



**Ekonomická
fakulta
Faculty
of Economics**

**Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice**

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Ekonomická fakulta

Katedra práva

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Právní úprava zadávání veřejných zakázek
v kontextu boje proti korupci**

Vypracovala: Klára Holasová
Vedoucí práce: Ing. Martina Krásnická

České Budějovice 2014

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Fakulta ekonomická

Akademický rok: 2012/2013

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Klára HOLASOVÁ**
Osobní číslo: **E11062**
Studijní program: **B6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Účetnictví a finanční řízení podniku**
Název tématu: **Právní úprava zadávání veřejných zakázek v kontextu boje proti korupci**
Zadávající katedra: **Katedra práva**

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

Cíl práce:

V kontextu celosvětových opatření v boji proti korupci zanalyzovat současnou právní úpravu zadávání veřejných zakázek navrhnout možná účinná řešení.

Metodický postup:

1. Studium odborné literatury a právních předpisů vztahujících se k tématu
2. Analýza právní úpravy zadávání veřejných zakázek v kontextu práva EU.
3. Návrh účinných opatření

Rámcová osnova:

1. Úvod. 2. Literární rešerše. 3. Cíl, metodika, hypotézy. 4. Vlastní práce - analýza a vlastní řešení. 5. Návrhy na zlepšení současného stavu. 6. Závěr. 7. Přehled literatury. 8. Přílohy.

Rozsah grafických prací: dle potřeby
Rozsah pracovní zprávy: 40-50 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná
Seznam odborné literatury:

Jurčík, Radek. Zákon o veřejných zakázkách s komentářem. 3. vydání, Praha: C. H. BECK, 2012, ISBN 978-80-7179-222-2

Ochrana, František. Veřejné zakázky - metody a metodika efektivního hodnocení a výběru. 1. vydání, Praha: Ekopress, 2004, ISBN 80-86119-79-3

Internetový portál o veřejných zakázkách a koncesích - www.portal-vz.cz

Další odborná literatura a současná periodika zabývající se tématem.

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Martina Krásnická
Katedra práva

Datum zadání bakalářské práce: 20. března 2013

Termín odevzdání bakalářské práce: 30. dubna 2014


doc. Ing. Ladislav Rolínek, Ph.D.
děkan

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studentská 13
370 05 České Budějovice


JUDr. Radolf Krubý
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 26. března 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Právní úprava zadávání veřejných zakázek v kontextu boje proti korupci“ vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47 zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne 30. 4. 2014

.....

Klára Holasová

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala všem, kteří mi pomáhali při vzniku této práce. Zejména pak děkuji Ing. Martině Krásnické, vedoucí mé bakalářské práce, která se mi dostatečně věnovala a podávala mi po celou dobu cenné rady a informace.

Obsah

Úvod	9
Cíle a použitá metodika	10
Literární rešerše	11
1 § 1 Zákon o veřejných zakázkách	11
1.1 <i>Právní úprava veřejných zakázek v EU</i>	<i>11</i>
2 § 7 Veřejná zakázka	13
2.1 <i>§ 2 Zadavatel veřejné zakázky.....</i>	<i>13</i>
2.2 <i>§ 3 Centrální zadavatel.....</i>	<i>15</i>
2.3 <i>Dodavatel</i>	<i>16</i>
2.4 <i>Veřejná zakázka podle předmětu</i>	<i>16</i>
2.4.1 § 8 Veřejná zakázka na dodávky	16
2.4.2 § 9 Veřejná zakázka na stavební práce	16
2.4.3 § 10 Veřejná zakázka na služby.....	17
2.5 <i>§ 12 veřejná zakázka podle výše předpokládané hodnoty</i>	<i>17</i>
2.5.1 Nadlimitní veřejná zakázka	17
2.5.2 Podlimitní veřejná zakázka	18
2.5.3 Veřejná zakázka malého rozsahu.....	18
2.6 <i>§ 13 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky.....</i>	<i>18</i>
2.6.1 § 14 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky	19
2.6.2 § 15 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na služby	19
2.6.3 § 16 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na stavební práce	20
3 Druhy a podmínky použití zadávacích řízení	21
4 Černé listiny v systému veřejných zakázek.....	24
4.1 <i>Černé listiny</i>	<i>26</i>
4.2 <i>Bílé listiny</i>	<i>29</i>
5 Korupce	31
Praktická část.....	35

6	Seznam směrnic.....	35
7	Evropská legislativa – směrnice č.2004/18/ES a 2004/17/ES.....	37
7.1	Směrnice č. 2004/18/ES.....	37
7.2	Směrnice č. 2004/17/ES.....	38
8	Protikorupční opatření v ČR (<i>organizace NERV</i>)	43
9	Boj proti korupci v rámci EU	46
9.1	Veřejné zakázky – obecný přehled v rámci EU	46
9.2	Současný právní rámec EU	46
9.3	Pozitivní a negativní postupy při řešení korupce v zadávání veřejných zakázek	48
9.4	Doporučení týkající se zadávání veřejných zakázek	52
10	Komparace	55
10.1	Zadávání veřejných zakázek v EU a ČR	55
10.2	Požadavky EU pro přezkum zadávání veřejných zakázek	55
11	Protikorupční opatření v oblasti zadávání veřejných zakázek v EU a ČR.....	58
11.1	Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014	59
11.1.1	Strategické směry protikorupční politiky:.....	59
12	Návrhy změn směřující k transparentnosti veřejných zakázek	62
	Závěr.....	63
	Summary.....	64
13	Seznam použité literatury.....	65
	Seznam tabulek.....	66
	Seznam příloh	66

Úvod

Tématem této bakalářské práce je právní úprava zadávání veřejných zakázek v kontextu boje proti korupci, kde bych se měla pokusit zanalyzovat právní úpravu zadávání veřejných zakázek v rámci Evropské unie a protikorupční opatření v oblasti Evropské unie a České republiky.

Po formální stránce je práce členěna na část teoretickou a praktickou. V teoretické části se zabývám zákonem o veřejných zakázkách, kde je popsáno zadávání veřejných zakázek, členění podle předmětu, podle výše předpokládané hodnoty, druhů zadávacích řízení. V další části se zabývám černými listinami v systému veřejných zakázek jako jeden z možných protikorupčních opatření, standardy, obecnými předpoklady a charakteristikou.

V praktické části jsem se zaměřila na dvě hlavní směrnice, které se zabývají zadáváním veřejných zakázek a zakázek v různých odvětvích. Dalším bodem jsou protikorupční opatření v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci Evropské unie a především v České republice. Následuje komparace zadávání veřejných zakázek v rámci Evropské unie a České republiky a protikorupční opatření a návrhy v oblasti EU a České republiky.

Posledním bodem této práce je návrh směřující k transparentnosti veřejných zakázek, kde je popsáno a rozepsáno několik návrhu, které směřují k transparentnosti veřejných zakázek.

Cíle a použitá metodika

Cílem bakalářské práce je v kontextu boje proti korupci zanalyzovat současný právní stav zadávání veřejných zakázek a navrhnout účinná možná řešení.

Metodický postup

- 1) Prostudování odborné právní literatury a právních předpisů vztahujících se k tématu.
- 2) Analýza právní úpravy zadávání veřejných zakázek v kontextu práva EU.
- 3) Analýza protikorupčních nástrojů do systému zadávání veřejných zakázek.
- 4) Návrhy změn směřující k transparentnosti veřejných zakázek.

Použité zkratky

EU – Evropská unie

ZVZ – Zadávání veřejných zakázek

SKD – Seznam kvalifikovaných dodavatelů

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

SCD – Systém certifikovaných dodavatelů

HDP – Hrubý domácí produkt

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad

NERV – Národní ekonomická rada

Literární řešerše

1 § 1 Zákon o veřejných zakázkách

„K přijetí právní úpravy veřejných zakázek, jejíž paterí je zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, dochází po nedlouhé době od nabytí účinnosti předchozího zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 40/2004 Sb. nabyl účinnosti dne 1. května 2004 a s účinností od 1. července 2006, tedy po uplynutí dvou let a dvou měsíců, jej zákon č. 137/2006 Sb. ruší.

Důvody k přijetí nové právní úpravy veřejných zakázek byly tyto:

- *v průběhu schvalování zákona č. 40/2004Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, byly v Evropských společenstvích přijaty nové zadávací směrnice o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby;*
- *směrnice evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.*

Špatná legislativa konstrukce předchozího zákona č. 40/2004 Sb. způsobuje, že nové směrnice nešly promítnout formou větší novely zákona č. 40/2004 Sb. “ (Jurčík, 2012, str. 2)

1.1 Právní úprava veřejných zakázek v EU

Platná právní úprava veřejných zakázek v EU je obsažena ve:

a) Smlouvě o fungování EU

Smlouva o fungování EU neobsahuje žádná konkrétní ustanovení týkající se zadávání veřejných zakázek. Upravuje čtyři základní principy, které se aplikují na veřejné zakázky v rámci Společenství bez ohledu na jejich hodnoty a to:

- princip nediskriminace na národnostním základě, který byl důvodem, proč bylo nutno oblast veřejných zakázek regulovat. Tento princip zabezpečuje, aby zakázky v jedné členské zemi měli možnost získat podnikatelé z jiných členských zemí;

- volný pohyb zboží – v rozporu by bylo, kdyby jeden členský stát zakazoval volný pohyb zboží (přímé porušení) nebo zaváděl opatření, kterým by nepřímým způsobem tento princip porušoval;
- právo občana jedné členské země žít a podnikat v jiné zemi EU;
- svobodně poskytovat služby.

b) *Zadávací a přezkumné směrnice*

Směrnice, které se týkají veřejných zakázek, můžeme rozdělit na dvě základní skupiny:

- *zadávací směrnice* – upravují zadávání veřejných zakázek, některé oblasti ponechávají výhradně na volném uvážení členského státu. Zadávací směrnice se dělí podle předmětu veřejné zakázky. Existují zvláštní směrnice pro služby, dodávky a práce, které souvisejí s vymezením specifik v závislosti na předmětu veřejné zakázky;
- *přezkumné směrnice* – obsahují principy přezkoumání úkonů zadavatele vymezené zadávacími směrnicemi. V případě jejich neexistence by přijetí zadávacích směrnic bylo neúčelné, protože by nebyl zajištěn postup v případě jejich nerespektování. (Jurčík, 2012, stránky 10,11)

2 § 7 Veřejná zakázka

„Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací, musí být realizována na základě písemné smlouvy.“ (Jurčík, 2012, str. 77)

Veřejnou zakázkou se z ekonomického hlediska rozumí účelná alokace zdrojů, kterou zadavatel sleduje obvyklé ekonomicko-sociální cíle. Z ekonomického hlediska tedy slouží veřejné zakázky k věcnému a materiálnímu zabezpečení chodu převážně orgánu veřejné správy plněními, které si tyto orgány nemohou či z ekonomických důvodů ani nechtějí zabezpečit svými prostředky, a současně se realizací veřejných zakázek sledují společensky prospěšné cíle spočívající ve snížení nezaměstnanosti a podpoře zaměstnávání specifických kategorií osob. (Jurčík, 2012, stránky 77, 78)

Veřejné zakázky se dělí na veřejné zakázky na služby, dodávky a veřejné zakázky na stavební práce. Ve výši jejich předpokládané hodnoty se dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. (Jurčík, 2012, str. 77)

2.1 § 2 Zadavatel veřejné zakázky

Zadavatel vstupuje na straně nabídky veřejné zakázky. Pro účely zákona se považuje veřejný, dotovaný a sektorový zadavatel.

„Veřejným zadavatelem je:

- Česká republika,*
- státní příspěvková organizace,*
- územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, jejíž funkci zřizovatele vykonává územní celek,*
- jiná právnická osoba, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zajmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.*

Dotovaným zadavatelem je:

- *právnícká nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč; peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, pokud jsou poskytovány prostřednictvím jiné osoby.*
- *Pro uzavření smlouvy se subdodavatelem se za dotovaného zadavatele nepovažuje dodavatel, kterému byla veřejným zadavatelem zadána veřejná zakázka.*

Sektorovým zadavatelem je:

- *Osoba vykonávající některou z relevantních činností podle § 4, pokud:*
 - a) *tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního nebo výhradního práva, nebo*
 - b) *nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv; dominantní vliv veřejný zadavatel uplatňuje v případě, že disponuje většinou hlasovacích práv sám či na základě dohody s jinou osobou, nebo jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.*“ (Jurčík, 2012, str. 19)

§ 4 Relevantní činnost

Relevantní činnost se rozumí:

- a) *v odvětví plynárenství*
 - výroba plynu za účelem poskytování služby veřejnosti,
 - poskytování nebo provozování přepravní či distribuční soustavy určené k poskytování služby veřejnosti,
 - poskytování či provozování těžebního plynovodu,
- b) *v odvětví plynárenství*
 - výroba tepelné energie za účelem poskytování služby veřejnosti,
 - poskytování či provozování rozvodného tepelného zařízení určeného k poskytování tepelné energie odběratelům,
- c) *v odvětví elektroenergetiky*

- výroba elektřiny za účelem poskytování služby veřejnosti,
- poskytování či provozování přenosové nebo distribuční soustavy určené k poskytování služby veřejnosti,

d) *v odvětví vodárenství*

- poskytování vodovodu, sloužícího veřejné potřebě, pro účely provozování takového vodovodu podle zvláštních právních předpisů v souvislosti s výrobou či dodávkou pitné vody,
- provozování vodovodu sloužícího veřejné potřebě. (Jurčík, 2012, stránky 52,53)

2.2 § 3 Centrální zadavatel

Centrální zadavatel je veřejný zadavatel, který provádí centralizované zadávání, které spočívá v tom, že:

- a) pro jiného zadavatele pořizuje dodávky či služby, které jsou předmětem veřejných zakázek, jež následně prodává jiným zadavatelům za cenu. Cena není vyšší, než za kterou byly dodávky či služby pořízeny,
- b) *provádí zadávací řízení a zadává veřejnou zakázku na dodávky, služby či stavební práce na účet jiných zadavatelů,*

Před zahájením centralizovaného zadávání jsou zadavatelé a centrální zadavatel povinni uzavřít písemnou smlouvu, v které upraví vzájemná práva a povinnosti v souvislosti s centralizovaným zadáváním.

„Centralizovaný způsob je založen na tom, že jeden či více správních úřadů reprezentují kolektivní zájmy více zadavatelů – ministerstev a dalších orgánů – a zadávají pro ně veřejnou zakázku. Tento způsob je vhodný k zadávání běžných veřejných zakázek.

Decentralizovaný způsob zadávání veřejných zakázek vychází z toho, že za uzavření smluv na předměty jsou zodpovědné jednotlivé správní orgány. Převážná většina veřejných zakázek je uzavřena tímto způsobem, protože tento způsob lze lépe přizpůsobit konečnému uživateli.

Smíšený systém, který kombinuje centralizovaný a decentralizovaný zadávání je využíván v jednotlivých zemích EU, včetně České republiky. Systém využívá ná-

stroje zadávání veřejných zakázek na bázi centralizace (rámcové dohody, národní nákupčí skupiny, regionální a místní skupiny pro veřejné zakázky) při zachování decentralizovaného přístupu.“ (Jurčík, 2012, str. 46)

2.3 Dodavatel

Jedná se o fyzické nebo právnické osoby, které dodávají zboží, poskytují služby nebo provádí stavební práce, pokud mají sídlo, místo podnikání nebo místo trvalého pobytu na území České republiky, nebo zahraniční dodavatel, dodavatelem je i uchazeč nebo zájemce. (Jurčík, 2012, str. 153)

2.4 Veřejná zakázka podle předmětu

2.4.1 § 8 Veřejná zakázka na dodávky

Veřejnou zakázkou na dodávky je veřejné zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci, formou koupě, koupě zboží na splátky, nájmu zboží nebo nájmu zboží s právem následné koupě.

Veřejnou zakázkou na dodávky je také veřejná zakázka, jejímž předmětem je poskytnutí služeb nebo stavebních prací spočívající v umístění, montáži či uvedení takové zboží do provozu, nejedná-li se o zhodnocení stavby, pokud tyto činnosti nejsou základním členěním veřejné zakázky, ale jsou nezbytné ke splnění veřejné zakázky na dodávky.

Veřejné zakázky na dodávky zahrnují především veškeré zakázky, jejichž předmětem je koupě movitých věcí (např. nábytek, automobily, přístroje) i nemovitých (koupě pozemku nebo dokončených staveb) patří sem i koupě formou leasingu a nájem věci. (Jurčík, 2012, str. 90)

2.4.2 § 9 Veřejná zakázka na stavební práce

Veřejnou zakázkou na stavební práce je veřejná zakázka, jejímž předmětem je

- a) provedení stavebních prací
- b) provedení stavebních prací, tak i projektová činnost, která je spjata s provedením těchto stavebních prací, jestliže se zadávají společně. Pokud by projektová činnost od příslušných stavebních prací oddělena, není možné takovou činnost považovat za zakázku na stavební práce,

- c) zakázka, kdy předmětem smlouvy uzavřené mezi zadavatelem a dodavatel bude soubor závazků, které budou obsluhovat stavební případně stavebně-inženýrské činnosti,
 - d) zhotovení stavby, která je výsledkem stavebních a montážních prací a která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci,
- Stavební zakázky lze zadat nově dvojím způsobem:

- *klasickým víceetapovým způsobem* – v několika na sebe navazujících krocích. Nepovinný soutěžní návrh (model stavby). Projektové a inženýrské práce, zpracování zadávací dokumentace, samostatné zadání zakázky na provedení vlastních prací samostatně.
- *Komplexním způsobem* – součástí jedné stavební veřejné zakázky budou vlastní stavební práce, projektová inženýrská činnost. V tomto případě je zadavatel povinen v zadávací dokumentaci vymezit předmět veřejné zakázky formou požadavků na výkon či funkci. Předložené nabídky musí být souměřitelné a hodnotitelné. (Jurčík, 2012, str. 92)

2.4.3 § 10 Veřejná zakázka na služby

Veřejnou zakázkou na služby je veřejná zakázka, která není veřejnou zakázkou na dodávky nebo veřejnou zakázkou na stavební práce. Veřejnou zakázkou na služby je veřejná zakázka, jejímž předmětem je kromě poskytnutí služeb rovněž:

- a) Poskytnutí dodávky, pokud předpokládaná hodnota poskytovaných služeb je vyšší než předpokládaná hodnota poskytované dodávky,
- b) Provedení stavebních prací, pokud tyto práce nejsou základním účelem veřejné zakázky, ale jejich provedení je nezbytné ke splnění veřejné zakázky na služby. (Jurčík, 2012, str. 97)

2.5 § 12 veřejná zakázka podle výše předpokládané hodnoty

2.5.1 Nadlimitní veřejná zakázka

„Nadlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota podle § 13 bez daně z přidané hodnoty dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů, oblasti a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek nebo služeb.

2.5.2 Podlimitní veřejná zakázka

Podlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 1 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 3 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty a nedosáhne finančního limitu.

2.5.3 Veřejná zakázka malého rozsahu

Veřejnou zakázkou malého rozsahu se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 1 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 1 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.“ (Jurčík, 2012, str. 107)

2.6 § 13 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

„(1) Předpokládaná hodnota veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.

(2) Předpokládanou hodnotu stanoví zadavatel v souladu s pravidly stanovenými v tomto zákoně a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem. Pro stanovení výše předpokládané hodnoty je rozhodný den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění.

(3) Zadavatel nesmí rozdělit předmět tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v zákoně.

(4) Je-li veřejná zakázka rozdělena na části, je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky.

(5) V případě, že zadavatel poskytuje účastníkům soutěže o návrh či účastníkům soutěžního dialogu odměny, soutěžní ceny či jiné platby, zahrnuje předpokládanou hod-

notu i výši těchto odměn, soutěžních cen či jiných plateb.“ (Jurčík, 2012, stránky 117,118)

2.6.1 § 14 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky

„(1) Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky se stanoví na základě

- a) předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za dobu účinnosti smlouvy na dodávky, má-li být smlouva uzavřena na dobu určitou, nebo*
- b) předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za 48 měsíců, má-li být smlouva uzavřena na dobu neurčitou nebo na dobu, jejíž trvání nelze přesně vymezit.*

(2) Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky zahrne zadavatel rovněž předpokládanou zůstatkovou cenu.

(3) Základem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky, jejímž předmětem jsou opakující se nebo trvající dodávky, je

- a) skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky stejného či podobného druhu během předcházejících 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, nebo*
- b) součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek, které mají být zadavatelem pořízeny během následujících 12 měsíců.*

(4) Základem stanový podle odstavce 3 se pro účely stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou opakující se nebo trvající dodávky, upraví v závislosti na době účinnosti smlouvy podle pravidel uvedených v odstavcích 1 a 2.“ (Jurčík, 2012, str. 145)

2.6.2 § 15 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na služby

„(1) Ustanovení § 1,2 a 4 se pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby použijí obdobně.

(2) Základem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby v případě:

- a) pojišťovacích služeb je výše pojistného, jakož i jakýchkoliv jiných dalších odměn souvisejících s těmito službami,*
- b) bankovních a finančních služeb jsou poplatky, provize, úroky, jakož i jakékoliv jiné další odměny související s těmito službami,*

- c) *projektové činnosti jsou honoráře, jakož i jakékoliv jiné další platby související se zpracováním projektové dokumentace.*“ (Jurčík, 2012, str. 147)

2.6.3 § 16 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na stavební práce

„(1) Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na stavební práce se stanoví podle pravidel uvedených v § 13. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce se započítá předpokládaná hodnota dodávek, a v případě sektorového zadavatele rovněž předpokládaná hodnota služeb, které jsou nezbytné k provedení veřejné zakázky na stavební práce a které zadavatel pro dodavatele zajistí.

(2) Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce nesmí zadavatel zahrnout předpokládanou hodnotu dodávek či služeb, pokud tyto dodávky nebo služby nejsou nezbytné k provedení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a jejich zahrnutí do předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce by znamenalo, že

- a) by nemusely být zadány v zadávacím řízení v souladu s tímto zákonem, nebo*
- b) by byly zadány podle ustanovení vztahujících se k podlimitním veřejným zakázkám, ačkoliv podle předpokládané hodnoty jde o nadlimitní veřejné zakázky na dodávky či služby, nebo byly uzavřeny podle ustanovení vztahujících se k veřejným zakázkám malého rozsahu, ačkoliv podle předpokládané hodnoty jde o podlimitní veřejné zakázky na dodávky či služby.*“ (Jurčík, 2012, str. 149)

3 Druhy a podmínky použití zadávacích řízení

„§ 21 Druhy zadávacích řízení

- a) *otevřené řízení (§ 27),*
- b) *užší řízení (§ 28),*
- c) *jednací řízení s uveřejněním (§ 29),*
- d) *jednací řízení bez uveřejnění (§ 34),*
- e) *soutěžní dialog (§ 35),*
- f) *zjednodušené podlimitní řízení (§ 38),*

Zadavatel může po zadání veřejné zakázky použít otevřené řízení nebo užší řízení a za podmínek stanovených v § 22 a 23 a rovněž jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění; otevřené řízení se nepoužije v případě veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti. Veřejný zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít za podmínek stanovených v § 24 soutěžní dialog a za podmínek podle § 25 zjednodušené podlimitní řízení. “ (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2014)

„Veřejnou zakázku lze tedy zadat:

- **v otevřeném řízení**, ve kterém na základě oznámení otevřeného řízení vyzývá zadavatel neomezený počet dodavatelů k podání nabídek a prokázání splnění požadované kvalifikace. Otevřené řízení je neomezeným zadávacím řízením, což znamená, že k podání nabídky je oprávněn kterýkoliv podnikatel nebo jiná osoba, která má zájem o podání nabídky, aniž by musela žádat zadavatele o souhlas;
- **v užším řízení**, ve kterém na základě oznámení užšího řízení nebo jiné informace o zahájení užšího řízení vyzývá zadavatel neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast v tomto řízení a k prokázání splnění požadované kvalifikace a ve kterém po posouzení kvalifikace dodavatelů a případném omezení jejich počtu vyzývá kvalifikované zájemce k podání nabídek. Užší řízení je na rozdíl od otevřeného řízení zadávacím řízením omezeným, to znamená, že pouze osoby vyzvané zadavatelem na základě jejich žádostí o účast v užším řízení mohou podat nabídku;
- **V jednacím řízení s uveřejněním**, ve kterém na základě oznámení jednacího řízení s uveřejněním, nebo jiné informace o zahájení zadávacího řízení vyzývá za-

davatel neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast v tomto řízení a k prokázání splnění požadované kvalifikace a ve kterém po posouzení kvalifikace dodavatelů a případném omezení jejich počtu vyzývá zadavatel kvalifikované zájemce k podání nabídek, o nichž po jejich podání, posouzení a předběžném hodnocení jedná s uchazeči; pro sektorové zadavatele je navíc stanoven v § 33 možnost jednat i před podáním nabídek, jsou-li splněny podmínky stanovené v tomto paragrafu. Jednací řízení s uveřejněním je řízení, které umožňuje zadavateli zadat veřejnou zakázku s použitím jednoduššího a méně formálního způsobu, ovšem pouze při splnění podmínek stanovených zákonem. Vyzvaní zájemci podají nabídku, na základě které s nimi zadavatel dále jedná o konkrétních podmínkách smlouvy;

- ***v jednacím řízení bez uveřejnění***, ve kterém zadavatel vyzývá jednoho či více dodavatelů k jednání, případně i k prokázání splnění kvalifikace, pokud je zadavatelem požadovaná v souladu s tímto zákonem, a k podání nabídek. Jednací řízení bez uveřejnění je řízení, které umožňuje zadavateli zadat veřejnou zakázku s použitím nejjednodušších a nejméně formálního způsobu. V tomto řízení nepodávají vyzvaní zájemci nabídku, ale zadavatel s nimi místo toho přímo vyjednává. Poté následuje uzavření smlouvy;
- ***v soutěžním dialogu***, ve kterém na základě oznámení soutěžního dialogu vyzývá veřejný zadavatel neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast v tomto řízení a k prokázání splnění požadované kvalifikace a ve kterém po posouzení kvalifikace dodavatelů a případném omezení jejich počtu vyzývá veřejný zadavatel kvalifikované zájemce k účasti v soutěžním dialogu za účelem nalezení jednoho nebo více vhodných řešení vyzývá veřejný zadavatel všechny původně vyzvané zájemce k podání nabídek;
- ***ve zjednodušeném podlimitním řízení***, ve kterém veřejný zadavatel vyzývá nejméně pět zájemců k podání nabídky na plnění podlimitní veřejné zakázky a prokázání splnění požadované kvalifikace.“ (Jurčík, 2012, str. 198)

Tabulka 1: Podmínky pro použití jednotlivých zadávacích řízení a rámcové smlouvy

Druh zadávacího řízení	Veřejný a dotovaný zadavatel	Sektorový zadavatel
otevřené řízení	bez omezení	bez omezení
užší řízení	bez omezení	bez omezení
jednací řízení s uveřejněním	výjimečně, za podmínek §22	bez omezení
jednací řízení bez uveřejnění	výjimečně, za podmínek §23	výjimečně, za podmínek §23
soutěžní dialog	výjimečně, za podmínek §24 (zvláště složitý předmět plnění veřejné zakázky)	nelze (stejný postup může ale sektorový zadavatel použít v jednacím řízení s uveřejněním výjimečně, za podmínek § 33 ZVZ)
zjednodušené podlimitní řízení	bez omezení pro zadání podlimitních veřejných zakázek na dodávky a služby a na podlimitní veřejné zakázky na stavební práce do 10 mil. Kč (výjimečně, za podmínek (§ 25 ZVZ)	nepoužívá
uzavřít rámcovou smlouvu, dynamický nákupní systém	lze	lze

Zdroj: Jurčík, R.; Zadávání veřejných zakázek, 3. vydání, 2012

4 Černé listiny v systému veřejných zakázek

Transparency International v roce 2005 vydala seznam 13 preventivních protikorupčních nástrojů a opatření, které by měl obsahovat každý systém veřejných zakázek. Seznam je chápán jako doporučené minimum opatření vedoucích k maximální transparentnosti, založené na jasných pravidlech, efektivních kontrolních mechanismech a ochraně veřejného zájmu ve všech fázích zadávání veřejných zakázek.

„Standardy jsou zaměřené na veřejný sektor a týkají se celého cyklu od vymezení potřeb přes návrh, přípravné a rozpočtové práce předcházející zadání veřejné zakázky a proces zadání až po realizaci zakázky. Standardy jsou zaměřeny na všechny typy zakázek, včetně následujících oblastí:

- a) dodávky zboží a služeb,*
- b) kupní smlouvy, smlouvy o dílo, smlouvy o poskytování služeb (včetně inženýrských, finančních, ekonomických, právních a jiných poradenských služeb),*
- c) privatizace,*
- d) udělování povolení (koncesí a licencí),*
- e) zapojení subdodavatelů, využívání zprostředkovatelů apod.“ (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, str. 11)*

Zadavatelé veřejných zakázek by měli:

- 1) akceptovat etický kodex, který by zavázal zadavatele a jeho zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky,
- 2) umožnit přístup do procesu o zadání veřejné zakázky jen těm společnostem, které přijaly etický kodex, zavazující je a jejich zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky,
- 3) vést „černou listinu“ soutěžitelů, u nichž je dostatek důkazů pro podezření, že byli zapojeni do korupčních praktik. Na základě inskripce¹, do této listiny by bylo možné zabránit těmto soutěžitelům podílet se na výběrových řízeních po určitou dobu,

¹ Inskripce – zápis do nějakého rejstříku, seznamu

- 4) v procesu zadávání veřejných zakázek využívat tzv. pakty integrity. Předmětem těchto dohod je závazek všech stran zainteresovaných na veřejné zakázce neužívat korupčních praktik,
- 5) zadávat všechny zakázky, které převyšují minimální cenu určenou zákonem, na základě soutěžních principů,
- 6) podat všem stranám i široké veřejnosti dostatek informací o celém procesu zadávání veřejné zakázky,
- 7) zajistit proces zadání veřejné zakázky proti ztrátě vyhrazených informací (především těch, které mají vliv na výběr dodavatele),
- 8) ponechat soutěžitelům dostatek času na přípravu materiálu pro soutěž a splnění zvláštních kritérií, jsou-li stanovena,
- 9) zajistit sledování těch zakázek, u nichž došlo ke zvýšení ceny nad určitou hranici a/nebo ke změně rozsahu práce, orgánem, který veřejnou zakázku zadal,
- 10) zajistit, aby byla účinně a nezávisle prováděna jak interní, tak i externí kontrola veřejných zakázek. Zprávy z těchto kontrol by měly být k dispozici veřejnosti. V případě, že dojde k porušení smluvních podmínek, měla by proběhnout zvláštní kontrola zakázky,
- 11) vytvořit systém „čínských zdí“ mezi jednotlivými úkoly v rámci procesu zadávání veřejných zakázek tak, aby odpovědnost za zadání kritérií hodnocení nabídek, výběr dodavatele a kontrolu realizace zakázky měly samostatné orgány,
- 12) využít některá další personální opatření, jako např. kolektivní rozhodování a rotaci osob na citlivých pozicích. Personál zajišťující zadávání veřejných zakázek by měl mít dostatečnou kvalifikaci a odpovídající platové ohodnocení,
- 13) včlenit organizace občanské společnosti do procesu zadávání veřejných zakázek i do kontroly jejich realizace. (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, stránky 11,12)

Černé listiny jsou seznamy organizací nebo osob, jejichž aktivity jsou pokládány za podezřelé, které jsou bojkotovány či jiným způsobem pokutovány. Černé listiny mají za úkol plnit dvě základní úlohy:

- snaha identifikovat subjekty, jejichž jednání je v nesouladu s platnými pravidly hry, právním řádem, mravy, morálkou a etiketou;

- dané subjekty mají vylučovat ze soutěže a zamezit jim v pokračování v těchto jinak běžně neomezovaných či jinak specificky neregulovaných – aktivitách.

Může přitom nabývat řady stupňů na stupnici od měkkých sankcí v podobě omezení až po tvrdé sankce v podobě zákazů, vysokých pokut a tvrdých trestů. (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, str. 24)

4.1 Černé listiny

Černé listiny jsou opatření, kdy stát připouští do soutěže o veřejné prostředky pouze ty subjekty, které respektují pravidla. Subjekty, jež tímto způsobem nerespektují, vyřazuje a nutí je ke změně postupů a jednání. Jedná se o možnost vytvářet registr nedůvěryhodných firem, na jejichž základě by bylo možné po určité období vyloučit nespolehlivé subjekty z procesů zadávání veřejných zakázek. Jsou to seznamy, které zabráňují účasti ve výběrových řízeních soutěžitelů, u kterých bylo prokázáno dostatečné podezření, že byli zapojeni do korupčních jednání v některých fázích cyklu zadávání veřejných zakázek.

Cílem černých listin je ubránit veřejné finance před vpádem firem používajících tyto nekalé praktiky. Z dlouhodobého hlediska se ukazuje, že je to jedno z nejefektivnějších opatření pro boj s nabídkovou korupcí ze strany firem. Vyloučení takových hráčů je podstatným nástrojem pročištění trhu, který je jejich jednáním pokřiven. Jedná se o administrativní opatření, které má výrazný preventivní účinek. Cílem je zaručit určitou změnu konání jednotlivých hráčů na trhu veřejných zakázek. Firmy či jednotlivci, kteří rozmyšlejí, zda se do protikorupčního jednání zapojit, to může být účinný způsob odrazení. Černé listiny by měly mít takový zstrašující efekt, aby si soutěžitelé, kteří se ocitnou před morálním dilematem, uvědomili všechna rizika z toho plynoucí: zničení reputace, zákaz účasti ve výběrových řízeních na určitou dobu, zvýšená možnost trestního vyšetřování. Zavedení černých listin by mělo být zkombinováno i s jinými organizačními změnami preventivního charakteru. (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, stránky 12,13)

Obecné předpoklady a charakteristika černých listin

Černé listiny mohou být významným protikorupčním opatřením za splnění určitých předpokladů a charakteristik:

- Všechna pravidla týkající se fungování černých listin musí být jasná, jednoduchá a především veřejná. Musí být dopředu známe podmínky a pravidla a co za porušení pravidel hrozí.
- Všechna pravidla musí být zveřejňována a měla by být součástí veškerých dokumentů ve veřejné zakázce.
- Černá listina by měla být centrálně vedena a být povinná pro všechny veřejné zadavatele bez ohledu na formu a výši veřejné zakázky. Účinnost listiny by měla být okamžitá.
- Systém by měl být adekvátní a spravedlivý – tedy zabezpečit rovné podmínky pro zápis i výmaz na černou listinu. Zápis do černé listiny by měl být časově omezený.
- Postihy plynoucí z černé listiny mají administrativní a organizační povahu. Každému poškozenému soutěžiteli by měla být dána šance se bránit.
- Sankce by měly být přiměřené a odpovídat významu přestupku, velikosti soutěžitele a veřejné zakázky, o kterou se jedná. Sankce musí být uspokojivá a mít odstrašující charakter. Cílem sankce není firmě zapříčinit platební neschopnost, ale přinutit ji k poctivému jednání a k nápravě.
- Příčiny korupčního jednání, na základě kterých bude soutěžitel/dodavatel zapsán černou listinu, je třeba nekompromisně rozlišit od jiných důvodů a pochybení (odborných, termínovaných, ekonomických, finančních nebo technických).
- Aby černé listiny nebyly zneužity, musí se stanovit společná norma toho, co bude pokládat za „dostatečné důkazy“ pro zařazení na tuto listinu. Toto může pomoci předcházet zbytečným právním sporům.
- Se zavedením černých listin by měla být posílena i ochrana osob, které upozorní na korupční jednání. (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, stránky 14-16)

Černé listiny a oblast jejich použití

Černé listiny – jedná se o seznam subjektů, kterým je z určitých důvodů omezeno určité právo/nárok/povinnost, služba nebo mobilita. Subjekty, které se vyskytnou na černé listině, jsou považovány za pochybné, je jim bráněno v činnosti nebo jsou jiným způsobem pokutovány.

Bílé listiny – jsou opakem černých listin. Jedná se o seznamy spolehlivých, důvěryhodných a přijatelných subjektů, které splňují daná kritéria, neporušují platná pra-

vidla a chovají se morálně. Tyto subjekty těží z dobrého jména, což zvyšuje jejich spolehlivost a důvěryhodnost. Vytváření bílých listin je spojeno s certifikační politikou: prohlášení o shodě s EU, ISO normy či značky, které mají za úkol vypovídat o kvalitě.

Šedé listiny – jsou určitým přechodem mezi černými a bílými listinami. Šedé listiny jsou seznamem subjektů, kterým je přechodně pozastavena činnost, nebo omezena práva z důvodu podezření z porušení pravidel, možnosti pokračování v této činnosti a vysoké pravděpodobnosti jejich umístění na černou listinu. Pochybné subjekty, u nichž není prohršek doložen, pak bývají bez jakýchkoli oficiálních sankčních následků zařazeny zpět mezi ostatní nepenalizované subjekty.

Zelené listiny – se používají v soukromém sektoru, především u firem, které produkují průmyslové zboží. „*Zelené listiny nejčastěji osvědčují ekologičnost výroby. Týkají se výrobků, firem a jejich výrobních postupů, které přispívají k ochraně a nízkému poškození životního prostředí.*“ (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, stránky 29-30)

V právním řádu České republiky lze v současné době nalézt seznamy či registry dodavatelů, které jsou:

- právně regulované – jedná se o nástroj vytvořený zákonodárcem. Tyto seznamy existují, i když primárně nejsou zaměřeny a vytvořeny pro oblast veřejných zakázek.
- právně neregulované – jde o černé listiny vytvářené jednotlivými zadavateli v důsledku jejich reakce na nekalé praktiky některých dodavatelů.

Právní úprava v EU vytváření černých listin

Na úrovni EU není právní úprava černých listin regulována. Není však ani právem EU zakázána. Právní úprava v EU je založena na zadávacích směrniciích, které upravují cíl, kterého má být docíleno prostředky vnitrostátního práva. „*Kritéria pro výběr jsou obsažena v článku 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Podle tohoto článku je z účasti na veřejné zakázce vyloučen každý zájemce nebo uchazeč, který byl odsouzen pravomocným rozsudkem, o němž veřejný zadavatel ví, z jednoho nebo více následujících důvodů:*

- *účast na zločinném spolčení;*

- *korupce*
- *podvod ve smyslu článku 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmu Evropských společenství;*
- *praní špinavých peněz.*“ (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, str. 81)

Zřizovatelé černé listiny u některých konkrétních zadavatelů

V zadávací praxi se v České republice u některých zadavatelů uplatňují metody, které jsou obdobou vytváření černých listin ze strany konkrétních zadavatelů. Zejména u veřejných zakázek malého rozsahu, na které zákon nedoléhá, ale které jsou co do počtu nejvíce využívané a veřejných zakázek zadávaných zjednodušeným podlimitním řízením lze nazvat jako „spolehlivé“ dodavatele k podání nabídky.

Dodavatelé, s kterými jsou negativní zkušenosti, zadavatel k podání nevyzve. *„Zákon o veřejných zakázkách předpokládá, že zadavatelé budou vést seznamy dodavatelů, kteří mohou být vyzváni k podání nabídky v případě, že zadavatel zadává v rámci poptávkového řízení veřejnou zakázku malého rozsahu nebo v rámci zjednodušeného podlimitního řízení podle § 38 odstavce 3 ZVZ platí, že veřejný zadavatel nesmí vyzývat opakovaně stejný okruh zájemců, není-li to odůvodněno předmětem plnění veřejné zakázky či jinými zvláštními okolnostmi. Pokud si zadavatel nemůže vybrat, koho osloví, nebude oslovovat toho, s kým se kupř. soudí o náhradu škody.“* (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, str. 84)

4.2 Bílé listiny

Bílá listina je seznam kvalifikovaných dodavatelů a systém certifikovaných dodavatelů, u kterých platí předpoklad, že ten kdo je zaregistrován v tomto seznamu a předloží z něj výpis, je důvěryhodný; současně tímto výpisem může doložit splnění i dalších kvalifikačních předpokladů.

Seznam kvalifikovaných dodavatelů (SKD) je součástí informačního systému veřejné správy podle § 157 ZVZ a vede jej Ministerstvo pro místní rozvoj. Zapisují se do něj dodavatelé, kteří splnili kvalifikaci a doložili MMR příslušnými doklady.

Kvalifikovaný dodavatel je dodavatel, který splnil kvalifikaci a splnění kvalifikace doložil příslušnými doklady, zapsaný do seznamu. Kvalifikovaným dodavatelem se stává v okamžiku, kdy rozhodnutí o zápisu dodavatele do seznamu nabude právní moci. Dodavatelé zapsáni do SDK nejsou v zadávacím řízení nijak zvýhodněni.

Zákon o veřejných zakázkách upravuje ještě jeden institut, jehož cílem je usnadnění prokazování splnění kvalifikace. Tímto institutem je systém certifikovaných dodavatelů (SCD). Systém certifikovaných dodavatelů umožňuje prokázání splnění širšího spektra kvalifikace, protože umožňuje i prokazování splnění ekonomických i finančních kvalifikačních předpokladů. SCD se ale vždy vztahuje pouze na určitý druh², popř. kategorii veřejných zakázek a certifikát z SCD tak lze použít pro účely prokázání splnění kvalifikace u veřejných zakázek.

Seznam kvalifikovaných dodavatelů je informační systém veřejné správy, který je veřejný a veden způsobem umožňující dálkový přístup.

„Jeho charakteristikou je, že:

- každý do něj může nahlédnout a vyhotovit si z něj výpisy. U zapsaných dodavatelů je výpisem ze seznamu písemné potvrzení, že dodavatel splnil kvalifikaci a doložil splnění kvalifikace přisláními doklady, vydané ministerstvem a obsahující údaje zapisované do seznamu. U nezapsaných dodavatelů obsahuje výpis informace o skutečnosti, že dodavatel není v seznamu zapsán;*
- po dodavateli z jiného členského státu Evropské unie se pro účely zápisu do seznamu nepožadují jiné doklady než ty, které se vyžadují po tuzemském dodavateli;*
- MMR sdělí členským státům Evropské unie adresu místa, kde je možno podat žádost o zápis do seznamu.“ (Ondráčka, Císařová, & Jurčík, 2007, stránky 84-87)*

² Druhem veřejné zakázky jsou v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 ZVZ myšleny dodávky, služby a stavební práce. Seznam kvalifikovaných dodavatelů se může vztahovat na jeden i více druhů veřejných zakázek.

5 Korupce

„Korupce je zneužití postu nebo pravomocí v politice a veřejné správě pro dosažení nezaslouženého soukromého zisku a jde o nejhorší formu krádeže.“ (Nadační fond proti korupci)

Korupce je projevem nepoctivého chování a chyby v rozhodovacím nebo řídicím procesu. V každé společnosti se vyskytuje korupce a do jisté míry se považuje za přirozenou lidskou vlastnost. Míra korupce je závislá na rozšíření, toleranci a institucionalizaci.

Základní členění korupce dle její systematičnosti:

- 1) *Malá administrativní korupce* – jedná se o drobnou, většinou náhodnou korupci. Podplácení na úřadech a veřejných institucích. Je zde velmi obtížné dokazování. Děje se spontánně. Chybí rafinovanost systému.
- 2) *Velká a systematická korupce* – je plánovaná, děje se ve větším měřítku. Poukazuje na tyto jevy:
 - zneužívání veřejných zdrojů,
 - zpronevěra,
 - zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek (tzv. „šití zakázek na míru“.
- 3) *Státní korupce* – je nejvyšší forma korupce. Dochází při ní systematické korupce provázené tzv. ukořistěním státu, veřejných zdrojů, úřadů, které je poté využívají k osobnímu užítku. Mechanismy, kterými se státní korupce naplňuje:
 - kontrola veřejných institucí,
 - ovlivňování legislativy,
 - ovlivňování soudních řízení,
 - korupce médií.

Druhy úplatků – úplatek nemusí být nutně finanční. Může mít i následující podoby:

- *nabízení/poskytnutí peněz,*
- *nabízení informací* (např. o chystané privatizaci státního podniku nebo vypsání veřejné zakázky),
- *nabízení hmotných darů*
- *poskytnutí jiných výhod nebo služeb,*

- *zvýhodňování známých a příbuzných.*

Přidružené jevy

- *Vydírání, mafie* – jedná se o organizační systémy fungující na zločineckých principech.
- *Nepotizmus* – upřednostňování osob na základě rodinných vazeb.
- *Klientelizmus* – je založený na vztahu mezi patronem a na něm závislých klientech.

Jevy na hraně

- *Střet zájmů* – vzniká, když se výkon zaměstnání může dostat nebo dostává do rozporu se soukromými zájmy osoby, která toto zaměstnání zastává.
- *Lobbing* – jedná se o prosazování zájmu určité osoby v politickém procesu. Při schvalování legislativy nebo exekučních rozhodnutí.

Korupce v České republice

Nejproblematictější oblasti, ve kterých se korupce objevuje:

- systematická korupce, napojení podnikatelské sféry na politickou,
- zkorumpované veřejné zakázky,
- tunelování bank a fondů,
- tunelování evropských dotací,
- netransparentnost,
- nevyhovující došetřování kauz,
- černé financování politických stran.

„Míru vnímání korupce měří mezinárodní výzkum Transparency International, který každoročně probíhá ve 180 státech světa. Míra korupce vyjadřuje vnímání rozsahu a závažnosti korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. Výzkum nevypovídá o reálném stavu, ale pouze o přesvědčení zástupců podnikatelské sféry, analytiků a odborníků, na základě jejichž hodnocení se index sestavuje. Vnímání korupce je ovlivněno kulturou, etikou, politikou a médii.“ (Klimešová, 2012)

Trestné činy spojené s korupcí neexistují. V trestním zákoníku jsou trestné činy, které jsou označovány jako korupční. Tyto trestné činy řeší protikorupční policie (Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality Policie ČR). Protikorupční policie prošet-

řuje úplatkářství, intriky ve veřejné soutěži, podvody, zneužití postavení veřejného činitele, zpronevěra. Tento útvar existuje od roku 2001. Jenom za rok 2010 se protikorupční policie zabývala 86 spisy a stíhala 94 osob.

Trestné činy související s korupcí:

- *úplatkářství* (přijetí úplatku § 331, podplácení § 332, nepřímé úplatkářství § 332),
- *trestné činy proti majetku* (zpronevěra § 206, podvod § 211,212, Intriky proti veřejné dražbě § 258, Intriky při zadávání veřejných zakázek a při veřejné soutěži § 257, zneužití informací a postavení v obchodním styku §255),
- *trestné činy úředních osob* (zneužití pravomocí úřední osoby § 329, maření úkonů úřední osoby z nedbalosti § 330).

Příčiny a důsledky korupce

- *Motivace ke korupci* – v korupci jde vždy o osobní zvýhodnění. Může jít o získání peněz, hmotného majetku, poskytnutí výhody. V některých případech nejde jen o individuální činnost, ale o celý systém, který zahrnuje řadu osob.
- *Důsledky ze systémového hlediska* – korupce je ze sociologického hlediska chápána jako patologické chování.

Řešení korupce

Mezi základní řešení korupce patří: preventivně předcházet korupci, a pokud k ní dojde tak jí potrestat.

- *Lobbing a etické kodexy* – přijetí etických kodexu a usměrňování lobbingu zvyšuje transparentnost na úrovni rozhodovatelů. Lobbistické agentury v České republice existují, ale je jich málo. Lobbují často osoby, které znají prostředí, ve kterém se pohybují.
- *Veřejné zakázky* – transparentnost a kontrola vedou ke snížení korupce ve veřejných zakázkách.
 - 1) *Monitoring trhu* – který proběhne před zakázkou. Díky němu zjistíme, kteří dodavatelé působí na trhu.
 - 2) *Oponentura zadávacího řízení* – (běžné v USA, v ČR zatím nikoliv).

- 3) *Předběžné oznámení zakázek* – potencionální dodavatelé budou dopředu vědět, že se zakázka bude vypisovat a na tomto základě se mohou přihlásit do soutěže.
 - 4) *Oslovení* – všech potencionálních dodavatelů na trhu. Oznámit, že je zakázka vypsána a jsou pobídnuti k přihlášení do tendru.
 - 5) *Zjišťování* – jestliže se nepřihlásí očekávání dodavatelé, kteří se pohybují na trhu a mohou zakázku realizovat. Zjišťuje se, proč se do soutěže nepřihlásili a jestli jim kvalifikační podmínky nepřišly diskriminační.
 - 6) *Informace* – zveřejňování informací na internetových stránkách. Především o:
 - *Zadání* (zadávací dokumentace, předběžné oznámení o veřejné zakázce).
 - *Vítěz* – (smlouva).
 - 7) *Nevyužívání zákonné lhůty*
 - 8) *Vítěz* – zadavatelé se zajímají o vybrání vítěze, o průběhu zakázky a stanovení cílů.
- *Budování integrity* – Integrity je morální a neměnný postoj jedince. Morálka a vzájemná důvěra jsou základní pilíře demokracie. Nejdůležitější je tyto dva pilíře podporovat.
 - *Whistleblowing* – pro stíhání a předcházení korupce je důležitá tzv. podpora oznamovatelů korupce. Whistleblower tedy oznamovatel je osoba, které na svém pracovišti je svědkem nezákonných praktik, které jsou prováděné se souhlasem nadřízených, a informuje o nich osoby nebo instituce, které mohou sjednat nápravu. Pokud se oznamovatel rozhodne situaci řešit, měl by v oznamování nezákonných praktik postupovat podle principu subsidiarity (tzn. řešit situaci s nadřízeným). (Klimešová, 2012)

Praktická část

6 Seznam směrnic

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/75/ES ze dne 16. listopadu 2005, kterou se upravuje směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení 2004/17/ES.
- Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a veřejných zakázek na stavební práce.
- Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se použití předpisů Společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek v oblasti vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1992/13/ES, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.
- Směrnice Komise 2005/51/ES ze dne 7. září 2005, kterou se mění příloha XX směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES, a příloha VIII směrnice

Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

Mezi další předpisy z EU, které upravují oblast veřejných zakázek, patří:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 1989/665/EHS, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1992/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek. Pro transpozici směrnice 2007/66/ES byla stanovena lhůta do 20. prosince 2009.
- Nařízení komise (ES) č. 1177/2009 ze dne 10. listopadu 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1564/2005, pokud jde o standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů zadávání veřejných zakázek podle směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS.
- Sdělení Komise Odpovídající prahové hodnoty podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES.
- A další směrnice, nařízení a komise Evropského parlamentu a Rady. (Jurčík, 2012, stránky 1,2)

7 Evropská legislativa – směrnice č.2004/18/ES a 2004/17/ES

Směrnice o zadávání veřejných zakázek, které nahrazují původní zadávací směrnice (92/500EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS, 92/38/EHS, 97/52/ES, 98/4/ES), byly publikovány dne 30. dubna 2004 v Úředním věstníku Evropské Unie. Evropské zadávací směrnice upravují podrobně postupy při zadávání veřejných zakázek.

Lhůta pro promítnutí těchto směrnic do našeho právního řádu skončila 31. ledna 2006. Jejich transpozice byla nutná, jinak by nám hrozili sankce od Evropské komise z důvodu nesouladu našeho vnitrostátního práva s právem EU. V důsledku toho, že právní úprava nových zadávacích směrnic byla promítnuta do naší právní úpravy opožděně, tzn. od 1. července 2006, se nabízí otázka, zda by bylo možné se dovolávat jednotlivých ustanovení nových zadávacích směrnic už od 1. února 2006, tedy od doby, kdy Česká republika měla, jako všechny členské státy, povinnost ji mít přenesenu.

Obě směrnice uvádějí zásady, které pro zadavatele stanovují, aby jednali s hospodářskými subjekty na základě rovnosti a zákazu diskriminace a postupovali transparentním způsobem. (Jurčík, 2012, str. 16)

7.1 Směrnice č. 2004/18/ES

Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění pozdějších přepisů.

Soupis jednotlivých zásad v oblasti veřejných zakázek obsahuje druhý bod preambule Směrnice. Smlouvy se zásadou volného pohybu zboží, zásadou svobody usazování a zásadou svobodného poskytování služeb a se zásadami z nich odvozenými – zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti.

Zadáování veřejných zakázek

Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním postupem.

- Veřejné zakázky by měly být zadávány na základě objektivních kritérií, která zajistí dodržení zásad transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení zaručí, že nabídky budou posuzovány v podmínkách účinné hospodářské soutě-

že. Poté je vhodné připustit použití pouze dvou kritérií: „nejnižší ceny“ a „hospodářsky nejvýhodnější nabídky“.

- K zajištění dodržení zásady rovného zacházení při zadávání je vhodné stanovit povinnost, tedy zajistit nezbytnou transparentnost, která umožní každému uchazeči, přiměřenou informovanost o kritériích a opatřeních, která budou použita pro určení nejvýhodnější nabídky.
- Jestliže se veřejný zadavatel rozhodne zadat veřejnou zakázku podle hospodářsky nejvýhodnější nabídky, nabídka by se měla posuzovat tak, aby se určilo, která z nich nabízí nejlepší poměr ceny a kvality. Z tohoto důvodu by se měly stanovit hospodářská a kvalitativní kritéria, která umožní určit nabídku, která je pro veřejného zadavatele nejvýhodnější.
- Kritéria pro zaručení rovného zacházení by měla umožnit objektivní vyhodnocení a porovnání nabídek. Pokud jsou podmínky splněny, mohou hospodářská a kvalitativní kritéria pro zadání zakázky, veřejnému zadavateli umožnit vyhovět potřebám veřejnosti. (Směrnice č.2004/18/ES, 2004)

7.2 Směrnice č. 2004/17/ES

Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky a poštovních služeb, ve znění pozdějších předpisů. (Směrnice č. 2004/17/ES, 2004)

Kritéria pro zadávání zakázky jsou obdobná jako u směrnice č. 2004/18/ES.

Návrh nové evropské směrnice o zadávání veřejných zakázek

Strategie Evropa 2020 je založena na třech propojených a vzájemně se posilujících prioritách – rozvoj hospodářství založeného na znalostech a inovacích, podpora konkurenceschopného, nízkouhlíkového hospodářství méně náročného na zdroje a podpora hospodářství s vysokou zaměstnaností, které zajišťuje sociální a územní soudržnost.

Zadávání veřejných zakázek ve strategii Evropa 2020 hraje důležitou roli, jako jeden z tržních nástrojů, který má být použit k dosažení těchto cílů zlepšováním podnikatelského prostředí a podmínek pro inovaci v podnikání. Vzhledem k těmto výzvám je potřeba přehodnocovat a modernizovat aktuální právní předpisy, které upravují zadá-

vání veřejných zakázek, aby byly lépe přizpůsobeny k reakci na vyvíjející se hospodářské, sociální a politické prostředí.

Tento návrh má dva cíle:

- zvýšit efektivitu veřejných výdajů, aby se zajistily nejlepší možné výsledky zadávání veřejných zakázek z hlediska efektivnosti vynaložených prostředků.
- poskytnout veřejným zadavatelům, aby zadáváním veřejných zakázek lépe využívali k podpoře společných cílů celé společnosti.

Společně s navrhovanou novou směrnicí tento návrh nahradí směrnice 2004/18/ES a 2004/17/ES jako základní prvky právního rámce Evropské unie pro zadávání veřejných zakázek.

Vysvětlení návrhu:

1) *Zjednodušení a zvýšení pružnosti zadávacích řízení.* Navrhovaná směrnice umožňuje zjednodušit a zvýšit pružnost procesního režimu stanoveného současnými směrnicemi o zadávání veřejných zakázek. Zahrnuje tyto opatření:

- *Vyjasnění oblasti působnosti.* Základní pojem „zadávání zakázek“ byl zaveden pro lepší určení oblasti působnosti a účelu předpisu o zadávání zakázek.
- *Přístup využívající „soubor nástrojů“.* Veřejní zadavatelé budou mít k dispozici šest specifických metod zadávání zakázek a nástroje, které jsou určeny pro elektronické a souhrnné zadávání zakázek: rámcové dohody, dynamické nákupní systémy, elektronické dražby, elektronické katalogy, ústřední nákupní subjekty a společné zadávání zakázek. Tyto nástroje byly zlepšeny s cílem usnadnit elektronické zadávání zakázek.
- *Zjednodušený režim pro zadavatele na nižších úrovních správy.* Zadavatelé na nižších úrovních mohou jako výzvu k účasti v soutěži použít oznámení předběžných informací. Pokud tuto možnost využijí, nemusí před zahájením zadávacího řízení zveřejňovat samostatné oznámení o zakázce.
- *Podpora elektronického zadávání zakázek.* Za tím účelem stanovuje navrhovaná směrnice povinné předávání oznámení v elektronické formě, povinnou elektronickou dostupnost zadávací dokumentace a ukládá pře-

chod na plně elektronickou komunikaci, zejména elektronické podání, u všech zadávacích řízení během dvouletého přechodného období. Používání elektronického zadávání zakázek může zadavateli přinést významné úspory a snížit chybovost a časovou ztrátu.

- *Modernizace postupů.* Lhůty pro předložení nabídek byly zkráceny, a to umožňuje rychlejší a efektivnější zadávání zakázek. Zadavatelé budou moci vyloučit subjekty, které vykazují závažné nedostatky při plnění smluv.

2) *Strategické použití zadávání veřejných zakázek jako reakce na nové výzvy*

- *Náklady životního cyklu.* Návrh poskytuje zadavatelům veřejných zakázek možnost založit svá rozhodnutí o zadání zakázky na nákladech životního cyklu výrobků, služeb nebo stavebních prací, které mají být předmětem nákupu. Cyklus zahrnuje všechny etapy existence výrobku, prací nebo služby.
- *Výrobní proces.* Zadavatelé mohou v technickém vymezení a kritériích odkazovat na faktory, které jsou přímo spojené s výrobním procesem.
- *Štítky.* Veřejní zadavatelé mohou požadovat, aby stavební práce, dodávky nebo služby byly označeny štítky, které prokazují environmentální, sociální nebo jiné vlastnosti.
- *Sankce za porušení povinného sociálního, pracovního nebo environmentálního práva:* Podle směrnice může veřejný zadavatel ze zadávacího řízení vyloučit hospodářské subjekty, pokud poruší povinnosti stanovené právními předpisy Unie v oblasti sociálního, pracovního nebo environmentálního práva nebo mezinárodních ustanovení pracovního práva.
- *Sociální služby.* Členské státy by měly mít velkou volnost při organizování výběru poskytovatelů služeb. Návrh toto zohledňuje tím, že pro veřejné zakázky na tyto služby (sociální, zdravotní a vzdělávací) poskytuje specifický režim s vyšší prahovou hodnotou 500 000 EUR a ukládá pouze dodržení základních zásad transparentnosti a rovného zacházení.
- *Inovace.* Zadavatelům by mělo být umožněno nakupovat inovativní výrobky a služby, které podporují budoucí růst a zlepšují kvalitu veřejných služeb.

3) *Lepší přístup na trh pro malé a střední podniky a začínající podniky.* Malé a střední podniky mají obrovský potenciál vytvářet pracovní příležitosti, růst a inovaci.

- *Zjednodušení informačních povinností.* Zjednodušení celkově prospěje malým a středním podnikům. Předkládání dokladu bude ulehčeno standardním dokumentem, evropským pasem pro veřejné zakázky.
- *Rozdělení zakázek na části.* Směrnice obsahuje seznam podmínek pro účast v zadávacím řízení a stanovuje, že tyto podmínky omezí na ty, které jsou vhodné, aby zajistily, že uchazeč má způsobilost a schopnost splnit zakázku. Obrat, který je často vážnou překážkou je omezen na trojnásobek odhadované hodnoty zakázky.
- *Přímé platby subdodavatelům.* Subdodavatelé mohou od veřejného zadavatele požadovat přímou platbu za zakázku. Což je účinný způsob na ochranu jejich zájmu na získání úhrady.

4) *Řádné postupy.*

- *Střet zájmů.* Návrh se zabývá situacemi skutečného, potenciálního nebo domnělého střetu zájmu.
- *Nedovolené jednání.* Návrh obsahuje ustanovení proti nezákonnému chování zájemců a uchazečů.
- *Nespravedlivé zvýhodnění.* Návrh zahrnuje ustanovení o ochranných opatřeních proti neoprávněnému upřednostňování účastníků, kteří zadavateli poskytovali rady nebo byli zapojeni do přípravy řízení.

5) *Řízení a správa:*

- *Vnitrostátní orgány pro dohled.* Návrh stanoví, že členské státy stanoví jediný vnitrostátní orgán pověřený monitorováním, kontrolou, prováděním zadávání veřejných zakázek.
- *Znalost centra.* Návrh zavazuje členské státy, aby poskytly struktury nabízející právní a ekonomické poradenství, vedení, školení a pomoc při přípravě a provádění zadávacích řízení. Struktury a mechanismy existují již na vnitrostátní úrovni. K posílení boje proti korupci budou veřejní zadavatelé povinni předkládat text uzavřených smluv orgánu pro dohled, který bude moci přezkoumat, zda smlouvy neobsahují podezřelé body. Povinnost předložit plné znění uzavřených smluv by měla proto zůstat

na zakázky o relativně vysoké hodnotě. Navrhované prahové hodnoty 1 000 000 EUR pro dodávky a služby a 10 000 000 EUR pro stavební práce. Tato povinnost by se vztahovala na 10-20% všech zakázek uveřejněných v Úředním věstníku.

- *Správní spolupráce*. Návrh stanovuje spolupráci, která vnitřním orgánům pro dohled umožňuje sdílet informace s postupy a spolupracovat pomocí systému pro výměnu informací o vnitřním trhu. (Internal Market Information System, IMI). (Evropský parlament a Rada, 2011)

8 Protikorupční opatření v ČR (*organizace NERV*)

- 1) *Zavedení principu 3 E (hospodárnost, účelnost a efektivnost)* přímo do zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a jejich promítnutí do kontrolního procesu. Uvedení principu 3 E v zákoně přinutí zadavatele upřesnit a odůvodnit vztah mezi cílem nákupu a vlastnostmi poptávaného předmětu. V současnosti toto není po zadavatelích požadováno a ani kontrolováno kontrolními orgány. Finanční kontrola je v tomto případě nedostačující, protože nedosahuje na celé spektrum zadavatelů.
- 2) *Předvýběrové řízení.* Povinná oponentní řízení budou u větších zakázek nutnou podmínkou pro vypsání výběrového řízení. Toto opatření může zkomplikovat vypisování řízení na bezdůvodné nebo neprospěšné projekty.
- 3) *Transparentnost.* Cílem tohoto opatření je zvýšení transparentnosti veřejných zakázek i veřejné správy. Veřejně dostupné smlouvy, dodatky a krátké informace o výsledku realizace veřejné zakázky zamezují spekulovat o obchodních podmínkách a zvyšování cen. Opatření umožní veřejnou kontrolu nad dodržováním termínu či vymáhání penále. Veřejné správy mají povinnost vyhodnocovat výsledky veřejné zakázky. Ne vždy k tomuto kroku dochází. Zveřejňování výsledku realizace veřejné zakázky vyvolá vysoký tlak. Zveřejňování nebude spojeno s vysokými náklady, jelikož všechny dokumenty jsou tvořeny v elektronické podobě.
- 4) *Kvalifikační předpoklady.* Kvalifikační kritéria jsou dnes nejvýznamnějším kritériem, které korupci ve veřejných zakázkách umožňují. Zákon o veřejných zakázkách poté někdy funguje opačně, než fungovat má. Vyřešení problému kvalifikačních kritérií by znamenalo průlom.
Problémem bylo, že zadavatel občas formuloval kvalifikační předpoklady tak, aby vyloučil konkurenci a zvítězit mohl předem stanovený uchazeč. Současný systém je potřebné zjednodušit. U ekonomicky kvalifikačních předpokladů je realizovatelné využít čestné prohlášení o schopnosti danou zakázku plnit. Tímto opatřením dojde k otevření trhu pro více firem.
- 5) *Standardní specifikace, vzorové dokumentace.* Většinu zakázek můžeme specifikovat pomocí standardních šablon. V tomto případě by zadavatelů odpadla nezbytnost zadávat znění zakázek právníkům kancelářím. Návrh navrhuje zpracovat katalog vzorových zadávacích dokumentací a vytvořit databáze „normál-

ních“ cen standardizovaných komodit. Problémy zadávání veřejných zakázek jsou v některých případech tvořeny nedostatečnou administrativou zadavatelů. Zadavatelé si velmi často připravují zadávací dokumenty samostatně, čímž nedochází k inkasování úspor z rozsahu nebo utrácí prostředky za externí organizaci zadávacích řízení. Veřejní zadavatelé ve většině případů nakupují stále to samé. Katalog vzorových dokumentací jim velmi usnadní práci.

- 6) *Zvláštnosti infrastrukturních zakázek.* Je navrhováno zavést povinnost používat otevřená řízení a při existenci kvalitní projektové dokumentace soutěžit pouze na základě ceny u staveb dopravní infrastruktury. Věnovat pozornost kontrole kvality a dodržování technologických postupů při realizaci stavby.
- 7) *Omezit možnost aplikace užších soutěží.* Omezování míry konkurence u užších soutěží je logické pouze v zemích, kde zadavatelé dostávají v průměru 10 a více nabídek. V ČR je průměrný počet nabídek značně nižší a tak omezování konkurence nemá smysl.
- 8) *Minimální počet soutěžících.* U veřejných zakázek zavést povinnost identifikovat nejméně pět firem na trhu, které se mohou přihlásit. V případě, že by se přihlásilo méně firem, musela by se zadávací dokumentace přepracovat. Tento návrh je reakcí na situace, kdy se do soutěží hlásí pouze jeden nebo dva subjekty a zadavatel odkazuje, že „takový“ je trh. Opatření zavádí povinnost provést důkladnou analýzu trhu a zakázku připravit tak, aby byl zajištěn dostatečný počet nabízejících a inkasování přínosů „konkurenčního efektu“. V případě oligopolních odvětví lze připustit výjimka, ale pouze po podrobné analýze a ve speciálním režimu.
- 9) *PPP projekty.* U PPP projektů zadat externí oponenturu finančního modelu zaměřenou na jeho předpoklady. Oponentury nesmí provádět firmy, které podnikají v oblasti koncesního řízení.

Studie, které porovnávali výhodnost řešení PPP ve srovnání s veřejnou zakázkou, jsou založeny na celé řadě předpokladů a nejsou externě oponovány. Zpracovávají je společnosti, které se zabývají i organizací koncesních řízení. Je to tedy možnost rizika záměrného preferování PPP, protože její podporou si zpracovatel vytváří další trh po svých službách. Vnější oponentura nezáujatou institucí je potřebná.

- 10) *Aukce*. Cena za uskutečnění projektu by byla stanovena pomocí tržních modelů. Existuje dobře popsaná matematická teorie aukcí a tržních modelů, které při praktickém užití dokážou zvýšit efektivitu práce. Využívání elektronických aukcí navíc podporuje důvěryhodnost systému zadávání veřejných zakázek. Ze zahraničních zkušeností vyplívá, že do těchto soutěží se v průměru hlásí více nabízejících než do klasického řízení.
- 11) *Prodej veřejného majetku*. Za účelem zvýšení transparentnosti budou všechny prodeje oznamovány s dostatečným předstihem na oficiálních serverech. Cena bude stanovena na principu aukce.
- 12) *Technické prostředky*. Pro základní informace by postačil „obyčejný“ www portál s dostatečným výkonným serverem, který by byl provozován vládou. Pro provádění veřejných soutěží a aukcí by byl systém poněkud složitější a to především z hlediska nároku na bezpečnost dat. V této oblasti se diskutuje nad několika nástroji, které by elektronizaci zadávání veřejných zakázek v budoucnu usnadnili. Optimální nástroj by měl být zvolen na základě kritéria efektivnosti.
- 13) *Výroční zpráva*. Každoroční zpracování „Zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice“ obsahující popis fungování systému prostřednictvím vybraného setu ukazatelů. Na jejím základě bude možné vyhodnocovat dopady uskutečněných kroků. Cílem pravidelného zveřejňování „zprávy“ založené na kvantitativních ukazatelích je disponovat informacemi o stavu trhu veřejných zakázek a při zhoršování reagovat. (Národní ekonomická rada vlády, 2011)

9 Boj proti korupci v rámci EU

Korupce je pro Evropu fenomén, který stojí evropské hospodářství přes 120 mld. EUR ročně. Členské země EU zavádějí řadu návrhů v posledních letech, ale výsledky jsou nerovnoměrné a je potřeba učinit více kroků, aby se zabránilo korupci.

9.1 Veřejné zakázky – obecný přehled v rámci EU

Velikost trhu veřejných zakázek v EU

Zadávání veřejných zakázek je významným prvkem národních ekonomik v EU. Přibližně 1/5 HDP Evropské unie se vynakládá veřejnými orgány a subjekty, které se řídí veřejným právem při obstarávání zboží, práce a služeb.

Zhruba 20 % z tohoto celku se týká veřejných zakázek přesahující prahovou hodnotu. Je odhadováno, že celková hodnota prahových hodnot v roce 2011 se pohybovala okolo 425 mld. EUR.

Význam protikorupčních politik v rámci zadávání veřejných zakázek

Oblast zadávání veřejných zakázek je velmi náchylná oblast korupčních praktik, vzhledem k výši finančních toků. Podle výzkumu, který proběhl v roce 2008 se na zadávání veřejných zakázek a korupci, může pohybovat okolo 20 – 25 % v některých případech až 50 % z celkových nákladů. OECD ve svých zásadách integrity ve veřejných zakázkách uvedla, že slabá správa v oblasti zadávání veřejných zakázek brání konkurenci na trhu a zvyšuje cenu.

Studie (2013) o identifikaci a snižování korupce při zadávání veřejných zakázek v EU dospěla k závěru, že v roce 2010 se celkové přímé náklady na zadávání veřejných zakázek v 5 sektorech (silniční, železniční, vodní a odpadní, stavební, výzkum a rozvoj) v osmi členských státech pohybovaly v rozmezí 1,4 mld. – 2,2 mld. EUR.

9.2 Současný právní rámec EU

Cílem právních předpisů EU o zadávání veřejných zakázek je zajistit dodržování zásad. Smlouva o fungování Evropské unie a především zásada svobody pohybu zboží, svobody usazování a zásada svobodného poskytování služeb, jakož i zásady od nich odvozené. Cílem právních předpisů o zadávání veřejných zakázek je zajistit, aby trhy s veřejnými zakázkami byly stále otevřené pro celou unii s cílem přispět k co nejefek-

tivnějšímu využití veřejných prostředků a tak podpořit spravedlivou, jednotnou a transparentní základnu pro veřejné výdaje.

Což může pozitivně ovlivnit protikorupční politiku EU, kde spravedlivá hospodářská soutěž a transparentnost hrají důležitou roli v prevenci protikorupčních praktik. Právní předpisy o zadávání veřejných zakázek obsahují ustanovení, která jsou významná v protikorupční politice, jako je: vyloučení z výběrového řízení účetní jednotky, transparentnost různých fází cyklu zadávání veřejných zakázek, minimální normy, opravné prostředky, zvláštní ustanovení týkající se zejména neobvykle nízkých nabídek.

Některé členské státy mají konkrétní právní ustanovení, které se týká korupce v oblasti veřejných zakázek. Většina členských států řeší korupci při zadávání veřejných zakázek prostřednictvím svých obecných právních předpisů o korupci.

Databáze TED (Tenders Electronic Daily) je online verze „Dodatku k úřednímu věstníku Evropské unie“, která je pravidelně aktualizována z pohledu nabídek z celé Evropy. Oznámení o zakázce a oznámení o zadávání veřejné zakázky nad prahovou hodnotu podle směrnice o zadávání veřejných zakázek jsou zveřejněny v úředním věstníku/TED. Je nutné poznamenat, že ze studie v roce 2012 je prokazatelné, že počet o oznámení zakázky a oznámení o zadání zakázky zveřejněných v databázi TED stabilně rostl v posledních letech. To ukazuje, že směrnice a databáze TED přispěli ke zvýšení publicity nabídek a zadávání veřejných zakázek.

Kontrola správného uplatňování pravidel EU pro zadávání veřejných zakázek

Komise vždy jedná na základně stížnosti nebo z vlastního podnětu. Komise se snaží zajistit dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek bez ohledu na důvody pro jejich porušení, a to bez ohledu zda k porušení došlo vědomě nebo je výsledkem nedostatečných znalostí nebo chyby. Studie (2012) prokázala 97 nevyřízených případů pro porušování práva při uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek, více než polovina z nich se týká pouze tří členských států. Většina těchto případů se týká obvinění z: neoprávněného použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění, diskriminace, nedostatek transparentnosti, neoprávněná změna smlouvy, nesprávné uplatňování vnitřních pravidel nebo porušení obecných zásad.

Probíhající legislativní reformy EU

Celkové vyhodnocení ukázalo, že směrnice o zadávání veřejných zakázek dosáhly svých cílů do určité míry. Vedly ke zlepšení transparentnosti, vyšší úrovni hospodářské soutěže. Přesto další zlepšení je považováno za nezbytné za účelem zjednodušení postupů a posílení boje proti podvodům a boje proti korupci. Komise navrhla v roce 2011 revizi směrnic o zadávání veřejných zakázek. Navrhované právní předpisy se týkají zadávání veřejných zakázek v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, veřejné stavební práce, dodávky služeb, stejně jako koncese jsou regulovány na úrovni EU. Komise také navrhla ustanovení týkající se střetu zájmů, centralizované údaje o korupci, přísnější pravidla upravující změnu smluv, širší kritéria pro vyloučení a monitorování uzavřených smluv.

9.3 Pozitivní a negativní postupy při řešení korupce v zadávání veřejných zakázek

Všechny fáze cyklu zadávání veřejných zakázek jsou používány pro účely analýzy: před nabídkou (včetně hodnocení a specifikace potřeb), nabídka (včetně veřejného procesu: výběr, hodnocení a zadání zakázky) a fáze po zadání nabídky. Fáze realizace zakázky se také bere v úvahu. Analýza OECD (2009) zdůrazňuje, že je potřeba přijmout další opatření, aby se zabránilo korupčnímu riziku, které se vyskytuje v průběhu celé fáze zadávání veřejných zakázek, už ve fázi posuzování potřeb až do manažerské smlouvy a platby.

Rizikové oblasti a vzory korupce

Mezi nejčastější problémy, které se vyskytují, lze zařadit: vypracování specifikací na míru, které směřují ke zvýhodňování uchazeče, rozdělení veřejných zakázek na menší nabídky, aby se zabránilo konkurenčnímu postupu, střety zájmu, které mají vliv na různá stádia řízení. Týkají se nejen úředníků, ale i vyšší úrovně zadavatelů, nepřiměřených a neopodstatněných výběrových kritérií, neoprávněné vyloučení uchazečů, neoprávněné použití nouzových postupů, nedostatečné analýzy situace, kdy nabízené ceny byly příliš nízké. Na rozdíl od řízení o zadávání veřejných zakázek audity mají v mnoha případech identifikovat rizika ve fázi po udělení veřejné zakázky, kde může dojít k úplatku nebo například kvalita výstupů je narušena.

Studie (2013) o identifikaci a snižování korupce při zadávání veřejných zakázek v EU.

V této studii byly identifikovány čtyři hlavní druhy s nedovolenými postupy, které se týkaly 96 případů, ve kterých byla korupce potvrzena soudním řízením. Tyto postupy se týkají:

- 1) *Manipulace* – (potlačení nabídky, doplňková nabídka a subdodávky). Je-li smlouva přislíbena jedním dodavatelem, nebo s/bez souhlasu úředníka veřejné správy.
- 2) *Úplatek* – kdy veřejný úředník požaduje nebo přijme úplatek, který je zanesen ve výběrovém řízení, včetně administrativních procesů.
- 3) *Konflikt zájmů*
- 4) *Jiné nesrovnalosti* – včetně úmyslného špatného řízení/nevědomosti kdy úředníci veřejné správy neprovádějí řádné kontroly, dodržování předepsaných postupů a/nebo tolerují či ignorují úmyslnou korupci dodavatele.

Oblasti stavebnictví, energetiky, dopravy, obrany a zdravotnictví se zdají být nejvíce ohroženy korupcí při zadávání veřejných zakázek. V několika členských státech, kde se obvinění z ilegálního financování objevily, byly situace, v nichž bylo toto financování údajně poskytnuté výměnou za prospěšné rozhodnutí týkající se zadávání veřejných zakázek. V některých jiných případech, byly příliš úzké vazby mezi podniky a politiky na centrální a místní úrovni.

Rizika týkající se zadávání veřejných zakázek na regionální a místní úrovni

Veřejné zakázky na regionální a místní úrovni zvyšují pozornost, kde místní úřady mají diskreční pravomoci, které nejsou kryty dostatečnými kontrolami. Významné procento z veřejných prostředků je přiděleno na této úrovni a mechanismy vnitřní a vnější kontroly jsou slabé. Většina případů se týkala úplatků nebo obvinění z nezákonného financování strany, nezákonné osobní obohacení, zneužívání národních prostředků nebo prostředků z EU, zvýhodňování a střet zájmů.

Střet zájmů a zveřejňování aktiv

Na střety zájmu v členských státech se vztahují obecné předpisy o předcházení korupce nebo zvláštní ustanovení, které pojednává o zadávání veřejných zakázek. Účinnost závisí na efektivnosti celkových kontrolních mechanismů v této oblasti. Některé členské státy provádějí cílené kontroly střetu zájmů, které jsou mimořádně zranitelné.

To vedlo ke zvýšení počtu odhalených případů zahrnující střet zájmů a veřejných zakázek uzavřených pro soukromý zisk na úkor veřejného zájmu.

Transparentnost

Zavedením směrnice o zadávání veřejných zakázek, došlo k pozoruhodnému zlepšení transparentnosti v postupu při zadávání veřejných zakázek ve většině členských států. Některé státy přijaly rozsáhlá opatření, aby zajistily zveřejnění roční účetní závěrky a rozvahy orgánů veřejné správy v přijatelných formátech, včetně informací o nákladech veřejně stavebních prací a služeb.

V některých členských státech je přístup k dokumentům a k informacím o zadávání veřejných zakázek omezen z důvodu mlčenlivosti či důvěrnosti, která se týká dokumentace o zadávání veřejných zakázek.

Zveřejňování uzavřených smluv je v EU běžná praxe. Některé členské státy zveřejňují smlouvy v plném rozsahu. Jeden členský stát má dokonce podmínku, že pokud nebude smlouva zveřejněna do 3 měsíců od podepsání, smlouva je neplatná.

Pakty integrity a úloha občanských sdružení

Pakt integrity je smlouva mezi zadavatelem a uchazečem, kde se zavazují zdržet se jakýkoliv korupčních praktik. Monitorování, transparentnost a sankční ustanovení jsou také zahrnuty v dohodě. Pakty integrity jsou velmi často sledovány občanským sdružením. V některých členských státech, které uplatňují politiku transparentnosti, občanská sdružení se stala velmi aktivní v komplexním sledování procesů zadávání veřejných zakázek.

Elektronické zadávání veřejných zakázek

Elektronické zadávání veřejných zakázek nabízí dodatečnou záruku, pokud jde o prevenci a odhalování korupčních praktik. Elektronické zadávání veřejných zakázek pomáhá zvýšit transparentnost a umožňuje lepší využití standardizovaných postupů. Směrnice o zadávání veřejných zakázek obsahuje ustanovení, které vyžaduje, aby všechny členské státy zavedly elektronické zadávání veřejných zakázek, elektronického vyhlašování veřejných zakázek, komunikace (včetně podání nabídky) a plně elektronické zadávání veřejných zakázek, například: dynamický nákupní systém nebo e aukce.

Studie (2012) prokazuje, že došlo k určitému pokroku ve využívání elektronického zadávání veřejných zakázek. Celkově bylo používáno jen v 5 nebo v 10 % případu při zadávání veřejných zakázek prováděných v celé EU. Některé členské státy učinily významný pokrok k plnému provádění elektronického zadávání veřejných zakázek ve fázi před zadání. A to zejména v členských státech, kde se elektronické zadávání zakomponovalo do vnitrostátního práva a očekává se, že bude postupně realizováno. Komise stanoví postupný přechod k plné elektronické komunikaci při zadávání veřejných zakázek.

Kontrolní mechanismy

Podle právních předpisů EU je zřízení ústředního orgánu veřejné zakázky volitelné. Většina členských států realizovala tuto možnost ve svých vnitrostátních předpisech. Většina členských států si určila orgány, které zpracovávají úkoly související s veřejnými zakázkami. V některých členských státech, kde kontrolní mechanismy nemají významný vliv, je prokázáno, že zvýhodňování v přidělování veřejných finančních prostředků národních, regionálních a místních orgánů podílejících se na zadávání veřejných zakázek je velmi rozšířené.

Vyloučení

V souladu s právními předpisy EU existují závazná pravidla pro vyloučení ve všech členských státech, podle kterého uchazeči, u nichž se v konečném soudním řízení prokáží korupční aktivity, jsou z výběrového řízení vyloučeni. Členské státy nejsou povinny zveřejňovat seznamy vyloučených uchazečů.

Sankce

Ve většině členských států je korupce považována za trestný čin. Je pravidlem, že postupy při zadávání veřejných zakázek jsou zastaveny, přerušeny nebo zrušeny při zjištění korupce nebo střetu zájmů. Situace je odlišná v případě uzavřených smluv, kde je zjištěna korupce nebo střet zájmů po přidělení zakázky. V takových případech je nutná samostatná civilní žaloba na zrušení veřejné zakázky. To často znamená zdlouhavé postupy a vysoké riziko neubránění se ztrátám. V některých členských státech, veřejné zakázky musí obsahovat protikorupční doložku, která zaručuje efektivnější kroky v případě korupčního jednání po dobu platnosti smlouvy. Případy korupce při zadávání veřejných zakázek jsou často složité. Jsou tu tedy nutné specifické znalosti,

aby se zajistilo efektivní a spravedlivé soudní řízení. V některých členských státech, přetrvávají nedostatky, pokud jde o vzdělávání státních zástupců a / nebo soudců.

9.4 Doporučení týkající se zadávání veřejných zakázek

Jsou prokázány výsledky, které ukazují velký pokrok v boji proti korupci při zadávání veřejných zakázek v členských státech. Další úsilí zaměřené na boj proti korupci jsou reformy veřejných zakázek a směrnice jako; minimální standardy týkající se střetu zájmů, kritéria pro vyloučení, monitorování a podávání zpráv, přísnější ustanovení týkající se změn a ukončení smlouvy.

Další možné kroky mají být přijaty členskými státy, kde jsou řešeny otázky ohledně zadávání veřejných zakázek;

1) Potřeba systematického využívání a posouzení rizik korupce v rámci zadávání veřejných zakázek.

- Hodnocení rizik by mělo být vytvořeno na úrovni dohledu nad zadáváním veřejných zakázek a to bez ohledu na prostředí, s podporou vymáhání práva protikorupčních agentur.
- Ujistění, že centralizované údaje o protikorupčních praktikách a vzorech včetně střetu zájmů jsou adekvátní. Hodnocení na základě těchto údajů může být vysoce rizikové.
- Rozhodovat se na základě posouzení rizik, míru opatření zvláště pro citlivé odvětví a nejčastější typy nesrovnalostí zjištěných v průběhu nebo po cyklu zadávání veřejných zakázek.
- Provádět cílené protikorupční politiky pro regionální a místní správy.
- Zadavatelé a orgány pomáhají odhalit protikorupční jednání, zvyhodňování a střet zájmu.

2) Realizovat vysokou transparentnost pro celý proces zadávání veřejných zakázek i při provedení smlouvy.

- Ujistění, že minimální standardy jsou na úrovni transparentnosti regionálních a místních samospráv ke vztahu k zadávání veřejných zakázek a realizační fázi veřejných zakázek.
- Zvážit nějakou formu publikování uzavřených veřejných zakázek, včetně ustanovení o právech a povinnostech, pokutách.

- Zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek, před a po zadání, zveřejněním on-line se všemi administrativními strukturami (centrální, regionální a místní úrovni) zveřejnění o ročních účetních závěrkách a rozvahách a nákladech na stavební práce, dodávky a služby. Zajistit větší transparentnost veřejných zakázek prováděné státem vlastněných podniků, jakož i v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru.

3) *Posílení mechanismů vnitřní a vnější kontroly po celou fázi zadávání veřejných zakázek.*

- Zajistit dostatečnou kapacitu přezkoumání zadávání veřejných zakázek orgány i soudy.
- Posílit vnitřní kontrolní mechanismy pro účely prevence a odhalování korupčních praktik a střetu zájmů. Zajistit řádné a jednotné metodiky pro boj proti korupci a střetu zájmů kontrol v průběhu celého cyklu zadávání veřejných zakázek.
- Vylepšete kontrolní mechanismy a nástroje pro veřejné zakázky po zadání a implementační fázi veřejných zakázek.
- Zajistit dostatečné návaznosti na doporučení soudů auditu, identifikaci nesrovnalostí při zadávání veřejných zakázek
- Provádět kontroly majetků dodavatelů a subdodavatelů.
- Zajistit odpovídající kontrolní mechanismy pro zadávání veřejných zakázek prováděné státem vlastněných společnostmi, stejně jako v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru.

4) *Zajistit ucelený přehled a zvyšovat informovanost o potřebě a know-how pro prevenci a odhalování korupčních praktik na všech úrovních veřejných zakázek.*

- Zajistit efektivní koordinaci mezi orgány, jejímž úkolem je dohled nad zadáváním veřejných zakázek.
- Vyvíjet a zvyšovat povědomí o podrobných pokynech pro prevenci a odhalování korupčních praktik a střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek, a to zejména na regionální a místní úrovni.
- Zajistit míru školení pro státní zástupce a soudce o odborných a právních aspektech procesu zadávání veřejných zakázek.

5) *Posílení sankcí*

- Ujistit se, že použití sankcí odradí korupční jednání, zvýhodňování a střet zájmů při zadávání veřejných zakázek.
- Zajistit účinné navazující mechanismy pro zrušení rozhodnutí a / nebo zrušení veřejné zakázky v přiměřené době, kdy korupční praktiky ovlivnily proces. (Commission, European, 2014)

10 Komparace

10.1 Zadávání veřejných zakázek v EU a ČR

Členské státy se při vstupu do Evropské unie zavázaly, že vytvoří bezpečný a efektivní systém veřejných zakázek. Právní úpravou zadávání veřejných zakázek se zabývají směrnice Evropské parlamentu a Rady. Konkrétně směrnice č. 2004/18/S a směrnice č. 2004/17/ES. Regulace zadávání veřejných zakázek je provedena směrnicemi, jelikož právní systémy v jednotlivých členských státech jsou odlišné, a proto není možné zvolit jinou právní úpravu.

V České republice se zadáváním veřejných zakázek řídí zákon o veřejných zakázkách. Hlavní zásady právní úpravy zadávání veřejných zakázek a koncesí vychází ze Smlouvy o založení Evropského společenství a z evropských zadávacích směrnic. Jedná se o princip transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání a proporcionality. Cílem zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Účelem zákona je souhrnně upravit zadávání veřejných zakázek v České republice.

Organizace veřejného zadávání v ČR je rozdělena mezi Ministerstvo pro místní rozvoj a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. MMR je součástí výkonné moci, zatímco ÚOHS je zvláštní dohledový orgán pro ochranu hospodářské soutěže s požadavky na nezávislost a nestrannost v rozhodování. MMR je pověřeno tvorbou legislativního rámce pro veřejné zadávání, tj. zákonem o veřejných zakázkách a koncesním zákonem, včetně vyhlášek. MMR plní funkce a úkoly, které vyplívají ze ZVZ, konkrétně: správa informačního systému o veřejných zakázkách (Věstník veřejných zakázek, seznam kvalifikovaných dodavatelů, seznam hodnotitelů, rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek), vzdělávání zadavatelů, zpracování oponentních vyjádření k významným zakázkám (nad 300 mil. Kč). Funkcí ÚOHS je vykonávat více pověřených agend: ochranu hospodářské soutěže, regulace veřejné podpory, výkon dohledu při zadávání veřejných zakázek.

10.2 Požadavky EU pro přezkum zadávání veřejných zakázek

Přezkum zadávání veřejných zakázek je oblast, která je regulována směrnicemi EU. V rámci evropské legislativy existuje více směrnic, které upravují postupy přezkumu. Jde o tzv. revizní směrnice. Cílem přezkumných postupů je efektivní uplatnění

a vymahatelnost legislativy. Revizní směrnice jsou založeny na třech zásadách; efektivnost, nediskriminace a procesní autonomie. Z hlediska efektivnosti, jde o rychlé řešení sporů a vykonatelnost rozhodnutí. Nediskriminace znamená, že směrnice stanovují povinnost přistupovat k evropským subjektům stejně jako k subjektům národním. Princip procesní autonomie znamená, že směrnice ponechávají členským státům EU poměrně vysokou volnost, pokud jde o nastavení systému přezkumu zadávání veřejných zakázek na národní úrovni.

Orgány odpovědné za přezkum zadávání veřejných zakázek

Každý systém přezkumu zadavatele o uzavření smlouvy na veřejnou zakázku má povinnost vytvořit orgán, který bude přezkumnou činnost vykonávat. Mezi přezkumné orgány podle směrnice 89/665 jsou zařazeny soudy nebo administrativní orgány.

Možnost přezkumu postupu zadavatele v České republice jsou obsaženy v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který upravuje podmínky, kdy stěžovatel může podat opravné prostředky proti postupu zadavatele v zadávacím řízení. Použití opravných prostředků se vztahuje pouze na nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky a soutěžní návrh.

Kontrola zadávání veřejných zakázek v EU a ČR

Požadavky EU na výkon kontroly při zadávání veřejných zakázek.

Kontrolou se v rámci regulace na úrovni v EU zabývá směrnice č. 2004/18/ES, konkrétně § 81, který definuje požadavky na monitorovací mechanismy. Kontrola se týká obou fází zadávání veřejných zakázek; fázi před uzavřením a po uzavření smlouvy. Monitoring a kontrola patří mezi základní funkce v členských státech EU.

Kontrola veřejného zadávání nemá v jednotlivých státech EU jednotnou organizaci, lze ji rozdělit do tří modelů;

- *Model 1.* Kde hlavní kontrolní funkce veřejného zadávání je svěřena speciálnímu centrálnímu úřadu. Tento model je využíván převážně v nových členských státech, jako je: Litva, Polsko, Česká republika, Dánsko.
- *Model 2.* Hlavní kontrolní funkce veřejného zadávání je svěřena samostatné organizaci, pro tento účel zřízené. Model je využíván v Itálii, Norsku, Slovinsku.

- *Model 3.* Hlavní kontrolní funkce veřejného zadávání je svěřena externí kontrolní instituci. Tento model je využíván v Rakousku, Belgii nebo Bulharsku.

V České republice systém kontroly veřejného zadávání odpovídá první model organizace kontroly veřejných zakázek, kde jsou tyto pravomoce svěřeny ÚOHS. Svoji funkci zde má také NKÚ, který představuje nejvyšší postavenou kontrolní instituci, která má právo kontrolovat hospodaření s prostředky státu a EU.

ÚOHS může v rámci své činnosti kontrolovat zadavatele při zadávání zakázek podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Zákon o státní kontrole upravuje podmínky pro provádění kontroly. Úřad může kontrolovat úkony zadavatele a rozhodovat o doporučení zákonných postupů, uplatňovat předběžné a nápravné opatření a uložit sankce.

Samotná kontrola se omezuje na zadávací proces, tedy na dodržování procesních pravidel, které jsou stanoveny zákonem nebo prováděcím předpisem k veřejnému zadávání. Kontrola ÚOHS tak nemůže zohledňovat celý nákupní proces, především rozpočtovou zásadu 3E – hospodárnost, efektivnost a účelnost výdajů na veřejnou zakázku. Úřad může provádět kontrolu na základě vlastní iniciativy nebo na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby, které jsou účastníky zadávacího řízení. ÚOHS nevede žádnou statistiku kontrolní činnosti jako je: počet a druh kontrol, výsledky kontroly, typy kontrolovaných subjektů. Nelze tedy pravidelně vyhodnocovat kontrolní činnost, jestli je efektivní. Vedení úřadu nemá k dispozici žádnou zpětnou vazbu o efektivnosti kontrolního systému. (Kameník, Beblavá, & Zemanovičová, 2013)

11 Protikorupční opatření v oblasti zadávání veřejných zakázek v EU a ČR

Evropská Unie

Protikorupční opatření upravují právní předpisy EU o zadávání veřejných zakázek. Cílem právních předpisů je zajistit dodržování zásad. Smlouva o fungování Evropské unie a zejména zásada svobody pohybu zboží, svoboda usazování a zásada svobodného poskytování služeb, jakož i zásady od nich odvozené. Právní předpisy o zadávání veřejných zakázek obsahují ustanovení, která jsou významná v protikorupční politice, jako je: vyloučení z výběrového řízení účetní jednotky, transparentnost cyklu zadávání veřejných zakázek, minimální normy, opravné prostředky.

Některé členské státy EU mají konkrétní právní ustanovení, které se týká korupce v oblasti zadávání veřejných zakázek. Mnoho členských států řeší korupci při zadávání veřejných zakázek prostřednictvím svých obecných právních předpisů o korupci.

Česká republika

Protikorupční opatření České republiky má na starost Ministerstvo pro místní rozvoj. Protikorupční strategie je postavena na třech pilířích: transparentnost, prevence, postih.

- Návrh způsobu zveřejňování informací, které souvisejí s veřejnými zakázkami a dražbami realizovaný státem, kraji nebo obcemi, jejich organizačními složkami, příspěvkovými organizacemi a právníckými osobami.
- Hlubková analýza hodnotícího a kontrolního systému projektů spolufinancovaných ze strukturálního fondu se zaměřením na minimalizaci možného střetu zájmu.
- Významně zjednodušit a zprůhlednit systém zadávání veřejných zakázek a koncesí.
- Rozšířit okruh osob se zákazem účasti na veřejných zakázkách. Pokud se dopustí protikorupčního jednání a bude za toto chování potrestán (vlastník, člen orgánů společnosti, manažer zaměstnance), včetně vytvoření speciálního registru takových osob.

- Povinnost pro účastníky veřejných zakázek (dodavatele) vydat a na místně určeném zveřejnit, že osoba, která se účastnila řízení, nebyla potrestána za korupční jednání.

MMR doporučuje, že samosprávy by měli pravidelně za určité časové období, ideální jednou za rok nechat zpracovat externí audit zadávání veřejných zakázek. Kontrolní audit zhotovený nezávislou auditorskou firmou (vybranou v transparentní soutěži) nahrazuje kontrolu Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož kompetence na samosprávy nedosahují. Tento audit se od kontrol, které provádí ÚOHS liší tím, že prověřuje celý systém zadávání veřejných zakázek. (Protikorupční strategie)

11.1 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014 byla schválena usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39.

11.1.1 Strategické směry protikorupční politiky:

- *Zřízení Úřadu pro veřejné investování*

Cílem vzniku nového úřadu je sjednocení úpravy investičního procesu do celku. Mělo by dojít ke zlepšení kvality přípravy určitých projektů. Záměrem je zlepšení státní správy, poskytování účinné pomoci zadavatelům včetně poskytování elektronických nástrojů, vedení transparentních rejstříků. Dalším úkolem úřadu by bylo zastávat oblast strukturálních fondů, protože ze studie se ukázalo, že největší chybovost se objevuje ve fázi zadávání veřejných zakázek. Protikorupční efekt – úspora finančních prostředků.

- *Posílení elektronizace zadávacích řízení*

Elektronizace zadávacích řízení a zveřejňování informací o veřejných zakázkách vede k transparentnosti a přispívá k boji proti korupci. Elektronizace zadávacích řízení zajišťuje větší soutěž a rovný přístup. Elektronizace zajišťuje podporu celého „životního cyklu“ veřejné zakázky a omezuje možnost manipulace.

Posílení elektronizace mají zajistit tyto opatření:

- a) Větší využití elektronických tržišť – usnesením vlády ze dne 15. června 2011 č. 451 byl schválen seznam komodit, které budou pořizovány prostřednictvím elektronických tržišť. Za účelem posílení transparentnosti je navrženo rozšíření seznamu komodit.

- b) Národní elektronický nástroj (dále jen NEN) – je nástroj, který je určen pro zadávání veřejných zakázek na obtížené komodity. Spuštění NEN podpoří zadavatele při administrativě zadávání veřejných zakázek, soutěží o návrh, koncesních řízení. Úkolem NEN bude podporovat všechny rozsahy elektronizace od evidence, plně elektronické postupy. V současné době je NEN ve vývoji. Zahájení se předpokládalo na rok 2013, ale nejnovější termín spuštění nástroje se plánuje na polovinu roku 2014. NEN je určen pro zadavatele, kteří nemají peněžní prostředky na vlastní nástroj. MMR garantuje, že Národní elektronický nástroj bude fungovat v souladu s platnými právními předpisy.

Záměrem NEN je zkvalitnění postupů zadávání veřejných zakázek, s cílem dodržování principů zákona o veřejných zakázkách a principu 3E (hospodárnost, efektivnost, účelnost). NEN umožní principy 3E posilovat tím, že nabídne popisovat předmět veřejné zakázky, hodnotit veřejné zakázky, zda není nezneužíváno výjimek a uzavřených postupů zadávání veřejných zakázek.

Protikorupční efekt – posílení transparentnosti zadávacích řízení, rovného přístupu dodavatelů k zadávacím řízením a zkvalitnění postupů zadávání veřejných zakázek.

– *Metodika pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu*

Příčinou chyb v zadávání veřejných zakázek nemusí být korupce, ale také nedostatek vzdělání zadavatelů veřejných zakázek. Metodika k zadávání podlimitních i nadlimitních veřejných zakázek je poměrně dostačující. Metodika pro veřejné zakázky malého rozsahu je poměrně stručná. Rozpracování a uveřejnění metodiky pro veřejné zakázky malého rozsahu vede k transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Protikorupční efekt – Poskytnutí odborného výkladu v oblasti zadávání veřejných zakázek malého rozsahu zadavatelům veřejných zakázek jako prevence v boji proti korupci.

– *Zadávaní veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU*

Je potřeba připravit jednotnou metodiku vypracovanou na centrální úrovni pro čerpání finančních prostředků z fondu EU. Což zajistí větší transparentnost a bude to v souladu s principy 3E. Navrhuje se snížit administrativní zátěž pro žadatele a příjemce podpory, zvýšit transparentnost čerpání prostředků ze zdrojů EU. Je podporována

elektronizace celého postupu (od přípravy až po platbu), zvýši se dostupnost informací. Protikorupční efekt – nastavení právního prostředí v oblasti veřejných zakázek v ČR s cílem zefektivnění vynakládání veřejných prostředků, s důrazem na dodržování principů 3E (hospodárnost, účelnost, efektivnost). (Úřad vlády České republiky, 2013)

12 Návrhy změn směřující k transparentnosti veřejných zakázek

V praxi existuje celá řada doporučujících návrhu, směřujících k transparentnosti veřejných zakázek. Ty však nejsou dostatečně začleněny do právní úpravy.

Jako efektivní návrh považuji zveřejnění zadávacího řízení. Veřejně dostupné smlouvy a dodatky zamezí spekulovat o zvyšování cen. Zveřejnění umožní veřejnou kontrolu například nad dodržením termínů. Zveřejňování by nebylo spojeno s vysokými náklady z důvodu tvorby v elektronické podobě.

Pokud by byla zavedena jednotná vzorová dokumentace pro veřejné zakázky, zadavatelům by ulehčila práci, jelikož si většina zadavatelů, vytváří zadávací dokumenty sami, nedocházelo by k rozporům se zpracováním a zpracovatelům by jednotná vzorová dokumentace ušetřila přinejmenším náklady v případě, kdy zadávací dokumenty zadává externím organizacím.

Mezi další návrh bych zařadila oponenturu zadávacího řízení při nejmenším u větších veřejných zakázek. Za účelem dosažení co nejlepší objektivity a kvality by byl prováděn oponentní dohled. Předmětem oponenta je dohled nad zpracováním návrhu, s cílem zajistit hladký průběh zakázky a konzultace materiálu. Tento systém je například ve Spojených státech amerických zakotven a z velké části zefektivňuje zadávání veřejných zakázek.

Dalším návrhem je dostatečná kvalifikace a proškolení osob, které zajišťují zadávání veřejných zakázek. S cílem zlepšovat schopnost zadávat veřejné zakázky transparentním způsobem.

Dalším návrhem je zpřístupnění informací o plánovaném zadání veřejné zakázky veřejnosti. Informace o zakázce by dodavatelům umožnilo lepší přípravu nabídek veřejných zakázek a i vyšší účast potencionálních dodavatelů.

Jsem názoru, že neexistují dokonalá opatření, která by zamezila, případně odstranila korupční jednání v systému zadávání veřejných zakázek. Je však pravděpodobné, že zavedením protikorupčních návrhu minimalizuje korupční jednání ve veřejných zakázkách.

Závěr

Hlavním cílem této práce bylo v kontextu práva Evropské unie v boji proti korupci zanalyzovat právní úpravu zadávání veřejných zakázek. Podstatou práce bylo popsat a přiblížit zadávání veřejných zakázek v rámci Evropské unie, dále nastínit protikorupční opatření v rámci Evropské unie a v České republice a porovnat tyto návrhy a zároveň navrhnout změny směřující k vyšší transparentnosti zadávání veřejných zakázek.

Z důvodu snazšího pochopení této problematiky a jednodušší orientace jsou v práci uvedeny základní termíny zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Dále popisuje dvě základní Evropské směrnice, které jsou vodítkem pro všechny členské státy v oblasti zadávání veřejných zakázek.

V další části práce jsou uvedena protikorupční opatření v rámci Evropské unie a České republiky. Zde je zobrazena rozdílnost protikorupčních opatření a to z důvodu, že EU protikorupční opatření uvádí jen jako doporučující a je na každém členském státě, jakým způsobem opatření integrují do právního systému. V následující části je nastíněna komparace zadávání veřejných zakázek a protikorupční opatření a v neposlední řadě návrhy umožňující zvyšování transparentnosti veřejných zakázek.

V tomto případě je dobré si uvědomit, že právní úprava zadávání veřejných zakázek musí směřovat k efektivnímu využití ekonomických veřejných prostředků, ale zároveň se musí snažit minimalizovat korupci v této oblasti. Samotná implementace principů do legislativy, nezaručuje transparentnost. K tomu je zapotřebí neustále zdokonalovat, posilovat a zejména uplatňovat opatření a nástroje protikorupční politiky s cílem zvyšování transparentnosti veřejných zakázek.

Summary

In this work I deal with public procurement considering the context of the fight against corruption. The main aim of this paper was to analyze the current legal status of public procurement in the context of the fight against corruption and propose effective solutions possible.

In the theoretical part I tried to outline the basic issue of the Public Procurement Act for easier understanding of the topic. The next section deals with the black lists in public procurement system as one of the possible anti-corruption measures, standards, general requirements and characteristics.

In the practical part I focused on two basic directives of the European Union that deal with public procurement in various sectors. In the next section I focused on anti-corruption measures within the European Union and the Czech Republic. Then follows a comparison of public procurement and anti-corruption tools and measures and proposals to allow greater transparency in procurement.

Key Words: public procurement act - zákon o veřejných zakázkách

corruption - korupce

public procurement - veřejné zakázky

The European Union - Evropská unie

directive - směrnice

JEL K: Law and Economics

13 Seznam použité literatury

- 1) Commission, European. (3. 2 2014). Načteno z European Commission: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
- 2) Evropský parlament a Rada. (20. 12 2011). *Evropská komise*. Načteno z www.es.europa.eu
- 3) Jurčík, R. (2012). *Zákon o veřejných zakázkách: komentář.3. vydání*. Praha: C.H.Beck.
- 4) Kameník, M., Beblavá, E., & Zemanovičová, D. (2013). *Organizační a procesní zajištění veřejných zakázek v ČR: komparativní analýza*. Praha: Siemens Integrity Initiative. Načteno z Bez korupce: <http://www.bezkorupce.cz/e-knihovna/>
- 5) Klimešová, M. (2012). *Korupce v ČR*. Respekt institut.
- 6) Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. (13. 1 2014). Získáno 27. 2 2014, z Portál o veřejných zakázkách a koncesích: [http://www.portal-vz.cz/getmedia/6b7d0368-202a-43c9-b06c-4b7f7114b018/137_2006_Sb-\(4\)-\(1\).pdf](http://www.portal-vz.cz/getmedia/6b7d0368-202a-43c9-b06c-4b7f7114b018/137_2006_Sb-(4)-(1).pdf)
- 7) *Nadační fond proti korupci*. (nedatováno). Načteno z Korupce: <http://www.nfpk.cz/definice-korupce>
- 8) Národní ekonomická rada vlády. (28. 3 2011). Načteno z Vláda České republiky: <http://www.vlada.cz/scripts/modules/fg/fulltxt.php?langid=1&locale=CZ&sort=rank&searchtext=NERV>
- 9) Ondráčka, D., Císařová, E., & Jurčík, R. (2007). *Černé listiny ve veřejných zakázkách*. Praha: Transparency International.
- 10) *Protikorupční strategie*. (nedatováno). Načteno z Bez korupce: www.bezkorupce.cz/documents/database-vz/protikorupcnistrategie.doc
- 11) Směrnice č. 2004/17/ES. (31. 3 2004). Načteno z Portál o veřejných zakázkách a koncesích: http://www.portal-vz.cz/getmedia/0d240f5a-c2e5-4698-8e3d-773fd8da0d96/Smernice_2004_17_cons

- 12) Směrnice č.2004/18/ES. (3. 31 2004). *Portál o veřejných zakázkách a koncesích*. Načteno z <http://www.portal-vz.cz/getmedia/c56beeff-3fb9-4adb-85f3-1ee3fe888e63/smernice-18-cs>
- 13) Úřad vlády České republiky. (16. 1 2013). *Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí*. Načteno z http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze_1.pdf

Seznam tabulek

Tabulka 1: Podmínky pro použití jednotlivých zadávacích řízení a rámcové smlouvy... 23

Seznam příloh

Příloha č. 1: Charakter přezkumu orgánů v členských zemích EU

Příloha č. 2: Index vnímání korupce 2013 ve vybraných státech

Příloha č. 1: Charakter přezkumu orgánů v členských zemích EU

Země	Přezkumné orgány	Soudní charakter nebo kolektivní rozhodovací orgán
Česká republika	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	
Kypr	Tender Review Authority	X
Rakousko	Bundesvergabeamt	X
Estonsko	Public Procurement Office (PPO)	Uvažovalo se o oddělení přezkumu od PPO vytvořením speciálního přezkumného orgánu, který by pouze využíval technickou a personální podporu ze strany Úřadu.
Finsko	Market Court	X
Německo	Procurement Chambers (Vergabekammern)	X
Maďarsko	Public Procurement Arbitration Board	X
Irsko	Hight Court	X
Itálie	Public Works Authority	X
Litva	Administrative Court	X
Lotyšsko	Appeals Board	X
Lucembursko	Administrative Court	X
Polsko	Bureau of Appeals	X
Rumunsko	National Council for Resolving Legal Disputes	X
Slovinsko	National Review Commission	X
Švédsko	Administrative Court	X
SR	Úrad pre verejné obstarávanie	

Pozn: X - ano

Zdroj: OECD 2007

Příloha č. 2: Index vnímání korupce 2013 ve vybraných státech

Pořadí	Země	Počet bodů (bodo- vání 0 – 100) 0 – vysoká korupce 100 – nízká korupce
1	Dánsko	91
1	Nový Zéland	91
3	Finsko	89
3	Švédsko	89
5	Norsko	86
5	Singapur	86
7	Švýcarsko	85
8	Nizozemsko	83
9	Austrálie	81
9	Kanada	81
11	Lucembursko	80
12	Německo	78
12	Island	78
14	Velká Británie	76
15	Barbados	75
15	Belgie	75
15	Hong Kong	75
18	Japonsko	74
19	Spojené státy americké	73
19	Uruguay	73
43	Slovinsko	57
57	České republika	48
61	Slovensko	47
69	Itálie	43
80	Řecko	40
144	Ukrajina	25
175	Severní Korea	8

Zdroj: www.transparency.org