

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra kriminalistiky

**Metodika vyšetřování trestné činnosti
spojené s veřejnými zakázkami**

Bakalářská práce

**Methodology of criminal investigation of public
procurement related crimes**

Bachelors' thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

Mgr. Jiří VÁVRA

AUTOR PRÁCE

Anna VRBOVÁ

PRAHA

2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž bylo čerpáno, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Českém Krumlově, dne 11. 3. 2023

Anna VRBOVÁ

Anotace

Předmětem této bakalářské práce je zpracování metodiky vyšetřování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami. Je rozdělena na teoretickou a praktickou část, přičemž teoretická část obsahuje popis právního ukotvení zadávání veřejných zakázek, stejně jako právního ukotvení trestné činnosti s ním spojené. Smysl práce je obsažen v praktické části, kde je zdůvodněna neoddělitelnost této trestné činnosti s obecnými aspekty korupce. Dále je popsána samotná metodika vyšetřování s akcentem na typické stopy, způsoby páchání, některé vyšetřovací úkony a především je poukázáno na problematiku odhalování kriminality spojené s veřejnými zakázkami a prostředky, kterými lze včasné detekce trestné činnosti dosáhnout.

Klíčová slova

Veřejné zakázky, korupce, metodika vyšetřování, indikátory korupčního jednání

Annotation

The subject of this bachelor's thesis is the methodology of criminal investigation connected to public procurement. The thesis itself is divided into two sections – theoretical and practical - whilst the theoretical parts of this paper present the issue of public procurement considering its legal aspects as well as the legal aspects of related criminal activities. The main objective is proposed in the practical section where the inseparability of this criminal activity with general aspects of corruption is justified and the methodology of criminal investigation is described itself. The emphasis is put on evidence typically found during this type of investigation and others. Furthermore, an issue of detecting these types of crime in its complexity and some means of its early detection are pointed out.

Key words

Public procurement, corruption, methodology of criminal investigation, indicators of corruption

Obsah

Úvod	6
1. Obecně k právní úpravě veřejných zakázek	8
1.1. Aktuální právní úprava.....	8
1.2. Subjekty veřejných zakázek	9
1.3. Druhy veřejných zakázek	10
1.4. Zadávací řízení	11
1.5. Obecné zásady zadávacího řízení	13
2. Trestná činnost spojená s veřejnými zakázkami	15
2.1. Kriminalistická charakteristika trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami ..	16
2.2. Trestné činy spojené s veřejnými zakázkami.....	18
2.3. Zvláštnosti předmětu vyšetřování	22
3. Metodika vyšetřování trestných činů spojených s veřejnými zakázkami	24
3.1. Typické způsoby páčání.....	25
3.1.1. Způsoby páčání podle fáze veřejné zakázky.....	25
3.1.2. Způsoby páčání podle porušení zásad zadávacího řízení	26
3.1.3. Způsoby páčání dle subjektu.....	26
3.2. Typické stopy	27
3.2.1. Stopy materiální.....	27
3.2.2. Stopy paměťové	28
3.3. Výslech.....	29
3.3.1. Výslech obviněného	29
3.3.2. Výslech svědků a oznamovatele.....	30
3.4. Možnosti využití znalců a expertiz	32
3.4.1. Zkoumání písemností a písmaznalectví	32
3.4.2. Audio a video expertiza	33
3.5. Některé další vyšetřovací úkony	34
3.6. Operativně pátrací prostředky	35
3.6.1. Sledování osob a věcí	36
3.6.2. Předstíraný převod.....	36
3.6.3. Využití institutu agenta.....	37
4. Odhalování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami	38
4.1. Odhalování na základě podnětů k vyšetřování.....	38
4.1.1. Oznámení občanů	38

4.1.2.	Oznámení kontrolních orgánů	39
4.2.	Včasné detekční mechanismy	40
4.2.1.	Krátce k whistle blowingu	40
4.2.2.	Vlastní činnost policie	42
4.2.3.	Význam analytické činnosti při vyšetřování trestných činů spojených s veřejnými zakázkami	42
4.3.	Indikátory korupčního jednání v procesu zadávání veřejných zakázek.....	43
4.3.1.	Indikátory spojené s rozhodnutím o potřebě vypsání veřejné zakázky	44
4.3.2.	Indikátory ve fázi zpracování zadávací dokumentace	45
4.3.3.	Indikátory v průběhu zadávacího řízení	45
4.3.4.	Indikátory při zadání veřejné zakázky	46
4.3.5.	Indikátory při uzavření smlouvy.....	46
4.4.	Problematika využití indikátorů.....	47
4.4.1.	Účelové dělení veřejné zakázky.....	47
4.4.2.	Zkrácené lhůty	48
4.4.3.	Nízký počet přijatých nabídek.....	48
4.4.4.	Výrazné odlišnosti v ceně za stejný produkt	49
4.4.5.	Změna závazku ze smlouvy	50
	Závěr	52
	Seznam použité literatury.....	55
	Seznam použitých obrázků.....	58
	Seznam použitých tabulek	58
	Příloha č. 1 – Použité obrázky a tabulky.....	59

Úvod

Tématem bakalářské práce je metodika vyšetřování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami. Trestná činnost v oblasti veřejných zakázek je jedním z oddílů širokého okruhu hospodářských trestných činů, který je neodmyslitelně spjatý s korupcí.

Práce je členěna do dvou částí – teoretické a praktické. V teoretické části se budu podrobněji věnovat způsobu, jakým český právní řád zpracovává a člení problematiku zadávání veřejných zakázek a také způsob, jakým český právní řád vymezuje trestné činy s veřejnými zakázkami spojené.

Popis druhů veřejných zakázek a procesu jejich zadávání je důležité především proto, že se trestná činnost v této oblasti realizuje v různých fázích zadávacího procesu, čímž jsou dány i charakteristické způsoby jejího páchání.

Výsledkem analýzy právního vymezení trestných činů spojených s veřejnými zakázkami je zjištění jejich společného jmenovatele, kterým je jejich korupční charakter. Pojmem korupce se v práci okrajově zabývám, přestože se jedná o jev, který nelze v kontextu rozsahu práce obsáhnout způsobem, který by si zasloužil. Nicméně právě podřazením kriminality v oblasti veřejných zakázek pod korupční trestné činy je možné uchopit její kriminalistickou charakteristiku a prostřednictvím zobecnění jejich specifických aspektů vytvořit metodiku vyšetřování oněch trestných činů, která je přehledná a relevantní pro kriminalistickou praxi.

Samotná metodika vyšetřování je obsahem praktické části práce. Metodika vyšetřování obecně má v odborné literatuře své zaběhlé způsoby členění, od kterých se dovoluji mírně odchýlit s ohledem na logické členění bakalářské práce. Například kapitoly popisující kriminalistickou charakteristiku probírané kriminality a zvláštnosti předmětu vyšetřování jsou zpracovány již v teoretickém úvodu do problematiky, neboť přímo souvisí se skutkovými podstatami vymezenými českým právním řádem a naopak zvláštnosti podnětů k vyšetřování jsou zmíněny až na samotném konci praktické části, jelikož úzce souvisí s cílem, který si práce vytyčuje.

Cílem bakalářské práce je s přihlédnutím ke zpracované metodice a dostupné odborné literatuře popsat problematické aspekty včasného odhalení trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami. Těžiště je přitom položené na vlastní analytickou činnost policie, která při své práci využívá tzv. rizikových indikátorů. Tyto ukazatele trestné činnosti jsou v závěru praktické části vlastním způsobem nastíněny, přičemž je i položena otázka jejich efektivity v rámci vyšetřování.

1. Obecně k právní úpravě veřejných zakázek

Stát, se všemi svými organizačními složkami, vystupuje jako suverén, jehož moc je svrchovaná, tudíž nepodléhá žádné jiné. Tato svrchovaná moc je ovšem odvozena právě účelem jeho vzniku, kterým lze ve velmi zobecněném smyslu, rozumět potřebu uspokojování potřeb veřejného zájmu. Oblasti předmětu veřejného zájmu mohou být velmi rozmanité, od zajištění obrany daného státu, přes výstavbu dálnic, po nákupy kancelářských potřeb pro úředníky státního aparátu. Moderní státy, které akceptují a podporují tržní ekonomiku ovšem přes všechnu svou suverenitu a svrchovanost nemají prostředky, jakými by tyto potřeby byly schopny uspokojovat samy. Ve chvíli rozhodnutí o potřebě veřejného zájmu se tedy nevyhnutelně střetávají dva světy – sektor veřejný a sektor soukromý – a děje se tak prostřednictvím zadávání veřejných zakázek.

Při veřejné zakázce je veřejný sektor za součinnosti sektoru soukromého schopen uspokojovat veřejné potřeby, pro jejichž realizaci mu chybí potřebná kvalifikace, prostředky a zdroje. Se samotnou definicí veřejné zakázky se v aktuálním znění zákona nesetkáme. Zákon o zadávání veřejných zakázek ale vymezuje pojem „zadání veřejné zakázky“, a to tak, že se jedná o uzavření dvoustranného smluvního vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem, který je úplatný a jehož předmětem je poskytnutí služeb, dodávek nebo stavebních prací dodavatelem.¹

1.1. Aktuální právní úprava

Do roku 2016 byla problematika zadávání veřejných zakázek obsažena v zákoně č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách. Vlivem narůstajícího počtu směrnic Evropské unie upravujících postup při zadávání veřejných zakázek byla nutná nová právní úprava, která by je do českého právního řádu transponovala. Proto v roce 2016 nabyt účinností nový zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek (dále jen ZZVZ), který sjednotil právní úpravy veřejných zakázek a koncesí a přinesl mnoho podstatných změn, mezi nimi například snížení

¹ KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k ...* Olomouc: ANAG, 2016-. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7554-280-9.

administrativních nároků na zadávání veřejné zakázky v podobě možnosti vyloučení dříve neosvědčeného dodavatele, větší míry volnosti při zvoleném postupu posuzování jednotlivých nabídek nebo třeba odpadnutím povinnosti (mimo velmi významných veřejných zakázek) sestavovat hodnotící komise.²

1.2. Subjekty veřejných zakázek

Během *zadávacího* řízení proti sobě vystupují dva subjekty, jimiž jsou zadavatel a dodavatel. „*Dodavatelem se rozumí osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, nebo více těchto osob společně. Za dodavatele se považuje i pobočka závodu;...*“³ Subjekty jsou při zadávání zakázky povinny řídit se zákonem. Okruh zadavatelů je v zákoně taxativně vymezen. Přestože zákon neposkytuje takové označení, rozlišujeme zadavatele veřejné, sektorové a dotované.

Veřejnými zadavateli jsou Česká republika a její organizační složky, Česká národní banka, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky a jimi zřízené příspěvkové organizace a konečně i právnické osoby, které byly zřízeny za účelem uspokojování veřejných potřeb, aniž by měly průmyslovou nebo obchodní povahu a dále pak právnické osoby, které jsou většinou financovány či kontrolovány jiným veřejným zadavatelem.

Dotovaným zadavatelem je osoba, která při zadání nadlimitní či podlimitní veřejné zakázky využije k financování více než 200 000 000 Kč nebo více než 50 % peněžních prostředků z rozpočtu veřejného zadavatele, Evropské unie nebo rozpočtu cizího státu, mimo případy, kdy se veřejná zakázka nerealizuje na území Evropské unie.

Zadavatelem sektorové veřejné zakázky je pak veřejný zadavatel, který zakázku zadá při výkonu relevantní činnosti nebo jiná osoba při výkonu relevantní činnosti, která tuto činnost vykonává na základě zvláštního práva nebo nad ní veřejný zadavatel může uplatňovat dominantní vliv. Relevantními činnostmi se rozumí vodárenství, teplárenství, plynárenství apod.

² Taktéž KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k ...* Olomouc: ANAG, 2016-. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7554-280-9.

³ Zákon č. 134/2016 Sb. O Zadávání veřejných zakázek

Zvláštní kategorii zadavatelů tvoří tzv. dobrovolní zadavatelé, tedy osoby, které zahájí zadávací řízení, přestože k tomu nebyly povinny. I pro tyto osoby se použijí ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek, nicméně s tím rozdílem, že pro ně stejná pravidla a povinnosti platí do ukončení zadávacího řízení a nikoli i pravidla a povinnosti navazující, jako jsou např. povinnosti uveřejňovací.⁴

1.3. Druhy veřejných zakázek

Zákon o zadávání veřejných zakázek jednotlivé zakázky dělí dle dvou kritérií, kterými jsou jejich předmět a předpokládaná hodnota. Právě z důvodu vhodně zvoleného postupu při zadávání veřejné zakázky na základě její předpokládané hodnoty se rozlišují veřejné zakázky na (i) dodávky, (ii) stavební práce a (iii) na služby.

Předmětem veřejných zakázek na dodávky je pořízení věcí, zvířat nebo ovladatelných přírodních sil, a to prostřednictvím koupě, nájmu, pachtu aj.

Veřejné zakázky na stavební práce zákon definuje jako takové, při kterých půjde o zhotovení stavby, provedení souvisejících projektových činností nebo jako jiné činnosti uvedené v slovníku jednotného klasifikačního systému podle předpisu Evropské unie.

Veřejné zakázky na služby jsou takové, při kterých je předmětem vždy provedení určité činnosti, tudíž se nemůže jednat o veřejné zakázky na dodávky, ovšem obsahem této činnosti nejsou stavební práce ani činnosti související. Tím se tento druh veřejných zakázek stává jakousi „zbytkovou kategorií“, pod níž lze podřadit všechny ostatní veřejné zakázky, které nesplňují kritéria výše zmíněných.⁵

Jednotlivé typy veřejných zakázek se mezi sebou liší svými limity pro stanovení takové zakázky jako podlimitní, nadlimitní nebo jako veřejné zakázky malého

⁴ DOLEČEK, Martin. *Veřejné zakázky*. [online]. [cit. 06. 01. 2022]. Dostupné z <https://www.businessinfo.cz/navody/verejne-zakazky-ppbi/>

⁵ KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k ...* Olomouc: ANAG, 2016-. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7554-280-9.

rozsahu. To má rozhodující vliv na vhodně zvolený režim zadávacího řízení veřejné zakázky.

1.4. Zadávací řízení

Zadávacím řízením rozumíme standardizovaný postup pro zajištění soutěže za účelem výběru nejvýhodnější nabídky, který je jasně definovaný zákonem pro všechny typy veřejných zakázek. Zadávací řízení je tedy zahájeno zadavatelem vždy podle zákona o zadávání veřejných zakázek, a to odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení do Věstníku veřejných zakázek spolu s veškerou dokumentací a zadávacími podmínkami. Účastníkem zadávacího řízení se pak stane právnická či fyzická osoba, která podá žádost o účast nebo nabídku. Jednotlivé nabídky se hodnotí dle zadávacích podmínek a po posouzení všech nabídek (nebo případně nabídky vybraného účastníka) proběhne výběr nejvýhodnější nabídky a následné zveřejnění výsledků zadávacího řízení.

Zákon o zadávání veřejných zakázek zná osm druhů zadávacího řízení. Jsou jimi (i) otevřené řízení, (ii) zjednodušené podlimitní řízení, (iii) užší řízení, (iv) jednací řízení s uveřejněním, (v) jednací řízení bez uveřejnění, (vi) řízení se soutěžním dialogem, (vii) řízení o inovačním partnerství, (viii) koncesní řízení a (ix) řízení ve zjednodušeném režimu.

Otevřené řízení je zadavateli nejvíce využívaný druh zadávacího řízení, který je použitelný jak pro podlimitní, tak pro nadlimitní veřejné zakázky, kde okruh osob, které jsou oprávněny podat nabídku, je po splnění zadávacích podmínek neomezený. Zadavatel v tomto typu zadávacího řízení nesmí s účastníky řízení jednat.

Zjednodušené podlimitní řízení je zadavatel za splnění podmínek daných zákonem oprávněn využít, ovšem zákon mu tuto povinnost neukládá. Při využití tohoto typu zadávacího řízení jsou sníženy nároky na administrativu a zároveň je celý proces urychlen. Zadavatel zahájí řízení zveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele, přičemž současně může zaslat výzvu k podání

nabídek nejméně pěti dodavatelům. Přitom je ovšem povinen hodnotit i podanou nabídku dodavatele, který jím vyzván nebyl.

Užší řízení se od otevřeného řízení liší tím, že nabídku je oprávněn podat pouze dodavatel, kterého zadavatel k podání žádosti o účast v zadávacím řízení vyzve. Zadavatel tedy předem posoudí kvalifikaci a na základě svého posouzení vyzývá neomezený počet dodavatelů, kteří kvalifikací disponují.

Jednací řízení s uveřejněním je takovým typem vícekolového zadávacího řízení, kdy pro zákonem stanovené podmínky je potřebné předběžné jednání s dodavateli. Těmito podmínkami se rozumí případy, kdy součástí veřejné zakázky je inovativní řešení, potřeby zadavatele nelze uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění nebo zadání veřejné zakázky brání nutnost předchozího jednání vyplývající z technických, právních, finančních a jiných aspektů, které jsou s předmětem veřejné zakázky spojeny. Zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast. Na základě nabídek podaných dodavateli s nimi pak jedná a má právo, na základě onoho jednání, v průběhu řízení měnit zadávací podmínky.

Jednací řízení bez uveřejnění se od výše zmíněného liší tím, že zadavatel oslovuje předem určený okruh dodavatelů, se kterými jednání vede. Při využití tohoto druhu zadávacího řízení musí zadavatel jeho aplikaci dostatečně odůvodnit, neboť ze své povahy podléhá zvýšenému dohledu kontrolních orgánů.

Řízení se soutěžním dialogem je využitelné v případech, kdy předmět veřejné zakázky je obzvláště složitý a zadavatel není schopen jej v jeho šíři uchopit bez odborné diskuze. Jedná se o případy, kdy je předmět veřejné zakázky svého druhu víceméně ojedinělý nebo technologicky náročný. Zadavatel vyzve neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast a po posouzení jejich kvalifikace vede s vybranými (kvalifikovanými) dodavateli dialog, ve kterém společně vytyčí nejlepší řešení. Poté opět vyzve všechny dodavatele vyzvané v prvním kole k podání nabídek s tím, že předem vybrané nejvhodnější řešení musí ve svých nabídkách akceptovat.

Řízení o inovačním partnerství se uplatní v případech, kdy na trhu dostupná řešení nejsou pro uspokojení předmětu veřejné zakázky dostatečná, a tedy je nutné nalézt řešení nové, inovativní. Řízení o inovačním partnerství vždy souvisí s předmětem veřejné zakázky, u kterého je zapotřebí výzkumu a vývoje, ve smyslu inovace postupů nebo organizační.

Koncese jsou zvláštním typem veřejných zakázek. Rozlišují se koncese na stavební práce a koncese na služby. V praxi jde o případy, kdy zadavatel dodavateli zadává zhotovení stavebních prací a provedení souvisejících projektových prací, které jsou vymezeny v § 14 odst. 3 ZZVZ a při koncesích na služby zadává poskytnutí činností jiných, než § 14 odst. 3 vymezených, přičemž ovšem na dodavatele přenáší provozní riziko spojené s provozováním stavby/poskytováním služby a zároveň mu umožňuje brání užitků z jejich provozování/poskytování.⁶

Zjednodušený režim v tomto případě představuje zcela specifický druh režimu, ve kterém se zadávají veřejné zakázky vztahující se k veřejným a sociálním službám, jako jsou zdravotní nebo sociální péče, poskytování dávek, služby náboženských organizací, poštovní služby a jiné. Ve srovnání s běžnými postupy dle zákona o zadávání veřejných zakázek se zadávací řízení ve zjednodušeném režimu liší především ve volnosti určení kvalifikačních podmínek. Zadavatel je oprávněn s účastníky jednat, měnit zadávací podmínky a vést zadávací řízení s ohledem na specifické požadavky konkrétní veřejné zakázky. Zadavatelovými povinnostmi zůstává reálně nutnost uveřejnění předběžného oznámení a oznámení o zahájení zadávacího řízení a jeho výsledku.⁷

1.5. Obecné zásady zadávacího řízení

Zadávání veřejných zakázek je komplexním a složitým mechanismem, který přes obsáhlé množství norem podléhá univerzálním zásadám, které jsou vytyčeny v §6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Kromě poměrně nově

⁶ KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k ...* Olomouc: ANAG, 2016-. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7554-280-9.

⁷ BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-805-4.

zavedené zásady environmentálně a sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek po implementaci evropské směrnice v roce 2017, je obsahem příslušného ustanovení zásada zákazu diskriminace, a to jak v podobě zákazu diskriminace zahraničních dodavatelů, kteří mají sídlo v členském státě Evropské unie, EHS nebo Švýcarské konfederaci nebo v jiném státě, který s Evropskou unií uzavřel smlouvu o přístupu k veřejným zakázkám dodavatelů se sídlem v této zemi, ale i obecně, spolu se zásadou rovného zacházení. Dále se při zadávání veřejných zakázek dle tohoto ustanovení postupuje v souladu se zásadou transparentnosti a přiměřenosti. Zásadou transparentnosti rozumíme především informovanost o průběhu zadávacího řízení, a to jak samotných dodavatelů, tak i osob ostatních, což je klíčové pro adekvátní kontrolu hospodaření s veřejnými finančními prostředky. Zásada přiměřenosti poté směřuje k samotnému nastavení zadávacích podmínek takovým způsobem, aby byly co možná nejlépe dosaženy cíle veřejné zakázky a současně byla vhodným způsobem zachována co největší hospodářská soutěž.⁸ Je patrné, že zásady pro zadávání veřejných zakázek spolu bezpodmínečně souvisí a vzájemně se doplňují.

Vymezení základních zásad zadávání veřejných zakázek hraje klíčovou roli při rozhodovací praxi, jelikož nastane-li situace, kdy byl porušen zákon, ale nelze jednoznačně určit, kterého ustanovení zákona se porušení týká, je využíváno podřazení právě pod jednu ze základních zásad. Poněkud opisně lze tedy říci, že trestná činnost spojená s veřejnými zakázkami je definovatelná jako hrubé porušení základních zásad zadávání veřejných zakázek.

Veřejné zakázky jsou zjednodušeně řečeno takové, ve kterých státní instituce vystupují na straně zadavatele a soukromé firmy na straně dodavatele. Liší se svým předmětem, úrovní, na které jsou zadávány, rozsahem, jejich předpokládanou hodnotou a dalšími aspekty a právě z důvodu jejich velké rozmanitosti si žádají i adekvátní zákonnou úpravu. V případech, kdy se

⁸ MACEK, Ivo. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-171-7.

na dodávkách na zboží, stavební práce nebo služby domlouvají soukromoprávní subjekty mezi sebou, je logické tvrdit, že budou mít zájem na maximalizaci zisku na straně jedné a na maximalizaci kvality a minimalizaci nákladů na straně druhé a přirozené konkurenční prostředí trhu tyto zájmy vyrovná způsobem, na kterém se zmíněné strany v konečné fázi dohodnou a podepíší smlouvu. V případě veřejných zakázek by fakt, že konkrétní zadavatel má reálnou potřebu minimalizace nákladů a současně maximalizace kvality dodávaného zboží, práce nebo služby, znamenal ideální stav. Do hry ovšem vstupuje takzvaně „lidský faktor“ a s ním jednání úředníků, kteří při zadávacím procesu spíše než zájem veřejný, sledují zájmy vlastní. Takový stav věci poté i motivuje soukromé dodavatele, aby svůj zájem, kterým je získání veřejné zakázky za co největší cenu při zachování co nejmenších nákladů, prosazovali i způsoby nekalé povahy. Vzniká tedy prostor pro nepřiměřené jednání, na které musí adekvátně odpovědět trestněprávní úprava a patřičně jej penalizovat.

2. Trestná činnost spojená s veřejnými zakázkami

Český právní řád na chování v průběhu zadávacího procesu veřejných zakázek, které negativně ovlivňuje jeho podstatu a narušuje ho ve smyslu porušování jeho zásad, reaguje vymezením trestných činů s ním spojených a ukládá tresty za jejich porušení.

Problematika trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami v hmotněprávním pojetí spadá pod hospodářskou kriminalitu, která je v trestním zákoníku uvedena v hlavě VI. zvláštní části. Přestože podíl hospodářských trestných činů na celkové kriminalitě není statisticky markantní, není ani zcela zanedbatelný, za rok 2020 se jednalo o cca 11 %, přičemž s ohledem na latentní povahu páchaní hospodářských trestných činů je možné předpokládat i vyšší procento zastoupení.

SOUHRNNÉ ŘÁDKY:		POČET	POČET	OBJASNĚNOST
100-106	vraždy	130	120	92,3%
100-199	násilná kriminalita	12 247	8 162	66,6%
200-299	mravnostní kriminalita	2 605	1 529	58,7%
300-399	krádeže vloupáním	20 661	4 915	23,8%
400-499	krádeže prosté	45 638	14 146	31,0%
500-599	ostatní majetková kriminalita	15 817	3 513	22,2%
300-599	majetková kriminalita	82 116	22 574	27,5%
600-699	ostatní kriminalita	25 013	18 457	73,8%
100-699	obecná kriminalita	121 981	50 722	41,6%
700-799	zbývající kriminalita	24 946	18 995	76,1%
800-899	hospodářská kriminalita	18 528	8 062	43,5%
900-999	vojenské a protiústavní činy	19	7	36,8%
0-999	CELKOVÁ KRIMINALITA	165 525	77 786	47,0%

Tabulka č. 1 – podíl hospodářské kriminality na celkové kriminalitě za rok 2020⁹

Těžiště dopadu hospodářské kriminality je specifické, a to především pro rozsah materiálních škod a rozkladný vliv na společnost. Hospodářské trestné činy jsou ovšem skupinou trestných činů značně nehomogenní s širokou škálou skutkových podstat jí podřazené, přes padělání měny po daňové podvody. V souvislosti se skutkovými podstatami trestných činů spojených s veřejnými zakázkami není možné opomenout jejich korupční charakter.

2.1. Kriminologická charakteristika trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami

Korupce je většinou vnímána jako protispolečenský jev, který se vyskytuje výhradně ve veřejném sektoru, tedy jako korupce politická, kdy jsou prostřednictvím úplatkářství prosazovány politické cíle různých zájmových skupin a korupce byrokratická. Nicméně fenomén korupčního jednání není spjat pouze se sektorem veřejným, ale i se sektorem soukromým. Nelze tedy jasně definovat korupci jako zneužití veřejné moci s cílem získání vlastního prospěchu, ale velmi zobecněně lze korupci popsat jako směnu, kdy je možné vznášet otázky její legality a morálnosti. Trestní řád na soukromý sektor pamatuje, a proto

⁹ Statistické přehledy kriminality za rok 2020. [online]. Dostupné z <https://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2020.aspx>

v § 331, § 332 a § 333 pachatelem trestného činu přijetí úplatku, podplácení a nepřímého úplatkářství může být kdokoli, kdo takto jedná pro sebe nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného.

Korupční jednání v sektoru veřejném a v sektoru soukromém má, přes všechny společné rysy na fenomén korupce obecně vázané, ovšem výrazné odlišnosti. Tyto odlišnosti nespočívají v samotné praxi úplatkářství, ale v motivaci úplatek vzít, nabídnout či o něj požádat a především v důsledcích takového jednání.

Na jedné straně je manažer soukromé firmy zcela jistě v pokušení úplatek přijmout a zajistit si tak osobní prospěch, na straně druhé je ovšem pod neustálou kontrolou vedení, které má zájem především o maximalizaci zisku, čímž má v rukou efektivní nástroj kontroly takového jednání ze strany podřízených.¹⁰

Není pochyb, že při zadávání veřejné zakázky je sledován zájem, který bude mít určitý přínos. Tímto přínosem je ovšem obecný zájem a nikoli maximalizace zisku, neboť orgán veřejné moci, přestože výsledkem realizace veřejné zakázky může získávat finanční prostředky, není schopen jednoznačně určit, zda vybraná nabídka je nejlepší z možných jen za pomoci ekonomických ukazatelů. Úředník se nemusí cítit být odpovědný za finanční ztráty státu, jelikož je jen velmi obtížné je vyčíslit už proto, že nabídka, která byla vybrána, ač nekalým způsobem, nutně nemusí být nabídkou, která by vybrána být neměla. Ovšem přestože jistě existují situace, kdy se při zadávání veřejných zakázek jednotlivé nabídky nikterak výrazně neodlišují a realizováním uplaceného projektu ve své podstatě není porušen veřejný zájem ani není plýtváno veřejnými prostředky, nelze už z povahy věci a s ohledem na zcela rovnou soutěž toto brát v potaz. V souvislosti s veřejnými zakázkami, ale i v byrokratické sféře obecně, je úplatkářství, a to jak v podobě naturálií, tak příslibení výhody, vždy trestné, a to bez ohledu na hodnotu úplatku ani na to, zda se úplatkem osoba domáhá třeba

¹⁰ RYSKA, Pavel a Jan PRŮŠA. *Korupce: ekonomie vs. mýty*. Praha: Institut Václava Klause, 2013. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-87806-03-6.

jen urychlení procesu, na jehož výsledek má právní nárok a jehož by pravděpodobně i tak dosáhnul.¹¹

2.2. Trestné činy spojené s veřejnými zakázkami

Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákona

Trestní zákoník v § 248 rozeznává hned několik skutkových podstat hospodářské trestné činnosti. V souvislosti s kriminalitou páchanou v oblasti veřejných zakázek je pro účely této práce důležitý odstavec 2, kde je stanoveno, že:

„kdo v rozporu s jiným právním předpisem na ochranu hospodářské soutěže se svým konkurentem uzavře dohodu o určení ceny, dohodu o rozdělení trhu nebo jinou dohodu narušující hospodářskou soutěž

nebo

kdo v rozporu s jiným právním předpisem o veřejných zakázkách poruší závažným způsobem závazná pravidla zadávacího řízení...

...a způsobí tím ve větším rozsahu újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům, zadavateli nebo jinému dodavateli nebo opatří tím sobě nebo jinému ve větším rozsahu neoprávněné výhody...

... bude potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci.“¹²

Zákon tady pamatuje na tzv. kartelové dohody a zároveň nepřímo odkazuje na zákon č. 134/2016 O Zadávání veřejných zakázek, případně na další relevantní předpisy, přičemž důležitou roli zde hraje slovní spojení „většího rozsahu“ a „závažným způsobem“. Škoda většího rozsahu je samozřejmě jednoduše definovatelná § 138 trestního zákona. Od roku 2020 platí nová

¹¹ KUČHTA, Josef. *Kurs trestního práva: trestní právo hmotné : zvláštní část*. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-047-8.

¹² Zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník

úprava, která dosavadní hranice škod zdvojnásobila. Proto škodou většího rozsahu rozumíme škodu nad 100 000 Kč. Porušení pravidel „závažným způsobem“ ovšem trestní zákoník nedefinuje, patrně půjde o jednání, které závažně změní výsledek či průběh zadávání veřejné zakázky¹³ a konečný verdikt bude mít až judikatura.

Šámal uvádí § 248 odst. 2 jako *lex generalis* k § 256 a § 257, a proto „pokud pachatel naruší závazná pravidla zadávacího řízení některým z jednání popsaných v ustanoveních § 256 nebo 257 TrZ, bude jeho jednání posouzeno jen jako trestný čin sjednání výhody při zadání veřejné zakázky při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 TrZ nebo jako trestný čin pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 TrZ“¹⁴ a § 248 se neuplatní.

Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákona

Zákon pachatele trestného činu podle § 256 TrZ označuje za obecný subjekt, tedy může jím být kdokoli, nikoli pouze osoba, které jsou dány povinnosti zákonem o zadávání veřejných zakázek, přestože jsou pro tyto speciální subjekty stanoveny přísnější sankce, stejně jako pro ty, kteří takto jednají v organizované skupině, zajistí sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobí značnou škodu. Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky se tedy může dopustit jakákoli trestně odpovědná osoba, nutno zmínit, že je tím míněna osoba jak fyzická, tak právnická, jejíž vztah k zadávané veřejné zakázce je irelevantní.

Objektivní stránka trestného činu je vymezena komisivně, tedy předpokládá aktivní jednání osoby, kdy osoba předá informaci týkající se zadávacího řízení dodavateli s předstihem, a tím mu poskytne výhodu před konkurencí, nastaví

¹³ FRIEDRICH, Milan. *Trestní odpovědnost zadavatelů veřejných zakázek za vybrané trestné činy*. [online]. [cit. 04.02. 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/trestni-odpovednost-zadavatelu-verejnych-zakazek-za-vybrane-trestne-ciny-110074.html>

¹⁴ ŠÁMAL, Pavel. *Trestné činy související se zadáváním a realizací veřejných zakázek*. [online]. [cit. 04.02. 2022]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/trestne-ciny-souvisejici-se-zadavanim-a-realizaci-verejnych-zakazek?browser=mobi>

zadávací podmínky takovým způsobem, aby byly splnitelné jen určitým dodavatel apod. Lze si též ale představit, že objektivní stránku trestného činu lze naplnit i omisivním jednáním opomenutím. V obou případech je ovšem nutné prokázat úmysl. Úmysl je klíčový, neboť k naplnění skutkové podstaty dojde i přes to, že nikomu zjednána výhoda nebyla a nikomu škoda reálně nevznikla. Stačí, když pachatel o možných následcích svého jednání věděl.¹⁵

Samotné jednání spočívá ve zjednání sobě nebo některému dodavateli, soutěžiteli nebo účastníku dražby přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů nebo soutěžitelů. Předností se rozumí časové zvýhodnění, kdy se například o vyhlášení veřejné zakázky dozví možný dodavatel s předstihem a vznikne mu tak nesporná výhoda při zpracování nabídky nebo obstarání potřebného materiálu apod. Výhodnějšími podmínkami pak můžeme rozumět všechna ostatní zvýhodnění subjektu na úkor jiného. Půjde o případy, kdy je například některému dodavateli veřejná zakázka „ušíta na míru“ nebo kdy jsou dodavateli sdělovány informace týkající se nabídnutých cen nebo technických parametrů nabídek jiných dodavatelů atd.¹⁶

Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákona

Stejně jako u trestného činu sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě je i u trestného činu pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži definován subjekt obecně, jako „Kdo“, tedy opět jakákoli trestně odpovědná osoba, jejíž vztah k zadávacímu řízení není podstatný, přestože je její vázanost zákonem o zadávání veřejných zakázek předpokladatelná.¹⁷ Pro stanovení vyšší trestní sazby je speciální subjekt definován obdobně, tedy je-li pachatelem úřední osoba nebo jedná s úmyslem opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, případně jedná s úmyslem opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu.

¹⁵ FRIEDRICH, Milan. *Trestní odpovědnost zadavatelů veřejných zakázek za vybrané trestné činy*. [online]. [cit. 04.02. 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/trestni-odpovednost-zadavatelu-verejnych-zakazek-za-vybrane-trestne-ciny-110074.html>

¹⁶ ŠÁMAL, Pavel. *Trestné činy související se zadáváním a realizací veřejných zakázek*. [online]. [cit. 04.02. 2022]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/trestne-ciny-souvisejici-se-zadavanim-a-realizaci-verejnych-zakazek?browser=mobi>

¹⁷ KUČHTA, Josef. *Kurs trestního práva: trestní právo hmotné : zvláštní část*. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-047-8.

Samotné aktivní jednání směřující k naplnění skutkové podstaty trestného činu je zákonem definováno alternativně tak, že bude potrestán ten, kdo

„a) lstí nebo pohrůzkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži,

b) jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži,

c) žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, nebo

d) na základě dohody s jiným zájemcem nebo uchazečem vyvíjí činnost směřující k zadání veřejné zakázky za nepřiměřeně vysokou nebo jinak nevýhodnou cenu.“¹⁸

Je patrné, že takové jednání bude výlučně komisivního charakteru. V případě uvedeném pod písmenem a) je důležité, aby se osoba účasti skutečně zdržela, jinak trestný čin nebude hodnocen jako dokonáný, ale bude se jednat pouze o pokus. Lstí rozumíme využití omylu druhé osoby nebo její uvedení v omyl. Při pohrůžce násilí není nutné, aby bylo vykonáno přímo na vyhrožované osobě, ale může jít i o osobu jí blízkou nebo jinou, přičemž násilí nemusí být vykonáno ani bezprostředně po nátlaku, ale může se jednat o vyhrožování násilím v budoucnu. Co se týče vyhrožování těžkou újmou, je vždy na posouzení, zda se pro osobu pro její duševní stav, majetkové, rodinné a jiné poměry o těžkou újmu, tedy o újmu na majetku, pověsti apod. jedná. Pod písmeny b) a c) je popsáno aktivní a pasivní forma úplatkářství. Oproti předchozímu k naplnění skutkové podstaty takového trestného činu není nutné, aby byl úplatek, a to jak ve formě materiální, tak i ve formě protislužby, reálně předán, případně zrealizován.¹⁹

¹⁸ Zákon č. 40/2000 Sb. Trestní zákoník

¹⁹ ŠÁMAL, Pavel. *Trestné činy související se zadáváním a realizací veřejných zakázek*. [online]. [cit. 04.02. 2022]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/trestne-ciny-souvisejici-se-zadavanim-a-realizaci-verejnych-zakazek?browser=mobi>

Poslední druh jednání pod písmenem d) se vztahuje výlučně k veřejným zakázkám. Zákon tedy bere v úvahu i tzv. „bid rigging“ kartelových dohod, kdy se zájemci o veřejnou zakázku tajně domluví na tom, že si nebudou konkurovat a tak je možné nejen navýšení ceny, ale i například snížení kvality dodávaného zboží. K dokonání takového činu ovšem samotná dohoda, jakožto jakékoli konkludentní ujednání mezi uchazeči o veřejnou zakázku, nestačí a je nutné, aby pachatel své jednání alespoň započal. Stejně tak, aby byl naplněn pojem „nepřiměřeně vysoká cena“ je nutné, aby se nabízená cena lišila od ceny v daném místě a čase obvyklé alespoň v řádech desítek procent.²⁰

2.3. Zvláštnosti předmětu vyšetřování

Jak již bylo řečeno, trestné činy spojené s veřejnými zakázkami mají po všech směrech korupční rysy. Co si ale pod pojmem korupce představit? Panuje všeobecné přesvědčení, že korupce je synonymem pro úplatkářství, tedy při korumpování je využíváno materiálních statků. Korupce je ale pojmem pojmu úplatkářství nadřazeným. Korupční vztah je totiž založen na dvoustranné či vícestranné dohodě, ze které všem stranám plyne určitý prospěch a není podstatné, zda je onen prospěch ve formě finanční odměny nebo získání vlivu, případně jiné výhody z tohoto jednání vyplývající. Korupci je tedy nutné chápat v širších souvislostech, a tedy podřadit pod ní i formy klientelismu, nepotismu nebo nedovoleného prosazování vlastních politických zájmů. Z výše popsané kapitoly vyplývá i fakt, že korupce není ani jevem výlučně se vztahující k veřejnému sektoru, ale je i součástí soukromé sféry podnikání.

Korupce jako fenomén zasahuje do celé společnosti a ovlivňuje ji, přece jen jsou korupčními trestnými činy (vztahujícími se k veřejným zakázkám) poškozovány veřejné zájmy a utráceny veřejné finanční prostředky. V souvislosti s korupčním charakterem zmiňované trestné činnosti lze vyvodit některé charakteristické zvláštnosti předmětu jejího vyšetřování.

Z předchozího popisu trestných činů, které souvisí se zadáváním veřejných zakázek, vyplývá, že je na kriminalisty v tomto ohledu kladen zvláštní požadavek

²⁰ KUČHTA, Josef. *Kurs trestního práva: trestní právo hmotné : zvláštní část*. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-047-8.

na schopnost trestnou činnost pod jednu ze skutkových podstat podřadit. Není možné vyloučit, že se při své práci policejní orgán musí přiklonit k tomu, že spáchaný skutek nese povahu pouhého správního deliktu.²¹ S tím souvisí i fakt, že je třeba zjišťovat a dokazovat rozsah škod. Proces zjišťování rozsahu škod může být při vyšetřování kriminality v oblasti veřejných zakázek značně složitý.

Další ze zvláštností předmětu vyšetřování je problém se zjištěním reálně odpovědné osoby, jelikož úřady na jedné a firmy na druhé straně mají své strukturální uspořádání s přidělenými pravomocemi jednotlivým článkům, a tudíž je celkem reálné si představit, že faktickým pachatelem může být konkrétní osoba, která ovšem takto jednala pouze z důvodu pověření nadřízených orgánů. S tím souvisí i problematika zjišťování a dokazování úmyslu, který je s odkazem na právní vymezení skutkových podstat rozebíraných trestných činů klíčový.

Za zvláštnost předmětu vyšetřování kriminality v oblasti veřejných zakázek můžeme chápat i rozsáhlé mediální pokrytí korupčních kauz. Různými aférami, které jsou veřejnosti zprostředkovávány médii, je oslabována důvěra společnosti ve státní instituce, jejichž schopnost korupci efektivně potírat je v porovnání s ostatními zeměmi už tak velmi malá. Dokazuje to i index vnímání korupce z roku 2020.²² Společenské klima pak do sebe promítá domněnku, že korupční jednání je vlastně normální a veřejnost je k přijímání korupčních „norem jednání“ shovívavější a vnímání korupce jako patologického jevu je tím oslabováno. Vhodně nastavený systém kontroly a trestání korupčního jednání tak vede i k vhodnému nastavení smýšlení společnosti o bezkorupčním státu jako o ideálním stavu, jehož je zapotřebí dosáhnout.²³

Nicméně pro kriminalisty zabývající se danou kauzou znamená fakt zvýšené pozornosti médií ztížené podmínky pro vyšetřování, jelikož je na ně veřejností nebo případně nadřízenými orgány vyvíjen tlak.

²¹ STRAUS, Jiří. *Kriminalistická metodika*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-124-3.

²² TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Index vnímání korupce*. [online] . [cit. 7.2. 2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/cpi2020/>

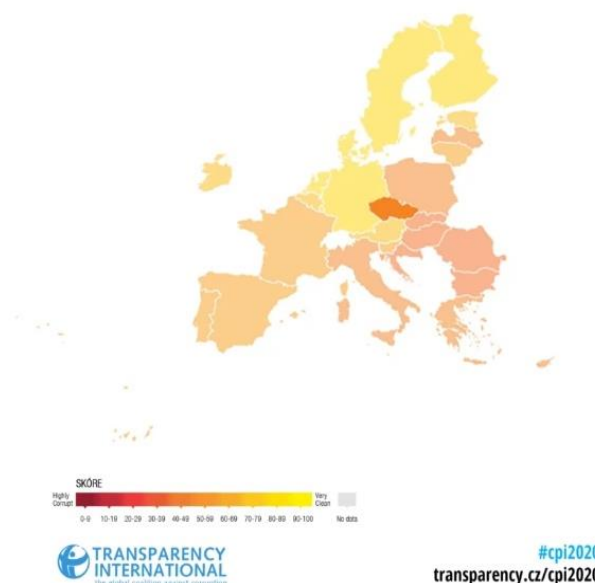
²³ FRYŠTÁK, Marek. *Hospodářská kriminalita z pohledu teorie a praxe*. Ostrava: Key Publishing, 2007. ISBN 978-80-87071-18-2.

INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE 2020

EVROPSKÁ UNIE ČESKÁ REPUBLIKA

64/100 54/100

PRŮMĚRNÉ SKÓRE



Obrázek 1 Index vnímání korupce 2020

3. Metodika vyšetřování trestných činů spojených s veřejnými zakázkami

Odhalování korupčních trestných činů spojených s veřejnými zakázkami je značně komplikované, neboť korumpující a korumpovaný jsou si v rámci svého nadstandardního vztahu vědomi, že trestnost jejich činu platí pro oba stejně a tudíž ani jeden z nich nemá zájem na tom, aby byl trestný čin odhalen, a tedy ani zájem odhalit toho druhého. V České republice sice existuje institut spolupracujícího obviněného, který se v minulosti v souvislosti s vyšetřováním trestného činu souvisejícího s veřejnými zakázkami již osvědčil²⁴, je ovšem nasnadě se domnívat, že pokud neexistují jiné důkazy o spáchání trestného činu, které by dotyčného usvědčovaly, institut spolupracujícího obviněného je v odhalování trestné činnosti, pokud pomineme jeho význam v možné motivaci pachatele při výslechu, přičemž následná výpověď spolupracujícího obviněného před soudem hraje pouze podpůrnou roli jiným důkazům, takřka bezvýznamný. Vysoká míra latence spolu s faktem, že při spáchání korupčních trestných činů obrazně řečeno absentuje reálná oběť, přičemž i rozsah škod je jen velmi těžko

²⁴ srov. „kauza Rath“

vyčíslitelný, způsobují, že policejní činnost vyvíjená k odhalování a dokazování takové trestné činnosti klade v celém procesu zvýšené nároky na znalosti policistů v této oblasti a vymezují specifický rámec úkonů spojených s vyšetřováním.

3.1. Typické způsoby páčání

Korupce je širokým pojmem a s jejími projevy je možné se setkat na všech úrovních státní správy i na všech úrovních soukromých podniků. Veřejné zakázky jsou svým druhem specifická oblast, do které se korupční jednání a úplatkářství promítá a tudíž i způsoby páčání trestné činnosti v oblasti zadávání veřejných zakázek mají svá specifika. Způsoby páčání takové trestné činnosti odpovídají skutkovým podstatám trestných činů uvedených v § 248, § 256 a § 257 zákona č. 40/2009 Sb. jako porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě a pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži. Stejně tak se způsoby páčání trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek souvisí i trestné činy uvedené v § 331, §332 a §333 o úplatkářství. Způsoby páčání této specifické oblasti lze rozdělit do několika skupin.

3.1.1. Způsoby páčání podle fáze veřejné zakázky

Zadávací řízení má své náležitosti dané zákonem o zadávání veřejných zakázek. Trestnou činnost spáchanou v souvislosti s veřejnými zakázkami lze tedy rozdělit podle etapy, v jaké se zadávací řízení právě nalézá na trestnou činnost spáchanou před vyhlášením veřejné zakázky a na trestnou činnost spáchanou po vyhlášení a v průběhu zadávacího řízení až po konečné zadání veřejné zakázky a uzavření smlouvy s vítězným dodavatelem.²⁵

V první fázi půjde o trestnou činnost s úmyslem poskytnutí výhod a předností především při přípravě zadávací dokumentace, kdy zadavatel buďto předá

²⁵ HRUŠKA TVRDÝ, Lubor, Vratislav DVOŘÁK, Ivana FOLDYNOVÁ, et al. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek: odborná monografie*. Ostrava: Accendo - Centrum pro vědu a výzkum, z.ú., 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.

dodavateli důležité informace obsažené v zadávací dokumentaci a tím mu zjedná výhodu anebo přednost oproti ostatním dodavatelům nebo je zadavatelem zadávací dokumentace přímo ovlivněna požadavky dodavatele tak, aby zadávací podmínky nebo kvalifikační požadavky vyhovovaly pouze dodavatelově nabídce, tedy, lidově řečeno, je veřejná zakázka dodavateli „ušita na míru“.

Po vyhlášení veřejné zakázky se trestná činnost může realizovat ve formě ovlivňování ostatních možných dodavatelů, aby se účasti na zadávacím řízení zdrželi nebo v podobě možného oboustranného ovlivňování rozhodujícího úředníka (nebo úředníků) dodavatelem či úředníkovým tlakem na dodavatele k poskytnutí úplatku.

3.1.2. Způsoby páčání podle porušení zásad zadávacího řízení

Zadávání veřejných zakázek má svoje zásady zakotvené v § 6 zákona č. 134/2016 Sb. Dle těchto zásad je možné způsoby páčání trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami rozdělit na situace, kdy pachatel svým jednáním poruší (i) zásadu transparentnosti, kdy například úředník nezveřejní veškeré nutné informace, které být uveřejněny mají nebo záměrně opomene podat účastníkovi zadávacího řízení informace, na které má nárok a svým jednáním zjedná výhodu jinému účastníkovi zadávacího řízení, (ii) zásadu přiměřenosti, kdy se trestná činnost bude vztahovat např. k nastavení adekvátních zadávacích podmínek zadavatelem nebo (iii) zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace, kde příkladem může být opět vhodné nastavení zadávacích podmínek tak, aby vyhovovala pouze jednomu dodavateli, poskytování nadstandardních informací jednomu dodavateli a obdobně.

3.1.3. Způsoby páčání dle subjektu

Při zadávání veřejných zakázek se střetává veřejný sektor se soukromým. Podle subjektů páčajících odvislou trestnou činnost můžeme způsoby jejího páčání dělit na situace, kdy aktéry tohoto jednání jsou (i) zadavatel a dodavatel, tedy ve všech případech, které byly popsány výše, kdy jde o zjednání výhody na úkor

ostatních dodavatelů nebo (ii) dodavatelé mezi sebou. Jedná se jednak o případy, kdy je na jiného dodavatele vyvíjen nátlak nebo mu dán či slibován prospěch za to, že se zdrží účasti na zadávacím řízení, ale jde i o případy nedovolených, tzv. kartelových, dohod, kdy se dva či více dodavatelů dohodnou a prostřednictvím této dohody jsou dále schopni uměle navyšovat cenu veřejné zakázky nebo snižovat kvalitu dodávaného zboží.

3.2. Typické stopy

Dle tradičního kriminalistického dělení lze obdobně i u trestných činů spojených s veřejnými zakázkami stopy rozdělit na materiální a paměťové

3.2.1. Stopy materiální

S materiálními stopami, tak jak je známe z vyšetřování jiných typů trestné činnosti, se při vyšetřování kriminality spojené s veřejnými zakázkami a korupčních trestných činů a trestných činů spadajících do hospodářské kriminality obecně setkáme spíše okrajově, nicméně ve formě různého padělatelského náčiní, daktyloskopických nebo biologických stop na listinách či bankovkách nebo jako samotný nalezený úplatek se samozřejmě vyskytují také. Jejich charakter je ale značně podpurný a hlavní těžiště při vyhledávání stop se přesouvá k zajišťování materiálních stop v podobě listinných a digitálních materiálů, jakožto nositelů kriminalisticky relevantních informací.

Listinné důkazy jsou už z povahy věci zastoupeny většinou. Samotný zákon o zadávání veřejných zakázek stanovuje závazná pravidla pro dokumentaci v jednotlivých fázích zadávacího řízení a právě v oněch dokumentech je trestná činnost dohádátná v podobě ukazatelů trestné činnosti nasvědčujících. Nutné je ovšem konstatovat, že osoba provádějící analýzu takových listin musí být nutně vybavena značnou odborností a schopností takové ukazatele cíleně vyhledávat.

Listinné důkazy v digitální podobě v souvislosti s trestnou činností vznikají dvojím způsobem. První z nich je předpokládán faktem, že v dnešní době je téměř veškerá činnost veřejných orgánů v oblasti veřejných zakázek

digitalizována a tudíž je pro správný postup v zadávacím řízení nutné takové digitální nástroje využívat. V různých databázích či počítačových programech je následně experty možné zjistit jejich manipulaci.²⁶ Druhou skupinu digitálních stop pak tvoří samotná komunikace mezi pachateli. Samozřejmě je pro pachatele výhodnější komunikovat pouze skrze osobní setkání, nicméně pokud k takovému „ideálnímu stavu“ nedojde, je možné vysledovat jejich vzájemnou komunikaci prostřednictvím e-mailů, SMS zpráv, vzkazech na záznamnících a podobně. V úvahu připadají i případy, kdy se jedna ze stran protiprávního jednání má v úmyslu „pojistit“, aby byl závazek druhé strany splněn, a celý průběh trestné činnosti si pro případ odstoupení od pomyslné smlouvy zaznamenává na zvukových či obrazových nosičích nebo si vede elektronický deník.²⁷

3.2.2. Stopy paměťové

Paměťové stopy se nacházejí ve vědomí lidí. Prvním typem paměťových stop jsou takové, které se nacházejí ve vědomí osob, které nejsou přímými účastníky spáchání trestného činu, a tedy nemají objektivní důvod (pokud pomineme případné spříznění s pachatelem), který by jim bránil vypovídat v zájmu zjištění skutečného stavu události. V takových případech půjde například o přímé svědky korupčního jednání, zaměstnance firem nebo osoby trestným činem poškozené, ale i o známé podezřelých, jejichž výpověď o podezřelých může mít podpůrný charakter v tom smyslu, že jimi poskytnuté informace mohou být pro policii relevantní k ucelení vyšetřovacích verzí. Tvrzení, že pro tyto osoby neexistuje objektivní důvod nevypovídat pravdivě je ovšem čistě teoretického rázu. V praxi je možné sledovat neochotu k výpovědi, a to zejména z důvodu strachu o ztrátu zaměstnání, obávání se msty ze strany pachatele a podobně. Pro takové případy je sice možné svědka podle zákona utajit a chránit ho, nicméně z toho důvodu, že okruh osob, které mají povědomí o relevantních

²⁶ HRUŠKA TVRDÝ, Lubor, Vratislav DVOŘÁK, Ivana FOLDYNOVÁ, et al. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek: odborná monografie*. Ostrava: Accendo - Centrum pro vědu a výzkum, z.ú., 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.

²⁷ PORADA, Viktor. *Kriminalistika: technické, forenzní a kybernetické aspekty*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-741-2.

událostech a informacích, je obvykle značně omezen, není zpravidla obtížné osobu, která vypovídá „odtajnit“. Zvláštní skupinou jsou potom zaměstnanci kontrolních orgánů, jejichž výpověď je pro svou odbornost a kvalifikovanost značně přínosná, přestože jsou paměťové stopy uložené v jejich vědomí „pouze“ zprostředkované listinnými důkazy.

Druhým typem paměťových stop jsou takové, které jsou uchovány ve vědomí osob, které se přímo účastnily spáchání trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami. Ačkoli by takové stopy měly kriminalisticky značně velký význam, nelze z povahy věci očekávat, že tyto osoby budou mít na přispění k zjištění objektivní pravdy jakýkoli zájem. Z tohoto důvodu je důležité zvolit správný postup při výslechu obviněného.²⁸

3.3. Výslech

*„Výslech je metodou kriminalistické praxe, kterou se na základě zákona získávají formou výpovědi kriminalisticky a právně významné informace z paměťových stop obsažených ve vědomí vyslýchaných osob, za přísného respektování a dodržení práv i povinností daných zákonem vyslýchanému i vyslýchajícimu.“*²⁹
Cílem výslechu je vždy zjištění objektivní pravdy vztahující se k vyšetřované události.

3.3.1. Výslech obviněného

Při výslechu obviněného z trestné činnosti, která svou povahou klade na pachatele velké nároky v promyšlenosti a důsledném jednání při jejím páchání je doporučeno využívat speciální výslechové místnosti, která je vybavena vhodným zařízením a tím zaručuje autentický záznam podané výpovědi a ochranu zákonnosti celého procesu.³⁰

²⁸ BANGO, Dezider. VYKTORYOVÁ, Jana. *Metodika vyšetřovania korupcie*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2002. ISBN 80-8054-232-5.

²⁹ KONRÁD, Zdeněk, Viktor PORADA, Jiří STRAUS a Jaroslav SUCHÁNEK. *Kriminalistika: kriminalistická taktika a metodiky vyšetřování*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-547-0.

³⁰ HRUŠKA TVRDÝ, Lubor, Vratislav DVOŘÁK, Ivana FOLDYNOVÁ, et al. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek*:

U obviněného se předpokládá, že se budou snažit svou výpověď zkreslovat, znevažovat závažnost trestné činnosti či vypovídat lživě. Vyslýchající využívá standardní okruh otázek, pomocí nichž se snaží zjistit osobnostní rysy obviněného, jeho pracovní náplně a pravomoci mu svěřené, motiv protiprávního jednání, vztah obviněného k ostatním účastníkům řízení a míru jeho zavinění a samozřejmě detaily vlastního protiprávního jednání, co bylo jeho předmětem, kdy a kde byl úplatek přijat, jakou formu měl případný úplatek, zda o úplatek výslovně požádal a nebo bylo z jeho chování zřejmé, že za protislužbu úplatek očekává, zda byly případný úplatek či protislužba nabídnuty či už přijaty, pokud ano, jak bylo s poskytnutým úplatkem dále naloženo a další okolnosti vztahující se k zadání veřejné zakázky, zadávací dokumentaci a podobně.³¹

Kriminalita spojená s veřejnými zakázkami by se dala označit za kriminalitu „bílých límečků“. Je tedy pravděpodobné, že obviněný bude vysoce postavený, s vyšším vzděláním a větším příjmem. Proto bude pravděpodobně v kontaktu s kvalitním obhájcem a pro vyslýchající policejní orgán je důležité toto vzít v potaz a na výsledcích se s ohledem na výše popsané důkladně připravit a obeznámit se s nejmenšími detaily celé vyšetřované události. Zároveň je žádoucí, aby měl vyslýchající policista širší povědomí o způsobu zadávání veřejných zakázek a obecně se dokázal orientovat v mnohdy obtížně srozumitelné dokumentaci. Pokud je to možné, měl by v takových případech policejní orgán konzultovat s odborníky v dané sféře.

3.3.2. Výslech svědků a oznamovatele

Problematika výslechu svědků trestných činů spojených s veřejnými zakázkami je značně komplikovaná, a to už proto, že z obecné povahy korupčních trestných činů není, nikoli vyloučené, ale pravděpodobné, že by v době spáchání byl přítomen jakýkoli přímý svědek. Výpovědi svědků tedy nesou pouze podpůrný charakter, tedy svědci jsou schopni vypovídat pouze o druhotných okolnostech

odborná monografie. Ostrava: Accendo - Centrum pro vědu a výzkum, z.ú, 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.

³¹ PORADA, Viktor. *Kriminalistika: technické, forenzní a kybernetické aspekty*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-741-2.

trestného činu, například poskytnout výpověď o nepřiměřeném chování obviněného, jeho podezřelé komunikaci či nesrovnalostech v listinných dokumentech a podobně. Nicméně pokud teoreticky opomineme institut spolupracujícího obviněného, nabízí se možnost přímého svědectví korupční trestné činnosti skrze institut aplikované účinné lítosti. Ten „řeší některé situace po spáchání trestného činu, kdy ze spárů trestní spravedlnosti může uniknout ten, kdo závadné jednání nahlásí policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci.“³²

Donedávna trestní právo na území České republiky institut účinné lítosti pro korupční trestné činy neznalo a podobné případy se řešily § 159 c) Trestního řádu o dočasném odložení trestu. Nyní ovšem § 248 Trestního zákoníku výslovně říká, že „trestní odpovědnost za trestný čin porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea první zaniká, jestliže pachatel splní podmínky podle jiného právního předpisu na ochranu hospodářské soutěže pro upuštění od uložení pokuty nebo pro snížení pokuty za účast na dohodě o určení ceny, dohodě o rozdělení trhu nebo jiné dohodě narušující hospodářskou soutěž se svým konkurentem.“³³

Účinná lítost, již v podstatě zaniká trestní odpovědnost, je v oblasti korupční kriminality diskutovaným tématem, jelikož vyvstává mnoho otázek ohledně jeho zneužitelnosti, nicméně legislativní stránka věci není pro účely této práce podstatná. V teoretické rovině tedy je možné, aby v korupčních trestných činech někdo vystupoval jako přímý svědek a pro tyto případy se kriminalisté při jeho výslechu zaměřují především na otázky vztahu mezi svědkem a pachatelem, jaký byl motiv oznámení o trestné činnosti, kdy a jak došlo k požádání o úplatek a zda k němu došlo, zda byla přítomna další osoba, zda byl úplatek poskytnut dobrovolně nebo pod nátlakem z druhé strany a další.

Pokud dojde k situaci, že se sám účastník trestného činu přizná a učiní oznámení na policii, je zapotřebí notná dávka pozornosti, neboť

³² Problematické aspekty úplatkářských trestných činů (3. část) – některé specifické nástroje k jejich - Advokátní deník. Advokátní deník - Novinky ze světa advokacie [online]. [cit. 08.01. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/03/24/problematicke-aspekty-uplatkarskych-trestnych-cinu-3-cast-nektere-specificke-nastroje-k-jejich/>

³³ Zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník

s tvrzením, že pod tlakem, vyvíjeném na něj druhou osobou na poskytnutí úplatku, může oznamovatel pouze sledovat vlastní zájem na pomstě či očernění druhé osoby. Není možné vyloučit případy, kdy dojde k „fingovanému úplatkářství“, kdy oznamovatel někomu poskytne finanční obnos s tím, aby ho předal třetí osobě, přičemž si situaci dokumentuje a může ji pak proti „příjemci“ úplatku zneužít.³⁴

3.4. Možnosti využití znalců a expertiz

Materiální stopy zajištěné v souvislosti s pácháním trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek mohou mít samozřejmě i věcnou povahu, jak již bylo zmíněno výše, a to například ve smyslu šperků či jiných cenných věcí, které byly poskytnuty jako úplatek, ovšem povětšinou mívají listinný charakter. Přesto je velmi pravděpodobné, že i tyto listiny budou nositeli daktyloskopických stop, biologických stop, jako jsou sliny, vlasy, chlupy nebo pot, ale také se na nich mohou vyskytovat různá jiná vlákna nebiologické povahy, jako jsou různé útržky oděvů a jiných materiálů. Jako u ostatních druhů trestné činnosti je tedy vhodné tyto zajištěné materiální stopy podrobit daktyloskopické, chemické a biologické analýze. K identifikaci osoby, autora, adresáta, či někoho jiného, kdo s listinou manipuloval, nelze vyloučit ani zkoumání pachu. Těžiště zkoumání nicméně zůstává na analýze písemných dokumentů skrze grafologickou, především písmostnalectvou expertizu, audio expertizu a video expertizu.³⁵

3.4.1. Zkoumání písemností a písmostnalectví

Po zajištění bankovek použitých k úplatku, písemností a dokumentů při domovní prohlídce, případně prohlídce jiných prostor si vyšetřovatel může vyžádat expertizu u znalce. V případě bankovek přijatých jako úplatek půjde o to zjistit, zda jsou jejich identifikační čísla shodná s bankovkami, které měl prokazatelně v držení případný poskytovatel úplatku. V případě písemností bude

³⁴ BANGO, Dezider. VYKTORYOVÁ, Jana. *Metodika vyšetřovania korupcie*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2002. ISBN 80-8054-232-5.

³⁵ Taktéž BANGO, Dezider. VYKTORYOVÁ, Jana. *Metodika vyšetřovania korupcie*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2002. ISBN 80-8054-232-5.

především zkoumána jejich pravost, jejich shoda, pokud půjde o jejich útržky, prostředek, kterým byly písemnosti vyhotoveny, tedy zda jde o stejný toner, stejný druh papíru a podobně. Dále se zkoumání bude zaměřovat na samotný obsah dokumentu, v případě, že byly listinné důkazy ohněm nebo jinak znehodnoceny, původ razítka na dokumentu a další.

Pro případ zajištění listinných důkazů obsahujících ručně psané písmo bude klíčová identifikace jejich pisatele na základě porovnání s jiným dokumentem, který podezřelá osoba prokazatelně napsala. Dále se zkoumá, zda dokument byl vyhotoven jedním či více autory a v tom případě, kterými a kdo je autorem kterých konkrétních částí dokumentu. V neposlední řadě je předmětem zkoumání písma i podpis domnělého pisatele a jeho pravost nebo případně kým byl podpis zfalšován.

3.4.2. Audio a video expertiza

Při zajišťování důkazů má policie k dispozici možnost odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. Takové materiály mohou mít stěžejní hodnotu pro odhalování kriminality spojené s veřejnými zakázkami a hospodářské kriminality obecně. Nejedná se ovšem o jediné zvukové materiály, které mohou mít důkazní charakter. Připadá v úvahu i možnost audio a video nahrávek, které budou pořízeny přímo pachateli a které policie může zajistit. Důvodem k pořízení takových nahrávek přímo pachateli může být možnost následného vydírání spolupachatele a současně snaha se „pojistit“ pro případ, kdy například příjemce úplatku nedostojí svému závazku.

Znalecké zkoumání audio a video nahrávek má víceméně stejnou povahu. Zaměřuje se na identifikaci osob na nahrávkách, pokud je srovnávací materiál a pokud ne, určují se alespoň obecné vlastnosti osob, jako je jejich možný věk, pohlaví, národnost a jiné. Dále se vyhotovuje se přepis nahrávky, její obsah a její časová posloupnost a v neposlední řadě je zkoumána technická strana vyhotovení nahrávek. Klíčové otázky jsou, zda je nahrávka původní nebo zda se jedná o její kopii, na jaké zařízení byla nahrávka pořízena, zda nahrávka tvoří jeden celek nebo je složená z více částí, tedy obecně, zda byla nahrávka vystavena jakékoli manipulaci, zda byla nějaká část vystřižena a další. Pokud

dojde ke znehodnocení zvukového a obrazového záznamu, nahrávka se podle možností „vyčistí“ pro lepší srozumitelnost.

3.5. Některé další vyšetřovací úkony

Před zahájením trestního řízení je žádoucí provést kroky k zajištění relevantních informací. Důvodem k zajišťování těchto informací je potřeba prověření skutečností, které nasvědčují, že byl spáchán trestný čin a zároveň zajištění informací o osobách, které se na trestném činu podílely.

Za relevantní informace ohledně subjektu trestného činu se v prvotní fázi vyšetřování budou považovat ty, které se týkají jeho způsobu života, např. bude zkoumána trestní minulost osoby či její případné vazby na osoby s trestní minulostí, její aktivita v navazování obchodních vztahů a podobně. Dále se vyšetřování zaměřuje na aktivity ekonomické, např. je sledován neobvyklý pohyb na účtech, případné změny ve vedení účetnictví, vlastní platby či investiční aktivity a v neposlední řadě se zkoumá i možná náhlá změna stylu života podezřelé osoby, která se může projevit jako větší utrácení, inklinace k hazardu atd.

Policie má k dispozici několik prostředků, které jsou upraveny zákonem č. 141/1961 Sb. (dále jen trestní řád).

Zadržení, otevření, záměna a sledování zásilky

Zadržení, otevření, záměna či sledování zásilky jsou v trestním řádu upraveny § 86 a § 87. Jedná se o významný prostředek k zajištění listinných důkazů.

Vydání a odnětí věci

Při vyšetřování trestných činů spojených s veřejnými zakázkami a korupčních trestných činů obecně půjde především o věci, které byly přijaty či poskytnuty jako úplatek, jako jsou peníze, šperky nebo jiné cenné předměty. Zároveň se ale může jednat i o listinné důkazy, jako například výpisy z účtů, stvrzenky a jiné.

Pokud byl pořízen záznam o spáchání trestné činnosti, může být předmětem vydání a odnětí věci i různý nahrávací materiál či fotografie.

Domovní prohlídka a prohlídka jiných prostor

Jestliže osoba odmítne vydání věci nebo je-li podezření, že se věci nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, nacházejí u ní doma, je nařízena domovní prohlídka, případně prohlídka jiných prostor.

Odposlech a záznam telekomunikačního provozu

Jednou z možností získání informací je odposlech a záznam telekomunikačního provozu, v trestním řádu upraven § 88. Jedná se o velmi účinný nástroj, neboť lze předpokládat, že subjekty trestného činu musí vést pravidelnou komunikaci. Nicméně s rozvojem technologií je pravděpodobné, že zkušené osoby budou schopny komunikovat skrze různé aplikace takřka nezjistitelným způsobem.

Zajištění peněžních prostředků na účtu

Pokud dojde policie k zjištění, že prostředky na bankovním účtu podezřelé osoby jsou předmětem spáchání trestného činu nebo existuje-li podezření, že budou ke spáchání trestného činu užity, trestní řád stanovuje možnost jejich zajištění v § 79a. Výpis z účtu či údaj o čase a výšce peněžního vkladu je důležitým listinným důkazem k usvědčení z trestného činu.

3.6. Operativně pátrací prostředky

Mimo podpůrně operativních prostředků, kterými jsou použití informátora, krycích prostředků, zabezpečovací techniky a zvláštních finančních prostředků a které vymezuje zákon č. 273/2008 Sb. O Policii ČR v § 73, § 74, § 46 a § 77,³⁶ vymezuje i trestní řád pro potřeby vyšetřování operativní pátrací prostředky, které jsou uvedeny pod § 158c – předstíraný převod, § 158d – sledování osob a věcí a § 158e – použití agenta.

³⁶ Zákon č. 273/2008 Sb. O Policii ČR

3.6.1. Sledování osob a věcí

„Sledování osob a věcí se rozumí získávání poznatků o osobách a věcech prováděné utajovaným způsobem technickými nebo jinými prostředky. Pokud policejní orgán při sledování zjistí, že obviněný komunikuje se svým obhájcem, je povinen záznam s obsahem této komunikace zničit a poznatky, které se v této souvislosti dozvěděl, nijak nepoužít.“³⁷

V zásadě rozlišujeme tři typy sledování osob a věcí. Prvním z nich je sledování bez pořizování záznamů, druhým sledování s pořizováním zvukových, obrazových nebo jiných záznamů, ke kterému je potřeba souhlasu státního zástupce a jako třetí sledování, při kterém je zasahováno do listovního tajemství či nedotknutelnosti obydlí, ovšem jen v případě souhlasu soudce.

Sledování osob a věcí je patrně nejvíce využívaným operativně pátracím prostředkem. Pro účely vyšetřování kriminality spojené s veřejnými zakázkami je využíván k odhalování styků vyšetřované osoby, totožnosti dalších spolupachatelů, jelikož korupční kriminalita často nese organizovaný charakter, odposlechů a podobně.

3.6.2. Předstíraný převod

Předstíraný převod jako operativně pátrací prostředek vymezuje trestní řád v § 158c jako *„předstírání koupě, prodeje nebo jiného způsobu převodu předmětu plnění včetně převodu věci,*

- a) k jejímuž držení je třeba zvláštního povolení,*
- b) jejíž držení je nepřípustné,*
- c) která pochází z trestného činu, nebo*
- d) která je určena ke spáchání trestného činu.“³⁸*

Předstíraný převod je velmi přínosným důkazním prostředkem, nicméně není nikterak hojně využíván. Využití institutu předstíraného převodu klade zvýšené

³⁷ Zákon č. 141/1961 Sb. Trestní řád

³⁸ Zákon č. 141/1961 Sb. Trestní řád

nároky na osobu, která jej provádí, především v odborných znalostech prostředí, ve kterém se nachází, náležitostech, které např. kupní smlouva musí obsahovat a další a lze říci, že jeho uplatnění se nachází především právě při vyšetřování hospodářských trestných činů. Současně s tím jde i o prostředek poněkud kontroverzní, neboť tím, že při něm absentuje zjevná vůle osoby tento úkon provádějící a tudíž by měl být neplatným, trestní řád lidově řečeno uděluje výjimku z absolutní neporušitelnosti simulovaného právního jednání v zájmu zajištění důkazního materiálu.

3.6.3. Využití institutu agenta

Po novelizacích trestního řádu již není využívání institutu agenta možné pouze v případech řízení pro zvlášť závažný úmyslný trestný čin (§ 41 odst. 2 trestního zákona), pro trestný čin spáchaný ve prospěch zločinného spolčení nebo jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána. Působnost tohoto institutu byla rozšířena o trestné činy spojené s úplatkářstvím vymezené v § 331, § 332 a v § 333, ale i na trestné činy spojené s veřejnými zakázkami pod § 248, § 256 a § 257. Agentem se rozumí příslušník Policie ČR nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů, který plní úkoly mu uložené jeho řídicím orgánem v utajení. „*Pokud je to potřeba, je k zastírání jeho totožnosti možné*

a) vytvořit legendu o jiné osobní existenci a osobní údaje vyplývající z této legendy zavést do informačních systémů provozovaných podle zvláštních zákonů,

b) provádět hospodářské činnosti, k jejichž vykonávání je třeba zvláštní oprávnění, povolení či registrace,

c) zastírat příslušnost k Policii České republiky nebo ke Generální inspekci bezpečnostních sborů.“³⁹

Z pohledu dokumentování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami a korupcí obecně je nasnadě poznamenat, že jde o složitý a náročný proces. Je to dáno především uzavřeností prostředí, ve kterém se kriminalita odehrává

³⁹ Zákon č. 141/1961 Sb. Trestní řád

tzv. „za zavřenými dveřmi“. I proto využití institutu agenta přichází v úvahu. V českém prostředí je ovšem rámeček působnosti agenta značně omezený především nepřípustností policejní provokace. Z hlediska právní jistoty jde samozřejmě o věc zcela správnou, ovšem je zjevné, že v některých státech je i určitý druh provokace v podobě „sting operací“ možný i v mezích zákona. Jedná se ale o diskuzi spíše legislativní.

4. Odhalování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami

Odhalování korupčních trestných činů v obecném smyslu slova, a tedy i trestných činů spojených s veřejnými zakázkami se značně komplikuje, neboť korumpující na jedné a korumpovaná osoba na druhé straně jsou si v rámci svého nadstandardního vztahu vědomi, že trestnost jejich činu je oboustranná. Ani jeden z nich tedy nemá zájem na tom, aby byl trestný čin odhalen. Absence fyzické oběti, vysoká míra latence, jen obtížně vyčíslitelný rozsah způsobených škod (myšleno bez přihlédnutí k reálným ekonomickým škodám) na veřejném zájmu a další aspekty související s takovou trestnou činností popsané v předchozích kapitolách - to vše vede k závěru, že odhalování korupce a manipulace s veřejnými zakázkami je složitým procesem, který na policisty klade zvýšené nároky.

4.1. Odhalování na základě podnětů k vyšetřování

Podněty k vyšetřování můžeme rozdělit následovně:

- 1) Oznámení občanů
- 2) Oznámení kontrolních orgánů
- 3) Vlastní činnost policejních orgánů (O které bude pojednáno v jiné kapitole.)

4.1.1. Oznámení občanů

Přestože můžeme některé podněty k vyšetřování přicházející od občanů označit za víceméně zanedbatelné, jelikož bývají anonymní a jejich základem jsou často

jen dohady nebo jsou iniciovány na základě doslechu či publikovaného novinového článku⁴⁰, i takové je potřeba prověřovat.

Pro účely této práce ovšem pojmem „občané“ není myšlena jen široká veřejnost, ale i občané, kteří jsou zadávání veřejné zakázky přítomni nebo na ní mají určitou vazbu. Pod pojmem „oznámení občanů“ je tedy potřeba si představit i oznámení subjektů, které konkrétní veřejnou zakázku nevysoutěžily a v neposlední řadě např. i kolegy, nadřízené či podřízené konkrétního korumpujícího/korumpovaného úředníka nebo podnikatele. Totiž vzhledem k privátnímu charakteru dané trestné činnosti zůstává těžiště odhalování možného nekalého jednání právě na občanech. Ostatně kvůli latenci korupční trestné činnosti je v mnohých případech její odhalení možné pouze skrze blízké spolupracovníky pachatelů trestných činů spojených s veřejnými zakázkami. Pro policii může být obtížné vysledovat nesrovnalosti, které se mohou ostatním zaměstnancům firmy nebo úřadu jevit jako zřejmé. Mohou tak díky svému postavení, stejně tak jako další účastníci výběrového řízení jako jsou právě ostatní potencionální dodavatelé, snadněji detekovat nepřiměřenou inklinaci ke konkrétnímu vítěznému dodavateli.

4.1.2. Oznámení kontrolních orgánů

V rámci zadávání veřejných zakázek vzniká nutnost institucionálního dohledu státní správy. V České republice kontrolní činnost nad hospodářskou soutěží zadáváním veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zmíněný úřad kromě vlastní činnosti a dohledu dále spolupracuje se státním zastupitelstvem a policií a může dávat podněty k vyšetřování. S podněty ze stran kontrolních orgánů je možné spojit i výsledky externích a interních auditů.

⁴⁰ HRUŠKA TVRDÝ, Lubor, Vratislav DVOŘÁK, Ivana FOLDYNOVÁ, et al. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek: odborná monografie*. Ostrava: Accendo - Centrum pro vědu a výzkum, z.ú., 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.

4.2. Včasné detekční mechanismy

Kriminalitu spojenou s veřejnými zakázkami nelze oddělit od obecného aspektu korupční trestné činnosti, jakým je existence klientelistických vazeb. Lze se domnívat, že pachatelé takové trestné činnosti se již vzájemně znají, nebo mají společné styky, ještě před vyhlášením a samotným procesem zadání veřejné zakázky. Skutková podstata trestného činu tedy může být naplněna ještě před vyhlášením veřejné zakázky a nebo při prvotních úkonech zadávacího procesu. Z výše popsaných způsobů páčání, jakými se účastníci zadávání veřejných zakázek trestné činnosti dopouštějí lze vyvodit, že se pravděpodobně jedná o pachatele s vysokou kvalifikací a vzděláním, mají široký rozhled ve svém oboru a dostatek vědomostí a zkušeností, aby své jednání dokázali sofistikovaně skrývat.

Právě z těchto důvodů se jeví jako neefektivnější nasazení operativně pátracích prostředků, kterými policie disponuje, již v samotném začátku výběrového řízení.⁴¹ Policie ovšem nemá kapacity k prověřování každé veřejné zakázky, a tak vyvstává otázka, jak takové potencionálně rizikové nebo podezřelé zakázky odhalit už na samém začátku.

4.2.1. Krátce k whistle blowingu

V předchozí kapitole je zmíněn význam přijímání oznámení od občanů, kteří mají na konkrétní veřejnou zakázku jakýkoli druh vazby. Odborníci se shodují, že většina trestních řízení v oblasti veřejných zakázek je započata na podnět stížnosti spolupracovníků nebo z poskytnutí informací občany z řad ostatních účastníků řízení konkurenčních dodavatelů.⁴² Mechanismy whistle blowingu a jiné, které občanům umožní upozornit úřady na nekalé praktiky v oblasti veřejných zakázek, mohou být při odhalování trestné činnosti velmi přínosné.

⁴¹ HRUŠKA TVRDÝ, Lubor, Vratislav DVOŘÁK, Ivana FOLDYNOVÁ, et al. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek: odborná monografie*. Ostrava: Accendo - Centrum pro vědu a výzkum, z.ú., 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.

⁴² OECD. *Bribery in Public Procurement METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES*. [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>

Jedním z úskalí takového jednání je ovšem potenciální možnost, že oznamovatel podá nepravdivé a zavádějící informace a takto činí s cílem očernit konkrétní osoby s vidinou vlastního prospěchu nebo za účelem pomsty. Motivů k takovému jednání by mohlo být nespočet a jistě se podobné situace budou opakovat i v budoucnosti, pravdou ovšem zůstává, že možnost odhalení korupčního skandálu nad tímto rizikem značně převažuje. V českém prostředí přetrvává obecně nepříznivý postoj k takzvaným „udavačům“, což je možná historický přežitek, každopádně lze doufat, že dočasný, jelikož se ukazuje, že podpora „whistleblowingu“ má své výhody nejen praktické, ale i ekonomické⁴³, což je ostatně důvod samotné právní úpravy v oblasti korupční trestné činnosti ve veřejném sektoru – úspora veřejných prostředků a ochrana veřejného zájmu. V České republice je aktuálně také plánována nová právní úprava zabývající se ochranou oznamovatele, ovšem je mnohými organizacemi kritizována za svou nedostatečnost.

Problematika ochrany oznamovatele z legislativního hlediska ovšem není z kriminalistického hlediska a současně pro tuto práci podstatná. Úlohou kriminalisty po přijetí oznámení od zúčastněných osob je především vhodné směřování a souslednost pokládaných otázek. Po přijetí oznámení je vhodné oznamovatele motivovat k co největší míře spolupráce, ať už aktivní nebo pasivní, za účelem získání co největšího počtu relevantních informací. Zjišťuje se především:

- 1) celkový vzhled do situace spáchaného skutku a jeho právní kvalifikace,
- 2) v jakém vývojovém stádiu se korupční jednání nachází,
- 3) jména účastníků, místo, čas,
- 4) vztah oznamovatele k ostatním účastníkům řízení,

⁴³ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Rossi, L., McGuinn, J., Fernandes, M., *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement : final report*, Publications Office, 2017, [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/125033>

- 5) případní další svědci, zda existují jiné osoby, které by mohly být využité jako svědci
- 6) zda o podání oznámení ví další osoba, případně kdo,
- 7) další jiné skutečnosti, které mohou mít význam pro další trestní řízení.⁴⁴

4.2.2. Vlastní činnost policie

V předchozí kapitole byl za poslední typ podnětu k zahájení vyšetřování označen vlastní iniciativní postup policejních orgánů. Oznámení o trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami od samotných občanů, ať už samotných účastníků výběrového řízení nebo širší veřejnosti, by se dalo považovat za ideální stav, jelikož vlastní analytická činnost ohledně průběhu zadávání veřejných zakázek je značně komplikovaná. Nicméně z latentní povahy popisované kriminality nelze předpokládat, že by takové podněty k vyšetřování byly dostatečné.

Policii je ze zákona uložena povinnost odhalovat trestnou činnost a její pachatele. Z vlastní iniciativy tedy policie provádí analytickou činnost nezávislou na oficiálních podnětech k vyšetřování, a to skrze analýzu tzv. indikátorů korupčního jednání.⁴⁵

4.2.3. Význam analytické činnosti při vyšetřování trestných činů spojených s veřejnými zakázkami

Cílem analytické činnosti, na úseku odhalování trestných činů v oblasti veřejných zakázek, je získání hlubšího poznání vyšetřovací situace a následné vyhodnocení získaných poznatků pro efektivní zaměření pozornosti při dalším stádiu vyšetřování. Toto poznání se realizuje v podobě poznatků, které poukazují

⁴⁴ BANGO, Dezider. VYKTORYOVÁ, Jana. *Metodika vyšetřovania korupcie*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2002. ISBN 80-8054-232-5.

⁴⁵ PORADA, Viktor. *Kriminalistika: technické, forenzní a kybernetické aspekty*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-741-2.

na spáchání trestného činu, konkrétní aktivity subjektů trestného činu, podmínek, za kterých bylo spáchání trestného činu umožněno a dalších.⁴⁶

Výsledkem takového analytického procesu jsou jednak důkazy o spáchané trestné činnosti, ale zároveň i východisko pro vytvoření vyšetřovacích verzí a správného posouzení dalších zvolených vyšetřovacích úkonů.

Při procesu analytické činnosti indikátorů trestné činnosti související s veřejnými zakázkami a korupcí obecně jsou na kriminalisty kladeny zvláštní požadavky v oblasti kriminalistické vědy, ale i z hlediska orientace v právní či ekonomické sféře či účetnictví a v podstatě všeobecný rozhled a schopnost efektivního třídění získaných dat.

4.3. Indikátory korupčního jednání v procesu zadávání veřejných zakázek

Při analýze velkého kvanta dat a informací, které jsou v rámci zadávacího procesu veřejných zakázek zveřejňovány, není prakticky možné je všechny obsáhnout. Indikátory tedy nabízejí možnost odhalení podezřelých detailů veřejné zakázky, které je možné dále posuzovat. Při analýze indikátorů příslušníky policie vstupuje do hry celá řada faktorů, které můžeme chápat jako objektivní a subjektivní. Objektivní faktory nejsou příslušníky policie ovlivnitelné a rozumíme jimi objektivní podmínky a okolnosti, za kterých indikátory vznikají. Subjektivní faktory, které působí na způsob analýzy indikátorů, ovšem ovlivnitelné jsou. Pod pojmem *subjektivní faktory* je možné si představit všechny okolnosti, které souvisí s taktikou odhalování, míry kooperace a současně i s odbornou kvalifikací příslušných policistů nebo systematičností jejich práce.⁴⁷

Zadávání veřejných zakázek, které probíhá v souladu se zákonem, se řídí konzistentními postupy, jejichž cílem je naplnit hlavní zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovnosti zacházení a zákazu diskriminace. Je tedy nasnadě se domnívat, že i každá veřejná zakázka, která se bude platným právním úpravám vymykat, respektive právo porušovat, bude mít tendenci tyto

⁴⁶ BANGO, Dezider. LISOŇ, Miroslav. *Korupcia a osobitosti jej odhaľovania*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2001. ISBN 80-8054-178-7

⁴⁷ BANGO, Dezider. LISOŇ, Miroslav. *Korupcia a osobitosti jej odhaľovania*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2001. ISBN 80-8054-178-7

konzistentní postupy pro nezávislého pozorovatele povrchově dodržovat. Jinak řečeno se pachatelé budou snažit, aby veřejná zakázka, již je manipulováno, nevykazovala zjevné odchylky od běžného zadávacího procesu. Jednoduchým přirovnáním se budou snažit své chování prezentovat způsobem, jakým pojedou řidič, pokud ví, že před řízením požil alkohol – tedy podle předpisů. To situaci zjevně stěžuje, jelikož proces zadávání veřejných zakázek je natolik složitý, že je téměř nevyhnutelné předpokládat, že osoba, která se rozhodne ke spáchání trestného činu s ním spojeného, bude patrně velmi zkušená a bude znát slabá místa a vědět, jak je účinně skrývat.

Na druhou stranu se tato „přednost“ pachatelů hospodářských trestných činů může snadno obrátit proti nim samým, jelikož právě jejich zkušenost a s ní spojené přehnané sebevědomí, stejně tak jako pocit bezpečí v nepřehledném a komplikovaném byrokratickém systému zadávání veřejných zakázek může vést k opomíjení některých důležitých kroků k zahlázení stop.

Ať už se jedná o informovanost či angažovanost potencionálních dodavatelů v přípravné fázi zadávání veřejné zakázky, zda jsou podmínky zakázky stanoveny spravedlivě nebo takzvaně „ušité na míru“ či zda je předpoklad, že dodavatelé mezi sebou mohou vytvářet nedovolené dohody, předmětem zkoumání nesrovnalostí v procesu zadávání veřejných zakázek může být kterákoli ze zúčastněných stran, stejně jako každá z jeho fází.

Veřejná zakázka v širším pojetí zahrnuje celkem pět základních fází: 1) definování potřeb, 2) příprava výběrového řízení, 3) výběr dodavatele, 4) realizace předmětu veřejné zakázky a 5) předání předmětu zakázky do užívání a kontrola implementace.⁴⁸

4.3.1. Indikátory spojené s rozhodnutím o potřebě vypsání veřejné zakázky

Veřejná zakázka ve fázi přípravy ve smyslu rozhodnutí o její potřebě se nachází v nejzranitelnější fázi, neboť nepodléhá žádné právní úpravě. Zadavatel

⁴⁸ PALGUTA, Ján a Filip PERTOLD. Detekce rizikových veřejných zakázek. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i., 2016.

zdůvodňuje potřebu veřejné zakázky a vymezuje předmět a rozsah jejího plnění.⁴⁹ Z hlediska trestné činnosti je v této přípravné fázi možné, že zadavatel v obsahu plánované veřejné zakázky nezohledňuje veřejný zájem, ale zájem vlastní, případně zájmy osob, s nimiž je v kontaktu a které mu mohou přislíbit určitý prospěch. Příklady indikátorů v takovém případě mohou být právě vymezení předmětu veřejné zakázky, který není potřebný, vymezení předmětu veřejné zakázky takovým způsobem, aby byl vhodný pro konkrétního dodavatele, informace o schůzkách zadavatele a potencionálního dodavatele, obecně jakákoli informace o střetu zájmů zadavatele.

4.3.2. Indikátory ve fázi zpracování zadávací dokumentace

V této fázi zadavatel dále konkretizuje předmět veřejné zakázky, vymezuje kritéria pro uchazeče a další parametry, které jsou klíčové pro zpracování nabídky. V této fázi zadávacího řízení existuje riziko, že zadávací podmínky budou nastaveny tak, aby je byl schopen splnit pouze určitý potencionální dodavatel. Dochází tak k eliminaci konkurence, jelikož ostatní potencionální dodavatelé se do výběrového řízení kvůli mnohdy nestandardním podmínkám ani nepřihlásí. Příklady indikátorů, které se v této fázi zadávání veřejné zakázky uplatní, mohou být případy, kdy se zpracování zadávací dokumentace zúčastnil potencionální uchazeč nebo osoba jemu blízká, dochází k nadstandardní komunikaci mezi zadavatelem a uchazečem nebo existují jiné relevantní informace nasvědčující tomu, že podmínky pro uchazeče vyhovují pouze konkrétnímu zadavateli. Další z nestandardních situací, která by mohla svědčit o manipulaci s veřejnou zakázkou je její dělení na menší části.

4.3.3. Indikátory v průběhu zadávacího řízení

Ve fázi posuzování a hodnocení přijatých nabídek přichází v úvahu riziko, že není dodržována právní úprava výběrového řízení tím způsobem, že je manipulováno s omezením vstupu konkurenčních dodavatelů. V takovém případě lze za indikátory považovat vyřazování uchazečů zadavatelem

⁴⁹ HRUŠKA TVRDÝ, Lubor, Vratislav DVOŘÁK, Ivana FOLDYNOVÁ, et al. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek: odborná monografie*. Ostrava: Accendo - Centrum pro vědu a výzkum, z.ú., 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.

z nepodstatných důvodů, že byl vyřazen výrazný počet nabídek, byla zkrácena lhůta pro podání nabídek, zda jsou podány formální či neformální stížnosti od ostatních uchazečů a další.

V této fázi zadávacího procesu lze taktéž hledat indikátory svědčící o tzv. „bid riddingu“. *„Bid rigging jsou tajné kartelové dohody uzavírané mezi účastníky výběrových řízení v úmyslu ovlivnit výsledek výběrového řízení ve prospěch dosažení předem dohodnutého cíle.“*⁵⁰ V této souvislosti se mohou objevovat indikátory jako existence vzájemných vazeb mezi uchazeči nebo například skutečnost, že všechny nabídky jsou vyšší než původně předpokládané náklady.

4.3.4. Indikátory při zadání veřejné zakázky

V této fázi zadávání veřejné zakázky se otevírají obálky, hodnotí se nabídky a dále se vyhodnocují. V konečné fázi je vybrána vítězná nabídka. Riziko spočívá v nedostatečném zdůvodnění vítězné nabídky konkrétního dodavatele. Indikátory pak budou spočívat v nedostatečné nebo chybějící informovanosti, zda proběhlo oznámení o výsledku vyhodnocení nabídek a bylo odůvodněné, zda nezvítězila nabídka, která nesplňovala podmínky zadávací dokumentace a další.

4.3.5. Indikátory při uzavření smlouvy

Po uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem vyvstává riziko, že bude smlouva pozměněna a nové pojetí smlouvy bude obsahovat takové parametry, které změní samotnou podstatu nebo rozsah zadané veřejné zakázky. Indikátorem v tomto případě může být fakt, že vítězná nabídka nyní počítá s položkami, které nebyly předmětem zadávací dokumentace, po zadání zakázky došlo k podstatným změnám v rozsahu projektu nebo jeho nákladech nebo existence námitek ostatních uchazečů.

⁵⁰ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Bid rigging*. [online]. [cit. 09.02.2023]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/zakazane-dohody/bid-rigging.html>

4.4. Problematika využití indikátorů

Indikátory korupčního jednání jsou široce využívány k minimalizaci následků hospodářských trestných činů, včetně trestných činů spojených se zadáváním veřejných zakázek. Na základě vyšetřování trestných činů spojených s veřejnými zakázkami vznikly a vznikají metodiky za účelem včasné detekce a rozpoznání veřejných zakázek, které by mohly být potencionálně manipulovány, a tudíž by představovaly možnost pro spáchání trestného činu prostřednictvím indikátorů, jakožto spolehlivých ukazatelů takového rizika. Metodik pro odhalování korupce obsahující seznamy možných indikátorů bylo vydáno nespočet, především mezinárodními organizacemi jako je Světová banka, Evropská unie nebo OECD a tyto metodiky jsou s ohledem na příslušnou právní úpravu dané země a její kriminální prostředí a „zkušenost“ vytvářeny i na vládní úrovni.

S přihlédnutím k výše zmíněným metodickým postupům a indikátorům korupční činnosti v nich zmíněných lze seznamy takových indikátorů zobecnit a stanovit „základní“ výčet rizikových faktorů, které se při zadávání veřejných zakázek mohou objevit.

4.4.1. Účelové dělení veřejné zakázky

Právní úprava zadávání veřejných zakázek se po celém světě se samozřejmě mírně nebo více rozchází. I přesto jedna z několika obecných náležitostí zůstává stejná - čím větší rozsah veřejná zakázka má, tím větší je nad ní udržována kontrola v procesu jejího zadávání, tedy jinak řečeno dohled nad dodržováním zásad spojených se zadáváním veřejné zakázky, které jsou popsány výše. Podle § 35 zák. 134/2016 O Zadávání veřejných zakázek je sice zadavateli umožněno veřejnou zakázku rozdělit na části, ovšem pouze v případě, že tím neobejde zákonem stanovené povinnosti. Jednou z těchto povinností je dle § 18 téhož zákona i stanovení předpokládané hodnoty takto rozdělené veřejné zakázky takovým způsobem, jako by tvořila jeden celek. V praxi ovšem dochází k účelovému dělení veřejných zakázek za účelem mírnějšího režimu zadávacího procesu. Takové jednání, tedy dělení veřejných zakázek na části, přestože není

zákonem zakázáno, pouze regulováno, je signifikantním indikátorem při posuzování rizika spojeného s trestnou činností v tomto odvětví.

4.4.2. Zkrácené lhůty

Stejně jako v předešlém případě, zákon nezakazuje zkrácení lhůt v různých typech zadávacího řízení, naopak, vyjmenovává podmínky, za kterých je zkrácení lhůt možné. Pro takové jednání jistě ze strany dodavatele mohou existovat relevantní důvody a není zde potřeba rozvíjet debatu nad potencionální „nebezpečností“ zkracování lhůt, neboť obecně je možné předpokládat, že zkrátka některé předměty obecného zájmu při zadávání veřejných zakázek nesnesou zbytečného odkladu a je třeba je adresovat co nejrychleji. Z hlediska právního je samozřejmě zkracování lhůt naprosto v pořádku. Z pohledu vyhledávání indikátorů značících riziko nekalé manipulace s veřejnou zakázkou jsou ale zkrácené lhůty přinejmenším hodny bližšího zkoumání. Je nasnadě se domnívat, že pokud při procesu výběrového řízení není možné legitimně odůvodnit zkracování jeho lhůt, může být veřejná zakázka zmanipulována tím způsobem, že byly účelně s předstihem podány informace o zadávací dokumentaci konkrétnímu dodavateli, aby jen onen konkrétní dodavatel byl schopný ve zkrácené lhůtě podat adekvátní a ucelenou nabídku.

4.4.3. Nízký počet přijatých nabídek

V zájmu veřejné správy, ale i v zájmu soukromoprávních subjektů, pokud tematiku velmi zobecníme, je získání velkého počtu nabídek, neboť čím více nabídek je předloženo, tím spíše je možné maximalizovat kvalitu a minimalizovat náklady na předmět zakázky. Není však nikterak ojedinělé, že se do výběrového řízení přihlásí pouze malý počet dodavatelů, případně pouze jeden. Jak již bylo řečeno, opět, nejde o případy, které by odporovaly platné právní úpravě a současně s tím je nutno říci, že nejde ani o případy, které by byly nutně nežádoucí. Například totiž existují obory natolik specializované, že zkrátka na daném trhu nelze (prozatím) najít konkurenci určité takto specializované firmy, nebo, a to je pravděpodobně častější případ, se jedná o zakázky malého rozsahu, které jsou zadávány například na obecní nebo jiné úrovni menšího

regionu, a přestože konkurence na trhu v daném oboru existuje, velké firmy o menší zakázky nejeví zájem a menší konkurenční firmy jsou zase „diskvalifikovány“ svým sídlem a neochotou, kterou jim nelze vytýkat, cestovat za prací do jiného regionu. Často tak jsou vypisovány veřejné zakázky malého rozsahu, do kterých se prakticky vzato mohou přihlásit například jen dvě lokální firmy a v závislosti na okolnostech a vytížení těchto potencionálních dodavatelů se výběrového řízení zúčastní s určitým optimismem třeba pouze jeden z nich. Takovým situacím se nelze vyhnout, tedy pokud nebude vedena debata nad reálnou užitečností vypisování výběrového řízení na malé lokální úrovni tam, kde se *dlouhodobě* ukazuje, že postrádá efektivitu a svou komplikovaností drobné podnikatele a menší lokální firmy spíše odrazuje od účasti. Přesto nemůžeme nízký počet všech přijatých nabídek jako indikátor rezolutně odmítnout. Pokud se předmět veřejné zakázky, která není zadávána pouze na obecní úrovni, nikterak nevymyká svou specifičností a přihlásí se jen jeden nebo pouze malý počet zájemců, bylo by namíste prostudování zadávací dokumentace s akcentem na uměle vynucované podmínky, které vytváří zadavatel a které je schopen splnit pouze jeden konkrétní dodavatel.

4.4.4. Výrazné odlišnosti v ceně za stejný produkt

Ceny za služby a zboží se mění s rostoucí či klesající ekonomikou. Pokud ovšem analyzovanou veřejnou zakázku srovnáme s obdobnou veřejnou zakázkou, která má přinejmenším podobný rozsah a víceméně stejný předmět a byla zadána ve stejném nebo velmi podobném časovém období, měla by i výsledná hodnota těchto veřejných zakázek být podobná. Podobná proto, že existuje daleko více ekonomicky relevantních faktorů, které se do výsledné ceny mohou promítnout, jako je například ekonomická charakteristika daného regionu a jeho nedostatky a podobně. V zásadě ovšem platí, že by se výsledné ceny neměly *výrazně* odlišovat. Příčinou vysoké ceny může samozřejmě být i neinformovanost nebo určitá neschopnost státní správy v daném regionu adresovat potencionální dodavatele a tím zvýšit konkurenci přijatých nabídek, jde ovšem i o nezanedbatelný indikátor toho, že existuje riziko předběžné dohody zadavatele veřejné zakázky s vítězným dodavatelem.

4.4.5. Změna závazku ze smlouvy

Korupce/trestná činnost v oblasti veřejných zakázek není limitována pouze na zadávací proces, ale je možné se jí dopustit i po uzavření smlouvy zadavatele s vítězným dodavatelem. Zákon o zadávání veřejných zakázek sice v § 222 výslovně zakazuje podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku bez vyhlášení nového zadávacího řízení, současně ovšem stanovuje případy, kdy je možné smlouvu „dodatkovat“. Otázkou zůstává, zda fakt, že se *„za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, kdy hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku⁵¹“*, nicméně z kriminalistického hlediska a z hlediska určování rizikových indikátorů korupčního jednání v oblasti veřejných zakázek nejsou mantinely právní úpravy podstatné. Podstatný je samotný fakt, že smlouva byla pozměněna takovým způsobem, že se taková změna *výrazným/nezanedbatelným způsobem* promítla do celkové ceny. Při analýze takové veřejné zakázky by bylo vhodné prostudovat nabídku oné vítězné firmy, především s ohledem na nabízenou cenu a určit, zda náklady této firmy pro realizaci předmětu veřejné zakázky nebyly záměrně podhodnocené, což může indikovat i existenci dohody mezi vítěznou firmou a zadavatelem veřejné zakázky o případném „navrácení ztracených nákladů“ prostřednictvím dodatku ke smlouvě.

Výše popsané indikátory jsou jakýmsi „základem“ univerzálně platným a využitelným při detekci rizikových veřejných zakázek. Jak již ovšem bylo zmíněno, existuje mnoho metodik s poměrně extenzivními seznamy indikátorů, které jsou poplatné nikoli konkrétnímu právnímu uspořádání konkrétního regionu, ale naopak jsou snahou o co nejširší „pokrytí“ problémové oblasti. Problematickou otázkou zůstává jejich skutečná efektivita a reálná využitelnost v praxi.

V roce 2016 vyšla v akademickém periodiku *European Journal on Criminal Policy and Research* přínosná studie ohledně efektivnosti využívání indikátorů

⁵¹ Zákon č. 134/2016 Sb. O Zadávání veřejných zakázek

korupční trestné činnosti.⁵² Tato studie si klade za cíl empiricky změřit efektivitu jednotlivých indikátorů korupční trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek nejen prostým přiřazováním indikátorů k zakázkám, které byly ve svém procesu manipulovány a zkorumpovány, ale i k zakázkám takzvaně „čistým“ a dochází k zajímavému zjištění. Pouze 18 z celkových 28 testovaných indikátorů, které jsou kvalitativně srovnatelné s indikátory předkládanými Evropskou unií, OECD a Světovou bankou, vykazují akceptovatelnou relevanci *především* k případům manipulovaných veřejných zakázek. Jinými slovy pouze dvě třetiny z testovaných indikátorů korupční trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek mají schopnost *poměrně prokazatelně* poukázat na rizikové jednání a zbylá třetina těchto indikátorů, přestože není nikterak vyloučena jejich přítomnost i při manipulovaném zadávacím řízení, má víceméně stejné zastoupení i při nezmanipulovaných „čistých“ zadávacích řízeních. Pomyslným „vítězem“ mezi indikátory korupčního jednání je dle zmiňované studie *nedostatek transparentnosti a chybějící informace při uveřejnění*.

Pro posuzování veřejných zakázek a jejich analýze je nutné si uvědomit, že přítomnost indikátoru automaticky neznamena, že je veřejná zakázka zkorumpovaná či jinak nezákonná. Přítomnost indikátoru pouze naznačuje určité nesrovnalosti k další analýze. A obecně platí, že čím více přítomných indikátorů, tím silnější by mělo být podezření a vůle se konkrétní veřejnou zakázkou zabývat.

⁵² FERWERDA, J., DELEANU, I. & UNGER, B. Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. Eur J Crim Policy Res 23, 245–267 (2017). [online]. [cit. 09.02.2023] Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>

Závěr

Cíl, který si tato bakalářská práce vytyčuje, je seznámení se s po všech směrem zajímavou, přesto značně komplikovanou tematikou trestné činnosti v oblasti zadávání veřejných zakázek v České republice a metodikou jejího vyšetřování v daném čase. Důraz je, v rámci pochopení komplexnosti a odlišnosti aspektů tohoto odvětví i v rámci hospodářské trestné činnosti obecně, kladen na hlubší zkoumání problematiky možností jejího včasného odhalování.

Zadáním bakalářské práce bylo především zpracovat tematiku kriminalistické charakteristiky trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami, typických způsobů páčání, typických stop a způsobů jejich vyhledávání a zajišťování. Kriminalistická charakteristika trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek je popsána v teoretické části práce prostřednictvím vymezení jejích specifičností a rozbohem jednotlivých trestných činů, které se veřejných zakázek týkají. Tímto byl vytvořen širší rámec, který je pro úvod do problematiky trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami v kontextu kriminalistické metodiky nezbytný.

Samotná metodika vyšetřování je s ohledem na vymezenou povahu zkoumané trestné činnosti dále rozpracována v praktické části práce, včetně typických způsobů páčání a stop, se kterými se kriminalisté mohou při vyšetřování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami setkat.

Při zkoumání a bližším seznámení s danou tematikou je zřejmé, že jedním z problémů metodiky vyšetřování trestných činů spojených s veřejnými zakázkami, se kterými se policie v kontextu své činnosti potýká, je samotný fakt obtížnosti jejich včasného odhalování. Jedním ze způsobů, jakými se policie o páčání trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek může dozvědět, jsou podněty, které přijdou „zvenčí“, tedy podněty ve formě trestního oznámení od úředníků, kolegů, účastníků zadávacího řízení ze stran, které zakázku nezískali a mají opodstatněný důvod pociťovat újmu, oznámení z řad širší veřejnosti nebo kontrolních orgánů. Vzhledem k latentní povaze korupční kriminality ovšem v žádném případě nelze opomenout vlastní činnost policejních orgánů.

K analytické činnosti veřejných zakázek, které by mohly představovat potenciální riziko spojené s trestnou činností, dochází skrze rozbor tzv. indikátorů

korupčního jednání. Tím jsou kladeny podstatně zvýšené nároky na policisty, kteří se danou oblastí zabývají, a to z hlediska jejich kvalifikovanosti a odbornosti. Zároveň si ovšem lze představit, že proces analýzy takových indikátorů je náročný i z časového hlediska. Nabízí se tedy otázka, zda jsou všechny tzv. indikátory, které jsou prezentovány formou nespočtu metodik mezinárodních organizací i na vládní úrovni skutečně schopné rizikové veřejné zakázky efektivním způsobem detekovat.

V závěrečné části práce je detailněji popsána skupina indikátorů, o kterých lze, díky jejich povšechně obecné povaze, prohlásit, že jsou univerzálně platné a „životaschopné“. Zároveň je na základě odborné literatury učiněn závěr, že klíčem k detekci potencionálně manipulované veřejné zakázky je především nedostatek transparentnosti v jejím uveřejňování. To je možné chápat dvojitým způsobem.

Nedostatečná transparentnost při uveřejňování veřejných zakázek může být odrazem nedostatečné regulace ze strany legislativy, což by samo o sobě pro kriminalisty znamenalo podstatné ztížení pracovních podmínek, ovšem pro účely této práce je to nepodstatné, neboť kriminalistická praxe není schopná na dané věci sama nic změnit a zároveň platí v České republice uveřejňovací povinnost, tudíž by taková debata byla bezpředmětná.

V kontextu analýzy indikátorů korupční trestné činnosti musíme nedostatek transparentnosti vnímat jinak. A to takovým způsobem, že informace uveřejněné v souvislosti s veřejnou zakázkou jsou *nedostatečné*. Policejní orgán, který danou veřejnou zakázku prověřuje, by se tedy spíše než na to, co je a co je objektivně „zjistitelnými“ informacemi, měl zaměřit na to, co není – na to, co je v uveřejňovací dokumentaci nedostatečné a nebo zcela chybí.

Po celém světě vznikají materiály, jejichž autoři se snaží právě o hlubší analýzu efektivity jednotlivých indikátorů. Tato bakalářská práce svým rozsahem není schopna pojmut rozličnou problematiku metodiky vyšetřování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami v celé její šíři a komplexnosti. Výsledný materiál by tak, přestože alespoň nastínil problémové oblasti dané tematiky, mohl dále

sloužit jako podnět k další výzkumné činnosti v oblasti analýzy ukazatelů korupční trestné činnosti a jejich efektivity.

Seznam použité literatury

Monografie

BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-805-4.

BANGO, Dezider. LISOŇ, Miroslav. *Korupcia a osobitosti jej odhaľovania*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2001. ISBN 80-8054-178-7

BANGO, Dezider. VYKTORYOVÁ, Jana. *Metodika vyšetřovania korupcie*. Akadémia policejného zboru v Bratislave, 2002. ISBN 80-8054-232-5.

FRYŠTÁK, Marek. *Hospodářská kriminalita z pohledu teorie a praxe*. Ostrava: Key Publishing, 2007. ISBN 978-80-87071-18-2.

HRUŠKA TVRDÝ, Lubor, Vratislav DVOŘÁK, Ivana FOLDYNOVÁ, et al. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek: odborná monografie*. Ostrava: Accendo - Centrum pro vědu a výzkum, z.ú, 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.

KONRÁD, Zdeněk, Viktor PORADA, Jiří STRAUS a Jaroslav SUCHÁNEK. *Kriminalistika: kriminalistická taktika a metodiky vyšetřování*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-547-0.

KRUTÁK, Tomáš. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k ...* Olomouc: ANAG, 2016-. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7554-280-9.

KUCHTA, Josef. *Kurs trestního práva: trestní právo hmotné : zvláštní část*. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-047-8.

MACEK, Ivo. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-171-7.

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

PALGUTA, Ján a Filip PERTOLD. *Detekce rizikových veřejných zakázek*. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, v.v.i., 2016.

PORADA, Viktor. *Kriminalistika: technické, forenzní a kybernetické aspekty*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-741-2.

RYSKA, Pavel a Jan PRŮŠA. *Korupce: ekonomie vs. mýty*. Praha: Institut Václava Klause, 2013. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-87806-03-6.

STRAUS, Jiří. *Kriminalistická metodika*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-124-3.

Zákonná úprava

Zákon č. 273/2008 Sb. O Policii ČR

Zákon č. 134/2016 Sb. O Zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 141/1961 Sb. Trestní řád

Zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník

Elektronické zdroje

BALSEVICH, Anna. PODKOLZINA, Elena A., *Indicators of Corruption in Public Procurement: The Example of Russian Regions*. 2014. Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP 76/EC/2014, [online]. Dostupné z: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2530518>

BRUNA, Eduard. *Problematické aspekty úplatkářských trestných činů (3. část) – některé specifické nástroje k jejich* - Advokátní deník. Advokátní deník - Novinky ze světa advokacie [online]. [cit. 08.01. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/03/24/problematicke-aspekty-uplatkarskych-trestnych-cinu-3-cast-nektere-specificke-nastroje-k-jejich/>

DOLEČEK, Martin. *Veřejné zakázky*. [online]. [cit. 06. 01. 2022]. Dostupné z <https://www.businessinfo.cz/navody/verejne-zakazky-ppbi/>

European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Rossi, L., McGuinn, J., Fernandes, M., *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement : final report*, Publications Office, 2017, [online]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/125033>

EVROPSKÁ UNIE. *Red Flags* [online] Dostupné z: <https://www.redflags.eu/files/redflags-summary-en.pdf>

FERWERDA, J., DELEANU, I. & UNGER, B. Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *Eur J Crim Policy Res* 23, 245–267 (2017). [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>

FRIEDRICH, Milan. *Trestní odpovědnost zadavatelů veřejných zakázek za vybrané trestné činy*. [online]. [cit. 04.02. 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/trestni-odpovednost-zadavatelu-verejnych-zakazek-za-vybrane-trestne-ciny-110074.html>

OECD. *Bribery in Public Procurement METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES*. [online]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>

OECD. *Tool: Indicators of procurement risk*. [online]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/indicators-procurement-risk.pdf>

Sørreide, T., '*Corruption in Public Procurement, Causes, Consequences and Cures*', Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2002. [online]. Dostupné z: <https://gsdrc.org/document-library/corruption-in-public-procurement-causes-consequences-and-cures/>

ŠÁMAL, Pavel. *Trestné činy související se zadáváním a realizací veřejných zakázek*. [online]. [cit. 04.02. 2022]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/trestne-ciny-souvisejici-se-zadavanim-a-realizaci-verejnych-zakazek?browser=mobi>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Index vnímání korupce*. [online] . [cit. 7.2. 2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/cpi2020/>

ÚOHS. *Bid rigging*. [online]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/zakazane-dohody/bid-rigging.html>

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Materiál pro školitele protikorupčního vzdělávání*. [online]. Dostupné z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2018/12/Material-k-protikorupcnimu-vzdelavani-2018.pdf>

Seznam použitých obrázků

Tabulka č. 1 – podíl hospodářské kriminality na celkové kriminalitě za rok 2020.....16

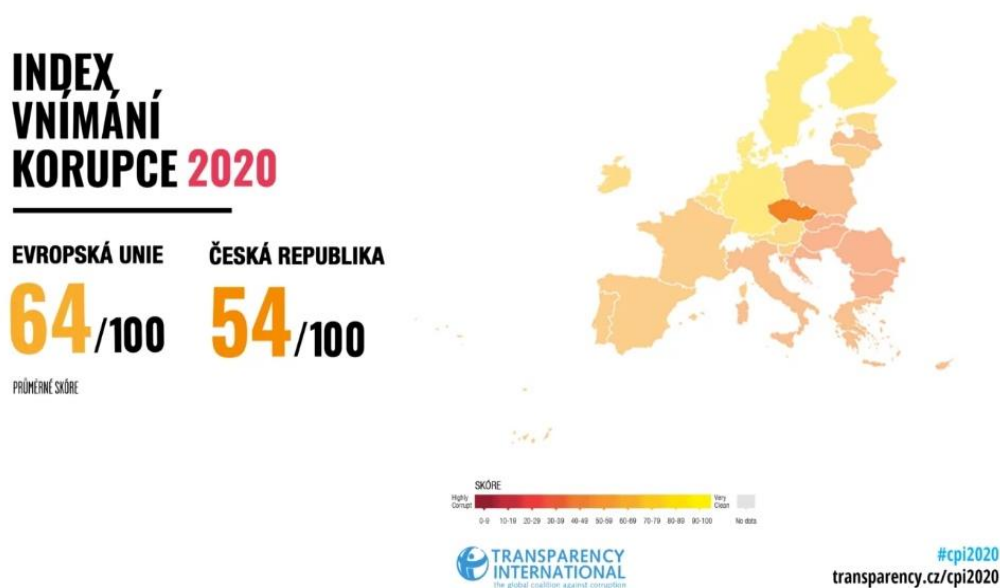
Seznam použitých tabulek

Obrázek č. 1 Index vnímání korupce 2020.....24

Příloha č. 1 – Použité obrázky a tabulky

SOUHRNNÉ ŘÁDKY:		POČET	POČET	OBJASNĚNOST
100-106	vraždy	130	120	92,3%
100-199	násilná kriminalita	12 247	8 162	66,6%
200-299	mravnostní kriminalita	2 605	1 529	58,7%
300-399	krádeže vloupáním	20 661	4 915	23,8%
400-499	krádeže prosté	45 638	14 146	31,0%
500-599	ostatní majetková kriminalita	15 817	3 513	22,2%
300-599	majetková kriminalita	82 116	22 574	27,5%
600-699	ostatní kriminalita	25 013	18 457	73,8%
100-699	obecná kriminalita	121 981	50 722	41,6%
700-799	zbývající kriminalita	24 946	18 995	76,1%
800-899	hospodářská kriminalita	18 528	8 062	43,5%
900-999	vojenské a protiústavní činy	19	7	36,8%
0-999	CELKOVÁ KRIMINALITA	165 525	77 786	47,0%

Tabulka č. 1 – podíl hospodářské kriminality na celkové kriminalitě za rok 2020



Obrázek č. 2 Index vnímání korupce 2020