



Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D.

EFEKTIVNOST FUNGOVÁNÍ
KONTROLNÍCH SYSTÉMŮ
VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK
V ČESKÉ REPUBLICE

Praha, říjen 2009

Transparency International – Česká republika (TIC) je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení. Více informací naleznete na www.transparency.cz.

EFEKTIVNOST FUNKOVÁNÍ KONTROLNÍCH SYSTÉMŮ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICE

Praha, říjen 2009

Tato publikace byla vydána organizací Transparency International – Česká republika (TIC) v rámci projektu *Transparent and Effective Public Contracting into the Czech Republic* podpořeného nadací Trust for Civil Society for CEE a nadací Open Society Fund Praha.

Autor: Doc. Ing. Jan Pavel, Ph.D., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra veřejných financí, e-mail: pavelj@vse.cz. Autor také přednáší na Fakultě ekonomicko-správní Univerzity Pardubice a dlouhodobě spolupracuje s Transparency International – Česká republika. Názory obsažené v této studii jsou názory autora a nemusí se vždy shodovat se stanovisky institucí, ve kterých působí.

Vedoucí projektu: Eliška Císařová

Jazyková korektura: Hana Škapová

Grafická úprava: Václav Pišoft  Studio Pi

Sazba provedena písmem EXPO SERIF™ PRO a EXPO SANS™ PRO (TypeCulture Foundry)

2009 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz

ISBN 978-80-87123-10-2

OBSAH

ÚVOD	4
KONTROLNÍ SYSTÉM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICE	5
METODIKA VÝZKUMU A ZDROJE DAT	7
VÝSLEDKY ŠETŘENÍ	8
ZÁVĚR	10
LITERATURA	11

Úvod

V rámci institutu veřejných zakázek jsou vynakládány na nákup zboží, služeb a stavebních prací velmi značné objemy veřejných prostředků. Odhady provedené na základě údajů z veřejných rozpočtů a Informačního systému veřejných zakázek ukazují, že v České republice se objem prostředků alokovaných prostřednictvím institutu veřejných zakázek pohyboval v posledních pěti letech kolem 17,5 % HDP, což například v roce 2008 představovalo 646 mld. Kč.¹

Výdaje na veřejné zakázky tedy představují značnou část celkových výdajů veřejného sektoru. Při jejich vynakládání může dojít a dochází k celé řadě problémů, které je možné obecně rozdělit do dvou skupin. První jsou problémy vyplývající z neúčelně provedených nákupů. Organizace veřejného sektoru v tomto případě nakoupí něco, co ve skutečnosti nepotřebuje nebo by svou potřebu pokryla podstatně lépe jiným statkem. Druhým typem problému při realizaci veřejných zakázek je korupce.

Korupci a také dalším nebezpečím v oblasti zadávání veřejných zakázek je možné částečně předcházet vhodnou legislativní úpravou zadávacího procesu.² V zemích, které jsou členy EU, tuto oblast ošetřují speciální zákony, které definují procesní postupy při nakupování statků z veřejných prostředků (v České republice se jedná o zákon č. 137/2007, o veřejných zakázkách). Jejich cílem je vytvoření transparentního prostředí, které zajistí na straně jedné kontrolu veřejnosti nad tokem veřejných prostředků a na straně druhé rovný přístup potenciálních dodavatelů k veřejným zakázkám. V druhém případě pak konkurenční tlak zajistí nízké ceny pro veřejný sektor.

Nezbytným předpokladem pro správné fungování institutu veřejných zakázek je ale respektování výše uvedeného legislativního rámce, zejména pak zákona o veřejných zakázkách. Při nedostatečném vynucování jeho dodržování lze očekávat zvýšený výskyt korupčních příležitostí, jakož i přímé korupce. To má negativní dopady na efektivnost veřejných výdajů, kvalitu institucionálního prostředí v zemi, jakož i na celkovou ekonomickou efektivnost. V zájmu každé země a zejména jejich daňových poplatníků je, aby byl zákon o veřejných zakázkách dodržován.

Dodržování zákona o veřejných zakázkách nezajistí pouhá existence kontrolního systému. Je nutné zajistit efektivní fungování tohoto systému. Pod pojmem efektivní je v tomto případě nutné si představit takový systém, který porušení zákona včas identifikuje a zasáhne porušovatele takovým způsobem, že ho od dalšího porušování odradí.

¹ Podrobněji viz Svoboda (2009).

² Zadávací proces je ve své podstatě sekvence kroků, které musí zadavatel vykonat, pokud chce provést nákup dodávek, služeb nebo stavebních prací.

KONTROLNÍ SYSTÉM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICE

Kontrola zadávání veřejných zakázek je v České republice prováděna hned několika organizacemi. V rámci této studie se zaměříme na dvě z nich: Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Z hlediska kompetencí, resp. reálných dopadů jejich kontrol, se obě značně odlišují. NKÚ představuje nezávislý auditní orgán, jehož úkolem je prověřovat hospodaření se státními prostředky (a tedy i zadávání veřejných zakázek na centrální úrovni). Při zjištění nedostatků však NKÚ nemá pravomoci ukládat nápravná opatření nebo dokonce pokutovat „hříšníka“, může na porušení zákona „pouze“ upozornit ve svém kontrolním závěru. Dál záleží na kontrolovaných osobách či jejich nadřízených, zda budou na kontrolní závěr reagovat a přijmou nápravná opatření.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je oproti NKÚ podstatně více specializovaný a zaměřuje se v kontrolní oblasti i na dodržování zákona o veřejných zakázkách. Pokud zjistí jeho porušení a zároveň v té době již došlo k podpisu smlouvy, může uložit „hříšníkovi“ – zadavateli peněžitou pokutu. Na rozdíl od NKÚ je však jeho rozhodnutí soudně přezkoumatelné.

Efektivnost kontrolního systému v oblasti veřejných zakázek je nutné posuzovat z hlediska toho, zda došlo k poučení subjektů, které zákon porušily. O pozitivních dopadech provedených kontrol lze hovořit pouze v případě, kdy tyto subjekty provedou nápravná opatření, která mají v budoucnu zabránit opětovnému porušování zákona o veřejných zakázkách. Pokud kontrolovaný subjekt nijak nereaguje, neměla provedená kontrola význam a jednalo se tak o zbytečně vynaložené finanční prostředky.

Jak již bylo uvedeno, jsou dopady zjištění porušení zákona o veřejných zakázkách v případě NKÚ a ÚOHS odlišné. Zatímco reakce na zjištění NKÚ je více méně dobrovolná, u ÚOHS je zde „motivace“ ve formě udělené pokuty. Její výnos je příjmem státního rozpočtu a lze si tedy zároveň klást otázku, jaký má vlastně význam. Pokud je například pokutováno Ministerstvo zemědělství, dojde zaplacením pokuty pouze k přesunu finančních prostředků z jedné kapitoly státního rozpočtu do druhé. Aby tento systém nebyl pouhým přesouváním finančních prostředků z jednoho šuplíku do druhého, je nutné zajistit fungování tzv. regresu. To v praxi znamená, že organizace, která je za porušení zákona o veřejných zakázkách pokutována, by měla identifikovat zodpovědnou osobu, která jí škodu (pokutu) způsobila, a na ní ji následně vymáhat.³ Postižena by tak měla být konkrétní osoba, nikoliv daňový poplatník. Jen v tomto případě má udělování pokut nějaký smysl a může ovlivnit chování zadavatelů v budoucnu.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud má být kontrolní systém v oblasti veřejných zakázek efektivní, musí kontrolované subjekty, jež porušily zákon, přijímat opatření na zamezení porušování zákona v budoucnu a zároveň uplatňovat regres v praxi. Otázkou však zůstává, jestli k tomu v realitě dochází. Dosud se tímto problémem zabýval pouze ÚOHS, který oslovil cca 50 zadavatelů, z nichž většina byla nucena za opakované porušení zákona zaplatit sankce.⁴ Těmto zadavatelům byly zaslány otázky, jejichž cílem bylo zjistit, zda zadavatelé po zaplacení pokuty přistoupili k uskutečnění nápravných opatření. Analýza výsledků šetření ukázala, že jednotliví zadavatelé pravidelně analyzují své chyby a snaží se i činit zodpovědnými jednotlivé zaměstnance, případně najaté specializované firmy. To jsou tedy závěry pozitivní.

³ Touto osobou může být buď zaměstnanec, nebo externí subjekt, který byl na realizaci zadávacího řízení najat.

⁴ Podrobněji viz ÚOHS (2006).

Na Slovensku provedl obdobný výzkum Švéda (2008). V rámci jeho studie bylo dotazováno 26 subjektů, které porušily zákon o veřejných zakázkách, přičemž cílem bylo zjistit, zda dochází k uplatnění regresu. Výsledky dotazování ukázaly, že regres je uplatňován pouze v malém množství případů a zodpovědná osoba je určena v méně než 50 % případů. Autor tak dochází k závěru, že „kontrolný systém v dostatočnej miere nezabraňuje porušovaniu zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní“.

Tato studie aplikuje obdobný přístup jako Švéda (2008) a jejím předmětem je analýza dopadů kontrol provedených NKÚ a ÚOHS, v jejichž rámci bylo zjištěno porušení zákona o veřejných zakázkách. V rámci studie jsou využita i data prezentovaná v Bachan (2009). Cílem studie je tak zjistit, do jaké míry kontrolované subjekty na zjištěná porušení reagují, a to jak použitím regresu, tak i jinými opatřeními pro budoucnost. Dalším cílem je zjistit, zda subjekty reagují rozdílně podle toho, zda se jedná o kontrolu spojenou se sankcí, či o pouhý kontrolní závěr.

METODIKA VÝZKUMU A ZDROJE DAT

Podkladem pro výzkum efektivnosti kontrolního systému byla analýza nálezů Nejvyššího kontrolního úřadu a pokut udělených ÚOHS z období 2006 až 2008. Ve sledovaném období například ÚOHS udělil každý rok kolem 80 pokut a NKÚ našel pochybení v oblasti zadávání veřejných zakázek u téměř poloviny kontrolních akcí. Část organizací, u kterých jeden z kontrolních orgánů zjistil pochybení, byla oslovena, aby v rámci povinností ustavených v zákoně o svobodném přístupu k informacím odpověděly na několik otázek. Jejich podoba se lišila podle toho, zda porušení odhalil NKÚ nebo ÚOHS. Strukturu položených otázek představuje následující tabulka.

TABULKA 1: **Struktura otázek položených organizacím, které porušily zákon o veřejných zakázkách**

Organizace, u kterých pochybení zjistil NKÚ	Organizace, u kterých pochybení zjistil ÚOHS
<ol style="list-style-type: none">1. Proč došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách?2. Byla v souvislosti s výše uvedeným porušením zákona určena zodpovědná osoba, resp. skupina osob?3. Pokud nebyla určena zodpovědná osoba, proč k tomu nedošlo?4. Byla uskutečněna nějaká jiná opatření, aby se zamezilo výskytu podobných případů?	<ol style="list-style-type: none">1. Proč došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách?2. Byla v souvislosti s výše uvedeným porušením zákona určena zodpovědná osoba, resp. skupina osob?3. Pokud ano, byly vyvozeny personální důsledky? Byla od této osoby (skupiny osob) vymáhána částka, která byla předmětem sankce?4. Pokud nebyla určena zodpovědná osoba, proč k tomu nedošlo?5. Byla uskutečněna nějaká jiná opatření, aby se zamezilo výskytu podobných případů?

ZDROJ: vlastní zpracování

VÝSLEDKY ŠETŘENÍ

V rámci provedeného výzkumu bylo osloveno 10 subjektů, u kterých zjistil porušení zákona o veřejných zakázkách NKÚ, a 36 subjektů, které byly pro porušení zákona o veřejných zakázkách pokutovány ÚOHS, přičemž výše pokuty byla minimálně 50 000 Kč. Odpovědi na položené otázky, ač byly zaslány podle zákona o svobodném přístupu k informacím, však poskytlo pouze 7 subjektů z první skupiny (70 %) a 26 subjektů ze skupiny druhé (72 %). Zejména ve druhé skupině se objevilo několik subjektů, které splňují definici veřejného zadavatele, ale zároveň se necítí povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Typickým představitelem zde bylo několik obecních obchodních společností, které sice na žádost zareagovaly, avšak s odkazem na výše uvedené požadované informace neposkytly.⁵

Z celkového počtu 26 subjektů, kterým byla uložena pokuta od ÚOHS a které odpověděly, pět uvedlo, že s rozhodnutím ÚOHS nesouhlasí a vedou nebo budou s ÚOHS vést soudní spor. Zbytek subjektů rozhodnutí ÚOHS akceptoval, resp. vůči ÚOHS nevede žádné soudní spory. Z těchto 21 organizací pouze 8 určilo osobu zodpovědnou za porušení zákona o veřejných zakázkách. Ne vždy se jednalo o zaměstnance, v některých případech byla za porušení zákona zodpovědná externí firma, která pro zadavatele organizovala zadávací řízení. Náhrada škody v různých formách byla vymáhána v sedmi případech.

U organizací kontrolovaných NKÚ byla zodpovědná osoba určena pouze ve dvou ze sedmi analyzovaných případů. Někteří zadavatelé z této skupiny se odvolávali na to, že se závěrem NKÚ nesouhlasí a stále se domnívají, že nic neporušili. Nevidí tedy ani důvod určovat zodpovědnou osobu.

Vedle určení zodpovědné osoby je také důležité vědět, jaká opatření byla implementována, aby k obdobné situaci nedocházelo v budoucnu. Z 21 případů pokutovaných ÚOHS určitá opatření přijalo 9 subjektů, ze 7 případů zjištěných NKÚ tak učinily pouze 2. Nápravná opatření měla ve většině případů charakter nové vnitřní směrnice upravující zadávání veřejných zakázek. Zaznamenaný byly ale i případy změny organizačního řádu či pokynu ministra.

⁵ Definice pojmů *veřejný zadavatel* v zákoně o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.) a *povinný subjekt* v zákoně o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.) není totožná, což vyvolává určité interpretační problémy zejména u právnických osob založených podle obchodního zákoníku, které jsou vlastněny veřejným sektorem a nejsou určeny k podnikání na trhu. Vzhledem k tomu, že cílem obou institutů, tedy povinnosti používat veřejné zakázky a poskytovat informace občanům, je zajištění kontroly veřejných prostředků tam, kde není trh, měl by být okruh pokrytých subjektů v obou případech totožný. Na nutnost širší (ekonomické) interpretace pojmu *povinný subjekt* poukazuje nálezný Ústavního soudu Horník vs. Letiště Praha, s.p. I. ÚS 260/06. Obchodní společnosti spadající do kategorie *veřejný zadavatel* by tedy měly poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

TABULKA 2: **Shrnutí výsledků dotazování subjektů, které porušily zákon o veřejných zakázkách**

	Organizace, u kterých pochybení zjistil NKÚ	Organizace, u kterých pochybení zjistil ÚOHS
Počet získaných odpovědí	7	21 + (5*)
Určena zodpovědná osoba	2	8
% z obdržených odpovědí	28,5	38,1
Přijata nápravná opatření	2	9
% z obdržených odpovědí	28,5	42,9
Pokuta vymáhána nebo aplikována jiná sankce	**	7
% z obdržených odpovědí	—	33,3

* Počet organizací, které rozhodnutí ÚOHS napadly.

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

ZDROJ: vlastní zpracování

ZÁVĚR

Výsledky provedeného výzkumu, které byly shrnuty v předešlých kapitolách a tabulce 2, ukazují, že kontrolní systém nefunguje dostatečně efektivně. Pouze 36 % subjektů reaguje na zjištění kontrolních orgánů určením zodpovědné osoby a o trochu vyšší procento (39 %) přijímá nápravná opatření, která mají zabránit porušování zákona o veřejných zakázkách i v budoucnu. Výsledky provedeného výzkumu jsou podstatně méně pozitivní, než závěry, ke kterým došel ÚOHS (2006). Výsledky studie dále ukazují, že subjekty více reagují na kontroly ÚOHS (než na kontroly NKÚ), přičemž důvodem je zřejmě jejich spojení s finančními sankcemi. Obecně se však efektivnost kontrol ÚOHS jeví jako poměrně nízká a institut regresu je používán velmi málo. Udělování pokut jednotlivým zadavatelům se tak bohužel často stává pouze přehazováním peněz z jednoho prvku soustavy veřejných rozpočtů do druhého, bez významnějších dopadů na fungování systému veřejných zakázek.

Na základě výše uvedeného se tak jeví jako nutné:

- V případě kontrol vykonaných NKÚ zvýšit zájem nadřízených organizací a zejména vlády o to, zda a jak se kontrolované organizace vyrovnaly se zjištěnými nálezy.
- V případě kontrol ÚOHS zajistit, aby kontrolované subjekty dostatečně reagovaly na udělené pokuty a rozhodnutí. Určitou možností je zakotvení povinnosti informovat ÚOHS o provedených opatřeních, která mají předcházet porušování zákona v budoucnu.
- Rozšířit uplatňování regresu při udělení pokuty ÚOHS. Řešením by mohlo být zpřísnění rozpočtových pravidel, která by tuto pokutu jednoznačně označila za škodu a nutila by subjekty veřejného sektoru ji po zodpovědné osobě vymáhat.
- Upravit definici povinného subjektu v zákoně o svobodném přístupu k informacím, aby se jednoznačně vztahovala na všechny subjekty spadající do kategorie veřejný zadavatel.

Aplikace výše uvedených opatření přispěje k lepšímu fungování zadávání veřejných zakázek (což může ušetřit velmi významné finanční prostředky) a zároveň zajistí, že provádění kontrol bude mít reálné dopady na chování subjektů veřejného sektoru a nebude pouze všeobecně trpěnou formalitou.⁶

⁶ Dalším problémem současné podoby kontrolního systému je jeho zaměření na procesní aspekty, resp. v případě ÚOHS orientace na „férovnost“ soutěže. Často se tak ztrácí samotná podstata institutu veřejných zakázek, kterou je ušetřit veřejné prostředky. Řešením, jehož diskuse přesahuje záběr této studie, by byla změna chápání zákona o veřejných zakázkách jako normy soutěžního práva, což by následně ovlivnilo i podobu kontrol.

LITERATURA

- Bachan, Milan (2009): *Kontrola zadávání veřejných zakázek*. Bakalářská práce. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.
- OECD (2001): *Government Procurement: a Synthesis Report*. Paris: OECD.
- Svoboda, Jiří (2009): *Vývojové tendence trhu veřejných zakázek*. Prezentace. Praha: Hospodářská komora ČR 28. 1. 2009. [cit. 2009-08-10], Dostupné z <www.komora.cz/Files/aHonza09/.../Jiri%20Svoboda%20MMR.ppt>
- Švéda, M. (2008): *Efektivnost kontrolného systému veřejných zákaziek na príklade Slovenskej republiky*. Diplomová práce. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.
- TIC (2005): *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?*, Praha: Transparency International – Česká republika.
- ÚOHS (2006): *Veřejné zakázky*. Informační list č. 1/2006. Brno: ÚOHS. [cit. 2009-08-10], Dostupné z <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Informacni_listy/2006/Infolist2006-01zakazky.pdf>
- www.compet.cz
- www.nku.cz



Transparency International – Česká republika (TIC) je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení. Více informací naleznete na www.transparency.cz.