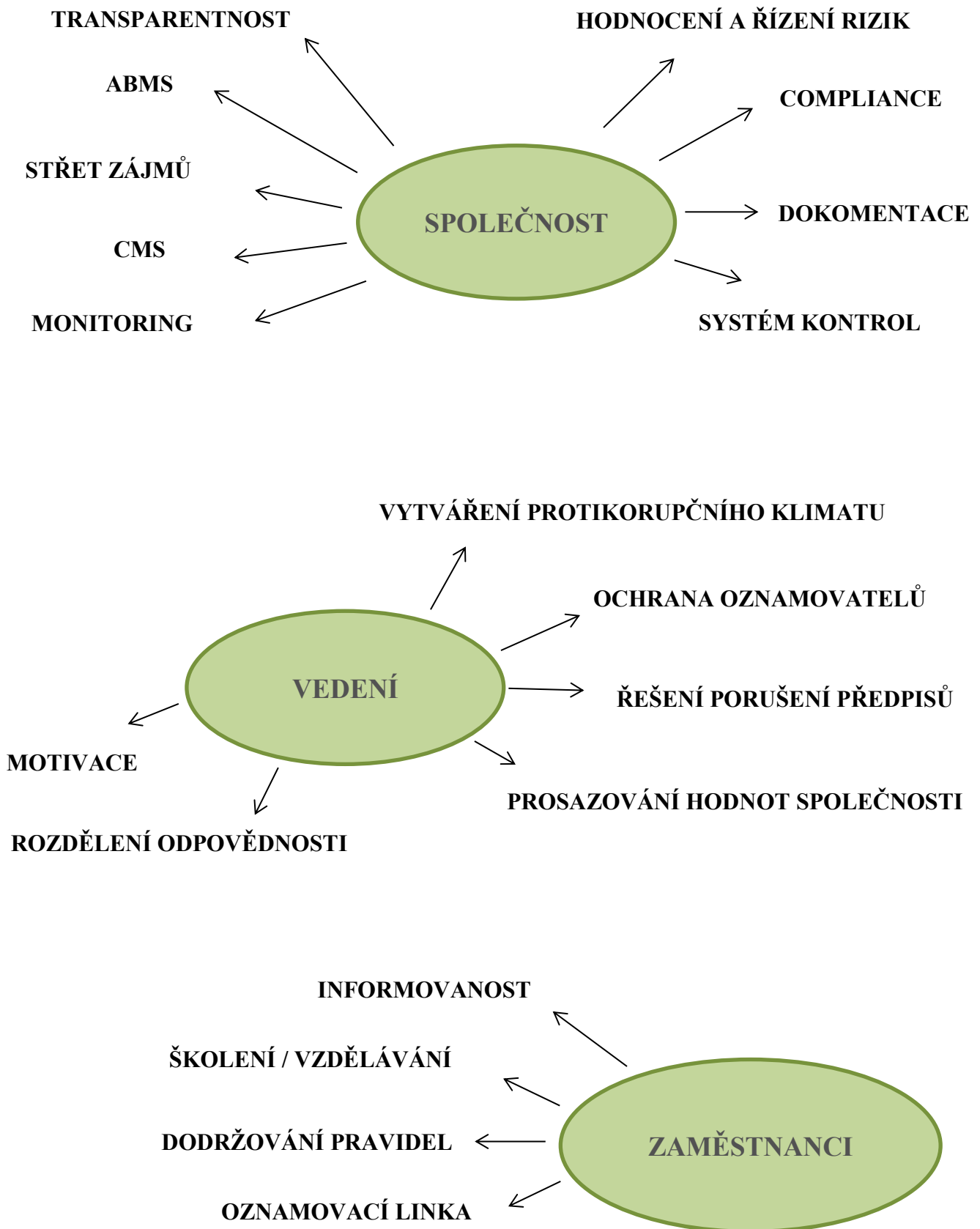
b) Zprávy o interním protikorupčním programu

Konečnou zprávu o plnění protikorupčního programu zpracovává oddělení interního auditu ve spolupráci s protikorupční komisí a předkládá ji vedení společnosti ke schválení.

c) Aktualizace interního protikorupčního programu

Na základě výše uvedené zprávy upraví společnost jednotlivé body protikorupčního programu tam, kde z hodnocení účinnosti vyplyne potřeba zlepšení. Aktualizovaný protikorupční program je následně uveřejněn na webových stránkách společnosti.

Obrázek 3: Shrnutí návrhu protikorupčního managementu v myšlenkové mapě

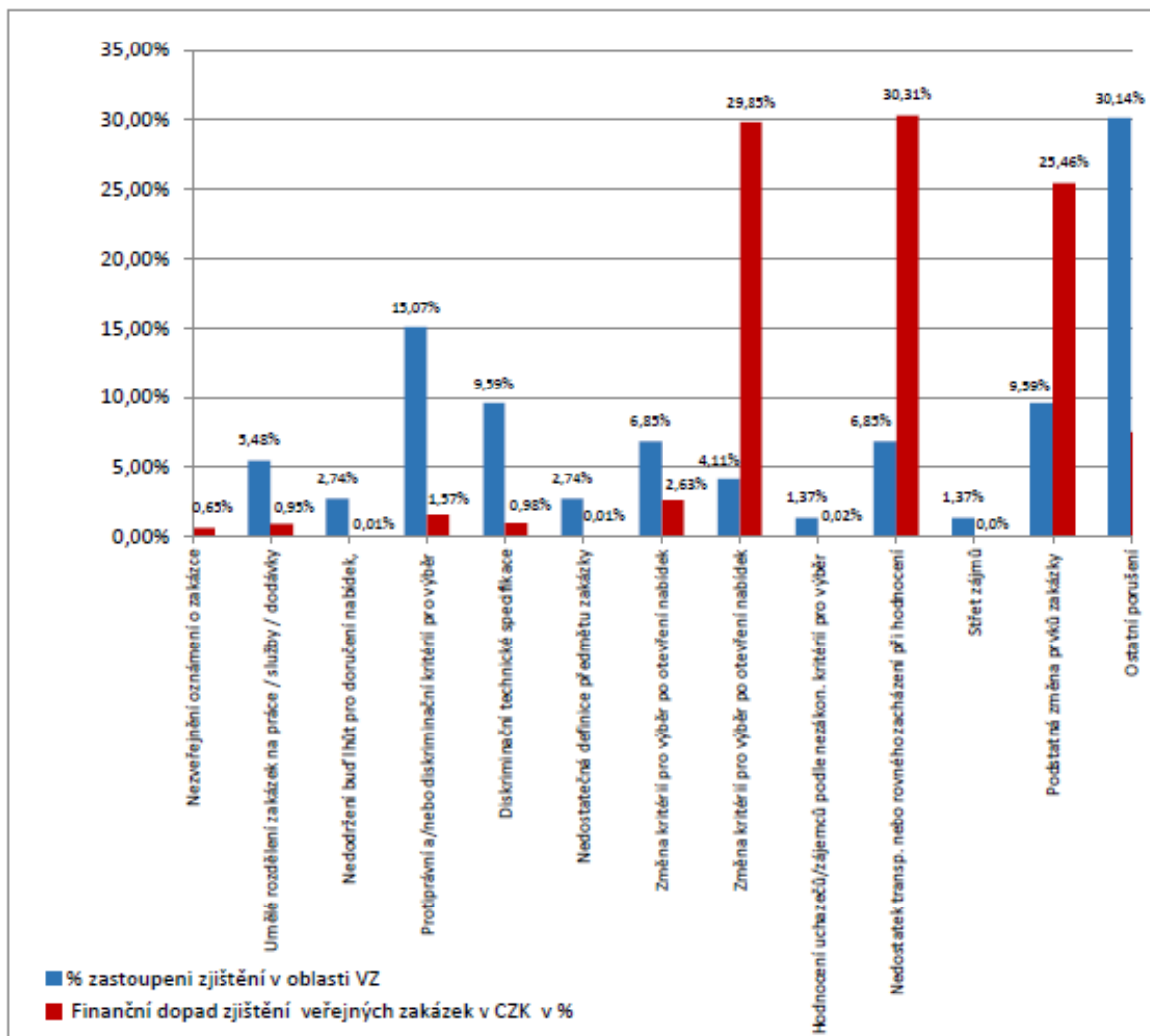


8 DOPADY NA VEŘEJNÉ ROZPOČTY

Mimo negativní dopady korupce, jako je oslabování důvěry občanů v právní řád, má korupce významný negativní vliv na efektivní rozdělování veřejných prostředků, narušuje zásadu rovnosti a prohlubuje společenské nerovnosti.

8.1 Finanční dopady v případě nesprávného postupu zadavatele

Odbor 52 Ministerstva financí funguje jako auditní orgán a každoročně provádí několik stovek auditů operací. Jedná se o audity projektů spolufinancovaných z Evropských strukturálních a investičních fondů. Mimo jiné kontroluje v rámci auditu operace správnost postupu zadavatele jakožto příjemce dotace při naplňování podmínek při zadávání veřejných zakázek. Chyby ve veřejných zakázkách tvoří celkem 36 % z celkového počtu zjištění Auditního orgánu. Finanční dopady za chyby, vzniklé v průběhu zadávání veřejné zakázky, tvořily v roce 2020 66 % na celkovém finančním objemu všech identifikovaných zjištění. V případě jednotlivých typů chyb nedošlo oproti předchozímu roku k výrazným změnám, a nadále nejčastěji zadavatelé chybovali ve stanovení diskriminačních zadávacích podmínek, diskriminační technické specifikace předmětu plnění a podstatné změny vysoutěžených podmínek. Níže uvedený graf znázorňuje jednotlivé typy pochybení a hodnotu jejich finančního dopadu, tedy jaký objem finančních prostředků byl daným typem chyby dotčen. (MVČR, 2021, s. 35–37) Opomenout nelze také trestněprávní postih spojený s úmyslným manipulativním jednáním. Například v souvislosti s čerpáním finančních prostředků z fondů EU, je trestně odpovědná dle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob také obec či kraj. Ustanovení § 260 trestního zákoníku obsahuje skutkovou podstatu poškozování finančních zájmů EU, za jehož spáchání hrozí trest odnětí svobody až na tři léta, peněžitý trest, zákaz činnosti nebo propadnutí věci či jiné majetkové hodnoty. K dokonání tohoto trestného činu není nutný vznik škodlivého následku, jelikož se jedná o trestný čin ohrožovací. Nemusí dojít ani ke způsobení škody či obohacení, stačí pouhá reálná možnost pro jejich vznik. Další trestné činy z oblasti veřejných zakázek byly již podrobně rozebrány v teoretické části. Kromě zákonných postihů může mít také jen obyčejná medializace podvodného jednání významný negativní dopad na důvěryhodnost a reputaci veřejného zadavatele (Transparency International, 2019, s. 35–38).



Obrázek 4: Procentuální zastoupení jednotlivých zjištění a procentuální finanční dopad ve veřejných zakázkách (Zdroj: Zpráva o stavu VZ v ČR 2020, MVČR, 2021)

„V případě pochybení zadavatelů, kterými omezují hospodářskou soutěž či porušují zásady transparentnosti a rovného zacházení a v jejichž důsledku je zvýhodněn některý z dodavatelů, se výše finanční opravy může pohybovat až na úrovni 100 %. Nejvyšší úroveň finanční opravy se uplatní i v případech, kdy k porušení došlo z důvodu podvodného jednání na straně zadavatele či příjemce dotace.“ (Transparency International, 2019, s. 37)

Výše oprav je stanovena rozhodnutím Komise EU C(2019)3452, přičemž finanční opravy mohou být uplatněny podle závažnosti pochybení ve výši 5 %, 10 %, 25 % a 100 %. Mezi nejzávažnější typy porušení pravidel s možností finanční opravy až 100 % patří porušení pravidel dle níže uvedené tabulky.

Tabulka 13 Nejzávažnější typy porušení pravidel veřejného zadávání s možností finanční opravy ve výši 100%

Etapa zadávacího řízení	Typ porušení
Oznámení o zakázce a zadávací podmínky	<ul style="list-style-type: none"> ➤ neuveřejnění nebo nedeslání oznámení o zakázce ➤ umělé rozdělení předmětu veřejné zakázky
Výběr druhu zadávacího řízení	<ul style="list-style-type: none"> ➤ využití řízení se soutěžním dialogem nebo jednací řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny podmínky dle ZZVZ
Posouzení a hodnocení nabídek	<ul style="list-style-type: none"> ➤ střet zájmů
Plnění zakázky	<ul style="list-style-type: none"> ➤ podstatná změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení, která podstatným způsobem snížila rozsah původní zakázky ➤ zadání dodatečných stavebních prací/služeb/dodávek v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny podmínky dle ZZVZ pro jeho použití nebo v rozsahu přesahujícím 50 % původní veřejné zakázky

Zdroj: Vlastní zpracování podle Obecná pravidla pro žadatele a příjemce (FINANČNÍ OPRAVY ZA NEDODRŽENÍ POSTUPU, STANOVENÉHO V ZVZ A V MPZ, MMR, 2019)

8.2 Finanční dopady korupce na veřejné rozpočty

„Korupce postihuje jak politiku, tak hospodářství i společnost, zasahuje každou oblast lidské činnosti. I nadále je však možné konstatovat, že se nejedná o systémový problém provázaný s konkrétní činností nebo oblastí, spíše lze konstatovat, že korupční činnost je nadále úzce vázána na morální selhání jednotlivce.“ (MVČR, 2021, s. 43) Nejčastěji se korupční jednání vyskytuje u veřejných zakázek v oblasti IT služeb a sektoru zdravotnictví

(MVČR, 2021, s. 43). V případě selhání kontrolních a řídicích mechanismů, které vedou při veřejném zadávání k závažnému porušení zákonných pravidel, je s veřejnými prostředky nakládáno v rozporu s principem 3E, tedy zásadou hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Podvody a korupce v rámci veřejného zadávání způsobují nejenom finanční ztráty, ale také podlamují důvěru občanů ve veřejné instituce. Z tohoto důvodu je třeba nastavit v rámci organizace a v rámci samotného veřejného zadávání takové procesy, které eliminují riziko nezákonného jednání a nevhodného nakládání s veřejnými financemi.

Mezi přímé náklady korupce patří ztráta veřejných finančních prostředků způsobená nesprávným přidělováním, vyššími výdaji a nižší kvalitou předmětu plnění. Poskytovatelé úplatků se snaží získat vynaložené peníze zpět navyšováním cen, účtováním za neprovedenou práci, snižováním kvality práce, nedodržováním smluvních standardů, nebo používáním nekvalitních materiálů. To má za následek zvýšení nákladů při současném snížení kvality. Z pohledu nepřímých nákladů vede korupce k omezení přístupu na trh, narušení hospodářské soutěže a neochotě zahraničních investorů vstupovat na český trh. (OECD, 2016, s. 7)

1. Odhalením korupčního jednání zaměstnanců společnosti v pozici dodavatele se snižuje její kredit a reputace, což může vést ke ztrátě veřejné zakázky, o kterou by společnost jinak mohla usilovat. Omezení okruhu veřejných zakázek může pro mnohé společnosti znamenat až existenční problémy, jelikož jsou z větší části své činnosti orientovány právě na zakázky a vyloučením z tohoto trhu přijdou o podstatnou část svých zisků.
2. Bude-li u zadavatele v souvislosti se zadávacím řízením financovaným z veřejných zdrojů EU zjištěna nesrovnalost individuálního nebo systémového charakteru, hrozí mu finanční korekce/oprava, čímž dojde ke zrušení celého nebo části finančního příspěvku na operaci nebo program. Výše opravy závisí na povaze a závažnosti nesrovnalosti a finanční ztrátě, která důsledkem toho vznikla. V případě vážných nesrovnalostí – např. při střetu zájmů, nesplnění povinnosti uveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení, účelné rozdělení předmětu zakázky pod limity stanovené ZZVZ, využití jednacích řízení bez uveřejnění bez splnění podmínek stanovených v ZZVZ nebo umožnění podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, dochází k finanční opravě ve výši 100 %.

3. Pokud dojde z pozice zadavatele k přijetí úplatku, na základě něhož bude udělena veřejná zakázka, lze očekávat, že se tento postup bude v budoucnu opakovat. Reálné zamezení vstupu konkurence bude mít za následek dlouhodobý nárůst nabídkové ceny. Osoba, která úplatek přijala, bude v určité podřízené pozici k tomuto dodavateli, který na ni bude pod pohrůžkou prozrazení, diskreditace a ztráty pozice ve společnosti vytvářet tlak. Dodavatel bude z této pozice vyžadovat plnění nad rámec původní zakázky, realizované buďto změnou závazku ze smlouvy, nebo jednacím řízením bez uveřejnění.
4. Budeme-li uvažovat v širších souvislostech, pošramocení reputace společnosti může vést k narušení obchodních vztahů s externími subjekty a k odchodu stávajících dodavatelů. Nalezení nových partnerů bude značně komplikované, jelikož málokterá společnost bude chtít s touto společností po korupční aféře napřímo spolupracovat. Pokud ano, pravděpodobně budou dodavatelem tato korupční rizika spojená se spoluprací zakomponována do nabídnuté konečné ceny požadovaného zboží nebo služeb, což povede k navýšení nákladů.
5. Bude-li v trestním řízení souběžně uplatňována trestní odpovědnost fyzické i právnické osoby, vynaloží společnost v případě vleklého soudního sporu nemalé náklady na právní zastoupení.

8.3 Shrnutí

Implementací a efektivním prosazováním protikorupčního managementu, zvýšením efektivity a transparentnosti a zlepšením monitorovacích mechanismů, lze všechna výše uvedená rizika eliminovat, což bude mít za následek úsporu nákladů, dlouhodobou prosperitu a stabilitu společnosti. Efektivním hodnocením a řízením rizik dosáhne zadavatel především následujících cílů:

Tabulka 14 Důsledky efektivního hodnocení a řízení rizik

Efektivním hodnocením a řízením rizik zadavatel:
➤ předejde sankcím vyplývajícím z nedodržení zákonů a jiných pravidel
➤ zamezí finančním ztrátám způsobeným podvodným jednáním
➤ nezpůsobí ztrátu důvěry ve veřejné instituce včetně EU
➤ zabrání reputačním ztrátám
➤ zajišťuje postup ve veřejném zájmu v souladu s principem 3E
➤ zvyšuje celkovou efektivitu organizace

Zdroj: Vlastní zpracování

ZÁVĚR

Cílem diplomové práce bylo zhodnotit aktuální situaci v oblasti zadávání veřejných zakázek, identifikovat korupční rizika spojená se zadávacím procesem a na základě těchto informací navrhnout vhodná opatření v oblasti protikorupčního managementu, která by vedla ke zlepšení situace. Jelikož je korupce celosvětovým problémem současnosti, velmi úzce souvisí s morálkou lidí a provází lidstvo přes všechna historická období bez ohledu na územní hranice, společenské řády a národnostní příslušnost; tedy by snaha o její úplné odstranění s největší pravděpodobností nebyla úspěšná. Jak vyplynulo z diplomové práce, je třeba se zaměřit na opatření, kterými lze korupční rizika cíleně omezit, ztížit korupční jednání v oblasti veřejných zakázek a tím jej podstatně eliminovat. Mnohá opatření jsou ze strany zadavatelů bohužel prosazována spíše po formální než věcné stránce. V diplomové práci jsem se pokusila navrhnout systém ochrany společnosti před riziky korupce. Jedná se zejména o implementaci compliance managementu, protikorupčního managementu podle standardů ISO a stanovení postupu zadavatele k zamezení střetu zájmů. Z diplomové práce vyplynulo několik následujících závěrů.

Správně nastavený funkční systém CMS, případně ABMS, jako souhrn prevenčních, detekčních a reakčních opatření, je třeba neustále monitorovat a zlepšovat. Pokud společnost rezignuje na některý z tří pilířů, lze v případě posuzování trestní odpovědnosti právnické osoby mít za to, že nebyla přijata dostatečná opatření. Sebelepší prevenční systém nebude mít význam, pokud nebudou správně fungovat detekční a reakční opatření. Jak zde bylo již několikrát zmíněno, primárně nelze CMS/ABMS považovat za souhrn dokumentů a nelze se proto domnívat, že pouhá existence etického kodexu a vnitřních směrnic, bez jejich reálného prosazování, zajistí právnické osobě vyvinění z trestního jednání. Naopak ani fakt, že byl spáchán trestný čin, nemusí nutně znamenat nefunkčnost nebo selhání CMS/ABMS, neboť samotný compliance systém nemá schopnost postihnout veškerá protiprávní jednání. Pokud dojde ke spáchání trestného činu, například právě v souvislosti s veřejným zadáváním, je možné uvažovat o souběžné trestní odpovědnosti fyzické a právnické osoby. V takovém případě orgány činné v trestním řízení přistoupí k posouzení účinnosti přijatých opatření. Komplexita opatření se bude odvíjet od jejich dostatečnosti a vhodnosti pro konkrétní právnickou osobu, s přihlédnutím k její velikosti a rizikům, kterým je vystavena. CMS bude hodnocen v kontextu spáchání konkrétního trestného činu a státní zástupce vezme v potaz, co obecně dělá právnická osoba pro to, aby zamezila spáchání trestného činu a následně jeho následkům; dále posoudí dlouhodobý

přístup k plnění závazků a právních povinností. „*Spíše než zjišťovat, zda právnická osoba „má“ CMS, je třeba se zaměřit, zda právnická osoba funguje „v souladu“, tedy jak se ve skutečnosti chová a jak toto chování její vedení prosazuje na všech úrovních řízení.*“ (NSZ, 2020) Zohlednění standardů normy ISO 373001 případně ISO 37001 a získání plné ISO certifikace neznamena automatické vyvinění z trestní odpovědnosti. Jedná se však o významnou okolnost, kterou musí orgány činné v trestním řízení reflektovat.

Pokud má společnost jasně stanovenou odpovědnost, je v případě prokázání personální odpovědnosti za porušení zákona a vzniku újmy na straně zadavatele schopna adekvátně reagovat. Po prokázání korupčního jednání konkrétní osobě by měly následovat přísné postihy dle pracovněprávních předpisů. S ohledem na účast českých politiků na korupčních kauzách a věcech v oblasti manipulace s veřejnými prostředky (viz například Audit Komise EU, který potvrdil, že bývalý premiér Andrej Babiš měl vliv na přidělování dotací EU), přichází v úvahu zúžení imunity politiků pouze na vlastní výkon politické funkce. Problémem je téměř nulová osobní odpovědnost představitelů veřejné správy, schovaná pod jakousi kolektivní nezodpovědnost těchto orgánů, kdy důsledky protiprávního jednání nese za jednotlivce celá společnost. Zavedení osobní odpovědnosti na všech úrovních orgánů veřejné správy (od vlády až po představitele obcí) a hrozící přísné sankce v případě prokázání korupčního jednání, by výrazným způsobem ovlivnily ochotu těchto představitelů uchylovat se k riskantnímu nelegálnímu jednání. Na druhou stranu by zavedení takovéto osobní odpovědnosti vedlo s největší pravděpodobností k nedostatku kandidátů na veřejné funkce, a to především u obcí a měst; jedná se tedy o řešení spíše teoretické a politicky neprůchodné.

Důležité je dlouhodobě se oprostít při výběru nejvýhodnější nabídky od politického rozhodování. Pokud zůstane střet zájmů neřešen, může vést ke korupčnímu jednání, neetickému jednání nebo zneužití veřejné funkce. Většina případů korupce je identifikována právě tam, kde výkon veřejného činitele negativně ovlivňuje soukromý zájem. Z tohoto důvodu je v rámci boje proti korupci potřeba důsledně řešit střet zájmů, přičemž v diplomové práci byl popsán konkrétní postup zadavatele k jeho eliminaci. Novelou zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů se v roce 2017 rozšířil okruh zakázaných činností, které nesmí veřejní funkcionáři vykonávat. Jedná se o provozování rozhlasového a televizního vysílání a vydávání periodického tisku. Jako jistou slabinu zákona lze vnímat skutečnost, že se vztahuje pouze na samotné veřejné funkcionáře, nikoli na jejich rodinné příslušníky. Často tak dochází pouze k formálnímu převodu podnikání na manželky, děti či

další rodinné příslušníky, přičemž veřejný činitel pokračuje v činnosti i nadále. V rámci veřejných zakázek by měl zadavatel vytvořit vnitřní mechanismy, které pomohou pravidelně a soustavně posuzovat situace, při kterých se veřejní zadavatelé podílející se na rozhodování nacházejí a při kterých dochází ke střetu zájmů. Dále je vhodné provádět pravidelné dotazníkové šetření, ze kterého vyplyne, zda jsou veřejní činitelé schopni identifikovat situaci, ve které dochází ke střetu zájmů. Mechanismy by navíc měly obsahovat ex post kontroly, zda ke střetu zájmu skutečně došlo. Jedná se o analýzu vnitřních rizik a následné kontroly situací s vysokým rizikem střetu zájmu, dále namátkové kontroly, nebo prověřování informací o střetu zájmů, poskytnutých z vnějších zdrojů (od třetích stran).

Aby nedocházelo ke zbytečným nákupům a investicím, bylo by možné v teoretické rovině uvažovat o povinné ex-ante analýze, obsahující nejen odůvodnění veřejné zakázky, ale také průzkum trhu (z hlediska tržní ceny poptávaného zboží, množství potenciálních dodavatelů a vůbec možnosti realizace zakázky). Takto kvalitně provedená předběžná analýza, předcházející každé veřejné zakázce, by potvrdila nebo vyvrátila nutnost realizace veřejné zakázky a vedla by k úspoře finančních prostředků. Povinné zavedení předběžné analýzy by však mělo za následek zvýšení administrace.

Posledním identifikovaným problémem je využívání jednacích řízení bez uveřejnění, které je považováno za nejméně transparentní, a proto je také velmi často zneužíváno ze strany zadavatelů. Mnozí jej využívají svévolně a vykládají si podmínky jeho použití příliš široce. Takovéto svévolné využívání jednacích řízení bez uveřejnění vede mnohdy k vyloučení soutěže o veřejnou zakázku a jeho zneužití patří mezi porušení se 100% finanční opravou.

S ohledem na aktuální dění ve společnosti (vyšetřování Andreje Babiše ve věci Čapího hnízda, udělení milosti Miloši Balákovi, řediteli Lesní správy Lány, prezidentem Milošem Zemanem, ve věci ovlivnění dvousetmilionové veřejné zakázky, kauza údajné korupce při IT veřejných zakázkách na ministerstvu zemědělství) lze usuzovat, že se Česká republika s korupcí ve veřejném sektoru a oblasti veřejných zakázek rozhodně nevypořádala. Je proto nutné nejenom nastavit právní mantinely k zajištění poklesu korupce, ale také prohloubit a aktivovat roli veřejnosti v působení na společnost a veřejné činitele. Teprve tehdy, když bude protikorupční jednání plně akceptované, hlídané a prosazované všemi občany jako morální standard, a naopak korupční jednání bude napříč celou společností odsuzováno, potažmo také v případě prokázání takového jednání adekvátně potrestáno, bude možné hovořit o pozitivním posunu v boji s korupcí.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- 1) BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 191 s. ISBN 978-80-7400-805-4.
- 2) BERAN, Karel. *Trestní odpovědnost právnických osob z pohledu nového občanského zákoníku*. *Trestněprávní revue* č. 3/2015.
- 3) BUGAN, Anna, Ivana DUFKOVÁ. *Rizika korupce a podvodu ve veřejných zakázkách*. Praha, Transparency International, 2018, 45 s. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Srovn%C3%A1vac%C3%AD-studie-OLAF-Rizika-korupce-a-podvodu-ve-ve%C5%99ejn%C3%BDch-zak%C3%A1zk%C3%A1ch.pdf>.
- 4) CAMBRIDGE DICTIONARY. *Meaning of compliance in English* [online]. dictionary.cambridge.org [cit. 8. 2. 2022]. Dostupné z: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/compliance>.
- 5) ČESKO, *Občanskoprávní úmluva o korupci 3/2004 Sb. m. s.* In: *Sbírka mezinárodních smluv*. 2004, částka 2.
- 6) ČESKO, *Vyhláška č. 416/2004 Sb.* In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2004, částka 136, ve znění aktuálních předpisů.
- 7) ČESKO. *Zákon č. 134/ 2016, o zadávání veřejných zakázek*. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2016, částka 51, ve znění aktuálních předpisů.
- 8) ČESKO. *Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů*. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 55, ve znění aktuálních předpisů.
- 9) ČESKO. *Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník*. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 11, ve znění aktuálních předpisů.
- 10) DELOITTE ČESKÁ REPUBLIKA. *Výhledy české ekonomiky pro rok 2022* [online]. © 2022 [cit. 11. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www2.deloitte.com/cz/cs/pages/about-deloitte/articles/vyhledy-ceske-ekonomiky.html>.
- 11) DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, *Food and Rural Affairs*. *Procuring the Future, Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*, 2006, 92 s. Dostupné z:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf.

- 12) DVOŘÁK, David, Tomáš MACHUREK, Petr NOVOTNÝ, Milan ŠEBESTA, a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1320 s. ISBN 978-80-7400-651-7.
- 13) DVOŘÁK, David, Tomáš MACHUREK, Petr NOVOTNÝ, Milan ŠEBESTA, a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 1320 s. ISBN 978-80-7400-834-4.
- 14) DVOŘÁK, David. *Smluvní vztahy ve veřejných zakázkách a jejich změny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 264 s. ISBN: 978-80-7400-518-3.
- 15) DVOŘÁK, David. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1320 s. ISBN 978-80-7400-651-7.
- 16) ESD. *Rozsudek ESD ze dne 15. 1. 1998 Mannesmann Anlagenbau Austria AG a další proti Strohal Rotationsdruck GesmbH*, věc: C-44/96.
- 17) ESFCR.CZ. *Zákon o střetu zájmů a zadávání veřejných zakázek - Aktuality* [online]. © 2021 [cit. 12. 03. 2022]. Dostupné z: https://www.esfcr.cz/aktuality-opz-/asset_publisher/0vxsQYRpZsom/content/zakon-o-stretu-zajmu-a-zadavani-verejnych-zakazek.
- 18) EVROPSKÁ KOMISE. *Zadávání veřejných zakázek – Praktická příručka, jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, určená odborníkům z praxe*. Brusel, EU, 2015, 98 s. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_cs.pdf.
- 19) EVROPSKÝ PARLAMENT. *Doporučení k návrhu rozhodnutí Rady o uzavření protokolu, kterým se mění Dohoda o vládních zakázkách (07917/2013 – C7-0180/2013 – 2013/0086(NLE)) za dne 21. 10. 2013*. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0339_CS.html#top.
- 20) EVROPSKÝ PARLAMENT. *Veřejné zakázky, Fakta a čísla o Evropské unii* [online]. © 2021. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/34/verejne-zakazky>.

- 21) FENYK, Jaroslav. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 272 s. ISBN 978-80-7552-965-7.
- 22) GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, Eva CHVALKOVSKÁ, Monika DOBROVODNSKÁ, Marie JANEČKOVÁ. *Odpovědné veřejné zadávání v kostce*, Praha. MPSV, 2020, 39 s. Dostupné z: https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2021/02/ovz_publicace_ovz-v-kostce_200205.pdf.
- 23) HAVELPARTNERS.CZ. *Novela zákona o zadávání veřejných zakázek – co nás čeká pro rok 2021*[online]. © 2020 [cit. 18. 02. 2022]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/novela-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-co-nas-ceka-pro-rok-2021/>.
- 24) HURYCHOVÁ, Klára, Michal SÝKORA. *Compliance programy (nejen) v České republice*, Praha: Wolters Kluwer, 2018, 304 s. ISBN 978-80-7552-667-0
- 25) CHMELÍK, Jan et al. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, 2003, 224 s. ISBN 80-7201-434-X.
- 26) CHROMÝ, Jakub, RŮŽIČKA, Miroslav: *K mantinelům vyvinění trestní odpovědnosti právnické osoby ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, Státní zastupitelství*. Wolters Kluwer, 2017, roč. 2017, č. 1, s. 21–25. ISSN 1214-3758.
- 27) ISO. *ISO 37001 — Anti-bribery management systems* [online]. © All Rights Reserved [cit. 18. 02. 2022]. Dostupné z: <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>.
- 28) ISO. *ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use*. 2016, 47 s.
- 29) ISO. *ISO 37301:2021 Compliance management systems — Requirements with guidance for use*. 2021, 40 s.
- 30) JURČÍK, Radek. *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 1032 s. ISBN 978-80-7400-443-8.
- 31) KAPLAN, Jeffrey, Joseph MURPHY: *Compliance programs and the corporate sentencing guidelines*, 2017-2018 revised edition, Thomson Reuters, Danvers, 2017, 1468 s. ISBN 978-03-1484-929-8.

- 32) KOUKAL, Pavel.: *Korporátní pravidla Compliance a nový trestní zákoník*. In: Právní rádce. Praha: Economia, č. 2, 2010. Dostupné z: <https://pravniciradce.ekonom.cz/c1-40730210-korporatni-pravidla-compliance-a-novy-trestni-zakonik>.
- 33) KOUSAL, František. *Compliance programy a jejich vliv na vyvinění právnických osob v trestním řízení*. Trestněprávní revue, 2021, č. 3, s. 167–175.
- 34) KRČ, Robert, Jan VANĚČEK. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1008 s. ISBN 978-80-7400-834-4.
- 35) KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. Praha: Galen. 2005, 171 s. ISBN 80-72623-43-5.
- 36) KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 9. 2020*. Olomouc: ANAG, Právo (ANAG), 2020, 1024 s. ISBN 978-80-7554-280-9.
- 37) LOGESOVÁ, Jitka. *Trestní compliance – prostředek pro vyvinění se právnické osoby z trestní odpovědnosti*. In ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 2. 2022].
- 38) MANAGEMENTMANIA.COM. ISO (International Organization for Standardization) [online]. Copyright © 2011 [cit. 18. 02. 2022]. Dostupné z: <https://managementmania.com/cs/international-organization-for-standardization>.
- 39) MINISTRY OF JUSTICE. *Bribery Act 2010: Guidance* [online], 2010 [cit. 23. 2. 2022]. Dostupné z <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.
- 40) MMR, *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2016*, MMR, 2017, 44 s. ISBN 978-80-7538-135-4. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocnizpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>.
- 41) MMR, *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2017*, MMR, 2018, 33 s. ISBN 978-80-7538-179-8. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocnizpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>.
- 42) MMR, *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2018*, MMR, 2019, 43 s. ISBN 978-80-7538-215-3. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocnizpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>.

- zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/.
- 43) MMR, *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2019*, MMR, 2020, 43 s. ISBN 978-80-7538-283-2. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>.
- 44) MMR, *Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020*, MMR, 2021, 45 s. ISBN 978-80-7538-349-5. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>.
- 45) MMR. *Stanovisko expertní skupiny k nákupu potravin ve veřejných zakázkách po I. I. 2022* [online] © 2021. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/verejne-zakazky-na-nakup-potravin-po-11-2022>.
- 46) MVČR. *Společně proti korupci, protikorupční manuál pro občany*. MVČR, 2021, 20 s. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-manual-591265.aspx>.
- 47) MVČR. *Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2020*, Praha: MVČR, 2021, 160 s. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-kriminality-dokumenty.aspx>.
- 48) NÁHLOVSKÁ, Lenka. *Význam etického kodexu pro trestněprávní compliance*. Bulletin advokacie, 2019, č. 12, s. 34-41. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/01/16/vyznam-etickeho-kodexu-pro-trestnepravni-compliance/>.
- 49) NOVÁK, David, Leona GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Jarmila BERÁNKOVÁ, et al. *Implementace odpovědného veřejného zadávání v organizaci: metodika*. Praha: MPSV, 2019, 67 s. ISBN 978-80-7421-174-4.
- 50) NS. *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2018*, sp. zn. 5 Tdo 521/2018.
- 51) NS. *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2017*, sp.zn. 5 Tdo 1364/2016, [R 6/2018 tr.].
- 52) NSS, *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009*, č. j. 2 Afs 86/2008-222.

- 53) NSS. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013*, sp. zn. 5 Afs 42/2012.
- 54) NSZ. *Metodika NSZ. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim*. 3. vydání. Brno, 2020. 40 s. č. 1 SL 113/2020. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Metodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>.
- 55) OECD. *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, 2015, český překlad: Czech Institute of Directors, 2016, [online], Dostupné z: www.ciod.cz.
- 56) OECD. *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, Paris, OECD Publishing, 2014. Dostupné z <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.
- 57) OECD. *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, 2016, 32 s. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- 58) OCHRANA, František, *Veřejné zakázky*. Praha: Ekopres, 2004, 176 s. ISBN 80-86119-79-3.
- 59) OCHRANA, František. *Veřejný sektor a veřejné finance – financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vydání. Praha, Grada Publishing, 2010, 264 s. ISBN 978-80-274-3228-2.
- 60) O'NEILL, Heather M., Christian A. PFEIFER: *The Impact of Honor Codes and Perceptions of Cheating on Academic Cheating Behaviors, Especially for MBA Bound Undergraduates* [online], 2011, Business and Economics Faculty Publications č. 14, 30 s., dostupné z: https://digitalcommons.ursinus.edu/bus_econ_fac/14/.
- 61) PALGUTA, Ján, Filip PERTOLD. *Detekce rizikových veřejných zakázek*. Praha, Národohospodářský ústav AV ČR, 2016. 38 s. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/Metodika_Detekce_rizikovych_verejnych_zakazek.pdf.
- 62) PEKSA, Mikuláš. *Korupce a podvody během pandemie stojí lidské životy* [online]. © 2021 [cit. 15. 04. 2022]. Dostupné z: <https://mikulas-peksa.eu/korupce-podvody-pandemie/>.
- 63) PETR, Michal, Eva ZORKOVÁ. *Koncept soutěžitele v českém a unijním právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 208 s. ISBN: 978-80-7400-865-8.

- 64) PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, 192 s. ISBN 80-86861-94-5.
- 65) POREMSKÁ, Michaela. *Veřejné zakázky – právní minimum při jejich zadávání*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2014, 144 s. ISBN 978-80-7263-908-3.
- 66) SEZNAM ZPRÁVY. *Praha vytáhne proti korupci: zaměstnanci budou povinni hlásit střet zájmů*. [online]. © 2021 [cit. 1. 04. 2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/praha-vytahne-proti-korupci-zamestnanci-budou-povinni-hlasit-stret-zajmu-147655>.
- 67) SCHENKOVÁ, Kateřina, Pavel LASÁK a kol. *Compliance v podnikové praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 480 s. ISBN 978-80-7400-668-5.
- 68) SVAZ PRŮMYSLU A DOPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY. *Předběžný výsledek HDP za rok 2021 je pozitivní zprávou* [online]. © 2022 Dostupné z: <https://www.spcr.cz/muze-vas-zajimat/ekonomika-v-cislech/15095-predbezny-vysledek-hdp-za-rok-2021-je-pozitivni-zpravou>.
- 69) ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 3632 s. ISBN: 978-80-7400-428-5.
- 70) ŠÁMAL, Pavel. *Trestné činy související se zadáváním a realizací veřejných zakázek*. Bulletin advokacie, 2015, č. 10. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/trestne-ciny-souvisejici-se-zadavanim-a-realizaci-verejnych-zakazek>.
- 71) ŠEBESTOVÁ, Jarmila. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2008, 180 s. ISBN 978-80-7248-460-7.
- 72) THAI, Khi V. *Global Public Procurement Theories and Practices*. 1st ed. 2017, 339 s. ISBN 9783319492803.
- 73) TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *2021 Corruption Perceptions Index*, Transparency International, 2022, 22 s. ISBN: 978-3-96076-198-3. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_EN-web.pdf.
- 74) TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Manuál pro řešení situací střetu zájmů ve veřejných zakázkách*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2021, 39 s.

- Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/manual-pro-reseni-situaci-stretu-zajmu-ve-verejnych-zakazkach/>.
- 75) TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?*. Transparency International – Česká republika, 2005, 99 s. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/verejne-zakazky-ceske-republice-korupce-transparentnost/>.
- 76) TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Férové zadávání veřejných zakázek: Příručka pro zadavatele*. Transparency International, 2019, 65 s. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2019/03/F%C3%A9rov%C3%A9-ve%C5%99ejn%C3%A9-zak%C3%A1zky-v-ESI-fondech-P%C5%99%C3%ADru%C4%8Dka-pro-zadavatele.pdf>.
- 77) U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *A Resource Guide to the U. S. Foreign Corrupt Practices Act* [online], Second Edition, 2020, 133 s., Dostupné z <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>.
- 78) ÚOHS. *Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. 8. 2017*, č. j. ÚOHS-S0030/2017/VZ-23182/2017/532/MOn.
- 79) ÚOHS. *Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2008*, č. j. S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP.
- 80) ÚOHS. *Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21. 6. 2010*, č. j. ÚOHS-R176/2009/VZ-8943/2010/310/EKu.
- 81) ÚOHS. *Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 10. 2007*, č. j. S196/2007/VZ-16651/2007/520-AB.
- 82) ÚOHS. *Stručný průvodce zadavatele světem veřejných zakázek - II. díl*. Brno: ÚOHS, 2019. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/metodicka-cinnost/publikace-z-oblasti-verejnych-zakazek.html>.
- 83) ÚOHS. *Veřejné zakázky* [online]. © 2022 [cit. 8. 03. 2022]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>.
- 84) ÚS. *Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2017*, sp. zn. I.ÚS 1694/17.
- 85) VLÁDA ČR. *Vláda schválila návrh státního rozpočtu na letošní rok a odsouhlasila rozvolnění protiepidemických opatření* [online]. © 2022. Dostupné z:

<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-navrh-statniho-rozpocetu-na-letosni-rok-a-odsouhlasila-rozvolneni-protiepidemickych-opatreni-194275/>.

- 86) VLÁDA ČR: *Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek*, č. 134/2016 Dz.
- 87) VLÁDA ČR: *Interní protikorupční program Úřadu vlády České republiky*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, 19 s.
- 88) VONDRÁČEK, Ondřej. *Skuteční majitelé a vlastnické struktury právnických osob a svěřenských fondů*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 240 s. ISBN 978-80-7400-695-1.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ABMS	Anti-Bribery Management System (protikorupční systém)
CMS	Compliance management system
CPI	Index vnímání korupce
ESD	Evropský soudní dvůr
NKÚ	Národní kontrolní úřad
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚS	Ústavní soud
WTO	Světová obchodní organizace
ZTOPO	Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Rizika v průběhu cyklu zadávání veřejných zakázek (Zdroj: Preventing Corruption in Public Procurement, OECD, 2016)	68
Obrázek 2: Jednotlivé části protikorupčního interního programu (Zdroj: vlastní zpracování podle Interního protikorupčního programu Úřadu vlády České republiky)	96
Obrázek 3: Shrnutí návrhu protikorupčního managementu v myšlenkové mapě.....	103
Obrázek 4: Procentuální zastoupení jednotlivých zjištění a procentuální finanční dopad ve veřejných zakázkách (Zdroj: Zpráva o stavu VZ v ČR 2020, MVČR, 2021)	105

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Výhody, nevýhody a praktické využití: nejnižší nabídková cena	30
Tabulka 2 Výhody, nevýhody a praktické využití: náklady životního cyklu	31
Tabulka 3 Výhody, nevýhody a praktické využití: poměr cena/kvalita	33
Tabulka 4 Výhody, nevýhody a praktické využití: poměr náklady životního cyklu/kvalita	34
Tabulka 5 Velikost trhu veřejných zakázek k HDP	54
Tabulka 6 Podíl veřejných a sektorových zadavatelů.....	56
Tabulka 7 Tvorba hrubého fixního kapitálu ve vztahu k veřejným zakázkám.....	57
Tabulka 8 Podíl veřejných zakázek evidovaných v IS VZ na celkovém trhu veřejných zakázek.....	58
Tabulka 9 Počet zahájených zadávacích řízení.....	59
Tabulka 10 Počet zadaných veřejných zakázek a jejich hodnota	60
Tabulka 11 Zrušená zadávací řízení	61
Tabulka 12 Struktura veřejných zakázek podle použitého zadávacího řízení:	62
Tabulka 13 Nejzávažnější typy porušení pravidel veřejného zadávání s možností finanční opravy ve výši 100%.....	106
Tabulka 14 Důsledky efektivního hodnocení a řízení rizik	109