

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Bakalářská práce

Transparentnost veřejné správy v ČR

Tomáš Dédouch

© 2018 ČZU v Praze

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Transparentnost veřejné správy v ČR" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucí bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne _____

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval paní Mgr. Denise Cívínové za odborné vedení, připomínky a cenné rady, které mi poskytovala v průběhu zpracování této bakalářské práce.

Tomáš Dědouch

Transparentnost veřejné správy v ČR

Transparency of Public administration in the Czech Republic

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá problematikou transparentnosti při zadávání veřejných zakázek v České republice. V prvních kapitolách jsou v obecné rovině vymezena teoretická východiska veřejných zakázek, pojem transparentnost veřejné správy a charakteristika Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Poslední kapitola teoretické části je věnována problematice korupce v oblasti veřejných zakázek v České republice. V praktické části je pozornost věnována průběhu výběrových řízení, kontrole ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, námitkám proti úkonům zadavatele, správním deliktům, trestům v oblasti veřejných zakázek a nejčastějším pochybení ze strany zadavatelů veřejných zakázek. V závěru je pozornost věnována známé kauze Opencard. Tento případ je podrobně rozebrán, jsou zde identifikovány chyby, možné trestněprávní dopady a poté prezentována nápravná opatření. Předloženy jsou také další návrhy na odstranění pochybení při zadávání veřejných zakázek.

Klíčová slova

veřejné zakázky, transparentnost, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, zadavatel, dodavatel, výběrové řízení, kontrola hospodaření

Abstract

The bachelor thesis deals with the issue of public procurement in the Czech Republic. In the first chapters, the theoretical basis of public procurement, the transparency of public administrations and the characteristics of the Office for the Protection of Competition are defined in general terms. The last chapter of the theoretical part is devoted to the issue of corruption in public procurement in the Czech Republic. In the practical part, attention is paid to the tendering process, supervision by the Office for the Protection of Competition, objections to the acts of the contracting authority, administrative offenses, public procurement penalties and the most frequent mistakes made by the contracting authorities. In the end, attention is paid to the well-known "Opencard" case. This case is analyzed in detail, errors are identified, possible criminal law impacts are identified, and corrective actions are presented. Also, other proposals are being made to remove mistakes in public procurement.

Keywords:

Public Procurement, Transparency, Office for the Protection of Competition, the contracting authority, supplier, tender, control of economy

Obsah

1 Úvod	1
2 Cíl a metodika práce	2
2.1 Cíl práce.....	2
2.2. Metodika práce.....	2
3 Teoretická východiska	3
3.1 Vymezení základních pojmů	4
3.1.1 Definice veřejné správy.....	4
3.1.2 Úloha Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže	7
3.1.3 Princip a právní úprava transparentnosti	9
3.2 Transparentnost a veřejné zakázky	10
3.2.1 Definice veřejných zakázek.....	11
3.2.2 Průběh výběrového řízení.....	13
3.2.3 Kontrola výběrových řízení	15
3.3 Problematika korupce v ČR.....	18
4 Analýza transparentnosti veřejných zakázek v ČR.....	21
4.1 Kontrola ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.....	22
4.1.1 Projekt Osvěta a transparentnost veřejných zadavatelů	28
4.1.2 Námitky proti úkonům zadavatele	29
4.1.3 Správní delikty	30
4.1.4 Tresty v oblasti veřejných zakázek	31
4.2 Pochybení ze strany zadavatelů veřejných zakázek.....	38
4.3 Výkladové problémy při zahájení předběžných oznámení v praxi.....	40
4.4 Kauza „Opencard“	43
4.4.1 Charakteristika kauzy	43
4.4.2 Analýza případu Opencard a rozhodnutí soudu.....	44
4.5 Dodávka zdravotnických přístrojů v roce 2016.....	45
4.6 Zhodnocení činnosti ÚOHS v sekci veřejných zakázek	46
5 Návrhy na odstranění pochybení při zadávání veřejných zakázek	52
6 Závěr	53
Seznam použitých zdrojů	54

Seznam obrázků

Obrázek 1	Schéma veřejné správy	7
Obrázek 2	Veřejná zakázka z pohledu veřejného nakupování	17
Obrázek 3	Check list – veřejné zakázky	18
Obrázek 4	Rozhodovací činnost – obdržené případy dle oblastí, 2016	47

Seznam tabulek

Tabulka 1	Počet skutků v trestním řízení týkajících se veřejných zakázek.....	36
Tabulka 2	Rozhodovací činnost v oblasti veřejných zakázek	49

Seznam grafů

Graf 1	Počet správních řízení zahájených z moci úřední	50
--------	---	----

Seznam použitých zkratk

UHOZ	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VZ	veřejná zakázka
ZVZ	Zákon o veřejných zakázkách
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek

1 Úvod

Veřejnou správu je možné označit za cílevědomou činnost, která je uskutečňována v rámci veřejného zájmu a primárně slouží k transparentnímu plnění definovaných funkcí státu. Veřejná správa musí plně respektovat veškeré zákony v zemi, přičemž k jejich naplnění orgány veřejné správy vydávají podzákoné právní normy. Veřejná správa vystupuje ke vztahu k občanům státu autoritativně a disponuje nařizovacími oprávněními. V případě veřejné správy je možné hovořit o dvou základních částech, a to je státní správa a samospráva. Státní správu lze označit za nezastupitelnou součást veřejné správy a jde zároveň také o jednu z forem činnosti státu. Státní správa realizuje výkonnou moc a za subjekt státní správy je možné označit stát, který je prezentovaný prostřednictvím hierarchicky uspořádané soustavy orgánů státní správy. Samospráva se poté použitím prostředků, které mají nestátní charakter, souběžně se státní správou podílí na výkonu veřejné správy. S jistotou je možné tvrdit, že transparentnost veřejné správy je jedním z podstatných a klíčových znaků, které musí každý demokratický stát v zemi naplňovat. Jde o princip, který umožňuje nejenom kvalitní, ale především i smysluplnou formu kontroly veřejných záležitostí ze strany veřejných institucí a také ze strany občanů. Dodržování transparentnosti má obrovský vliv na odstranění korupce a taktéž i jejímu možnému návratu. Transparentnost není možné vnímat pouze jako termín, který je uvedený v právních předpisech, avšak za projev transparentnosti lze považovat různé instituty, a to napříč celým právním řádem. Právě prostřednictvím těchto institucí je možné transparentnost zajistit. Cílem těchto podkladů je prezentovat nejčastější pochybení při zadávání veřejných zakázek z pohledu Úřadu pro ochranu hospodářskou soutěže, a to včetně stanovení možných, trestněprávních dopadů. Součástí textu jsou tudíž i návrhy opatření na odstranění možných pochybení.

2 Cíl a metodika práce

2.1 Cíl práce

Tématem bakalářské práce je v současné době velmi aktuální téma, transparentnost veřejné správy a pochybení zadavatelů při zadávání veřejných zakázek s ohledem na výdaje ze státního rozpočtu. Obecným cílem práce je přiblížit a definovat oblast zadávání, průběhu a následné kontroly veřejných zakázek, a to nejen z pohledu legislativního, ale také z pohledu praktického, zejména co se týká následné kontroly postupu zadavatelů při přerozdělování veřejných prostředků prostřednictvím zadávacích řízení.

Hlavním cílem práce je pomocí analýzy vývoje právní úpravy a související judikatury v této problematice a popisu nejčastějších pochybení zadavatelů při zadávání veřejných zakázek navrhnout možná doporučení, která by vedla ke zvýšení transparentnosti zadávacích řízení a tím i účinnosti využití veřejných prostředků. Pro účely této práce byla stanovena následující myšlenka, že množství pochybení zadavatelů není nikterak výrazně závislé na právní úpravě zadávání veřejných zakázek.

2.2. Metodika práce

V rámci teoretické části práce budou analyzovány právní předpisy a odborné publikace vztahující se k problematice veřejných zakázek. Na základě podkladů je analyzován již zcela konkrétní případ z Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je podrobně rozebrán a jsou zde identifikovány chyby a poté prezentována nápravná opatření. Při dalším zpracování získaných statistických dat a pomocí metod obecné logiky, tedy analýzy, indukce, dedukce a syntézy a komparace platné právní úpravy upravující zadávání veřejných zakázek s konkrétními případy z rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jsou v praktické části navržena doporučení, která by vedla ke zvýšení transparentnosti a efektivity zadávání veřejných zakázek v praxi a tím i účinnosti využití veřejných prostředků.

3 Teoretická východiska

Je více než jasné, že všechny instituce veřejné správy v rámci své činnosti musí dnes a denně pracovat s celou řadou informací, které ke své činnosti potřebují. Transparentnost, neboli jinými slovy průhlednost, jasnost, publicita a v neposlední řadě i otevřenost veřejné správy patří mezi klíčové principy veřejné správy. „S rozmachem moderního právního státu narůstají samozřejmě legitimní požadavky na kvalitu veřejné správy. Jedním z neopomenutelných kvalitativních prvků určitě je transparentnost veřejné správy. Pod zmíněným principem transparentnosti lze též rozumět průhlednost, dostatečnou informovanost a s tím související veřejnou kontrolu správy věcí veřejných.“¹ Transparentnost naplňuje tezi, že činnost jednotlivých subjektů veřejné správy by měla podléhat stálé kontrole. Aby vůbec v praxi bylo možné správně posuzovat kvalitu činnosti veřejné správy, proniknout do mechanismů rozhodování správy a celkově zhodnotit, zda je ve skutečnosti opravdu rozhodováno v souladu s vytčenými cíli a využití prostředky jsou přiměřené, je zapotřebí zajistit otevřenost veřejné správy a její průhlednost.²

Princip transparentnosti tak spojuje kontrolu s právem občanů vědět vše, co je podstatné, nahlížet taktéž i do spisů, které se týkají jejich záležitostí, identifikovat postupy, které byly použity a v neposlední řadě se také aktivním způsobem podílet na rozhodování správních úřadů, a to prostřednictvím prosazování oprávněných zájmů. Veřejná správa je živý organismus a pro veřejnou správu je důvěra, kterou vyvolává u občanů, dosti významným sociálním kapitálem.³ I proto hraje významnou roli právě transparentnost celého správního systému. Od úředníků ve veřejné správě se ve své podstatě očekává, že budou nejenom udržovat, ale zároveň také i posilovat důvěru veřejnosti, která je vkládána do veřejných institucí, a to tím způsobem, že jejich výkon bude odpovídat těm nejvyšším standardům v oblasti profesionálních schopností, bude zároveň i efektivní, nacházet se v souladu s ústavou a s platnými právními předpisy, a bude založen vždy na snaze blaho společnosti jako celku vylepšovat. Veřejná správa nese vždy plnou odpovědnost za svá realizována rozhodnutí, která musí mnohdy i před veřejností obhajovat.

¹ KOLMAN, P.. *Transparentnost veřejné správy: Materiální racionalita vs. formální pojetí práva aneb Jde o opatření obecné povahy?* Ministerstvo vnitra ČR [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-1-13w-kolman-pdf.aspx

² BARTÍK, V. a kol. *Ochrana osobních údajů: z pohledu zvláštních právních úprav k 1.8.2012*. Olomouc: ANAG, 2012. Právo (ANAG). ISBN 9788072637492, s. 142.

³ HEGER, V. *Komunikace ve veřejné správě*. Praha: Grada Publishing, 2012. Žurnalistika a komunikace. ISBN 9788024737799, s. 145.

3.1 Vymezení základních pojmů

Veřejný sektor je možné z všeobecného hlediska označit za tu část národního hospodářství státu, která je financována prostřednictvím veřejných financí. Mezi základní úkoly veřejného sektoru chránit veřejný zájem, maximalizovat užitek společnosti jako celku a chránit slabší. Veřejný sektor tak zajišťuje veřejné statky přímo z veřejných zdrojů v zemi.⁴ Je více než jasné, že veřejný sektor hraje dnes v rámci společnosti jednu z klíčových a taktéž i nezastupitelných rolí. Veřejná správa je dosti širokým pojmem, přičemž struktura veřejné správy, její financování, transparentnost veřejné správy či postavení územních samospráv může být v každé zemi poněkud odlišná, avšak je možné vyčlenit určité rysy, které jsou společné pro všechny státy. Veřejná správa prošla v posledních letech celou řadou změn. „Dne 1. května 2004 se Česká republika stala plnoprávným členem Evropské unie a završila tak i po institucionální stránce dva procesy – jednak proces odtržení od demokratických hodnot počínaje německou okupací v roce 1939 přes období komunistické nesvobody do roku 1989 – jednak proces transformace totalitního režimu monopolu jednoho politického názoru v demokratické společnosti na bázi tržní ekonomiky. Významné společenské změny měly bezprostřední odraz ve struktuře a činnosti veřejné správy – od postavení veřejné správy jako nástroje prosazování mocenských zájmů jedné vládnoucí strany k chápání veřejné správy jako služby pro svobodného občana, od centralistického rozhodování o každém významnějším detailu k plnému uplatnění samosprávy na úrovni obcí a krajů.“⁵

Na veřejnou správu je zapotřebí nahlížet jako na činnost, která je spojena s existencí státu a práva. Vymezení veřejné správy není vůbec jednoduchou záležitostí, a to proto, že v sobě zahrnuje celou řadu institucí a také velký rozsah činností.

3.1.1 Definice veřejné správy

Veřejnou správu je možné definovat jako správu veřejných věcí, a to ve veřejném zájmu, přičemž v České republice se jedná především o správu území (obce, kraj, stát), správu veřejných záležitostí (služby pro veřejnost), správu financí (veřejný rozpočet,

⁴ OCHRANA, F. a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing a. s. 2010. ISBN 978-80-247-3228-2, s. 17 – 18.

⁵ BRŮNA A KOL. 2005. Veřejná správa v České republice. *Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně* [online]. Praha [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: www.utb.cz/file/33528_1_1/, s. 5

veřejné peněžní prostředky), správu veřejných zařízení a veřejných objektů, veřejných informací, přírodních zdrojů, komunikací, pozemků, budov, apod. Veřejná správa tudíž spravuje veřejné věci, a proto musí brát v potaz při svém rozhodování potřeby a názory dalších regionálních aktérů. Jde ve své podstatě o vzájemné ovlivňování a působení veřejného sektoru a celé řady aktérů, které jsou daným správním územím dotčeni.⁶ „*Na rozdíl od správy věcí soukromých (každého z nás, obchodní společnosti, apod.), sleduje veřejná správa veřejné cíle a je tedy vykonávána ve veřejném zájmu. To ale neznamena, že subjekty veřejné správy musí vždy vykonávat pouze činnosti ve veřejném zájmu. V některých případech vykonávají i činnost v zájmu svém vlastním, např. obce a kraje při správě svého majetku, kraj při nabývání majetku, apod. Rovněž subjekty veřejné správy nejednají pouze z nadřazeného postavení, ale při některých činnostech vystupují v postavení rovnoprávném.*“⁷ Z výše uvedeného vyplývá, že v rámci definičního vymezení veřejné správy je zapotřebí vždy posoudit, zda orgány veřejné správy jednají ve veřejném zájmu a ve vrchnostenském postavení (výkon úřední moci), či nikoliv. Za nositele výkonu veřejné moci a tedy i veřejné správy je možné považovat stát, od kterého jsou poté odvozeny další subjekty veřejné správy.

Veřejná správa je považována za kvalifikovanou řídicí činnost správních orgánů, která je vykonávána v rámci veřejného zájmu. Veřejná správa působí na společenské poměry a snaží se je usměrňovat.⁸ Na veřejnou správu je možné nahlížet ze dvou úhlů pohledu⁹:

- z hlediska toho, zda je veřejná správa vykonávána státem prostřednictvím jeho orgánů, jakožto státní správa, či stát vymezený okruh záležitostí přenechává na nestátní veřejnoprávní korporaci, aby je poté spravovaly na tzv. samosprávném principu,
- z hlediska geografického – zda jde o územní, ústřední či místní správu.

Veřejnou správu je možné vnímat jako správu mocenskou či zakročující, kdy se jedná o výkon veřejné moci v rámci různých oblastí veřejné správy. Obce a kraje poté

⁶ PORTÁL NA PODPORU ROZVOJE OBCÍ ČR. 2011. Veřejný sektor, veřejné statky a služby. *Rozvoj obcí* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.rozvojobci.cz/news/verejny-sektor-verejne-statky-a-sluzby/>

⁷ MENDELOVA UNIVERZITA. 2013. Veřejná správa. *Mendelu* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923

⁸ MENDELOVA UNIVERZITA. 2013. Veřejná správa. *Mendelu* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923

⁹ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 9788024759210, s. 11.

mocenskou správu vykonávají v přenesené či naopak samostatné působnosti. Veřejnou správu je však možné vnímat i jako správu zabezpečující veřejné služby. V tomto případě se jedná o situaci, kdy orgán veřejné správy zabezpečí určité činnosti – např. poskytování vzdělání, zdravotní péče, dopravní obslužnost, bydlení, aj. Ve vztahu k ekonomice země je možné veřejnou správu vnímat jako soubor metod, způsobů, opatření či postupů, které tento mechanismus uvádí do chodu, regulují jej, dodávají mu taktéž i energii a cílové zaměření. „*Veřejnou správu je možné charakterizovat i negativním způsobem, jako tzv. zbytkovou kategorii. Lid je zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Veřejná správa se negativně vyjadřuje jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví. Pokud jde o odlišnosti veřejné správy, od zákonodárství a soudnictví, je možné poukázat na následující.*“¹⁰

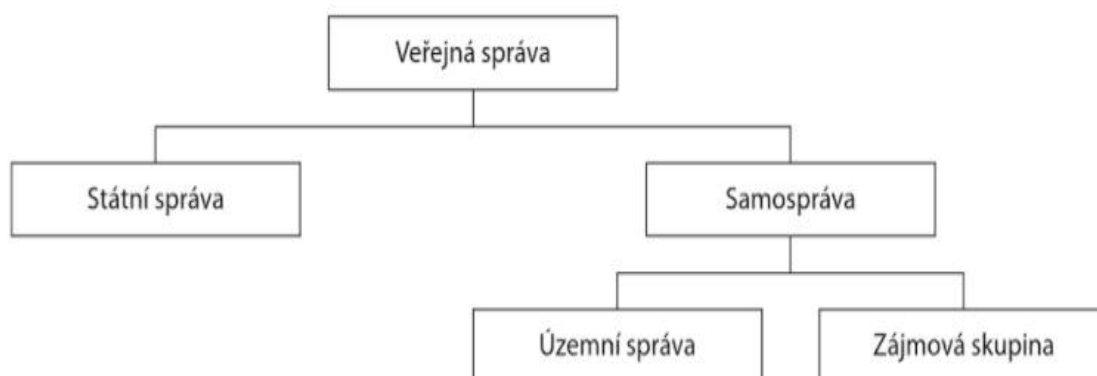
V posledních letech prošla v České republice veřejná správa velkými změnami a dnes je možné na ni nahlížet jako na výkonný aparát veřejného sektoru v Česku.¹¹ Veřejnou správu lze vnímat jako systém, který je tvořen dvěma základními subsystemy, a to je státní správa a samospráva, která je dále členěna na územní správu a zájmové skupiny. Státní správa je realizována státem, a to prostřednictvím institucí, buď přímo či zprostředkovaně. Samospráva bývá označována za výsledek delegování správy na nestátní subjekty, a proto je samospráva především výrazem demokracie a decentralizace v zemi. Samospráva disponuje oprávněními realizovat své záležitosti zcela samostatně, vlastním jménem a vlastními prostředky, v rámci zákonem vymezených právních předpisů.¹² Na Obr 1 je znázorněno schéma veřejné správy.

¹⁰ MENDELOVA UNIVERZITA. 2013. Veřejná správa. *Mendelu* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923

¹¹ LIDINSKÝ, V. *EGovernment bezpečně*. Praha: Grada Publishing a. s., 2008. ISBN 978-80-247-2462-1, s. 7 – 8.

¹² PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 9788024759210, s. 11.

Obrázek 1 Schéma veřejné správy



Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 9788024759210, s. 12.

3.1.2 Úloha Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Posláním Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže¹³ se sídlem v Brně, jehož působnost byla od 1. 11. 1996 pod tímto názvem vymezena zákonem č. 273/1996 Sb., ve znění zákona č. 187/1999 Sb., je docílit takového fungování trhů, které se nachází v souladu s pravidly a principy hospodářské soutěže a přináší prospěch spotřebitelům. Aby byl schopen Úřad tohoto cíle dosáhnout, vede jednotlivé soutěžitele k tomu, aby se v praxi chovali vždy v naprostém souladu s principy soutěžního práva, zasahuje proti praktikám, které hospodářskou soutěž narušují (např. kartelové dohody, zneužití dominantního postavení, apod.) a podnikům dává možnost, aby nezákonná jednání, která neměla závažné dopady na trh, mohly následně samy patřičně napravit. „*Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je ústředním orgánem státní správy České republiky s pravomocemi v oblasti ochrany hospodářské soutěže, dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, monitoringu a koordinace veřejné podpory, kontroly zneužití významné tržní síly a vykonává působnost vyplývající ze zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku. Úřad je řízen předsedou, jmenovaným prezidentem republiky na šestileté funkční období.*“¹⁴ V rámci kompetence, která vyplývá ze zákona o ochraně hospodářské soutěže, se Úřad pro ochranu hospodářské

¹³ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018a. Poslání a kompetence. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/o-uradu.html>

¹⁴ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018b. Základní informace. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/>

soutěže¹⁵ orientuje primárně na trestání a stíhání zakázaných dohod, kontrolu spojování soutěžitelů a dozor nad orgány veřejné správy a v neposlední řadě i na zneužití dominantního postavení. Úřad vykonává dohled nad zadáváním veřejných zakázek a koncesí a tím zajišťuje mnohem větší transparentnost v okamžiku vynakládání veřejných prostředků. Je nutné zmínit, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže¹⁶ přezkoumává úkony zadavatelů veřejných zakázek, realizuje kontroly u zadavatelů a aktivně se podílí na tvorbě a úpravě legislativy, která se dotýká veřejných zakázek a koncesí. Úřad zajišťuje taktéž i dohled dle zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských výrobků a jejím zneužití, a zde usiluje o nastolení zcela korektních vztahů mezi obchodním řetězcem a dodavatelem a odstranění nejvíce viditelných problémů. Úřad taktéž poskytuje poradenství v oblasti veřejné podpory v Česku, aby její poskytování bylo vždy v souladu s platnými předpisy Evropské unie. Proto tedy sleduje a koordinuje poskytování veřejné podpory, spolupracuje aktivně s poskytovateli v oblasti notifikací národních opatření veřejné podpory a poté je předkládá Evropské komisi k posouzení a v neposlední řadě poskytuje i poradenství poskytovatelům veřejné podpory. „Podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.“¹⁷ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže¹⁸ zajišťuje ochranu hospodářské soutěže již od roku 1996, sídlo má nyní v Brně a ve svém fungování navázal na činnost ministerstva. Samotná působnost tohoto Úřadu je definována v zákonu č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad vytváří v praxi podmínky, které jsou nutné k podpoře a k ochraně hospodářské soutěže, vykonává dohled nad veřejnými zakázkami a nad veřejnou podporou. Úřad lze označit za ústřední orgán státní správy, který je naprosto nezávislý v rámci své rozhodovací činnosti. V jeho čele se nachází předseda, který je jmenován na základě návrhu prezidenta ČR. Jeho funkční období je v délce 6 let a nikoho není možné do této funkce jmenovat na více jak 2 funkční období. Je nutné zmínit,

¹⁵ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018a. Poslání a kompetence. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/o-uradu.html>

¹⁶ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018a. Poslání a kompetence. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/o-uradu.html>

¹⁷ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018c. Veřejná podpora. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>

¹⁸ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018d. Historie úřadu. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/o-uradu/historie-uradu.html>

že předseda nesmí být členem žádné politické strany nebo politického hnutí. Z organizačního hlediska je Úřad rozdělen do 5 sekcí – Sekce veřejných zakázek, Sekce hospodářské soutěže, Sekce legislativy a veřejné regulace, Sekce vnějších vztahů a správy a Sekce druhostupňového rozhodování.

3.1.3 Princip a právní úprava transparentnosti

Princip transparentnosti není v rámci české legislativy nikterak upraven a jeho definici nelze tudíž najít v žádném právním předpise. Za český ekvivalent termínu „transparentnost“ lze považovat slova jako průsvitnost, přehlednost, průhlednost či zřetelnost a jasnost.¹⁹ V právní slova smyslu je termín „transparentní“ vnímán jako všeobecná kontrola, a to nad správou veřejných věcí. Princip transparentnosti je v praxi realizován prostřednictvím práva na informace, a je vnímán jako nástroj prosazování tohoto práva v demokratickém státu. Samotná podstata principu transparentnosti má podobu nároku příslušné osoby na poskytnutí dané informace, kterou má v dispozici tedy orgán veřejné moci.²⁰ „Právo na informace z hlediska systematiky ústavního pořádku lze v ČR zařadit mezi práva politického charakteru zaručená Listinou základních práv a svobod. Politická práva jsou neodmyslitelně spjata s aktivitou člověka při správě věcí veřejných ve státě. Do ústav se tato politická práva začala prosazovat již od dob Velké francouzské revoluce a možno je vystopovat už v Prohlášení práv člověka a občana vydaném koncem 18. století.“²¹ Kromě toho, že v praxi je princip transparentnosti spojován především s právem na informace, disponuje zároveň však také procesní stránkou. Z procesního hlediska je tento princip jedním z klíčových práv na spravedlivý proces v rámci správního řízení. Prostřednictvím principu transparentnosti je zajišťována tedy účast příslušných osob nejenom na správě veřejných věcí, ale taktéž i kontrola či monitoring fungování veřejné správy. I Nejvyšší správní soud ČR v minulosti vyjádřil obrovský význam uplatňování principu transparentnosti, a to v okamžiku, když judikoval, že mezi hlavní atributy každého liberálně-demokratického státu patří dnes i dosti důsledná implementace

¹⁹ MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 9788024755618, s. 75.

²⁰ KOLMAN, P. *Úvahy o veřejném právu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 9788075020147, s. 9.

²¹ KOLMAN, P. 2014. Transparentnost veřejné správy: Materiální racionalita vs. formální pojetí práva aneb Jde o opatření obecné povahy? *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-1-13w-kolman-pdf.aspx

jednotlivých nástrojů, které do jisté míry v zemi limitují nositele veřejné moci, a odvíjí se od vědomí o její potencionální zneužitelnosti.²² Za jeden z těchto nástrojů lze považovat i kontrolu výkonu veřejné moci, a to ze strany občanů, a z toho vyplývá imperativ transparentnosti a otevřenosti veřejné správy v zemi, bez které by ani nebylo možné tuto kontrolu efektivně a správně realizovat. Co se týče právní úpravy transparentnosti, je nutné zmínit, že i přesto, že Ústava tento princip transparentnosti výslovným způsobem neupravuje, je možné určitý „náznak“ v této Ústavě spatřit, a to na samotném začátku, kdy je v čl. 1 odst. 1 uvedeno, že Česko je demokratický právní stát, a princip transparentnosti je jedním z klíčových prvků, který dnes demokratický právní stát tvoří. S principem transparentnosti úzce souvisí právo na informace, což je základní lidské právo, který je nutné v demokratické společnosti plně respektovat. Pro fungování společnosti jako celku je nutností, aby stát fungoval na určitém mechanismu, kde jsou veškeré procesy transparentní.²³

3.2 Transparentnost a veřejné zakázky

Ačkoliv je termín „veřejná zakázka“ velmi často v praxi používán, jeho definice není z teoretického hlediska vůbec triviální záležitostí. Všeobecně je možné identifikovat dva základní přístupy k veřejným zakázkám, a to je přístup právní a přístup ekonomický.²⁴ Z ekonomického hlediska je velmi často tento termín zaměňován s pojmem „veřejný projekt“, což lze definovat jako systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má charakter investiční akce. Výsledek veřejného projektu má z věcného hlediska podobu nehmotného či materiálního produktu, který naplňuje předem stanovené společenské cíle.

O těchto cílech je poté rozhodováno v rámci procesu veřejné volby. Veřejný projekt lze tudíž dle Maaytové (2015) považovat za budoucí zamýšlenou akci, která je však časově omezena. Veřejný projekt a veřejná zakázka nejsou však v žádném případě synonyma, což je důležité zmínit.

²² ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY. 2009. Rozsudek NS ze dne 7. května 2009, sp. zn. 1 As 29/2009-59. *Zákony* [online] [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2009/1701/judikat-nss-7-As-12-2009-GNSS20091873/>

²³ KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3, s. 455.

²⁴ MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 9788024755618, s. 70.

3.2.1 Definice veřejných zakázek

Prostřednictvím veřejných zakázek dochází k výdeji určité části veřejných prostředků. Veřejnou zakázku je možné z ekonomického hlediska definovat jako případ, kdy veřejný projekt není realizován veřejným sektorem, avšak za určitou úplatu jej realizuje subjekt z jiného, nikoliv veřejného sektoru.²⁵ Z právního hlediska je však vymezení veřejné zakázky poněkud odlišné – za veřejnou zakázku lze vnímat smlouvu, jejíž uzavření je řízeno zákonem, který veřejnou zakázku taktéž i definuje, a to jako zakázku na dodávky, služby a na stavební práce, koncese služby či koncese stavební práce, které jsou realizovány dle úplatné smlouvy písemně uzavřené jedním či více zadavateli a jedním či více zhotoviteli, dodavateli nebo poskytovateli služeb. Klíčové pro posouzení toho, zda jde či nejde o veřejnou zakázku, je dle Maaytové pojem „zadavatel“. „*Postup při zadávání veřejných zakázek upravuje v současně době zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Zákon o zadávání veřejných zakázek implementuje sekundární legislativu EU (směrnice č. 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek, č. 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a č. 2014/23/EU o udělování koncesí). Postup pro uzavírání smluv v oblasti dopravní obslužnosti upravuje zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, který doplňuje přímo použitelný předpis EU (nařízení ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici, ve znění nařízení (EU) č. 2016/2338).*“²⁶ Smyslem všech právních předpisů, které upravují problematiku veřejných zakázek, je docílit svobodné a volné soutěže, a to mezi dodavateli veřejných zakázek, a zároveň také realizace nejvíce vhodné nabídky prostřednictvím transparentního způsobu, a to bez diskriminace jednotlivých uchazečů. Dozor nad samotným dodržováním pravidel pro zadávání veřejných zakázek je vykonáván tedy Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a to již od roku 1995.²⁷

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže²⁸ rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval dle zákona, v rámci správního řízení. Průběh správního řízení je řízeno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Správní řízení je tudíž

²⁵ MAAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 9788024755618, s. 70.

²⁶ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018e. Veřejné zakázky. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>

²⁷ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018e. Veřejné zakázky. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>

²⁸ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018e. Veřejné zakázky. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>

zahájeno na návrh dodavatele či z moci úřední. Oblast veřejných zakázek je významná proto, že je spojována s odpovědností za efektivní vynakládání finančních prostředků v rámci veřejného sektoru. Institutem veřejných zakázek proteče každý rok obrovské množství peněžních prostředků, které jsou však mnohdy vynakládány zcela neúčelným způsobem. Hlavní zásady, které se vztahují k zadávání veřejných zakázek, jsou definovány v § 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek²⁹:

- zadavatel musí dodržovat zásady přiměřenosti a transparentnosti,
- ve vztahu k dodavatelům zadavatel musí dodržovat také i zásadu rovného zacházení a také zákaz diskriminace,
- zadavatel nesmí omezit účast v rámci zadávacího řízení dodavatelům, kteří mají sídlo v některém z členských států Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru či Švýcarské konfederaci, či v jiné zemi, která má s Českem či s Evropskou unií uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup k dodavatelům z těchto zemí k dané veřejné zakázce.

Zásada transparentnosti při zadávání veřejných zakázek má dva základní aspekty. První aspekt souvisí s tím, že stupeň zveřejnění zaručuje v praxi otevření trhu hospodářské soutěži, čehož je docíleno díky povinnosti oznámení o zahájení zadávacího řízení zveřejnit, což zajistí účast řadě dodavatelů, kteří mají tak snadnější přístup k informacím týkajícím se veřejných zakázek. Jako druhý aspekt lze zmínit fakt, že je zapotřebí zajistit kontrolu nestrannosti, a to během zadávacího řízení. Pod termínem „transparentní“ je zde tudíž myšlena veřejnost zakázky a taktéž i veřejnost jejího zadávání, což podléhá veřejné kontrole, ke které může dojít během zadávacího řízení i po jeho ukončení. Zásada transparentnosti v tomto případě tudíž neslouží jen jako určitá forma záruky, že přístup k výběrovému řízení není omezen, avšak taktéž i záruka toho, že je možné celé výběrové řízení přezkoumat a jednotlivé činnosti a postupy patřičně kontrolovat. Za výhody transparentnosti v rámci veřejných zakázek lze považovat zpracování mnohem kvalitnějších podmínek, které odpovídají definovaným potřebám, růst efektivnosti v rámci vynakládání veřejných prostředků (prostřednictvím růstu konkurence, úsporami veřejných prostředků, růstem kvality plnění), zvýšení důvěryhodnosti pro investory, posilování

²⁹ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek: Zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů ČR*. 2016.

předpokladů, které jsou nutné pro dlouhodobě udržitelný rozvoj, snižování transakčních nákladů soukromých subjektů, které jim vzhledem k účasti na soutěži vznikají, pokles sporných rozhodnutí, které vznikají vlivem nedbalosti, nedostatečné odbornosti nebo podjatosti, a v neposlední řadě zvýšení důvěryhodnosti a legitimacy veřejných představitelů.³⁰

3.2.2 Průběh výběrového řízení

Proces zadávání veřejné zakázky a celkově průběh výběrového řízení se v praxi odlišuje dle předmětu veřejné zakázky a taktéž i velikosti nákladů, které jsou s tímto procesem spojeny. Je nutné zmínit, že zadávání veřejné zakázky s sebou přináší povinnost, která má podobu nutnosti uveřejnit informace široké veřejnosti, a to na dostupném místě (např. portál „Věstník veřejných zakázek“), a prezentovat také profil zadavatele. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR³¹ vypracovalo metodiku pro oblast zadávání veřejných zakázek pro programové období 2014 – 2020. Dle této metodiky existují dva druhy výběrových řízení – zadavatel může zadat veřejnou zakázku v rámci otevřené výzvy či v rámci uzavřené výzvy, což platí pro veřejné zakázky malého rozsahu. V rámci otevřené výzvy zadavatel úmysl zadat veřejné zakázku v tomto výběrovém řízení oznamuje neomezenému počtu dodavatelů, přičemž oznámení otevření výzvy lze vnímat jako výzvu k podání nabídek ze strany dodavatelů. Zadavatel uveřejní oznámení výběrového řízení po celou dobu trvání lhůty, která je určena pro podání nabídek, a to na profilu zadavatele, v rámci národního elektronického nástroje nebo na internetových stránkách daného Programu. V případě uzavřené výzvy musí zadavatel vyzvat k podání nabídky min. 3 dodavatele, přičemž zadavatel vyzve pouze takové dodavatele, o kterých je si vědom toho, že jsou plně způsobilí poskytnout požadované plnění. Je nutné zmínit, že zadavatel nesmí opakovaně vyzývat stejný okruh dodavatelů, pokud to není odůvodněno daným předmětem plnění veřejné zakázky. Nedílnou součástí oznámení o zahájení výběrového řízení jsou základní informace, které se k veřejné zakázce a k výběrovému řízení vztahují (např. identifikační údaje zadavatele, název zakázky, druh zakázky, lhůta stanovená pro podání

³⁰ JURČÍK, R. a kol. *Průvodce zadáváním veřejných zakázek: nové možnosti zhodnocení veřejných prostředků*. Praha: Otevřená společnost, 2009. ISBN 9788087110164, s. 32 – 33.

³¹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7d8292a7-feac-4d2a-ba79-8232a14e614f/MP-zakazky-v4.pdf?ext=.pdf>

nabídky, doba a místo plnění veřejné zakázky či požadavek, který souvisí se způsobem zpracování nabídkové ceny, aj.). „*Lhůtu pro podání nabídek stanoví zadavatel vždy s ohledem na předmět zakázky v oznámení výběrového řízení stanovením konce lhůty pro podání nabídek. Lhůta stanovená podle tohoto metodického pokynu počíná dnem, uveřejnění oznámení o zahájení výběrového řízení nebo odeslání výzvy k podání nabídky. Lhůta pro podání nabídek nesmí být u zakázek malého rozsahu kratší než 10 dnů a u zakázek vyšší hodnoty kratší než 15 dnů a kratší než 30 dnů v případě zakázek, jejichž předpokládaná hodnota dosáhne nejméně hodnoty nadlimitní sektorové veřejné zakázky podle nařízení vlády č. 172/2016 Sb.*“³² Dodavatel je oprávněn požadovat po zadavateli písemné vysvětlení zadávacích podmínek. Je nutné zmínit, že zadávací podmínky, které jsou uvedeny v zadávací dokumentaci, může zadavatel změnit či doplňovat, a to před uplynutím lhůty nabídek. Otevření, posouzení a vyhodnocení nabídek je realizováno zadavatelem, jinou osobou, která je zadavatelem pověřena či komisí, která je jmenována zadavatelem. K otevírání, posouzení a vyhodnocení nabídek je nutné vypracovat protokol, který obsahuje rozhodné skutečnosti, které souvisí s posouzením a vyhodnocením nabídek. Zadavatel má povinnost k uzavření smlouvy vybrat takového účastníka výběrového řízení, jehož nabídka je označena jako ekonomicky nejvýhodnější dle výsledku hodnocení nabídek či výsledku získaného z elektronické aukce (pokud zde byla použita). Smlouva musí být pot uzavřena vždy ve shodě s vybranou nabídkou a se zadávacími podmínkami. V praxi se může stát, že vybraný účastník uzavřít smlouvu odmítne či nedokáže zadavateli poskytnout dostatečnou míru součinnosti při jejím uzavírání. Pokud tato situace nastane, může poté zadavatel k uzavření smlouvy vyzvat dalšího účastníka příslušného výběrového řízení. Zadavatel neumožňuje tzv. podstatnou změnu závazku ve smlouvě, kterou na plnění zakázky uzavřel. Zadavatel má také oprávnění příslušné výběrové řízení zrušit, a to nejpozději však do uzavření smlouvy. Je nutné zmínit, že o výsledku výběrového řízení je zapotřebí informovat všechny účastníky výběrového řízení, a to co nejdříve je to možné. Oznámení o výsledku výběrového řízení obsahuje informace, jako jsou např. identifikační údaje účastníků, jejichž nabídka byla v rámci výběrového řízení hodnocena, dále výsledek hodnocení všech nabídek, ze kterého musí být patrné pořadí jednotlivých nabídek.³³

³² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7d8292a7-feac-4d2a-ba79-8232a14e614f/MP-zakazky-v4.pdf?ext=.pdf>

³³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7d8292a7-feac-4d2a-ba79-8232a14e614f/MP-zakazky-v4.pdf?ext=.pdf>

3.2.3 Kontrola výběrových řízení

Veřejné subjekty v jejich počínání kontrolují specializované úřady, u kterých by bylo na místě očekávání, že jednají nestranně a důrazně. V České republice je to ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Tento úřad je pak po právní stránce pod dohledem správního soudnictví v případě, že jeho úkony vyvolají pochybnosti a někdo z oprávněných účastníků se obrátí na soud. Kontrolní činnost ÚOHS je vymezena v ustanovení §112 a násl. ZVZ a v zákonu č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu na ochranu hospodářské soutěže. Přestože ÚOHS může řízení zahájit i z úřední povinnosti, v praxi bývá přezkum zahájen buď na základě návrhu dodavatele, který v soutěži o zakázku neuspěl, nebo na základě podnětu kterékoliv jiné osoby. Základní rozdíl v obou řízeních je ten, že podání návrhu dodavatele musí předcházet námitkové řízení u zadavatele a zahájení řízení u ÚOHS je podmíněno složením poměrně vysoké kauce ve výši 1% z nabídkové ceny navrhovatele. Přezkum podnětu sice žádné poplatkové povinnosti nepodléhá, ale ÚOHS není povinen samotné přezkumné řízení zahájit, pouze zváží, zda na základě podnětu zahájí či nezahájí řízení z úřední povinnosti. Ale ani sebelepší zákon, který zabraňuje protikorupčnímu jednání, nemůže dnes zabránit manipulacím v oblasti veřejných zakázek. Dosti velkou ambicí všech těchto zákonů je co nejvíce minimalizovat množství příležitostí, které následně ke korupci vedou.³⁴ Vedle toho tematiku veřejných zakázek neformálně a obecně kontrolují některé nezávislé subjekty jako Transparency International, Růžový panter apod.

Transparency International sestavila seznam několika standardů, které mají zvyšovat transparentnost veřejného zadávání. Tyto minimální standardy se vztahují na všechny typy veřejných zakázek. Zadavatelé veřejných zakázek by tedy měli akceptovat etický kodex, který zavazuje zadavatele k dodržování velmi přísné protikorupční politiky, umožnit přístup do řízení o zadávání veřejných zakázek pouze společnostem, které tento etický kodex přijaly, vést tzv. černou listinu soutěžitelů, kteří byli prokazatelně zapojeni v minulosti do korupčních politik, v rámci procesu zadávání veřejné zakázky využívat tzv. pakt integrity, zadávat všechny veřejné zakázky, které přesahují definovanou minimální cenu stanovenou dle zákona, dle soutěžních principů, poskytnout jednotlivým stranám a široké veřejnosti dostatek informací, které se týkají procesu zadávání veřejné zakázky.

³⁴ JURČÍK, R. a kol. *Průvodce zadáváním veřejných zakázek: nové možnosti zhodnocení veřejných prostředků*. Praha: Otevřená společnost, 2009. ISBN 9788087110164, s. 32.

V této souvislosti je vhodné dle autora dále zmínit, že zadavatelé veřejných zakázek by měli vždy zajistit proces zadávání veřejné zakázky proti únikům informací a zároveň také soutěžitelům ponechat dostatečné množství času na přípravu podkladů. Důležité je i zajištění účinné a nezávislé interní a externí kontroly veřejných zakázek. ³⁴ „Zadavatel je povinen uchovávat dokumentaci o zakázce a záznamy o elektronických úkonech související se zadáním zakázky. Dokumentací o zakázce se rozumí souhrn všech dokumentů v listinné či elektronické podobě, jejichž pořízení v průběhu výběrového řízení, popř. po jeho ukončení vyžaduje tento metodický pokyn, včetně nabídek jednotlivých účastníků.“ ³⁵ Při kontrole výběrového řízení jsou dle Ministerstva pro místní rozvoj ČR vyžadovány tyto dokumenty – zadávací podmínky, nabídky účastníků, protokol o otevírání obálek, posouzení a hodnocení nabídek, smlouva, která je s dodavatelem uzavřena, oznámení o výsledku výběrového řízení, oznámení o vyloučení účastníka, vysvětlení zadávacích podmínek a v neposlední řadě i jmenování pověřené osoby či komise. ³⁶ Pokud veřejná zakázka nedosahuje hodnoty 400 000 Kč bez DPH či 500 000 Kč, pokud je zakázka zadávána příjemcem, který není zadavatelem dle § 4 odst. 1 až 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“) a zároveň dotace, která je na tuto zakázku poskytována, není vyšší jak 50 %, je nutné zkontrolovat předložené účetní doklady. Řídící orgán provede posouzení zadávacích podmínek, a to ještě před samotným zahájením zadávacího či výběrového řízení dle Ministerstva pro místní rozvoj ČR v těchto případech³⁷:

- min. u 30 % zadávacích řízení na tzv. nadlimitní veřejné zakázky, které jsou zadávané v rámci zadávacího řízení dle zákona,
- min. u 30 % výběrových řízení na zakázky vyšší hodnoty, jejichž předpokládaná hodnota dosahuje min. hodnoty nadlimitní sektorové veřejné zakázky dle nařízení vlády č. 172/2016 Sb.

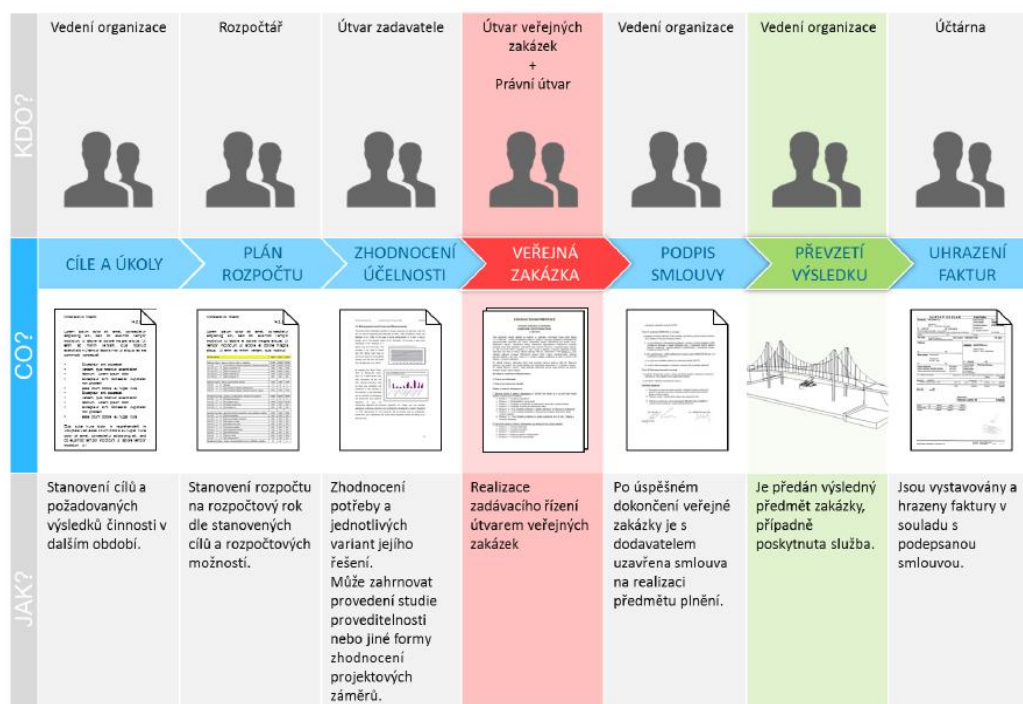
³⁵ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7d8292a7-feac-4d2a-ba79-8232a14e614f/MP-zakazky-v4.pdf?ext=.pdf>

³⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7d8292a7-feac-4d2a-ba79-8232a14e614f/MP-zakazky-v4.pdf?ext=.pdf>

³⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7d8292a7-feac-4d2a-ba79-8232a14e614f/MP-zakazky-v4.pdf?ext=.pdf>

Schéma veřejné zakázky z pohledu veřejného nakupování je uvedeno na Obr 2.

Obrázek 2 Veřejná zakázka z pohledu veřejného nakupování



Zdroj: VYHNÁNEK, T. 2015. *Veřejné nakupování v ČR - kontrola. MF ČR [online]. [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/smart-governance/aplikace-principu-3e/kontrola-verejnych-zakazek--overovani-do-22948>*

V rámci veřejného nakupování je uplatňováno hned několik důležitých principů, a to je hospodárnost, účelnost, efektivnost, transparentnost, rovné zacházení, zákaz diskriminace a přiměřenost.³⁸ Pro zhodnocení plnění principu účelnosti v praxi je zapotřebí vědět, zda veřejná zakázka slouží k naplnění jasně definovaného účelu a zda se tento účel nachází v souladu s cíli dané organizace. Dále je nutné taktéž zmínit princip hospodárného nakládání s veřejnými prostředky, kdy jsou zdroje k dispozici ve správnou dobu, v odpovídajícím množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu. V tomto případě je podstatný celkový výsledek veřejné zakázky. Dalším principem je efektivní nakládání s veřejnými prostředky, kdy je dosaženo co nejlepšího vztahu mezi vynaloženými prostředky a dosaženým výsledkem. Podstatné je tedy to, zda dodané zboží či služba přispěly k naplnění účelu v míře, která odpovídá vynaloženým prostředkům. V této souvislosti je nutné zmínit se také o tzv. check listech (kontrolní listy), které slouží

³⁸ VYHNÁNEK, T. 2015. *Veřejné nakupování v ČR - kontrola. MF ČR [online]. [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/smart-governance/aplikace-principu-3e/kontrola-verejnych-zakazek--overovani-do-22948>*

jako systémový předpoklad pro sjednocení přístupu v oblasti kontroly veřejných zakázek. Díky těmto kontrolním listům je usnadněna a také zrychlena práce auditorů. Na Obr 3 je znázorněn check list pro veřejné zakázky.

Obrázek 3 Check list – veřejné zakázky



Zdroj: VYHNÁNEK, T. 2015. *Veřejné nakupování v ČR - kontrola. MF ČR [online]. [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/smart-governance/aplikace-principu-3e/kontrola-verejnych-zakazek--overovani-do-22948>*

3.3 Problematika korupce v ČR

Od 1. ledna 2010 nabyl na území České republiky účinnosti nový trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb. Stejně jako jeho předchůdce nezná pojem korupce, ale přesto korupční jednání postihuje, a to zejména ve 3. dílu X. hlavy zvláštní části, kde jsou pod paragrafy 331 až 334 obsaženy trestné činy úplatkářství. Tato ustanovení byla do značné míry převzata z předcházejícího trestního kodexu, nicméně doznala určitých změn, kdy za zřejmě nejvýznamnější z nich lze považovat zrušení zvláštního ustanovení o účinné lítosti. Další podstatnou změnou je pak rozšíření základní skutkové podstaty trestných činů poskytnutí úplatku a podplácení o postih korupce v soukromém sektoru, a to prostřednictvím další objektivní stránky, kdy je úplatek nabízen či přijímán v souvislosti s podnikáním. Některé druhy aktivního a pasivního úplatkářství nelze stíhat jako trestné činy dle 3. dílu X. hlavy zvláštní části, protože se na ně vztahují speciální skutkové podstaty. Jedná se zejména o trestné činy pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži dle § 257 a pletichy při veřejné dražbě dle § 258 TZ. S těmito trestnými činy úzce souvisí také sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné

dražbě dle § 256 TZ. Vzhledem k tomu, že se jedná o ustanovení, která jsou v poměru speciality k ustanovením § 331 až 333, je jejich jednočinný souběh s trestnými činy úplatkářství vyloučen.

V úvahách o problematice korupce je transparentnost bezvýhradně považována za klíčový nástroj účinné prevence korupčního jednání. Většina odborníků se přitom shoduje, že míra transparentnosti obecně a zejména ve veřejném sektoru významně ovlivňuje míru korupce ve společnosti. Obecně se transparentností v souvislosti s činnostmi veřejného sektoru rozumí průhlednost rozhodovacích procesů, tedy že dotčené osoby či subjekty mají v reálném čase přístup k relevantním informacím. Koncept transparentnosti v sobě zahrnuje princip rovného a neomezeného přístupu ke všem podstatným informacím o veřejném rozhodování. Kromě kulturních a také ekonomických vlivů jsou zcela patrné i ekonomické problémy, které vznikají vlivem ohrožení hospodářské soutěže v zemi.³⁹ Pro pochopení role transparentnosti v prevenci korupce při zadávání veřejných zakázek je třeba zmínit zejména ekonomické a sociální hledisko významu transparentnosti pro míru korupce. Z ekonomického pohledu se aktéři chovají racionálně a zvažují rizika a náklady na korupční transakce. Korupce je nelegálním aktem a bezproblémové plnění korupční dohody musí probíhat v tajnosti. Vyšší nároky na transparentnost rozhodování nutí korupční aktéry, aby vynakládali vyšší náklady na utajení korupce. V případě korupce se do centra pozornosti dostává soukromý zájem, a to na úkor veřejného zájmu. Pokud je v zemi protikorupční politika špatně nastavena a není dostatečně efektivní, dochází ke vzniku organizované činnosti zájmových skupin, které posléze na svoji stranu získávají činitele z oblasti veřejné sféry. Lze konstatovat, že korupční jednání je již v řadě zemí, společnostech a kulturách dokonce i normou. Korupce je tak mnohdy vyžadována okolnostmi a společnost si na ni jednoduše zvykla. Problematika korupce je v současné době v České republice hojně diskutovaným a skloňovaným tématem, a to nejenom politiky, ale především i médií, analytiky a taktéž i samotnými občany. „*Mezinárodní sekretariát Transparency International v lednu 2018 zveřejnil Index vnímání korupce za rok 2017. Česká republika se po loňském propadu o 1 bod nyní posunula o 2 body nahoru na celkových 57 bodů ze 100 možných (ze 47. místa na 42. příčku, o kterou se dělí se Španělskem, Kypr a Dominikou). Na průměr Evropské unie (65 bodů) ale stále Česko*

³⁹ PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 9788086861944, s. 15.

ztrácí. Výsledek spíše, než nástup pozitivního trendu, odráží setrvalý stav vnímání korupce v minulém roce. Pro skutečné zlepšení je třeba učinit několik nepopulárních, leč jednoduchých kroků.“ ⁴⁰ Dle Transparency International⁴¹ je nutné dnes brát v potaz mnohem širší zahraniční kontext a dopad významnosti indexu na podnikatelskou sféru, protože právě to vypovídá o tom, jak je rizikovost Česka hodnocena ze strany zahraničních obchodních partnerů. Řada zemí západní Evropy je stále krok před Českou republikou, a to primárně z pohledu možných postihů korupčního jednání. Hodnota indexu má negativní dopad na tuzemský podnikový sektor, který se pokouší vstoupit na zahraniční trh. I z tohoto důvodu by měly firmy působící v České republice věnovat pozornost taktéž i zavedení a posléze dodržování protikorupčních opatření. Ať jde již o vzájemné propojení ekonomické a politické moci či absenci určitých legislativních opatření v zemi a jejich aplikace v rozporu s principem transparentnosti, jedno je jasné – tyto negativní trendy v Česku posilují.

⁴⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2018. ČR získala v Indexu vnímání korupce za rok 2017 o dva body více než loni. Do evropského průměru má však stále daleko a čelí velkým rizikům. *Transparency* [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2017/>

⁴¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2018. ČR získala v Indexu vnímání korupce za rok 2017 o dva body více než loni. Do evropského průměru má však stále daleko a čelí velkým rizikům. *Transparency* [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2017/>

4 Analýza transparentnosti veřejných zakázek v ČR

V rámci problematiky zkoumání transparentnosti, kterou se auto ve své praxi mimo jiné zabývá, je součástí této práce nástin možných nedostatků v zadávacích procesech, se kterými je možno se setkat a u některých z nich též navrhnout úpravy na jejich možné odstranění. K dosažení těchto cílů jsou v rámci této práce použity metody studia praktických parametrů soudních rozhodnutí, rozsudků příslušných soudů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. V této práci jsou porovnány jednotlivé dostupné zdroje informací, které poskytují ucelený pohled na právní výklad problematiky.

Veřejné zakázky lze vnímat z ekonomického hlediska jako účelnou alokaci finančních zdrojů, která je realizována dle veřejné soutěže. Veřejné zakázky v České republice zajišťují primárně z věcného a materiálního hlediska provoz a taktéž i fungování orgánů veřejné správy prostřednictvím činností, které si veřejné orgány však nedokážou zajistit vlastními silami a vlastními zdroji. Účelnost alokace spočívá primárně v tom, že finanční zdroje jsou použity ekonomicky, a to ve smyslu kritérií efektivity, účelnosti, hospodárnosti, transparentnosti a přiměřenosti. Z ekonomického hlediska je možné veřejnou zakázku vnímat jako jednu z možností obstarání výstupů veřejným sektorem. V České republice zastává klíčovou roli při ochraně hospodářské soutěže Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který není orientován pouze na oblast veřejných zakázek, avšak dohlíží celkově na hospodářskou soutěž v zemi. V případě veřejných zakázek Úřad kontroluje jak správné zadávání veřejných zakázek, tak i veřejnou podporu. Je nutné zmínit, že jedním z hlavních a klíčových principů při zadávání veřejných zakázek je transparentnost. *„Pravidla stanovená zadávání veřejných zakázek platí nejen pro státní orgány, ale také pro orgány územní samosprávy. Základem těchto pravidel je, že se má jednat o efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků při současném dodržování principů transparentnosti a nediskriminace. V reálném životě však tato významná činnost veřejné správy trpí značnými neduhy a vynutit výše uvedené principy bývá obtížné. U veřejných zakázek se střetávají velmi odlišné zájmy veřejných a soukromých subjektů a zároveň je ve hře velké množství veřejných peněz, což vytváří silné korupční příležitosti. Kvůli odlišným zájmům zadavatelů a uchazečů je pokušení ovlivňovat výsledky soutěží vysoké a vzniká prostor pro manipulace, obcházení pravidel či zneužívání*

pravomocí.“⁴² Je nutné zmínit, že veřejné zakázky patří mezi citlivou oblast celosvětově a žádnému státu se doposud nepodařilo se pokusům v oblasti manipulace s veřejnými zakázkami vyhnout. I v České republice jsou manipulace při rozdělování veřejných zakázek dosti rozšířený jevem, který lze vnímat již jako systémové problém. V rámci následující části je pozornost orientována na průběh zadávání veřejných zakázek v České republice, a to včetně prezentace nejčastějších pochybení, ke kterým při zadávání veřejných zakázek z pohledu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dochází, a to včetně identifikace možných trestněprávních dopadů.

4.1 Kontrola ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Působnost Úřadu při ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) je vymezena zákonem č. 273/1996 Sb., ve znění zákona č. 187/1999 Sb. Tomuto úřadu přísluší vytvářet podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonávat dohled při zadávání veřejných zakázek a veřejné podpory. Významnou prioritou je zajištění transparentnosti rozhodovací činnosti, jedním z kroků tímto směrem je zveřejňování všech pravomocných rozhodnutí ve Sbírkách rozhodnutí a na internetových stránkách (www.uohs.cz).

ÚOHS jako orgán dohledu vykonává dle ZVZ dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěží o návrh. Řízení před ÚOHS je významným nástrojem, jak kontrolovat zadávání veřejných zakázek. Jeho pravomocí je vydávání předběžných opatření, rozhodování o tom, zda zadavatel postupoval při zadávání v souladu se ZVZ, v případě porušení zákona ukládání nápravných opatření a dále kontrola úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. ÚOHS také projednává správní delikty podle ZVZ a ukládá sankce za jejich spáchání. Snahou správního řízení ÚOHS, je posílení transparentnosti a nediskriminace uchazečů o veřejnou zakázku, tzn., aby zadávací řízení bylo průhledné a bez zvýhodňování některých dodavatelů. Úřad přezkoumává dokumentaci veřejných zakázek dle podnětů fyzických a právnických osob. Pokud však nabyde pochybnosti v souvislosti s úkony zadavatele, může správní řízení zahájit z moci úřední. Přezkum u ÚOHS by měl být co nejrychlejší a nejefektivnější a musí být prováděn nezávisle a takovým způsobem, aby byla zabezpečena práva a oprávněné zájmy dodavatelů, např. pomocí vydání předběžného

⁴² TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2005. VEŘEJNÉ ZAKÁZKY V ČESKÉ REPUBLICE: KORUPCE NEBO TRANSPARENTNOST?. *Transparency*[online]. [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/vz_studie_text.pdf

opatření. Ode dne 1. července 2017 je činnost Úřadu v oblasti výkonu dozoru nad zadáváním veřejných zakázek nově regulována též zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Přijetím tohoto zákona má být zajištěna především jednotnost a komplexnost základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob (dosud byla právní úprava trestání správních deliktů, obsažená pro případ dozoru nad zadáváním veřejných zakázek především v ZZVZ a zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, pokládána za neúplnou).

Z pohledu oblastí trhů dotčených v průběhu roku 2016 v rámci veřejných zakázek šetřených před Úřadem se jednalo nejčastěji (a již tradičně) o veřejné zakázky zadávané v oblasti stavebnictví a IT. Často jsou rovněž přezkoumávány veřejné zakázky v oblasti vzdělávání a zdravotnictví. V menším počtu jsou přezkoumávány veřejné zakázky v oblasti administrativy a auditní činnosti. Co se týče kategorie zadavatelů, jimiž zadávané zakázky jsou nejčastěji předmětem přezkumu, jedná se nejvíce o města a obce, zdravotnické organizace a ministerstva.

Mezi nejčastější pochybení zadavatelů stále spadá:

§ Nepřiměřené (diskriminační) nastavení kvalifikačních předpokladů.

§ Neoprávněné zrušení zadávacího řízení zadavatelem.

§ Neurčité a/nebo nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek, případně nepřiměřenost zadávacích podmínek vymezených zadavatelem.

§ Nesprávné posouzení a hodnocení nabídek, zejména v souvislosti s mimořádně nízkou nabídkovou cenou a stanovením subjektivních hodnotících kritérií zadavatelem.

§ Nesprávný postup zadavatele, kdy tento nevyloučí z účasti v zadávacím řízení dodavatele, jehož nabídka nebyla v souladu se zákonem nebo s požadavky zadavatele.

§ Porušení uveřejňovacích povinností.

§ Zadání veřejné zakázky zcela mimo režim zákona o veřejných zakázkách (ač byl zadavatel podle zákona povinen postupovat).

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má možnost vyslovit neúčinnost smlouvy, která byla uzavřena v hrubém rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Zákaz plnění ze smlouvy, kterou ÚOHS prohlásí za neúčinnou, bude ukládán v případě, že zadavatel zadá veřejnou zakázku bez oznámení zadávacího řízení (ačkoliv je povinen oznámení uveřejnit)

anebo nedodrží zákaz uzavření smlouvy a současně je v jeho postupu zjištěno další porušení zákona, které podstatně ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

V níže uvedeném přehledu jsou uvedeny případy, kdy ÚHOZ rozhodoval o porušení transparentnosti ve smyslu § 6 ZZVZ:

Případ č. 1)

ČVUT – Zpracování projektové dokumentace na rekonstrukci budovy B, Thákurova 7, Praha 6

Zadavatel: České vysoké učení technické v Praze

Spisová značka: S0323/2017

Datum nabytí právní moci: 2. 2. 2017 (potvrzeno R0206/2017)

Nápravné opatření: zrušení úkonů zadavatele spojených s hodnocením nabídek

Rozhodováno podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Popis případu: Ve správním řízení Úřad proto rozhodl mimo jiné o tom, že zadavatel nedodržel při zadávání dotčené veřejné zakázky zásadu transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 ZZVZ ve spojení s § 119 odst. 1 ZZVZ tím, že nehodnotil nabídku navrhovatele s odůvodněním, že tato nabídka je neúplná, když v ní není obsažen člen týmu – odborník na rozpočty – ačkoli výše uvedený účastník zadávacího řízení nebyl vyloučen, čímž mohl být ovlivněn výběr dodavatele.

Úřad dále rozhodl, že zadavatel nedodržel pravidlo pro zadání veřejné zakázky stanovené v § 119 odst. 2 písm. d) bod 1 a 2 ZZVZ ve spojení se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 ZZVZ tím, že v dokumentu *Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek* neuvedl popis hodnocení, z něhož by byly zřejmé hodnocené údaje z nabídek odpovídající kritériím hodnocení a popis hodnocení údajů z nabídek. Protože výše uvedenými jednáními zadavatele mohl být ovlivněn výběr dodavatele a v zadávacím řízení ještě nedošlo k uzavření smlouvy, Úřad uložil svým rozhodnutím mimo jiné nápravné opatření v podobě zrušení úkonů zadavatele spojených s hodnocením nabídek zaznamenaném ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek a současně zrušil i všechny následující úkony zadavatele včetně rozhodnutí o výběru dodavatele.

Případ č. 2)

Modernizace letiště České Budějovice, 2. etapa – úsporná varianta – II. fáze

Zadavatel: Jihočeský kraj

Spisová značka: S0140/2017

Datum nabytí právní moci: 8. 8. 2017 (potvrzeno R0099/2017)

Nápravné opatření: zrušení konkrétních úkonů zadavatele

Rozhodováno podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Popis případu: Předmětem šetření Úřadu byla v tomto případě otázka, zda zadavatel postupoval v souladu s § 59 odst. 4 ZVZ, v návaznosti na § 6 odst. 1 ZVZ, když navrhovateli neumožnil písemně objasnit předložené informace či doklady nebo předložit další informace či doklady prokazující splnění technického kvalifikačního předpokladu podle § 56 odst. 3 písm. a) ZVZ a následně jej vyloučil z účasti v zadávacím řízení postupem podle § 60 odst. 1 ZVZ.

Příklady z oblasti druhostupňového rozhodování:

Příklad č. 3)

Výběr dopravce k zajištění dopravní obslužnosti města Třebíče a vybraných okolních obcí

Zadavatel: Město Třebíč

Spisová značka: R0016/2017/VZ

Datum nabytí právní moci: 24. 3. 2017

Pokuta: 1 500 000 Kč

Rozhodnuto podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Popis případu: Úřad ve správním řízení zahájeném z moci úřední přezkoumával v návaznosti na obdržené podněty postup zadavatele při stanovení zadávacích podmínek na nadlimitní veřejnou zakázku nazvanou *Výběr dopravce pro uzavření smlouvy o poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou linkovou autobusovou dopravou k zajištění dopravní obslužnosti města Třebíče a vybraných okolních obcí*. Úřad se v této souvislosti zabýval zejména tím, zda závazek dopravce k zajištění krytého parkovacího stání pro všechna používaná vozidla po celou dobu trvání smlouvy, zakotvený v bodě 5.8 závazného návrhu smlouvy na veřejnou zakázku, je odůvodněný a není s ohledem na okolnosti zadávacího řízení diskriminační. Při vlastním posouzení věci Úřad

vzal v úvahu především krátkou časovou prodlevu mezi předpokládaným ukončením zadávacího řízení a stanoveným datem zahájení plnění veřejné zakázky, průzkum mezi ostatními dopravci na trhu, jakož i obvyklost a opodstatněnost dotčeného požadavku na krytá parkovací stání, a dospěl k závěru, že se zadavatel stanovením této zadávací podmínky dopustil správního deliktu tím, že nedodržel zásadu zákazu diskriminace dle § 6 odst. 1 ZVZ, přičemž jeho postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Zadavatel se dopustil porušení zákona ve formě skryté diskriminace, neboť požadavek na krytá parkovací stání není legitimní ani přiměřený a současně diskriminuje takové dopravce, kteří krytými parkovacími stánkami v dostatečném rozsahu (a časovém předstihu) nedisponují, tedy v zásadě všechny potenciální dopravce s výjimkou stávajícího poskytovatele služeb, který jako jediný podal nabídku a stal se vybraným uchazečem, s nímž byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku. Výši uložené pokuty v částce 1,5 milionu korun odůvodnil Úřad zejména s akcentem na typovou závažnost správního deliktu a na preventivní funkci správního trestání, neboť pokuta byla přes svou významnou absolutní výši zadavateli uložena při samé spodní hranici zákonné sazby.

Příklad č. 4)

Instance	II.
Věc	Zdravotnické přístroje - část 10 – Mikrobiologie
Účastníci	Karlovarská krajská nemocnice a. s.
Typ správního řízení	Veřejná zakázka
Typ rozhodnutí	rozklad zamítnut a napadené rozhodnutí potvrzeno
Rok	2016
Datum nabytí právní moci	13. 11. 2017
Související rozhodnutí	S0631/16
č.j. Č. j.:	ÚOHS-R0291/2016/VZ-33142/2017/321/ZSř

V řízení o rozkladu ze dne 24. 11. 2016, doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne zadavatelem - Karlovarská krajská nemocnice a.s., IČO 26365804, se sídlem Bezručova 1190/19, 360 01 Karlovy Vary, proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0631/2016/VZ-45214/2016/553/JDl ze dne 9. 11. 2016, vydanému ve správním řízení zahájeném dne 27. 9. 2016 z moci úřední

ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů výše označeným zadavatelem, při zadávání veřejné zakázky s názvem „Zdravotnické přístroje - část 10 - Mikrobiologie“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno do Věstníku veřejných zakázek dne 18. 3. 2015, opravný formulář oznámení o veřejné zakázce byl do Věstníku veřejných zakázek odeslán dne 14. 4. 2015 a formulář „Oznámení o zadání zakázky“ byl ve Věstníku veřejných zakázek uveřejněn dne 10. 8. 2015 pod evidenčním číslem zakázky 507838, jsem dle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů na základě návrhu rozkladové komise jmenované dle § 152 odst. 3 téhož zákona rozhodl takto: Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0631/2016/VZ-45214/2016/553/JDI ze dne 9. 11. 2016 byl potvrzen a podaný rozklad zamítnut.

Dne 9. 11. 2016 vydal Úřad na základě posouzení všech rozhodných skutečností a podkladů ve věci rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0631/2016/VZ-45214/2016/553/JDI (dále jen „napadené rozhodnutí“). Ve výroku I. napadeného rozhodnutí Úřad konstatoval, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že při zadávání veřejné zakázky porušil zásadu zákazu diskriminace dle § 6 odst. 1 zákona v návaznosti na § 98 odst. 1 zákona tím, že nerozdělil předmět veřejné zakázky na části, a to na část dodávky spektrofotometru a na část dodávky anaerobního boxu, ačkoliv povaha předmětu plnění veřejné zakázky takové rozdělení připouštěla a zároveň rozdělení veřejné zakázky na části nebránila aplikaci § 13 odst. 3 zákona, přičemž tento jeho postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a zadavatel uzavřel s vybraným uchazečem na plnění veřejné zakázky smlouvu. Za zjištěný správní delikt uložil Úřad zadavateli ve výroku II. napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 100 000 Kč.

Výrok I. napadeného rozhodnutí odůvodnil Úřad ve světle příslušné judikatury tím, že zadavatel je z titulu působnosti zákona povinen v zadávacím řízení využít všechny možnosti, které mu zákon poskytuje, aby se nedopustil porušení zásady zákazu diskriminace dle § 6 zákona, potažmo omezení konkurenčního prostředí a narušení hospodářské soutěže. Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že nepopírá zadavatelem tvrzenou věcnou souvislost poptávaného plnění, současně však poukázal, že se v případě spektrofotometru a anaerobního boxu jedná o dvě technologicky samostatná zařízení, která není nutno poptávat dohromady, tím spíše ne za situace, kdy ani vybraný uchazeč nemohl realizovat veřejnou zakázku bez subdodávky.

K individuálním okolnostem případu Úřad v bodě 72. odůvodnění napadeného rozhodnutí v tomto smyslu osvětlil, že „ve vztahu k požadovanému hmotnostnímu spektrofotometru je na relevantním trhu velmi omezený okruh potenciálních dodavatelů, kteří současně nejsou schopni bez subdodávky dodat anaerobní box, je evidentní, že zadavatel při vymezení předmětu veřejné zakázky postupoval v rozporu se zásadou diskriminace. Je přitom zjevné, že právě s vědomím specifičnosti poptávaného plnění a z toho vyplývajícího omezeného okruhu dodavatelů, měl zadavatel při vymezení zadávacích podmínek veřejné zakázky dbát zvýšené opatrnosti, aby neomezil okruh potenciálních uchazečů a s tím související soutěžní prostředí, a postupoval tak v souladu se zásadou zákazu diskriminace stanovenou v § 6 odst. 1 zákona.“

4.1.1 Projekt Osvěta a transparentnost veřejných zadavatelů

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže využívá prostředky, které jsou čerpány ze Strukturálních fondů Evropské unie, primárně na růst kvality služeb, které jsou poskytovány veřejnosti, a to nejenom prostřednictvím zlepšování či modernizace technických prostředků, ale i prostřednictvím mnohem lepšího nastavení a řízení procesů. „Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se v rámci projektu *Osvěta a transparentnost veřejných zadavatelů financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu zaměřil na zvyšování povědomí zaměstnanců veřejné správy v oblasti zadávání veřejných zakázek a bid riggingu, tj. problematiky zakázaných kartelových dohod uzavíraných mezi účastníky zadávacích řízení v úmyslu ovlivnit výsledek zadávacího řízení. Během čtyř let proškolili experti Úřadu téměř tři tisíce zaměstnanců veřejných zadavatelů po celé České republice.*“⁴³ Tento projekt byl financován z prostředků Evropského sociálního fondu, a to prostřednictvím operačního programu „Lidské zdroje a zaměstnanost“ v letech 2011 – 2014. V rámci tohoto projektu byly realizovány odborné semináře, které byly určeny pro zaměstnance veřejné správy. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže⁴⁴ se prostřednictvím tohoto projektu zaměřil kromě pořádání odborných seminářů taktéž i na přezkoumání

⁴³ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018f. OSVĚTA A TRANSPARENTNOST VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu.html>

⁴⁴ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018f. OSVĚTA A TRANSPARENTNOST VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu.html>

dokumentace, která se týkala veřejných zakázek, a to dle podnětů fyzických a právnických osob. Pokud tedy Úřad získal pochybnosti v oblasti zákonnosti úkonů zadavatele, ihned zahájil správní řízení z moci úřední. Velmi často byl v rámci jednoho podnětu zpochybňován postup u více veřejných zakázek najednou a právě proto množství podaných podnětů neodpovídá počtu veřejných zakázek, které byly tedy zpochybněny a musely být následně prošetřeny – jejich počet je vyšší, než je počet podnětů, které byly podány.

4.1.2 Námitky proti úkonům zadavatele

Podmínky, za kterých je možné v praxi námitky proti úkonům zadavatele podat, upravuje § 241 zákona o zadávání veřejných zakázek. Námitku může podat dodavatel, kterému díky postupu zadavatele při zadávání nadlimitní či podlimitní veřejné zakázky, hrozí nebo vzniká újma. Námitky lze podat písemně a je možné je podat proti veškerým úkonům či opomenutím zadavatele v rámci zadávacího řízení, a to včetně stanovení zadávacích podmínek, dále proti volbě druhu zadávacího zařízení či režimu příslušné veřejné zakázky, nebo proti postupu zadavatele, který vede k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení v rozporu se zákonem. Námitky, které se týkají jiných úkonů či opomenutí zadavatele zadávacích podmínek, volba formy zadávacího zařízení, režimu veřejné zakázky a postup zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, může podat jen účastník zadávacího řízení, což je důležité podotknout. Námitka musí být dle zákona doručena do 15 dnů ode dne, kdy se stěžovatel dověděl o porušení zákona ze strany zadavatele. Námitky není možné podat po uzavření smlouvy či poté, co se soutěž o návrh již považuje za uzavřenou. Pokud je v rámci zadávacího řízení definována lhůta pro podání žádosti o účast, musí být námitky proti podmínkám, které souvisí s kvalifikací zadavatele, doručeny zadavateli nejpozději do skončení této lhůty. Je nutné zmínit, že účastník zadávacího řízení se může písemnou formou vzdát práva podat námitku až po vzniku práva námitku podat. Námitky musí disponovat náležitostmi, které jsou definovány zákonem – v námitce musí být zcela přesně a jasně uvedeno, kdo je podáván, v čem lze spatřit porušení zákona ze strany zadavatele a čeho se tudíž stěžovatel prostřednictvím podání námitky dovolává. Pokud se nejedná o námitky, na které je možné uplatnit lhůty dle § 242 odst. 2 až 5, musí být taktéž i uvedeno, kdy se stěžovatel o porušení zákona dozvěděl. Co se týče vyřízení námitky, zadavatel musí do 15 dnů od doručení námitky odeslat rozhodnutí o námitkách stěžovateli. V rozhodnutí je nutné uvést,

zda námitkám vyhovuje či je naopak odmítá. Součástí rozhodnutí musí být dle zákona taktéž i odůvodnění, ve kterém zadavatel podrobně a srozumitelně vyjádří svůj názor ke všem skutečnostem, které jsou uvedeny v námitkách. Pokud tedy zadavatel námitkám posléze vyhoví, v rozhodnutí musí sdělit, jaká opatření provede k nápravě. Pokud však naopak zadavatel nenajde důvody pro vyhovění námitky, námitky prostřednictvím rozhodnutí odmítne. Za odmítnutí se považuje taktéž i částečné vyhovění námitkám či realizace jiného opatření, které je nutné k nápravě. Zadavatel odmítne dále i námitky, které nejsou podány oprávněnou osobou, jsou podány opožděně či nesplňují náležitosti, které jsou definovány v § 244 zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud zadavatel nerozhodne o námitce ve lhůtě 15 dnů, platí, že námitku odmítl.⁴⁵

4.1.3 Správní delikty

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže realizuje v praxi dozor nad dodržováním pravidel, které jsou stanoveny zákonem o zadávání veřejných zakázek, a nad zadávacími podmínkami, které souvisí se zadáváním podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky. Zadavatel se dopouští přestupku tím, že *„nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou; stanoví zadávací podmínky v rozporu se zákonem a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou; nepořídí nebo neuchová dokumentaci o zadávacím řízení podle § 216 odst. 1 nebo 2, postupuje při vyřizování námitek v rozporu s § 245 odst. 1, 2, 3 nebo 4, nebo nesplní některou z povinností podle § 252 odst. 1, 3 nebo 4, § 254 odst. 5 nebo 6 nebo § 258 odst. 1“.*⁴⁶ Za přestupek dle § 268 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, je uložena pokuta ve výši 10 % z ceny veřejné zakázky, či 20 000 000 Kč, pokud není možné celkovou cenu veřejné zakázky přesně zjistit, nebo 20 000 000 Kč, pokud jde o přestupek

⁴⁵ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek: Zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů ČR*. 2016.

⁴⁶ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek: Zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů ČR*. 2016.

dle odst. 1 písm. d) nebo 1 000 000 Kč, pokud se jedná o přešupek dle odst. 1 písm. e).⁴⁷ Dodavatel se správního deliktu dopouští tím, že předloží k prokázání splnění kvalifikace informace či doklady, které jsou nepravdivé a neodpovídají tak skutečnosti, či měly, nebo mohly mít tedy vliv na posouzení celkové kvalifikace dodavatele v rámci zadávacího řízení či v řízení, které souviselo s žádostí o zápis nebo změnu do seznamu kvalifikovaných dodavatelů, či měly vliv na splnění podmínek pro vydání certifikátu. Za správní delikt Úřad pro ochranu hospodářské soutěže může poté dodavateli uložit pokutu až do výše 20 000 000,- Kč a zároveň taktéž i zákaz plnění veřejných zakázek na dobu 3 let. Termín „zákaz plnění veřejných zakázek“ znamená zákaz účasti v rámci zadávacího řízení a zákaz posléze taktéž i uzavřít smlouvu na plnění zakázek malého rozsahu. Doba 3 let začíná běžet dnem, kdy rozhodnutí, prostřednictvím kterého byl zákaz plnění veřejných zakázek uložen, nabyde tedy právní moci.⁴⁸

4.1.4 Tresty v oblasti veřejných zakázek

Ve vztahu k zadávání veřejných zakázek prioritně přicházejí v úvahu následující trestné činy upravené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*trestní zákoník*“):

- A. sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (dle ust. § 256 trestního zákoníku);
- B. pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (dle ust. § 257 trestního zákoníku);
- C. porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (dle ust. § 248 trestního zákoníku).⁴⁹

Lze si představit též spáchání trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, pokud má být předmět veřejné zakázky financován z evropských dotací. Dále si lze představit též spáchání trestného činu porušení povinností

⁴⁷ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek: Zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů ČR*. 2016.

⁴⁸ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018g. Zadávání veřejných zakázek a zakázané dohody dodavatelů. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-02]. Dostupné z: www.uohs.cz/download/Sekce_VZ/OTVEZ/Manual_OTVEZ.pdf

⁴⁹ KOTALÍK, F.. Trestné činy související se zadáváním veřejných zakázek. *Asociace pro veřejné zakázky* [online]. [cit. 2018-03-02]. Dostupné z: http://www.asociacevz.cz/attachments/article/1990/5_AVZ_Kotalik_Bohuslav_2016.pdf

při správě cizího majetku podle § 220 a § 221 trestního zákoníku nebo zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku. Obdobně jako v případě ÚOHS (v rámci dohledu nad zadáváním veřejných zakázek) platí oznamovací povinnost dle ust. § 8 trestního řádu také např. pro finanční úřady (v rámci správy daní a poplatků dle zvláštních právních předpisů). V případě finančních úřadů je běžnou praxí, že pokud příslušný finanční úřad v průběhu daňové kontroly dospěje k závěru, že zjištěné okolnosti naplňují skutkovou podstatu trestného činu (v daném případě se jedná o trestné činy daňové, poplatkové a devizové), oznámí tuto skutečnost příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.

A) Ke skutkové podstatě trestného činu sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě

Skutková podstata trestného činu (dále jen „TČ“) sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě ve smyslu ust. § 256 trestního zákoníku vyžaduje z hlediska subjektivní stránky úmyslné zavinění. Vyjma ust. § 256 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku může být skutková podstata naplněna všeobecným subjektem, tzn., že pachatelem může být kdokoliv. Nicméně je to prakticky vyloučeno jednak z důvodu dispozice s informacemi o veřejné zakázce a dále též z důvodu rozhodovacích pravomocí příslušného subjektu, resp. pachatele. Z hlediska naplnění skutkové podstaty tohoto trestného činu se v souvislosti se zadávacím řízením na veřejné zakázky může jednat zejména o následující úkony:

- a) příprava zadávacích podmínek veřejné zakázky (fáze přípravná);
- b) posuzování a hodnocení nabídek uchazečů (fáze výběrová).

V případě fáze ad a) může být naplněna objektivní stránka tohoto TČ např. jednáním spočívajícím v koordinovaném postupu pachatele s některým z uchazečů či zájemců o veřejnou zakázku v rámci přípravné fáze. Takto mohou být některému z uchazečů poskytnuty informace či předány jiné podklady o připravované veřejné zakázce, které nejsou veřejně přístupné, a to před samotným zahájením zadávacího řízení. Tímto dochází ke sjednání výhody tomuto „*upřednostněnému*“ uchazeči oproti ostatním uchazečům, neboť zvýhodněný uchazeč může zahájit přípravné práce na nabídce (popř. v určitých případech i na předmětu plnění) dříve, než ostatní uchazeči. V případě fáze ad b) se již jedná o činnosti, které jsou nutně spojené s porušením či obcházením zákona o veřejných zakázkách, kdy např. pachatel úmyslně ovlivní hodnocení nabídek dle

hodnotících kritérií apod. Shora uvedené příklady jsou jen demonstrativní a pouze poukazují na poměrně značný rozsah skutkové podstaty tohoto trestného činu, k jehož objasňování je nezbytná detailní znalost procesu zadávání veřejných zakázek.

B) Ke skutkové podstatě trestného činu pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži

Skutková podstata trestného činu pletichy při zadání veřejné zakázky (dle ust. § 257 trestního zákoníku) rovněž z hlediska subjektivní stránky vyžaduje úmyslné zavinění, se kterým je také spojeno omezení okruhu případů spadajících do působnosti orgánů činných v trestním řízení tak, jak bylo uvedeno shora v bodě A. Skutkovou podstatu tohoto trestného činu lze rozdělit z hlediska účelovosti jednání pachatele následovně:

- a) jednání pachatele sleduje za cíl zamezit účasti v zadávacím řízení jinému uchazeči nebo soutěžiteli (vzorec chování uvedený v ust. § 257 odst. 1 písm. a) a b) trestního zákoníku);
- b) jednání pachatele sleduje za cíl dosažení vlastního majetkového nebo jiného prospěchu v souvislosti s tím, že se pachatel zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži (vzorec chování uvedený v ust. § 257 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku);
- c) jednání pachatele sleduje za cíl zadat veřejnou zakázku za nepřiměřeně vysokou nebo jinak nevýhodnou cenu (vzorec chování uvedený v ust. § 257 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku).

V případě ad a) může být tato trestná činnost páchána jednak na straně uchazečů (soutěžitelů) vůči sobě navzájem a dále na straně zadavatele (vyhlašovatele soutěže) vůči konkrétnímu uchazeči (soutěžiteli). Oproti tomu jednání ad b) se může dopustit pouze pachatel z řad potencionálních uchazečů (soutěžitelů). Zde se tedy již prakticky nejedná o všeobecný subjekt, což výraznou měrou snižuje rozsah potencionálních pachatelů. Uvedené ustanovení rovněž úzce souvisí s pasivním úplatkářstvím. V případě ad c) vyžaduje skutková podstata existenci dohody pachatele s jiným zájemcem nebo uchazečem. Dohoda mezi těmito osobami může vyplývat např. z jejich personálního či kapitálového propojení, případně z jejich předchozí spolupráce. Nicméně i zde je výrazně ztížena pozice orgánů činných v trestním řízení v důsledku prokazování úmyslného zavinění pachatele. Na druhou stranu orgán činný v trestním řízení může při zajišťování

důkazů prokazujících úmyslné a účelové spojení, resp. existenci dohody, uchazečů (soutěžitelů) využít (oproti ÚOHS) veškeré důkazní prostředky dle trestního řádu.

C) Ke skutkové podstatě trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže ve vztahu k veřejným zakázkám

Skutkovou podstatu trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (dle ust. § 248 trestního zákoníku) lze s určitou nadsázkou charakterizovat jako „spádovou“ skutkovou podstatu pro natolik společensky škodlivé případy, které mají nežádoucí dopad na fungování principu tržního hospodářství založeného na samoregulační schopnosti trhu. Na oblast veřejných zakázek se skutková podstata tohoto trestného činu vztahuje jen ve velmi obecné rovině, kdy v ust. § 248 odst. 2 trestního zákoníku je uveden vzorec chování, se kterým je spojeno naplnění skutkové podstaty tohoto trestného činu. Takovéto chování se vyznačuje zejména tím, že:

- a) je v rozporu s jiným právním předpisem o veřejných zakázkách (prioritně se jedná o zákon o veřejných zakázkách, přičemž nelze vyloučit ani přímo aplikovatelné právní předpisy Evropské unie);
- b) jeho prostřednictvím jsou závažným způsobem porušena pravidla zadávacího řízení (závažnost je vždy posuzována ad-hoc ve vztahu k příslušnému zadávacímu řízení);
- c) následkem shora popsaného jednání je způsobení újmy ve větším rozsahu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům, zadavateli nebo jinému dodavateli anebo opatření neoprávněné výhody ve větším rozsahu pachateli popř. jiné osobě.

Určitým zúžením takto široce pojatého okruhu jednání, u kterého lze teoreticky připustit naplnění objektivní stránky skutkové podstaty tohoto trestného činu, je i v tomto případě požadavek na úmyslné zavinění. Z výše uvedeného vyplývá, že z praktického hlediska může při zadávání veřejných zakázek dojít k naplnění skutkové podstaty trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže pouze nejzávažnějším úmyslným jednáním, které zpravidla již naplní nebo se bude prolínat se skutkovou podstatou jiných trestných činů uvedených v hlavě VI. trestního zákoníku.

Oblast veřejných zakázek výraznou měrou ovlivňuje tržní ekonomiku ve všech členských státech Evropské unie. Z tohoto hlediska je zájem na dodržování závazných

pravidel tržní ekonomiky chráněn rovněž trestním právem. Trestná činnost spojená se zadáváním veřejných zakázek je specifická v tom smyslu, že může být páchána jak ze strany zadavatele, tak i uchazeče nebo třetích osob, které nejsou účastníky zadávacího řízení ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Eliminace rizika páchaní trestné činnosti při zadávání veřejných zakázek vyžaduje značné odborné nároky ze strany zadavatele, a to zejména ve vztahu k širokému okruhu potencionálních pachatelů. Účelným prostředkem může být např. pravidelné či nahodilé provádění forenzních auditů specializovaným subjektem. Tato metoda je obzvláště vhodná u zadavatelů, kteří v pravidelných intervalech realizují zadávací řízení na veřejné zakázky za účelem zabezpečování svých potřeb. Vzhledem k současné snaze na posilování ochrany hospodářské soutěže, coby významného celospolečenského zájmu, lze předpokládat i zvýšený počet trestních řízení ve vztahu k zadávání veřejných zakázek, a to zejména v souvislosti s oznamovací povinností ÚOHS, popřípadě samotných zadavatelů. Na rostoucím významu forenzních auditů se v poslední době rovněž projevuje zvýšené úsilí ze strany odpovědných osob (managementu) z řad zadavatelů po prevenci této trestné činnosti.

Postih trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek

Postih trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek je přes určitý nárůst v posledních letech zatím spíše ojedinělý a judikatura poměrně sporadická. Přesto se na druhé straně objevují vyjádření o kriminalizaci značné části veřejných zakázek, která v zásadě vůbec neodpovídají statistikám, a to nejen Ministerstva spravedlnosti ČR ohledně trestných činů týkajících se specificky veřejných zakázek, ale ani policejním statistikám, byť ty trestné činy týkající se veřejných zakázek dostatečně nerozlišují a navzdory přijetí trestního zákoníku užívají i nadále souhrnné označení *pletichy při veřejné soutěži a dražbě*, které nesl již trestní zákon z roku 1961. Podle statistiky vedené Policií ČR bylo pro předmětné trestné činy podle § 128a, § 128b a § 256, trestního zákoníku shromážděny následující údaje o trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek. Tyto údaje o počtu skutků lze vyčíst z příslušných statistických přehledů kriminality, logicky členěných dle ročních zpracování.⁵⁰

⁵⁰ POLICE ČR, ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z <https://www.policie.cz/statistiky-kriminalita.aspx>

Tabulka 1 Počet skutků v trestním řízení týkajících se veřejných zakázek

rok	stíháno	obžalováno	odsouzeno
2012	22	8	0
2013	51	38	4
2014	109	35	1
2015	72	49	5
2016	29	14	4

Zdroj: POLICE ČR, ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z <https://www.policie.cz/statistiky-kriminalita.aspx>

Je sice pravdou, že tyto statistické údaje Policie ČR neobsahují trestný čin podle § 248 odst. 2 trestního zákoníku, který také postihuje porušení závazných pravidel zadávacího řízení závažným způsobem v rozporu s jiným právním předpisem o veřejných zakázkách, ale na druhé straně se uvedené trestné činy týkají nejen veřejných zakázek, ale i veřejných soutěží a veřejných dražeb.⁵¹ Proto ze statistických údajů nelze určit, jak velký podíl zjištěných, případně objasněných skutků představuje oproti trestným činům podle § 128a, § 128b, § 128c, § 256, § 257, resp. § 258 trestního zákoníku, což by však počet zjištěných a objasňovaných trestných činů týkajících se veřejných zakázek ještě více snížilo. Podle policejní statistiky bylo skutků kvalifikovaných jako některý z trestných činů spadajících pod trestné činy týkající se veřejných zakázek (souhrnně označovaných jako *pletichy při veřejné soutěži a dražbě*) v roce 2010 zjištěno 27 a objasněny 4, v roce 2011 zjištěno 34 a objasněno 14, v roce 2012 zjištěno 94 a objasněno 49 a v roce 2013 zjištěno 96 a objasněno 66 (zjištěné jsou skutky, u nichž byly zahájeny úkony trestního řízení, a objasněnými skutky jsou ty, u kterých byla podána obžaloba, ale i ty, u kterých bylo trestní stíhání zastaveno nebo došlo k odložení věci).

Podle policejních statistik bylo shledáno, že v letech 2008 až 2016 bylo zjištěno 294 a objasněno 151 skutků, které se vztahují k uvedeným trestným činům. Ze statistiky Ministerstva spravedlnosti je možno uzavřít, že v letech 2008 až 2016 bylo celkem stíháno 174 osob, obžalováno 140 osob a odsouzeno 12 osob pro výše popsané trestné činy.⁵²

⁵¹ POLICE ČR, ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z <https://www.policie.cz/statistiky-kriminalita.aspx>

⁵² POLICE ČR, ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z <https://www.policie.cz/statistiky-kriminalita.aspx>

Uvedené počty vykazují značný rozdíl mezi obžalovanými a odsouzenými osobami, což samozřejmě neznamená, že by ve zbytku případů došlo ke zproštění obžalovaných osob, ale je zřejmě alespoň zčásti způsoben délkou trestního řízení, která je typicky u hospodářské kriminality delší, než je tomu u obecné kriminality. Byť jsou v obou typech statistik porovnávány v zásadě obtížně srovnatelné hodnoty (skutky v policejní statistice a osoby ve statistice Ministerstva spravedlnosti), je zjevné, že se jedná o hodnoty, které jsou ve vztahu k jiným druhům trestné činnosti velmi nízké. Přestože je z uvedených čísel zřejmé, že v posledních letech zejména počet objasňovaných a stíhaných trestných činů narostl (srov. zejména údaje z policejní statistiky), rozhodně nelze vzhledem k počtu veřejných zakázek v České republice hovořit o kriminalizaci „značné části veřejných zakázek“.

Ze sbírek rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze identifikovat ta rozhodnutí, kde se soud porušením zásady transparentnosti zabýval a v této věci rozhodnul.⁵³ O porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách rozhodl Nejvyšší správní soud České republiky se sídlem v Brně svými rozsudky v 58 případech.⁵⁴ Demonstrativně lze uvést případ rozhodnutí NS č. 12/2012 uveřejněný pod zn. 2714/2012. Věc se týkala společnosti s ručením omezeným SDS EXMOST proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti statutárního města Přerova, o zrušení zadání veřejné zakázky, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 8. 4. 2010 zastavil podle § 118 zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném do 31. 12. 2009 řízení o návrzích žalobkyně a společnosti FIRESTA – Fišer, rekonstrukce, stavby, a.s., na přezkoumání úkonů zadavatele ve věci veřejné zakázky „*Tyršův most v Přerově*“. Předseda žalovaného pak následně rozhodnutím ze dne 21. 7. 2010 zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil tak rozhodnutí I. stupně. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 15. 2. 2012, čj. 62 Af 47/2010-53, rozhodnutí II. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Porušení zásady transparentnosti postupu zadavatele podle § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v tomto případě nezpůsobila pouhá možnost naplnění tvrzené, avšak neprokázané domněnky manipulace, ke které mohlo dojít při losování. Netransparentnost losování způsobily primárně skutkové okolnosti vzbuzující odůvodněnou pochybnost o férovosti jeho průběhu. Úvaha o proveditelnosti možné manipulace sloužila pouze k potvrzení či vyvrácení toho, zda

⁵³ Nejvyšší správní soud ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/>

⁵⁴ Judikaty.info, *Rozsudky NSS*, [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <https://www.judikaty.info/cz/nejvyssi-spravni-soud-ceske-republiky/poruseni-zasady-transparentnosti/>

zjištěná transparentnost mohla či nemohla mít, byť jen teoreticky, vliv na výsledek losování. K porušení zásady transparentnosti proto mohlo dojít i v případě, že k žádné manipulaci ve skutečnosti nedošlo. *(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, čj. 7 Afs 31/2012-55.)*⁵⁵

4.2 Pochybení ze strany zadavatelů veřejných zakázek

Je více než jasné, že zadávání veřejné zakázky v praxi představuje dosti složitý proces, který klade obrovské nároky na zadavatele. V souvislosti s identifikací nejčastějších chyb zadavatelů veřejných zakázek je nutné rozdělit celý proces zadávání veřejné zakázky do 3 fází - příprava zadávacího řízení, průběh zadávacího řízení a dokončení zadávacího řízení. Je nutné zmínit, že cílem zadávacího řízení není získat maximum plnění, avšak vybrat nejvhodnějšího dodavatele. Je nutné posoudit související plnění, a to z hlediska časové, místní, věcné a funkční souvislosti – jde o kumulativní naplnění všech podmínek. V případě vzniku pochybností při dělení veřejných zakázek lze doporučit zvolit přísnější režim. V praxi velmi často dochází k neoprávněnému slučování spolu navzájem nesouvisejících plnění, čímž je do jisté míry omezený i okruh potencionálních uchazečů o danou veřejnou zakázku. Další chybou je nesprávné stanovení předpokládané ceny – to lze eliminovat prostřednictvím cenového průzkumu trhu, přičemž je doporučováno vycházet z plnění obdobného charakteru. S ohledem na novelu zákona o zadávání veřejných zakázek V minulosti vznikly taktéž i nové povinnosti pro zadavatele, a to z důvodu účelnosti veřejných zakázek, přiměřenosti všech požadavků, kritérií hodnocení a taktéž i způsobu hodnocení.⁵⁶ Další chybou jsou diskriminační technické a také kvalifikační požadavky. Dochází totiž ke špatné specifikaci předmětu veřejné zakázky, jsou uplatňovány diskriminační požadavky z pohledu upřednostnění určitého dodavatele či není vymezena min. velikost – např. obratu. *„Dle zákona jsou povinnými hodnotícími kritérii ekonomická výhodnost nabídky, v rámci které stanovují příjemci další dílčí kritéria dle svých potřeb a požadavků nebo cena. Nejčastější chybou je, že v zadávací dokumentaci jsou sice uvedena hodnotící kritéria, ale není specifikováno, jak budou hodnocena. Uchazeči o zakázku neví, dle jakých skutečností budou jednotlivá kritéria hodnocena, kolik*

⁵⁵ Nejvyšší správní soud ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/verejne-zakazky-zasada-transparentnosti.p2471.html?q=z%C3%A1sada%20transparentnosti/>

⁵⁶ SCHELLEOVÁ, A. 2017. Nejčastější chyby při zadávání veřejných zakázek. *Region servis* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.region servis.cz/document/filename/3696/Andrea_Schelleova_-_Nejcastejsi_chyby_pri_zadavani_verejnych_zakazek.pdf

procent či bodů za dané kritérium mohou získat. Je tedy nutné velmi pečlivě a podrobně popsat skutečnosti, které budou v rámci kritérií hodnoceny.“⁵⁷ Za pochybení je možné dle autorky považovat následující skutečnosti – není definován způsob hodnocení, kritéria zdaleka neodráží ekonomickou výhodnost, kritéria jsou obtížně hodnotitelná a nejsou zde stanoveny limity pro max. hodnotu kritéria. Velmi častým pochybením je také nepřiměřená úhrada za poskytnutí zadávací dokumentace či využití vzorových zadávacích dokumentů na internetu. V průběhu zadávacího řízení se objevují chyby v podobě nevhodného způsobu uveřejnění, oslovení nedostatečného množství uchazečů, přičemž jsou oslovováni i uchazeči, kteří nejsou způsobilí k plnění předmětu veřejné zakázky. Taktéž je často nedodržována informační povinnost. V této fázi se lze setkat např. i s nesplněním zákonem definovaných lhůt. Je nutné zmínit, že zákon zcela jasně a přesně definuje pro jednotlivé druhy zadávacího řízení lhůty, které je nutností dodržovat. Je více než žádoucí již ve fázi přípravy zadávacího řízení vytvořit dostatečný časový harmonogram příslušných kroků výběrového řízení. Pokud uchazeč nedokáže prokázat svoji kvalifikaci ve vyměřené lhůtě, nesmí být dle autorky jeho nabídka vůbec hodnocena a poté musí být uchazeč tedy vyloučen. Doklady je možné jen ve výjimečných případech dodatečně doplňovat. K chybám dochází i v rámci složení hodnotící komise, kdy komise dle počtu přítomných členů není usnášeníschopná, avšak i přesto usnese. Velmi často je taktéž i zpráva o hodnocení a posouzení nabídek zpracována netransparentně. Po skončení zadávacího řízení je možné text smlouvy, která je předložena v soutěži, upravovat jen z formálně-právní stránky. Ani prostřednictvím dodatku ke smlouvě nesmí být tedy měněny skutečnosti, které byly předmětem hodnocení, což je důležité zmínit. Příjemce často v praxi chybuje uzavřením dodatku, který rozšiřuje předmět veřejné zakázky či mění obchodní podmínky od původně definovaných podmínek. Je zapotřebí podotknout, že příjemci mají povinnost uchovávat dokumentaci, která se týká veřejné zakázky – chybou je velmi často vyřazení určité části dokumentace z archivace, a to proto, že se zadavatel jednoduše domnívá, že není zapotřebí uchovat nabídky, které byly získány od neúspěšných uchazečů.⁵⁸

⁵⁷ SCHELLEOVÁ, A.. Nejčastější chyby při zadávání veřejných zakázek. *Region servis* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.regionsservis.cz/document/filename/3696/Andrea_Schelleova_-_Nejcastejsi_chyby_pri_zadavani_verejnych_zakazek.pdf

⁵⁸ SCHELLEOVÁ, A.. Nejčastější chyby při zadávání veřejných zakázek. *Region servis* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.regionsservis.cz/document/filename/3696/Andrea_Schelleova_-_Nejcastejsi_chyby_pri_zadavani_verejnych_zakazek.pdf

4.3 Výkladové problémy při zahájení předběžných oznámení v praxi

Dle ustanovení § 58 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, zadavatel písemnou formou vyzývá všechny účastníky zadávacího řízení, kteří tedy vyjádřili předběžný zájem, a to k podání žádosti o účast. Nikde však není výslovnou formou uvedeno, že projevení předběžného zájmu ze strany dodavatele, či výzva zadavatele k podání žádosti o účast, je podmínkou nutnou pro podání žádosti o účast. V tomto případě tedy vzniká určitý prostor pro nejrůznější spekulace, zda žádost o účast může být podána ze strany dodavatele, který na předběžné oznámení nereagoval, avšak chtěl by se řízení i přesto účastnit.⁵⁹ Rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a ani praxe soudů se k této otázce zatím nevyjádřila. Dostatečnou podporu neposkytuje ani jazykový výklad, a to proto, že textace ustanovení § 58 příslušného zákona variantu výslovně ani nedovoluje a ani nevylučuje. Není možné se řídit ani zasazením předmětného ustanovení do kontextu úpravy jednacích řízení bez uveřejnění a zjednodušeného řízení, pro což je taktéž stanovená možnost zahájit zadávací řízení prostřednictvím předběžného oznámení. První odkazuje na problematiku úpravu užšího řízení, druhá pak však ani neobsahuje pravidla, která jsou nutná k vyzvání účastníků zadávacího řízení k podání žádosti o účast. Ve vztahu k užšímu řízení § 58 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek tento zákon definuje, že „*nabídku může podat pouze účastník zadávacího řízení, který byl vyzván k podání nabídky*“.⁶⁰ V ustanovení § 61 odst. 6 téhož zákona, ve vztahu k jednacím řízením s uveřejněním, je stanoveno, že „*předběžnou nabídku může podat pouze účastník zadávacího řízení, který byl vyzván k podání předběžné nabídky*“.⁶¹ Tuto podmíněnost u možnosti podat žádost o účast ze strany dodavatele či doručení výzvy k podání žádosti o účast ze strany zadavatele lze hledat marně. Ani ustanovení, které se týká účastenství, není však pro výklad nápomocné.⁶² Dle § 47 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že účastenství dodavateli vzniká prostřednictvím vyjádření předběžného zájmu, dále podáním žádosti o účast či nabídky, nebo také zahájením jednání se zadavatelem v rámci

⁵⁹ KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

⁶⁰ KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

⁶¹ KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

⁶² KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

zadávacího řízení. Pro samotný vznik účastenství je však rozhodná skutečnost, která vznikne dříve s tím, že se dodavatel zjevně v rámci jednoho řízení nemůže tedy stát účastníkem vícekrát. To ale v žádném případě v praxi nevylučuje, aby účastenství vzniklo prostřednictvím prvního úkonu dodavatele vůči zadavateli, se kterým tedy platný zákon vznik účastenství spojuje, nikoliv prvním úkonem, který bylo v rámci zadávacího řízení možné učinit.⁶³

Pozornost je nutné zaměřit na pravidla, která se týkají zadávacích podmínek.⁶⁴ Dle § 36 má zadavatel povinnost stanovit a následně poskytnout dodavatelům zadávací podmínky, a to v detailu, což je nutností pro jejich účast v zadávacím řízení – to zahrnuje i podmínky, které se týkají účasti a průběhu zadávacího řízení.⁶⁵ V praxi však zůstává otázkou, jak by se měl zadavatel postavit k žádosti nevyzvaného dodavatele, a to o vysvětlení zadávací dokumentace, která směřuje k získání informací o podání žádosti o účast. Pokud by tedy nebylo možné do řízení přistoupit v pozdější fázi, zadavatel by neměl nikomu jinému, než účastníkům, tyto zadávací údaje sdělovat. V opačném případě je totiž možné výzvu určenou pro omezený okruh dodavatelů vnímat jak nadbytečnou překážku pro účast v rámci zadávacího řízení. Je nutné zmínit, že institut předběžného oznámení, prostřednictvím kterého se zahajuje zadávací řízení, vychází primárně ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU, a to včetně zmíněné výkladové nejasnosti. Tato směrnice však neváže možnost podat žádost o účast na projevení předběžného zájmu a výzvu k jeho potvrzení, naopak přímo definuje, že žádost je významným argumentem, a to ve prospěch výkladu, dle kterého by žádost o účast dodavatele, který předběžný zájem neprojevil, měla být tedy ze strany zadavatele přijata.⁶⁶ Výslovným způsobem je povinnost informovat dodavatele o svém zájmu o danou zakázku uvedena v rámci formuláře „Předběžné oznámení“. Zůstává však otázkou, zda je uvedený formulář vůbec v souladu s citovaným ustanovením čl. 28 odst. 1 směrnice. Z důvodové zprávy k zákonu o zadávání veřejných zakázek dokonce vyplývá, že předběžné oznámení zákonodárce vnímá jako institut, který slouží především v praxi k užítku dodavatele. Díky němu dodavatelé

⁶³ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek: Zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů ČR*. 2016.

⁶⁴ KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

⁶⁵ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek: Zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů ČR*. 2016.

⁶⁶ KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

totiž obdrží informaci o tom, že příslušné zadávací řízení proběhne, a že je nutností se na řízení připravit. Zadavatelé jsou následně za dobrovolné použití předběžného oznámení do jisté míry odměněni, a to možností zkrácení lhůty pro podání nabídek.

Je nutné se dále zabývat samotným smyslem celého právního předpisu. Hlavním účelem zákona o zadávání veřejných zakázek je zajistit efektivní a hospodárné vynaložení veřejných prostředků, což je realizováno i prostřednictvím zajištění co nejširší hospodářské soutěže, a to na straně dodavatele. Tento hlavní účel by měl fungovat pro zadavatele jako určité „vodítko“, a to v rámci jejich postupu v zadávacím řízení. Právě oni by totiž primárně měli těžit z toho, že hospodářská soutěž o zakázku je při respektování specifických charakteristik jednotlivých druhů řízení přístupná pro více subjektů.⁶⁷ Dle ustanovení rozhodovací praxe je možné sice zadávací řízení definovat jako vysoce formalizovaný postup, kde dokonce i formální pochybení vede k negativním důsledkům pro konkrétního uchazeče, avšak v tomto analyzovaném případě návaznost kroků zadavatele a dodavatele není dle zákona zcela jasně vymezena. Mnohem více smysluplný a praktický je z hlediska zadavatele výklad, který omezuje možnost přistoupit do zadávacího řízení jinému subjektu, než těm subjektům, kteří vyjádřili svůj předběžný zájem o zakázku. Z úpravy průběhu řízení tedy vyplývá, že se počítá právě s touto variantou. Na podporu závěru o nemožnosti přistoupení dalších dodavatelů do hospodářské soutěže však chybí jakékoliv pravidlo, a to ať již výslovné či dovoditelné. Druhý možný výklad mnohem více odpovídá výslovnému znění zákona a především čl. 28 odst. 1 dané směrnice. Prostřednictvím žádné metody výkladu tato interpretace nebyla nikdy zpochybněna do té míry, aby ji bylo možné označit za nelogickou či neudržitelnou. Naopak preferuje navíc i širší hospodářskou soutěž, což se nachází v souladu s primárním účelem právní úpravy v oblasti zadávání veřejných zakázek. Dle výše uvedených argumentů je možné se přiklonit tedy k názoru, že v situaci zmíněné výkladové nejistoty je zapotřebí dát přednost výkladu, dle kterého mohou dodavatelé do zadávacího řízení vstoupit i ve fázi před uplynutím lhůty nutné pro podání žádosti o účast.⁶⁸

⁶⁷ KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

⁶⁸ KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbeznym-oznamenim-ii-vykladove-problemy-46>

4.4 Kauza „Opencard“

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže⁶⁹ vykonává dozor nad zadáváním veřejných zakázek v České republice dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákonný rámec této dozorové činnosti transponuje tedy ustanovení přezkumných směrnic Evropské unie (Směrnice Rady 92/13/EHS a 89/665/EHS), které posilují záruky zásad transparentnosti a taktéž i nediskriminace při zadávání veřejných zakázek. V rámci dozoru nad zadáváním veřejných zakázek tak Úřad rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem, dále ukládá taktéž i nápravná opatření a sankce. V rámci následujícího textu je analyzována velmi známá kauza Opencard.

4.4.1 Charakteristika kauzy

Opencard je systémem multifunkčních čipových karet pro obyvatele a taktéž i pro návštěvníky Prahy. Tyto karty postupně, od roku 2006, zaváděl Magistrát hlavního města Prahy. Jde o dosti známou kauzu magistrátu, která má za sebou již dlouhý vývoj. Právě tato kauza poukazuje na dosti hluboké a zásadní problémy v oblasti zadávání veřejných zakázek. Zcela původním záměrem tohoto projektu bylo na samotném počátku zřídit pro Prahu multifunkční karty, k čemuž byl k dispozici malý rozpočet. Výsledkem však bylo jen min. množství funkcí a především však i mnohonásobně překročený rozpočet. Celý projekt byl na počátku rozdělen do několika menších zakázek a u těch bylo zadání „šité přímo na míru“ již dopředu vybraným firmám. Celá situace nakonec vyústila v roce 2016 ve zrušení celého projektu, který byl nahrazen novou elektronickou kartou, která nese název „Lítačka“. I to bylo z hlediska veřejné politiky dosti nesystémovým řešením. Právě tento příklad poukazuje na to, jak moc jsou v České republice ICT zakázky problematické, a to díky své složitosti a taktéž i velmi lehké zneužitelnosti. Již v roce 2014 bylo za kauzu Opencard odsouzeno celkem 5 úředníků Magistrátu hlavního města Prahy, a to k podmíněným trestům od 1 do 3 let, za zvýhodnění společnosti Haguess v rámci výběrového řízení.⁷⁰ V současné době je podán návrh na obžalobu dalších 10 pražských radních, a to včetně Tomáše Hudečka a Bohuslava Svobody. Obžaloba se dotýká

⁶⁹ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018h. Výroční zpráva 2016. *ÚOHS OHS* [online]. [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

⁷⁰ ČESKÁ TELEVIZE. 2013. Opencard: Pětice magistrátních úředníků u soudu vinu odmítla. *Česká televize* [online]. [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1073686-opencard-petice-magistratnich-uredniku-u-soudu-vinu-odmitla>

rozhodnutí radních z roku 2012, díky kterému došlo k prodloužení smlouvy s firmou Haguess o další 2 roky. Hudeček a Svoboda jsou obviněni především z porušení povinnosti při správě cizího majetku a měli pochybit tím, že tehdy nevypsali otevřenou soutěž a rovnou zmíněné firmě zakázku na projekt zadali. Projekt Opencard byl realizován za doby exprimátora Pavla Béma a vyšel přibližně na 1,35 mld. Kč.

4.4.2 Analýza případu Opencard a rozhodnutí soudu

Hlavní město Praha dne 6. 4. 2012 pochybilo v okamžiku, kdy zadalo v rámci jednacního řízení bez uveřejnění veřejnou zakázku nesoucí název „Poskytování základní a rozšířené podpory programového vybavení SKC“ a poté na jejím základě uzavřelo smlouvy se společností Haguess. K použití jednacního řízení bez uveřejnění tak nebyly splněny zákonné podmínky zadávání veřejných zakázek v České republice, což vedlo k tomu, že postup zadavatele mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže⁷¹ neuznal ani argumentaci zadavatele, že dle uzavření licenční smlouvy nemohl ve skutečnosti zadat zakázku jinému dodavateli, než dosavadnímu poskytovateli služeb, přičemž zadavatel se odvolával na právní prostředí, které svým vlastním jednáním vytvořil. Nešlo o objektivní důvody, ke kterým by došlo nezávisle na vůli zadavatele, a to proto, že zadavatel již dlouho znal dlouhodobý záměr realizace projektu Opencard a právě proto bylo využití jednacního řízení bez uveřejnění v tomto případě zcela neoprávněné. Úřad tak uložil Hlavnímu městu Praze pokutu ve výši 1 mil. Kč, a to za porušení zákona o veřejných zakázkách při uzavření dvou smluv, které souvisely s Opencard. Kauza dále pokračovala. „Zadavatel nemůže pro zadání veřejné zakázky využít institutu jednacního řízení bez uveřejnění s odůvodněním, že veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem, pokud svým jednáním vytvoří podmínky pro to, aby veřejnou zakázku mohl splnit pouze tento určitý dodavatel.“⁷² K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v řízení o kasačních stížnostech Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Hlavního města Prahy. Soud zrušil část rozsudku Krajského soudu v Brně a taktéž i zamítl kasační stížnost Hlavního města Prahy. Úřad uložil Dopravnímu

⁷¹ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2014. PRAHA CHYBOVALA U OPENCARD I PODRUHÉ. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/1818-praha-chybovala-u-opencard-i-podruhe.html>

⁷² NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. 2016. V KAUIZE „OPENCARD“ DOŠLO K PORUŠENÍ PRAVIDEL PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/V-kauize-Opencard-doslo-k-poruseni-pravidel-pro-zadavani-verejnych-zakazek/art/6329>

podniku hlavního města Prahy pokutu ve výši 500 000 Kč Hlavnímu městu Praha pokutu ve výši 600 000 Kč. Dle Úřadu při zadávání veřejné zakázky, která se týkala odbavovacího systému a servisního kartového centra ve vazbě na čipové karty, nebyl dodržen postup, který byl stanoven v zákoně o zadávání veřejných zakázek, protože pro uzavření smluv se společností Haguess nebyly splněny podmínky. Nejvyšší správní soud⁷³ ve svém rozhodnutí zdůraznil, že právní úprava postupu při zadávání veřejných zakázek se odvíjí od zásady transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení. Dle zákona o zadávání veřejných zakázek může zadavatel veřejnou zakázku v rámci jednacím řízení bez uveřejnění zadat tehdy, pokud může být veřejná zakázka splněna pouze určitým dodavatelem, a to z důvodu ochrany výhradních práv. Jednací řízení bez uveřejnění je tak možné využívat pouze ve výjimečných případech a jde o jediný způsob, jak v praxi zabránit zneužití ze strany zadavatelů a zajistit tak rozvoj v oblasti hospodářské soutěže. Dle názoru Nejvyššího správního soudu⁷⁴ tak Hlavní město Praha a taktéž i Dopravní podnik vytvořily pro firmu Haguess „stav exkluzivity“, který se odvíjel od toho, že požadovaný software k opencard vlivem sjednaných licenčních podmínek nemohl následně rozšířit nikdo jiný, než kdo jej fakticky vytvořil. Nejvyšší správní soud tak potvrdil nezákonnost jednání zadavatelů veřejné zakázky.

4.5 Dodávka zdravotnických přístrojů v roce 2016

Následující text se týká rozhodnutí ÚOHS-S0448/2017/VZ-04718/2018/523/ASo⁷⁵, ve kterém Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který je příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve správním řízení, které bylo zahájeno v listopadu 2017, a za jehož účastníky lze označit zadavatele v podobě Krajské zdravotní v Ústí nad Labem, navrhovatele Siemens Healthcare Praha a uchazeče Philips ČR Praha, ve věci přezkoumání úkonů zadavatele, které byly realizovány při zadávání veřejné zakázky „Dodávka zdravotnických přístrojů 2016“ (Magnetická rezonance), rozhodl, že zadavatel, tedy Krajská zdravotní v Ústí nad Labem, nepostupoval při zadávání veřejné zakázky

⁷³ NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. 2016. V KAUIZE „OPENCARD“ DOŠLO K PORUŠENÍ PRAVIDEL PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/V-kauze-Opencard-doslo-k-poruseni-pravidel-pro-zadavani-verejnych-zakazek/art/6329>

⁷⁴ NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. 2016. V KAUIZE „OPENCARD“ DOŠLO K PORUŠENÍ PRAVIDEL PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/V-kauze-Opencard-doslo-k-poruseni-pravidel-pro-zadavani-verejnych-zakazek/art/6329>

⁷⁵ ROZHODNUTÍ ÚOHS-S0448/2017/VZ-04718/2018/523/ASO. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2017 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/plna-rozhodnuti-uohs/840849>

v souladu se zásadou transparentnosti, která je uvedena v 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. K tomuto rozhodnutí úřad dospěl proto, že během posuzování nabídky na veřejnou zakázku zadavatel připustil mnohem více možných výkladů zadávací podmínky. Zadávací dokumentace není v žádném případě jednoznačná a tak umožňuje i více výkladů, a to především v oblasti současného působení maximálního gradientního pole a taktéž i maximální hodnoty slew rate. Zadavatel se vůbec nezabýval skutečností, zda nabídky uchazečů, které byly podány dle zadávací podmínky připouštějící více výkladů, byly vzájemně srovnatelné, přičemž zadavatel v roce 2017 rozhodl následně o výběru nejvhodnější nabídky uchazeče Philips ČR. Lze konstatovat, že uvedený postup zadavatele mohl výrazně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Jako opatření k nápravě tohoto nezákonného postupu zadavatele, Krajské zdravotní v Ústí nad Labem, došlo ke zrušení úkonů zadavatele, které souvisí s posouzením nabídky veřejné zakázky „Dodávka zdravotnických přístrojů 2016“, která byla zadána v otevřeném řízení. Zadavateli byla uložena úhrada nákladů řízení, a to ve výši 30 000 Kč.⁷⁶ *„Zadávací dokumentace musí být transparentní, dostatečně konkrétní a srozumitelná tak, aby na jejím základě mohla proběhnout všestranně korektní veřejná soutěž, v jejímž rámci bude vybrána vskutku ta nejlepší nabídka. Jsou-li zadávací podmínky natolik nejasné, že objektivně připouštějí rozdílný výklad ohledně zadavatelových požadavků na zpracování nabídek či následně konkrétního způsobu hodnocení nabídek, je postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky fakticky nekontrolovatelným; to vylučuje, aby byla dodržena zásada transparentnosti zadávacího řízení.“*⁷⁷

4.6 Zhodnocení činnosti ÚOHS v sekci veřejných zakázek

V současné době je k dispozici výroční zpráva Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže za rok 2016, kde je hodnocena činnost tohoto Úřadu. Dle předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže byl tento rok rokem dosti významným, a to proto, že se Úřadu podařilo dokončit vyšetřování stavebního kartelu, který byl v rámci několika správních řízení potrestán prostřednictvím pravomocných pokut, které dosáhly celkové výše 2 mld. Kč. Jde o doposud nejrozsáhlejší kartelový případ v rámci historie Úřadu, ve

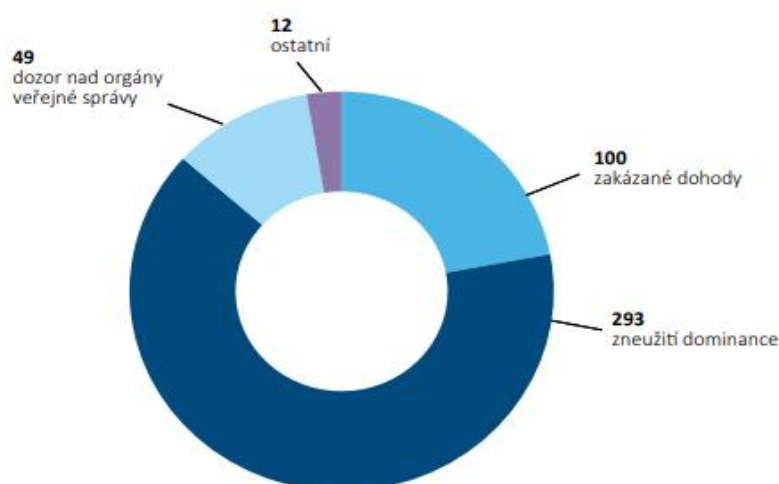
⁷⁶ ROZHODNUTÍ ÚOHS-S0448/2017/VZ-04718/2018/523/ASO. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2017 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/plna-rozhodnuti-uohs/840849>

⁷⁷ ROZHODNUTÍ ÚOHS-S0448/2017/VZ-04718/2018/523/ASO. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2017 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/plna-rozhodnuti-uohs/840849>

kterém bylo nutné realizovat celkem 12 neohlášených místních šetření, přičemž bylo shromážděno více jak 30 tis. stran dokumentů. Úřad řízení dovedl do zdárného konce. Stavební kartel nebyl jediný případ, který byl v roce 2016 řešen. Celkem bylo vydáno 10 sankčních rozhodnutí a Úřad tak úspěšně odhaloval a také likvidoval zakázané dohody, tedy kartely mezi jednotlivými uchazeči o veřejné zakázky. Pokuty byly ukládány však i za dohody vertikální. V oblasti veřejných zakázek se poté Úřadu podařilo i nadále udržet nastoupený trend rychlého rozhodování.⁷⁸

Na Obr 4 jsou uvedeny obdržené podněty dle jednotlivých oblastí, které se týkají rozhodovací činnosti v oblasti hospodářské soutěže. Dle oblastí se nejvíce případů dotýkalo zneužití dominantního postavení a zakázaných dohod.

Obrázek 4 Rozhodovací činnost – obdržené případy dle oblastí, 2016



Zdroj: ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. ÚOHS [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

Je nutné zmínit, že v roce 2016 došlo k řadě změn v oblasti legislativy, a úkolem Úřadu tak bylo a je dohlížet na účinnosti nové právní úpravy a dohlížet na to, zda s ní zadavatelé nakládají uvážlivě a taktéž i odpovědně. Došlo taktéž i v souvislosti s novou právní úpravou k úpravě ochrany dodavatele před nezákonným postupem zadavatele. Snahou je tak výrazné posílení instituce námitek. Další, neméně důležitou koncepční změnou, je nové pojetí řízení, které se týká uložení zákazu plnění smlouvy, kdy došlo

⁷⁸ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. ÚOHS [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

k opuštění neefektivního, časově náročnějšího a výkladových problémů působícího sepětí návrhové řízení a řízení o správním deliktu. Byly stanoveny naprosto jednoznačné hypotézy, při kterých je možné naplnění návrhu vyhovět. Pro sekci „veřejné zakázky“ rok 2016 znamenal období konsolidace postupů, které byly nově zavedeny od roku 2015, a taktéž jde i dobu spojenou s příchodem novinek, ze kterých je nutné zmínit nový zákon o zadávání veřejných zakázek, který vstoupil v platnost v říjnu 2016. S cílem zefektivnit rozhodovací činnost Úřadu pokračoval Úřad ve sběru komplexních dat, která se týkala správních řízení vedených Úřadem, a to v oblasti přezkumu úkonů zadavatelů při zadávání veřejných zakázek. Tyto údaje slouží k mnohem lepšímu informování veřejnosti o činnosti Úřadu na národní úrovni, avšak jsou vnímány pozitivně taktéž i odbornou veřejností na úrovni evropské. „V roce 2016 Úřad vydal 943 rozhodnutí, což je o něco méně než v předchozích letech (1074 v roce 2015, 1063 v roce 2014), ale je potvrzen trend navyšování množství rozhodnutí o věci samé oproti ukončení správních řízení z procesních důvodů (23,6 % procesních zastavení v roce 2016 oproti 30 % v roce 2015). Je třeba připomenout, že k zastavení správního řízení z procesních důvodů dochází i v situacích, kdy k pochybení dochází na straně navrhovatele (například nesložení kauce v zákonné výši, předložení návrhu bez zákonných náležitostí).“⁷⁹ Lze konstatovat, že v rámci skutkově jasných případů správních deliktů zadavatelů Úřad využívá správně právního institutu příkazu – v roce 2016 jich vydal více jak 200. Úřad tyto příkazy používá primárně na právně složité případy, které jsou skutkově dostatečně objasněné. Standardní rozhodnutí, které byly vydány v rámci prvostupňových rozhodnutí, bylo v roce 2016 celkem 36 % rozhodnutí napadeno rozkladem. Rozhodnutí ve správních řízeních bylo vydáno v rámci průměrné lhůty v délce 31 dnů, což vypovídá o rostoucí efektivitě Úřadu a o rychlosti jeho rozhodování. Za správní delikty byly v roce 2016 uděleny pokuty ve výši 34 mil. Kč – takže pokuty v meziročním srovnání rostly. Úřad obdržel celkem 1 305 podnětů na přezkum postupů zadavatele, což vypovídá i o nárůstu podnětů, prostřednictvím kterých je zpochybněn soulad postupu daného zadavatele se zákonem o veřejných zakázkách, koncesním zákonem, apod. Od roku 2016 platí taktéž i nová úprava v oblasti vyřizování podnětů – vyřízení podnětu je spojeno se zaplacením nevratného poplatku ve výši 10 tis. Kč.⁸⁰

⁷⁹ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

⁸⁰ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

Kromě rozhodovací činnosti je nutné zmínit taktéž velmi důležitou výkladovou činnost. Úřad nemá ze zákona povinnost odpovídat na dotazy ze strany dodavatelů a zadavatelů a ani nemůže v praxi nahradit funkci zadavatele v okamžiku řešení zcela konkrétních problémů v rámci procesu zadávání veřejných zakázek. Nemůže ani mimo správní řízení schvalovat či definovat postupy dodavatelů nebo zadavatelů, a to v rámci prevence porušení zákona, který upravuje zadávání veřejných zakázek, koncesí či smluv, apod. V roce 2016 Úřad zodpověděl více jak 350 dotazů, které se týkaly odborné pomoci a informací nejenom v rámci staré právní úpravy, ale i žádostí, které se týkaly výkladové pomoci v souvislosti s novým zákonem o zadávání veřejných zakázek.⁸¹

Na Obr 5 je prezentována rozhodovací činnost v rámci veřejných zakázek.

Tabulka 2 Rozhodovací činnost v oblasti veřejných zakázek

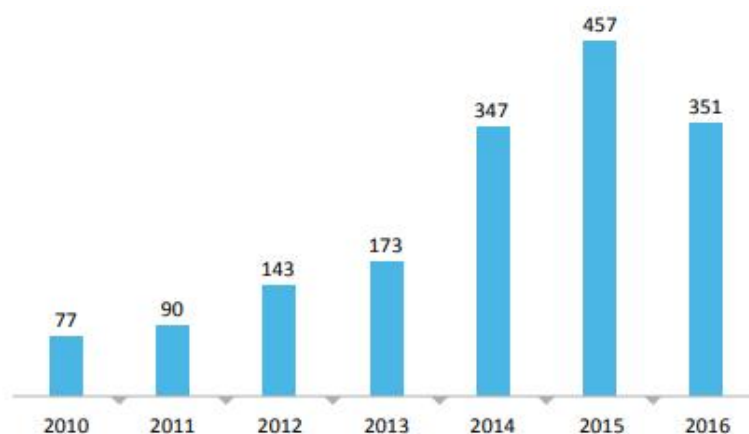
Rok		2016
Správní řízení	zahájená správní řízení celkem	629
	▪ na návrh	278
	▪ ex offio	351
Rozhodnutí	vydaná prvostupňová rozhodnutí celkem	943
	▪ rozhodnutí vydaná ve věci	719
	náprava + sankce	469
	neshledáno pochybení	80
	procesní důvody	170
	▪ předběžná opatření	107
	▪ zamítnutí předběžných opatření	104
	▪ zrušení rozhodnutí o uložení předběžného opatření	13
Pokuty	počet uložených pokut	387
	celková výše uložených pokut	34 441 000 Kč
Náklady řízení	počet uložených nákladů řízení	78
	celková výše uložených nákladů řízení	2 340 000 Kč
Kauce	výše složených kaucí	88 861 692 Kč
	▪ kauce propadlé do státního rozpočtu	11 566 371 Kč
Podněty	počet přijatých podnětů	1305

Zdroj: ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. ÚOHS [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

Na Grafu č. 1 jsou znázorněny počty správních řízení, které byly zahájeny z moci úřední.

⁸¹ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. ÚOHS [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

Graf 1 Počet správních řízení zahájených z moci úřední



Zdroj: ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. ÚOHS [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

Z hlediska trhů, které byly v rámci veřejných zakázek šetřených Úřadem dotčeny, se jednalo nejčastěji o veřejné zakázky, které byly zadány v oblasti IT a v oblasti stavebnictví. Velmi často bývají taktéž přezkoumávány veřejné zakázky v rámci oblasti vzdělávání a v oblasti zdravotnictví. Menší počet pochybení lze identifikovat v rámci administrativy či činnosti auditu. Z hlediska kategorie zadavatelů, jimiž zadávané zakázky jsou v praxi nejčastěji předmětem přezkumu, se jedná nejvíce o nepřiměřené nastavení kvalifikačních předpokladů (diskriminační), dále o neurčité či nejednoznačné definování zadávacích podmínek, neoprávněné zrušení zadávacího řízení zadavatelem, chybné posouzení a hodnocení nabídek, a to především v souvislosti s mimořádně nízkou nabídkovou cenou, porušení uveřejněných povinností či zadávání veřejných zakázek mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Nejvyšší pokuty byly uloženy v těchto případech⁸²:

- Hlavní město Praha – veřejná zakázka „Trojský most“, pokuta 11 mil. Kč,
- Dopravní podnik hlavního města Prahy – veřejná zakázka „Prodloužení trasy A metra“, pokuta 8,5 mil. Kč,
- Statutární město Havířov – veřejná zakázka „Výměna oken v obytných domech ve vlastnictví města Havířov“, pokuta 1,5 mil. Kč,

⁸² ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. ÚOHS [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>

- Generální finanční ředitelství – veřejná zakázka „TaxTest údržba a doplňování datové základny v roce 2011“, pokuta 1,3 mil. Kč,
- České dráhy, a. s. – veřejná zakázka „Pořízení lokomotiv zn. Taurus“, pokuta 1,2 mil. Kč,
- Dopravní podnik hlavního města Prahy - veřejná zakázka „Uzavírání smlouvy o pronájmu ploch pro reklamní činnost“, pokuta 1 mil. Kč,
- Ministerstvo dopravy ČR – veřejná zakázka „Zajištění provozu Systému elektronického mýta“, pokuta 1 mil. Kč,
- České dráhy, a. s. – veřejná zakázka „Redukované opravy osobních vozů s podvozky“, pokuta 800 tis. Kč,
- Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra ČR – veřejná zakázka „Zabezpečení bouracích prací objektu garáží Automobilových opraven“, pokuta 800 tis. Kč,
- Město Nejdek – veřejná zakázka „Komunální a technické služby pro město Nejdek“, pokuta 750 tis. Kč.

5 Návrhy na odstranění pochybení při zadávání veřejných zakázek

Je více než jasné, že zadávání veřejných zakázek je problematika, která je pod „drobnohledem“ nejenom odborníků, ale celé veřejnosti. Korektní, efektivní a transparentní zadávání veřejných zakázek je totiž dnes předpokladem, který vede k ekonomickému vynakládání veřejných prostředků v zemi. Požadavek efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti využití veřejných prostředků je totiž v zájmu občanské společnosti a vyplývá i ze zákona. Jednou z možností, jak odstranit pochybení při zadávání veřejných zakázek, je mnohem větší kontrola ze strany veřejnosti. Je více než jasné, že čím větší bude mít veřejnost o veřejných zakázkách přehled, tím bude i transparentnější jejich zadávání. Veřejnost může informace získávat v rámci Informačního systému, který prezentuje povinně uveřejňované informace zadavatele. Taktéž by se měla posílit kontrolní a preventivní činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Je nutné zamyslet se nad vyšší pokut, které Úřad uděluje, protože i nadále zůstává otázkou, na kolik jsou tyto pokuty „odstrašující“. Jelikož stát na veřejné zakázky vydává několik miliard korun ročně, není divu, že právě v této oblasti se určité organizované skupiny snaží cíleně veřejné prostředky tzv. vyvést. Díky novelizaci zákona o zadávání veřejných zakázek došlo ke kodifikaci nejenom samotného procesu zadávání veřejné zakázky, ale i koncesí. Cílem novelizace bylo taktéž i zavedení plně elektrizovaného zadávání veřejných zakázek v rámci všech zadávacích řízení, a to již od října 2018. I v tomto ohledu by se měla zvýšit transparentnost a rovné zacházení, díky čemuž dojde i k zamezení diskriminace, protože pro všechny zadavatele bude zcela jasně stanovena přesná lhůta pro povinnost elektronického zadávání. Pozitivní změnou, která taktéž vede k mnohem efektivnějšímu zadávání veřejných zakázek v praxi, je fakt, že je nyní zavedena nová skupina důvodů, dle kterých je zadavatel oprávněn účastníka po předchozí špatné zkušenosti v souvislosti s jeho plněním ze zadávacího řízení vyloučit. Je nutné klást mnohem větší důraz na tzv. ekonomickou výhodnost nabídky, kdy cílem je prosadit hodnocení dle posouzení poměru mezi cenou a kvalitou, nikoliv jen posouzení nejnižší možné ceny. Další pozitivní změnou je i fakt, že od roku 2016 je podání podnětu k zahájení správního řízení ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže limitováno částkou 10 000 Kč.

6 Závěr

Transparentnost veřejných zakázek je smysluplná jen v okamžiku, kdy jsou zveřejňovány veškeré informace o klíčových fázích zadávání veřejné zakázky a její realizace. Transparentnost je dnes vnímána jako hlavní nástroj dosti účinné prevence korupce v zemi – řada odborníků se totiž shoduje na tom, že míra transparentnosti ve veřejném sektoru zásadně ovlivňuje i míru korupce v dané společnosti. Transparentnost všeobecně v rámci veřejného sektoru souvisí s průhledností rozhodovacího procesu, kdy zainteresované osoby mají přístup k relevantním informacím. Koncept transparentnosti tak dnes zahrnuje nejenom princip rovného zacházení, ale i neomezeného přístupu ke všem informacím, které jsou podstatné a týkají se veřejného rozhodování. Cílem těchto podkladů bylo blíže prezentovat nejčastější pochybení při zadávání veřejných zakázek z pohledu Úřadu pro ochranu hospodářskou soutěže, a to včetně stanovení možných, trestněprávních dopadů. Součástí textu jsou tudíž i návrhy opatření na odstranění možných pochybení. V rámci praktické části podkladů byl analyzován již zcela konkrétní případ z Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – kauza Opencard. První část je teoretická a specifikuje odborná východiska transparentnosti veřejných zakázek. Ze všeho nejdříve je zde definována veřejná správa, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a princip a právní úprava transparentnosti. Poté je již pozornost zaměřena na transparentnost v oblasti veřejných zakázek, přičemž veřejné zakázky jsou definovány, je zde uveden průběh výběrového řízení a jeho kontrola. Poslední kapitola je věnována problematice korupce v Česku. Druhá část je již praktická a analyzuje zadávání veřejných zakázek v České republice. Je zde zmíněna kontrola ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, námitky proti úkonům zadavatele, správní delikty, tresty v oblasti veřejných zakázek a nejčastější pochybení ze strany zadavatelů veřejných zakázek. V závěru je pozornost věnována velmi známé kauze Opencard, výkladovým problémům při zahájení předběžných oznámení v praxi, rozhodnutí Úřadu, které se týkalo dodávky zdravotnických přístrojů, zhodnocení činnosti Úřadu v oblasti veřejných zakázek a v neposlední řadě i možným návrhům, jak odstranit pochybení při zadávání veřejných zakázek.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura:

BARTÍK, V. a kol. *Ochrana osobních údajů: z pohledu zvláštních právních úprav k 1.8.2012*. Olomouc: ANAG, 2012. Právo (ANAG). ISBN 9788072637492.

HEGER, V. *Komunikace ve veřejné správě*. Praha: Grada Publishing, 2012. Žurnalistika a komunikace. ISBN 9788024737799.

JURČÍK, R. a kol. *Průvodce zadáváním veřejných zakázek: nové možnosti zhodnocení veřejných prostředků*. Praha: Otevřená společnost, 2009. ISBN 9788087110164.

KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

KOLMAN, P. *Úvahy o veřejném právu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 9788075020147.

LIDINSKÝ, V. *EGovernment bezpečně*. Praha: Grada Publishing a. s., 2008. ISBN 978-80-247-2462-1.

MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 9788024755618.

OCHRANA, F. a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing a. s. 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 9788086861944.

PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 9788024759210.

Elektronické zdroje:

BRŮNA A KOL. 2005. Veřejná správa v České republice. *Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně* [online]. Praha [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: www.utb.cz/file/33528_1_1/

ČESKÁ TELEVIZE. 2013. Opencard: Pětice magistrátních úředníků u soudu vinu odmítla. *Česká televize* [online]. [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1073686-opencard-petice-magistratnich-uredniku-u-soudu-vinu-odmitla>

JUDIKÁTY.info, *Rozsudky NSS*, [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <https://www.judikaty.info/cz/nejvyssi-spravni-soud-ceske-republiky/poruseni-zasady-transparentnosti/>

KALETOVÁ, I. Užší řízení zahájené předběžným oznámením. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2018 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/knihovna/clanek/uzsi-rizeni-zahajene-predbezny-m-oznameni-ii-vykladove-problemy-46>

- KOLMAN, P. 2014. Transparentnost veřejné správy: Materiální racionalita vs. formální pojetí práva aneb Jde o opatření obecné povahy? *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-1-13w-kolman-pdf.aspx
- KOTALÍK, F. 2016. Trestné činy související se zadáváním veřejných zakázek. *Asociace pro veřejné zakázky* [online]. [cit. 2018-03-02]. Dostupné z: http://www.asociacevz.cz/attachments/article/1990/5_AVZ_Kotalik_Bohuslav_2016.pdf
- MENDELOVA UNIVERZITA. 2013. Veřejná správa. *Mendelu* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2017. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek. *Strukturální fondy* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/7d8292a7-feac-4d2a-ba79-8232a14e614f/MP-zakazky-v4.pdf?ext=.pdf>
- NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/>
- NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. 2016. V KAUZE „OPENCARD“ DOŠLO K PORUŠENÍ PRAVIDEL PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/V-kauze-Opencard-doslo-k-poruseni-pravidel-pro-zadavani-verejnych-zakazek/art/6329>
- POLICE ČR, ČR [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z <https://www.policie.cz/statistiky-kriminalita.aspx>
- PORTÁL NA PODPORU ROZVOJE OBCÍ ČR. 2011. Veřejný sektor, veřejné statky a služby. *Rozvoj obcí* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.rozvojobci.cz/news/verejny-sektor-verejne-statky-a-sluzby/>
- ROZHODNUTÍ ÚOHS-S0448/2017/VZ-04718/2018/523/ASO. *Lexikon veřejných zakázek* [online]. 2017 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.lexikonvz.cz/plna-rozhodnuti-uohs/840849>
- ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY. 2009. Rozsudek NS ze dne 7. května 2009, sp. zn. 1 As 29/2009-59. *Zákony* [online] [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2009/1701/judikat-nss-7-As-12-2009-GNSS20091873/>
- SCHELLEOVÁ, A. 2017. Nejčastější chyby při zadávání veřejných zakázek. *Region servis* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.regionservis.cz/document/filename/3696/Andrea_Schelleova_-_Nejcastejsi_chyby_pri_zadavani_verejnych_zakazek.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2005. VEŘEJNÉ ZAKÁZKY V ČESKÉ REPUBLICE: KORUPCE NEBO TRANSPARENTNOST?. *Transparency* [online]. [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/vz_studie_text.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2018. ČR získala v Indexu vnímání korupce za rok 2017 o dva body více než loni. Do evropského průměru má však stále daleko a čelí velkým rizikům. *Transparency* [online]. [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2017/>

- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2014. PRAHA CHYBOVALA U OPENCARD I PODRUHÉ. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/aktuality-z-verejnych-zakazek/1818-praha-chybovala-u-opencard-i-podruhe.html>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2017. Výroční zpráva. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018a. Poslání a kompetence. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/o-uradu.html>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018b. Základní informace. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018c. Veřejná podpora. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018d. Historie úřadu. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/o-uradu/historie-uradu.html>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018e. Veřejné zakázky. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018f. OSVĚTA A TRANSPARENTNOST VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu.html>
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018g. Zadávání veřejných zakázek a zakázané dohody dodavatelů. *ÚOHS* [online]. [cit. 2018-03-02]. Dostupné z: www.uohs.cz/download/Sekce_VZ/OTVEZ/Manual-_OTVEZ.pdf
- ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. 2018h. Výroční zpráva 2016. *ÚOHS OHS* [online]. [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>
- VYHNÁNEK, T. 2015. Veřejné nakupování v ČR - kontrola. *MF ČR* [online]. [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/smart-governance/aplikace-principu-3e/kontrola-verejnych-zakazek--overovani-do-22948>

Právní předpisy:

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek: Zákon o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů ČR*. 2016.