

PhDr. Ing. Edita Zradíková, Ph.D.
Ministry of the Interior
Department for Home Affairs EU Funds
e-mail: edita.zradickova@mv.gov.cz
e-mail: zradickova.edita@seznam.cz
ORCID: 0000-0002-7832-2208

Odhalování trestných činů v oblasti veřejných zakázek

Detecting Criminal Acts in the Field of Public Procurements

Abstrakt

Obsahem tohoto článku je stručný popis realizace výzkumného projektu, jehož cíle se týkaly zjištění současného stavu odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek a zjištění a identifikace indikátorů této trestné činnosti vyplývajících ze způsobů jejího páčání zejména u trestného činu, při kterém je zjednána přednost nebo výhodnější podmínky některému dodavateli na úkor jiných dodavatelů. V rámci výzkumu byly využity metody dotazníkové šetření, řízené rozhovory a případové studie.

Klíčová slova: trestné činy v oblasti veřejných zakázek, odhalování trestné činnosti, indikátory trestné činnosti, způsoby páčání trestné činnosti, dotazníkové šetření, řízené rozhovory, případové studie.

Abstract

This article provides a brief overview of a research project with the objective of determining the current state of crime detection in the field of public procurement and the detection and identification of indicators of this crime resulting from the methods of its perpetration, particularly in instances where a preference or more favourable conditions are negotiated for some suppliers at the expense of others. The research involved the use of questionnaire surveys, guided interviews, and case studies as its primary methods.

Keywords: crimes in relation to public procurements, detection of crime, indicators of crime, operative investigative activity, questionnaire survey, guided interview, case study.

Úvod

Česká republika vynakládá na veřejné investování každý rok přibližně 900 mld. Kč, což tvoří cca 14 % HDP. Veřejné investování představuje veřejné zakázky, které jsou financovány z nemandatorních výdajů státu a samospráv. Tyto výdaje mají značný vliv a dopad na národní ekonomiku a prosperitu státu. Jedná se o nejvýznamnější nástroj realizace veřejných politik.¹ K výše uvedeným finančním prostředkům je nutné ještě připočítat částky poskytnuté z fondů Evropské unie, neboť jimi financované projekty jsou rovněž realizovány veřejnými zakázkami.

Tabulka 1 Základní údaje o trhu veřejných zakázek

Rok	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
HDP v mld. Kč	5 411	5 791	5 709	6 109	6 787	7 344
Trh veřejných zakázek v mld. Kč	629	677	720	850	878	919
Podíl trhu VZ na HDP (v %)	11,6	11,7	12,6	13,9	12,9	12,5

*Zdroje: Český statistický úřad, Ministerstvo financí – Makroekonomická predikce – duben 2024, Věstník veřejných zakázek, zpracoval doc. Ing. Leoš Vítek, Ph.D. VŠE Praha.

Zpracování: vlastní; Zdroj: Portál veřejných zakázek Ministerstva pro místní rozvoj.

Tabulka 2 Podíl VZ na HDP

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ČR v %	14,29	14,83	16,44	15,36	14,43	13,66	13,41
Průměr EU v %*	13,12	13,51	14,72	14,5	14,06	13,85	13,83

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ČR v %	13,61	14,3	12,39	12,12	13,12	13,38	14,49
Průměr EU v %*	13,78	13,74	13,48	13,46	13,59	13,71	14,94

Zpracování: vlastní; Zdroj: Portál veřejných zakázek Ministerstva pro místní rozvoj;

*průměrný údaj za členské země EU dle databáze OECD²

V současné době se řídí zadávání veřejných zakázek zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dne 1. 10. 2016 (dále jen „ZZVZ“). Národní úprava zákona vychází ze směrnic Evropské unie, které byly transponovány do našeho právního předpisu. Garantem zákona a prováděcích vyhlášek je

¹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Národní strategie veřejného zadávání v České republice*. S. 9 [online]. [cit. 2024-6-24]. Dostupné z: https://www.mmr.gov.cz/getmedia/fd12c1a1-7b37-40fb-9a8f-1248ea12998a/NSVZ_STRATEGIE_tisk.pdf.aspx?ext=.pdf

² OECD Data Explorer – Archive. [online]. [cit. 2024-06-09]. Dostupné z: <http://data-explorer.oecd.org/s/1ax>

Ministerstvo pro místní rozvoj, které vypracovává výroční zprávu o stavu veřejných zakázek v České republice.³ Ve zprávách mimo jiné uvádí výčet nejčastějších pochybení, kterých se zadavatelé při zadávání veřejných zakázek dopouštějí. Dozor nad zadáváním veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). V rámci správního řízení přezkoumává úkony zadavatelů. Ročně se jedná o stovky zahájených správních řízení. Dalšími kontrolními institucemi, které veřejné zakázky kontrolují, jsou např. Nejvyšší kontrolní úřad, orgány finanční správy nebo Auditní orgán Ministerstva financí kontrolující veřejné zakázky u projektů spolufinancovaných z Evropské unie. Z kontrolní činnosti nejrůznějších institucí v rovině správního práva vyplývá, že při zadávání veřejných zakázek dochází k častým pochybením, která mají různou závažnost a dopad. Z hlediska kvantity se jedná o stovky případů ročně.

S veřejnými zakázkami jsou v médiích spojovány především nejruznější trestní kauzy a z uvedeného důvodu jsou veřejností vnímány negativně. Nejčastěji jsou spojovány s korupcí. Při veřejném investování dochází k „přesouvání“ veřejných finančních prostředků do soukromého sektoru. Vzniká tak lákavý prostor, který byl, je a bude ve středu pozornosti pachatelů, kteří se budou snažit získat veřejné finance nelegálním jednáním ve svůj prospěch. Z uvedeného důvodu se také v trestním zákoně musely objevit i trestné činy, které tuto trestnou činnost v oblasti veřejných zakázek přímo postihují. Z užšího pohledu je trestná činnost v oblasti veřejných zakázek zahrnuta ve třech trestných činech. Jedná se o ustanovení § 248 Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže odstavec 2 alinea druhá, § 256 Zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě a § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži. Překvapivým faktem může být skutečnost, že z hlediska statistických dat se jedná o relativně nízký počet vyšetřovaných a odsouzených trestných činů v oblasti veřejných zakázek.

Tabulka 3 Přehled počtů registrovaných skutků za trestné činy dle § 248 TZ a §§ 256, 257 a 258 TZ

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TSK 801 § 248	83	41	34	17	28	20	29	32	23	26
TSK 831 § 256, § 257, § 258	63	67	29	23	38	30	65	55	50	32

Zpracování: vlastní; Zdroj: Intranet Policie ČR. Statistické přehledy

³ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Portál veřejných zakázek. Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2023*. [online]. [cit. 2024-8-11]. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnné-údaje-o-veřejných-zakázkách/vyrocní-zpráva-o-stavu-veřejných-zakázek/>

Tabulka 4 Počet pravomocně odsouzených právnických osob / počet pravomocně odsouzených fyzických osob

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
§ 248/2	0	1	0	1	0	1	0	8	3	0
§ 256	2/7	0/7	3/18	5/57	0/6	0/24	2/11	5/28	-/25	-/35
§ 257	0/3	0/0	0/0	0/0	0/0	0/1	0/1	0/2	4/4	1/5

Zpracování: vlastní; Zdroj: Intranet Policie ČR. Statistické přehledy

Na základě zjevného nesouladu, který vychází z nepoměru mezi počtem identifikovaných pochybení u veřejných zakázek kontrolními institucemi v rovině správní (stovky případů ročně) a počtem odhalovaných a odsouzených trestných činů z oblasti veřejných zakázek v rovině trestní (max desítky případů ročně), byly stanoveny výzkumné otázky, na jejichž základě následně vznikl výzkumný projekt.

Také průzkumy OECD potvrzují, že u veřejných zakázek se předpokládá skrytá neodhalená trestná činnost. OECD, vydala publikaci nazvanou Preventing Corruption in public Procurement, týkající se prevence korupce ve veřejných zakázkách.⁴ Mimo jiné je v ní uvedeno, že veřejné zakázky představují jednu z činností státu, která je nejvíce náchylná ke korupci. Přestože je obtížné vypočítat přesné výdaje na boj proti korupci kvůli její přirozené latentnosti, bylo odhadnuto, že 10 až 30 % investovaných prostředků do veřejně financovaných staveb může být ztrátových kvůli špatnému managementu a korupci, a všeobecně se odhaduje, že 20 až 30 % hodnoty projektu je „ztraceno“ díky korupci.

Eurobarometr, který byl zřízen Evropskou komisí v roce 1974, provedl průzkum. na téma korupce ve všech 27 členských státech EU. Podle výsledků průzkumu Eurobarometru⁵ celkem 50 % respondentů z členských zemí EU uvádí, že korupce při zadávání veřejných zakázek řízených vnitrostátními orgány je v jejich zemi velmi nebo dosti rozšířena, a 53 % respondentů uvádí totéž o korupci při zadávání veřejných zakázek řízených regionálními nebo místními orgány. Průzkum zveřejnila Evropská komise v roce 2022 a celkem bylo provedeno 12 790 rozhovorů.

Institut kriminologie a sociální prevence vypracovává každoročně již řadu let Analýzy trendů kriminality v České republice (dále jen „analýza trendů“). Poslední publikovaná analýza trendů byla vypracována za rok 2022. V rámci této analýzy trendů byl také jako v předchozích letech vypracováván i kriminologický výzkum týkající se organizovaného zločinu v České republice. Respondenty ve výše uvedeném výzkumu byli policisté ze speciálních útvarů a celníci z Generálního ředitelství cel. V roce 2023 odpovídalo na trendy roku 2022 celkem 51 respondentů (z toho 40 policistů z NCOZ). Dotazovaní měli mimo jiné uvést pořadí nejvýše 5 cílů, počínaje nejvýznamnějšími. Z odpovědí bylo sestaveno pořadí hlavních cílů, k nimž směřovaly korupční aktivity

⁴ OECD. Preventing Corruption in Public Procurement. [online]. [cit. 2024-06-09]. Dostupné z: https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-03/oecd_preventing_corruption_in_public_procurement_2016.pdf

⁵ Evropská unie. Eurobarometr. [online]. [cit. 2024-8-12]. Dostupné z: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

organizovaného zločinu. V letech 2020 a 2021 bylo na druhém místě uvedeno: Získávání veřejných zakázek. V roce 2022 se jednalo o místo třetí.⁶

Výzkumný projekt

Výzkumný projekt byl realizován v rámci disertační práce a zabýval se stávajícím stavem odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek, možnými příčinami, které ovlivňují výslednost práce policejního orgánu, a v neposlední řadě byl zaměřen na zjišťování indikátorů trestné činnosti vyskytujících se zejména ve fázi odhalování, objasňování a prověřování této trestné činnosti ať již při přijímání vnějších podnětů od oznamovatelů nebo při vlastní operativně pátrací činnosti policejního orgánu. Pozornost byla při realizaci naplnění výzkumných cílů zaměřena na:

- stav využívání podpůrných operativně pátracích prostředků, operativně pátracích prostředků a operativně pátracích opatření z pohledu policistů zabývajících se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek;
- stav využívání informací z veřejně dostupných zdrojů z pohledu policistů zabývajících se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek;
- vnímání indikátorů trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek z pohledu policistů zabývajících se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek;
- náhled a vnímání policistů zabývajících se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek na stávající legislativu a nabídku školení z dotčené oblasti;
- náhled, vnímání a zkušenosti státního zástupce a soudce, kteří se zabývají trestnou činností v oblasti veřejných zakázek, na stav dotčené trestné činnosti;
- zjištění existence a projevů indikátorů trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek ze skutečných kauz, tj. ze soudně rozhodnutých případů.

V rámci výzkumného projektu byly stanoveny následující výzkumné předpoklady:

1. Nízká efektivita odhalované trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek je zapříčiněna nevyužíváním podpůrných operativně pátracích prostředků, operativně pátracích prostředků, institutu odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a informací z veřejně dostupných zdrojů, které obsahují informace o plánovaných, zadávaných a zadaných veřejných zakázkách.
2. Zjišťování a identifikace indikátorů trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek jsou účinným nástrojem při odhalování předmětné trestné činnosti (z indikátorů lze vyvodit formy trestné činnosti a způsoby páčání).

Pro ověření předpokladů byly zvoleny následující metody a prostředky:

- statistická analýza oblasti,
- analýza možností využití nástrojů a postupů v oblasti,
- komparace právních nástrojů v oblasti,
- analýza případových studií,

⁶ Institut kriminologie a sociální prevence: Analýza trendů kriminality v České republice v roce 2022, s. 155. [online]. [cit. 2024-06-12]. Dostupné z: https://www.iksp.cz/storage/169/479_Analyza-trendu-kriminality-v-Ceske-republice-v-roce-2022.pdf

- expertní šetření zaměřená do předmětných oblastí (realizovaná prostřednictvím dotazníků a formou řízených rozhovorů s experty (policisté, státní zástupci a soudce).

Realizací výzkumného projektu byly očekávány níže uvedené výsledky, které představují přínos pro teorii a praxi:

1. Zhodnocení dosavadního stavu odhalování, objasňování a dokumentace ze strany orgánů činných v trestním řízení, zejména pak policejního orgánu.
2. Zhodnocení dosavadního stavu boje proti kriminalitě v oblasti zadávání veřejných zakázek.
3. Zhodnocení dosavadního stavu využívání podpůrných operativně pátracích prostředků, operativně pátracích prostředků a operativně pátracích opatření v oblasti odhalování trestné činnosti u veřejných zakázek.
4. Návrh legislativních úprav k optimalizaci postupů a nástrojů v boji proti kriminalitě v oblasti zadávání veřejných zakázek.
5. Návrh opatření k optimalizaci metodik užívaných při odhalování trestné činnosti v oblasti zadávání veřejných zakázek.

Výsledky výzkumného projektu

Pilotní dotazníkové šetření bylo provedeno ve čtyřech KŘP⁷ a částečně v NCOZ.⁸ Jednalo se o dvě KŘP Moravskoslezského a Jihomoravského kraje, která je možné považovat za zástupce velkých krajů a dvě KŘP Libereckého a Zlínského kraje, která představují zástupce spíše krajů menších. Respondenti se vyjádřili, zda a jak často využili ve své praxi podpůrné operativně pátrací prostředky při odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek, zda se jim podařilo získat důkazy před zahájením trestního řízení jako neodkladné a neopakovatelné úkony, zda jim vyhovuje stávající právní úprava apod.

V rámci pilotního šetření bylo rovněž zjišťováno, zda policejní orgány využívají informace z veřejně dostupných zdrojů při odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek. Respondenti se také vyjádřili, zda a jak často využili ve své praxi operativně pátrací prostředky při odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek, zda se vyskytovaly těžkosti při získávání povolení od státního zástupce, resp. soudce, či zda je případně příčinou těžkostí při získávání povolení nedostatek konkrétních skutkových okolností. Otázky byly také zaměřeny na získání názoru od respondentů, zda je poskytován dostatek školení v dané oblasti.

Řízené rozhovory byly realizovány v období 2020 až 2024 se čtyřmi představiteli orgánů činných v trestním řízení. Celkem tři osoby se přímo zabývají v rámci svých pravomocí trestnou činností v oblasti veřejných zakázek, jedna osoba přímé zaměření pro tuto oblast nemá. Prvními třemi představiteli byli policista z NCOZ, státní zástupce z Nejvyššího státního zastupitelství a soudce z Krajského soudu v Praze. Navíc byl uskutečněn (čtvrtý) rozhovor se státním zástupcem Vrchního státního zastupitelství v Praze.

⁷ Krajské ředitelství Policie ČR.

⁸ Národní centrála proti organizovanému zločinu.

Všechny účastníky řízených rozhovorů je možné považovat za zkušené osoby s dlouhou praxí ve svém oboru. Nejkratší praxi uvedl policista z NCOZ v délce 5 let, ostatní představitelé řízených rozhovorů působí ve svých oborech více než 10 let. Z uvedeného důvodu jsou poznatky z realizovaných řízených rozhovorů považovány za cenné a odrážející zkušenost a praxi těchto osob z oblasti trestné činnosti u veřejných zakázek.

Při aplikaci případových studií se vycházelo z následujícího teoretického východiska. Bylo předpokládáno, že existují indikátory, které mohou policejnímu orgánu signalizovat trestnou činnost. Dle kriminalistického učení o poznání trestného činu platí následující: „*Pokud existuje reálný odraz kriminalisticky relevantní události v okolním prostředí, musí existovat i způsob, jak získat informace k jejímu objektivnímu poznání a tím vyřešit problémovou situaci v procesu poznání.*“⁹ Analogicky lze odraz chápat jako informaci, tj. i jako indicii či indikátor. Lze předpokládat, že ze způsobu páčání trestné činnosti z jednotlivých soudních případů se stejným modem operandi bude možné vyvodit indikátory, které mohou signalizovat trestnou činnost.

Podkladem pro zpracování případových studií byla soudní rozhodnutí pěti případů. Společnými hlavními znaky při jejich výběru bylo následující:

- obsažen trestný čin dle ustanovení § 256 z.č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „TZ“);
- všichni obvinění se hájili tím, že realizovali předběžnou tržní konzultaci dle ustanovení § 33 ZZVZ;

Trestný čin dle ustanovení § 256 TZ byl zvolen proto, jelikož vykazuje v policejní statistice nejvíce počtů registrovaných skutků a v soudní statistice nejvíce pravomocně odsouzených fyzických a právnických osob. Všechny případy byly nejprve analyzovány a z jednotlivých soudních usnesení byla vypracována stručná shrnutí a z nich způsoby páčání trestné činnosti. Následně ze způsobů páčání trestné činnosti byly stanoveny, resp. rozpoznány indikátory.

Ze vzájemného porovnání jednotlivých případů vyplynulo, že mají další společné znaky kromě již uvedeného ustanovení § 256 TZ a odvolávání se obžalovaných na ustanovení § 33 ZZVZ. Ze stručných shrnutí vyplývá následující:

- jednání, které spočívalo ve zjednání výhody, bylo započato před zahájením zadávacího řízení u veřejných zakázek zadávaných dle ZZVZ, resp. výběrového řízení u veřejných zakázek malého rozsahu;
- jednání nebyla zadokumentována, většina jednání byla konspirativní a utajena;
- kromě jednoho případu, ve kterém byly účastny dvě osoby, se jednalo vždy o minimálně tři osoby jednající ve shodě (organizované skupiny);
- skutky se udály za platnosti ZVZ;¹⁰
- soudní případy byly rozhodnuty v nedávné době (roky 2020 a 2022);

⁹ STRAUS, Jiří; NĚMEC, Miroslav a kol. *Teorie a metodologie kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 80. ISBN 978-80-7380-214-1.

¹⁰ ZVZ = zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Již není v platnosti.

- trestní řízení vedeno pravděpodobně u NCOZ, příp. u ÚOKFK,¹¹ vzhledem k výši škody a některým pachatelům, kteří byli politicky exponovanými osobami (u dvou případů je explicitně uvedeno, že trestní řízení byla vedena při NCOZ);
- realizováno sledování osob a věcí podle § 158d z. č. 141/1961 Sb., trestní řád (dále jen „TŘ“), není uvedeno u všech případů, ale je vysoce pravděpodobné vzhledem k charakteru případů;
- odposlech a záznam telekomunikačního provozu podle § 88 TŘ nebyl realizován u všech případů.

Z provedených analýz porovnáním vyplynulo, že některé indikátory se vyskytují u všech analyzovaných případů.

Shrnutí výsledku

K výzkumnému předpokladu č. 1

Nízká efektivita odhalované trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek je zapříčiněna nevyužíváním podpůrných operativně pátracích prostředků, operativně pátracích prostředků, institutu odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a informací z veřejně dostupných zdrojů, které obsahují informace o plánovaných, zadávaných a zadaných veřejných zakázkách.

Ad a) Výsledky stavu užívání podpůrných operativně pátracích prostředků, operativně pátracích prostředků a institutu odposlechu

V rámci pilotního šetření byly zjištěny názory a praktické zkušenosti policistů, kteří jsou považováni za experty. Tito policisté byli vybráni na krajských ředitelstvích policie pro vypracování odpovědí v dotazníkovém šetření jako nejzkušenější policisté, kteří se zabývají odhalováním trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek. Většina dotazovaných policistů uvedla, že jsou ve služebním poměru a zároveň se zabývají hospodářskou kriminalitou více než 10 let.

Policisté uvedli, že sice využívají podpůrné operativně pátrací prostředky, ale většinou málo. Krycí prostředky nejsou téměř využívány, zabezpečovací technika málo, ale u zvláštních finančních prostředků připustili využívání tohoto prostředku více než u ostatních jmenovaných prostředků. Informátora někteří využívají, ale uvedli, že nepůsobí přímo v zájmovém prostředí a že se ho nedaří udržet příliš dlouho aktivním. Použitím podpůrných operativně pátracích prostředků se jim podařilo získat důkazy před zahájením trestního řízení jako neodkladné a neopakovatelné úkony. Současná právní úprava se jeví policistům jako vyhovující.

Policisté se vyjádřili, že využívají operativně pátrací prostředky, avšak ne všechny. Institut agenta není využíván z důvodu náročnosti jeho odborné přípravy a relativitě jeho přínosu v oblasti veřejných zakázek. Více než polovina policistů sdělila, že využívají sledování osob a věcí a nesetkávají se s těžkostmi při získávání povolení od státního zástupce. Obdobně odpovídali i na sledování osob a věcí, při kterém má být zasahováno do nedotknutelnosti obydlí, listovního tajemství a dalšího dle zákona, při získávání povolení od soudce. Použitím sledování osob a věcí se

¹¹ Útvar odhalování korupce a finanční kriminality zanikl k 31. 7. 2016, NCOZ vzniklo od 1. 8. 2016.

podařilo získat důkazy. Použití předstíraného převodu bylo využito málo. Současná právní úprava se jeví policistům (více než polovině) jako vyhovující.

Policisté odpověděli, že využívají ve své praxi institut odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. Většina policistů získala jeho využitím důkazy podstatné pro vedené trestní řízení. Současnou právní úpravu považují za vyhovující.

V rámci řízených rozhovorů s představiteli za orgány činné v trestním řízení byli dotazováni dva státní zástupci, jeden soudce a jeden policista z NCOZ. Všechny tyto osoby jsou považovány za experty. Všichni čtyři dotazovaní se shodli na tom, že informátorů je ze zájmového prostředí, tj. z oblasti veřejných zakázek, málo. Dotazovaní se shodli na tom, že institut odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu umožňuje zjistit skutečnosti důležité pro objasňování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek a nebývá příliš mnoho jiných možností pro zjištění důležitých skutečností pro trestní řízení. Jedná se o stěžejní nástroj pro odhalování této latentní kriminality.

Na základě řízených rozhovorů je možné konstatovat, že všichni představitelé považovali využívání nástroje sledování osob a věcí z operativně pátracích prostředků podle ustanovení § 158d TŘ a institutu odposlechu podle § 88 TŘ při prověřování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek za podstatné při získávání důležitých skutečností pro trestní řízení. Všichni dotazovaní se rovněž shodli na tom, že informátorů je ze zájmového prostředí z oblasti zadávání veřejných zakázek málo. K možným příčinám nevyužívání informátora se někteří vyjádřili v neoficiální části rozhovorů.

Zájmové prostředí, tj. prostředí ve kterém se veřejné zakázky připravují a realizují, není prostorem, ve kterém by se běžně trestná činnost vyskytovala. Informátory by bylo nutné získat, motivovat a udržet si s nimi kontakt zejména tam, kde jsou zadávány veřejné zakázky pro velké investiční celky a také u velkých zásadních dodavatelů, kteří např. opakovaně realizují významné liniové stavby, významné IT zakázky apod. Získání informátora, budování vztahu s ním, trvá mnoho let. Při odchodu policistů ze služebního poměru nejsou pravděpodobně předávány informace o navázaných neoficiálních kontaktech v zájmovém prostředí a dochází tím k přerušení kontinuity.

Výzkumný předpoklad se nepotvrdil. Není možné konstatovat, že nízká efektivita odhalované trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek je také zapříčiněna nevyužíváním podpůrných operativně pátracích prostředků, operativně pátracích prostředků, institutu odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu.

Ad b) Veřejně dostupné zdroje informací o veřejných zakázkách

V rámci pilotního dotazníkového šetření odpovídali experti na otázky, které byly zaměřeny na vyhledávání a využívání informací z veřejně dostupných zdrojů. Z odpovědí expertů vyplynulo, že převážně využívají informace z Věstníku veřejných

zakázek, z NEN¹² a z E-ZAK.¹³ Nejvíce je experty využíván registr smluv. Pouze jeden expert uvedl, že sleduje informace z jednání rady krajů a obcí i z jednání zastupitelstev. Všichni experti odpověděli, že nevyužívají informace z Pracovní skupiny pro transparentní veřejné zakázky, ani informace z jednání Rady vlády pro informační společnost.

Výzkumný předpoklad se nepotvrdil. Není možné konstatovat, že nízká efektivita odhalované trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek je také zapříčiněna nevyužíváním informací dostupných z veřejně dostupných zdrojů, které obsahují informace o plánovaných, zadávaných a zadáných veřejných zakázkách.

K výzkumnému předpokladu č. 2

Zjišťování a identifikace indikátorů trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek jsou účinným nástrojem při odhalování předmětné trestné činnosti (z indikátorů lze vyvodit způsoby páčání a formy trestné činnosti).

V rámci 5 případových studií byla provedena analýza 5ti soudně rozhodnutých případů, které obsahovaly trestný čin dle ustanovení § 256 TZ a obžalovaní se hájili tím, že realizovali předběžnou tržní konzultaci dle § 33 ZZVZ. Skutky ze soudních rozhodnutí byly v případových studiích analyzovány a u každého případu byly vyhledány způsoby páčání trestného činu (modus operandi). Z analýz případových studií byla zpracována komparace. Ze způsobů páčání z jednotlivých případů byly vyvozeny indikátory, které mohou signalizovat trestnou činnost. U všech analyzovaných případů bylo identifikováno celkem 5 společných indikátorů:

1. nadstandardní setkávání či komunikace zadavatele s potenciálním dodavatelem;
2. jednání nejsou dokumentována, o jednáních neexistují listinné nebo elektronické záznamy;
3. osoba ze strany zadavatele neoficiálně informuje o plánované veřejné zakázce a předává informace k veřejné zakázce potenciálnímu dodavateli před zahájením zadávacího řízení;
4. zadavatel uveřejní zadávací dokumentaci, ve které neoznačí část zadávací dokumentace spolu s identifikací osoby, se kterou ji konzultoval;
5. smlouva je uzavřena s obchodní společností, se kterou osoba ze strany zadavatele jednala před zahájením zadávacího řízení.

S vysokou pravděpodobností lze předpokládat, že těchto 5 indikátorů se bude vyskytovat u všech obdobných případů dle ustanovení § 256 TZ. Uvedené indikátory mohou poukazovat na zjednávání přednosti nebo výhodnějších podmínek v souvislosti se zadáním veřejné zakázky. Z indikátorů lze vyvodit způsoby páčání trestné činnosti, které zahrnují trestnou činnost páchanou podle ustanovení § 256 TZ. Ze způsobů páčání trestné činnosti podle ustanovení § 256 TZ lze vyvodit indikátory této trestné činnosti.

¹² Národní elektronický nástroj, IT systém určený pro elektronické zadávání veřejných zakázek, plně certifikovaný.

¹³ Certifikovaný elektronický nástroj pro evidenci, správu a řízení procesů zadávání veřejných zakázek a nákupů.

Výzkumný předpoklad se potvrdil. Na základě výsledků analyzovaných soudních případů z případových studií a provedením jejich komparace bylo identifikováno 5 indikátorů trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek. Prostřednictvím těchto indikátorů lze vyvodit způsoby a formy páčání trestné činnosti.

Návrhy a doporučení

Z výzkumného projektu vyplynula následující doporučení:

- posílit personálně operativně pátrací činnost u trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek (více policistů uvolnit pro operativu);
- posílit personálně analytické činnosti u trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek (vyhledávání informací z veřejně dostupných zdrojů);
- zpracovat indikátory trestné činnosti do metodiky pro odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek,
- v rámci vzdělávání rozšířit nabídku školení z oblasti veřejných zakázek a dotací pro policisty zabývající se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek;
- zvážit vznik specializovaného útvaru.

Z expertního šetření nevyplývá jednoznačně, že by policejní orgán podpůrně operativně pátrací prostředky, operativně pátrací prostředky, institut odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu nevyužíval. Policisté rovněž uvedli, že není vyčleněn dostatečný počet policistů pro odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek. Lze předpokládat, že personálním posílením by došlo ke zvýšení efektivnosti odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek.

Z expertního šetření nevyplývá jednoznačně, že by policejní orgán informace z veřejně dostupných zdrojů nevyužíval. Experti uváděli, že využívají jen některé zdroje. Jednoznačně je vhodné sledovat informace o plánovaných investicích v územně samosprávných celcích. Většina zásadních informací je obsažena v záznamech z jednání zastupitelstva. Záznamy z jednání rady města nebo rady kraje nejsou veřejné, ale stručný zápis o usneseních rady je veřejně dostupný. Informace z Pracovní skupiny pro transparentní veřejné zakázky se týkaly plánovaných veřejných zakázek, které měly být zadány formou jednacního řízení bez uveřejnění, tj. nejméně transparentním způsobem, který ZZVZ připouští. Pracovní skupina předběžně projednala a posoudila záměr zadavatele. Rada vlády pro informační společnost projednává plánované strategicky důležité veřejné zakázky z oblasti IT pro veřejnou správu. Jelikož se jedná o zásadní IT veřejné zakázky, jejichž předpokládané hodnoty jsou vysoké, je vhodné průběh jejich zadávacího procesu sledovat od samotného počátku. Lze předpokládat, že personální posílení pro analytickou činnost by přineslo zvýšení efektivnosti odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek.

Z výzkumu vyplynulo, že indikátory vyskytující se u stejného modu operandi jsou nástroj, jehož prostřednictvím lze vyvodit způsob páčání trestné činnosti. Vnímání existence indikátoru a příčin jeho vzniku závisí na zkušenostech a znalostech operativní situace a dále dosažené objektivní úrovni poznání objektu policistou, operujícího v předmětné zájmové oblasti.¹⁴ Vnější projev jednání, latentní trestné

¹⁴ HRUŠKA, Lubor; DVOŘÁK, Vratislav; FOLDYNOVÁ, Ivana; FUJAK, Radek; KRULÍK, Oldřich; SCISKALOVÁ, Marie; ŠESTÁK, Bedřich; ŠMÍD, David; VÁCLAVÍK, Tomáš;

činnosti v oblasti veřejných zakázek, je vnímatelný pouze úzkému okruhu vyškolených pozorovatelů.¹⁵ Na základě výsledku výzkumu a na základě poznatků z citované odborné literatury¹⁶ je doporučeno, aby policisté zabývající se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek byli v rámci metodiky seznámeni s existencí indikátorů, neboť se jedná o účinný nástroj při odhalování předmětné trestné činnosti.

Z expertního šetření vyplynulo, že není nabízen dostatek školení z oblasti veřejných zakázek. Policejní orgány, které trestnou činnost v oblasti veřejných zakázek odhalují a prověřují, musí mít dostatečné odborné znalosti ze zadávání veřejných zakázek a také základní přehled a povědomí o dotačních pravidlech vzhledem ke spolufinancování mnoha projektů z prostředků Evropské unie, neboť projekty se realizují rovněž prostřednictvím veřejných zakázek. Lze předpokládat, že navýšení nabídky školení z oblasti veřejných zakázek a dotací pro policisty zabývající se trestnou činností v dané oblasti by přispělo ke zvýšení efektivnosti odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek.

Vzhledem k tomu, že dotčená trestná činnost je latentní, sofistikovaná a často páchaná po delší dobu organizovanými skupinami, měl by policejní orgán disponovat i určitými zkušenostmi v policejní praxi a vykazovat určité vlastnosti jako např. schopnost improvizovat, být kreativní, pečlivý a věnovat pozornost i detailům.

Na samém počátku odhalování nebývá k dispozici mnoho známých faktů, většinou se jedná o indikátory, které naznačují možnou trestnou činnost. Pro efektivní odhalování této trestné činnosti je vhodné vytvořit stálý specializovaný útvar, který by se soustavně mohl věnovat této náročné činnosti. V útvaru by měly být zastoupeni jak zkušení policisté, kteří mají praxi v odhalování hospodářské trestné činnosti, tak i mladší policisté, kteří se snadněji orientují v nově zaváděných elektronických systémech, které se v oblasti veřejného investování využívají a v systémech, které různé statistické informace ukládají (databáze).

Závěr

Veřejné zakázky jsou a zůstanou velkým pokušením pro páchání trestné činnosti. Jedná se o trestnou činnost latentní, která nevyjde sama najevo, a pokud se o ni policejní orgán nedozví v rámci podaného trestního oznámení, musí ji sám vyhledávat a odhalovat svou vlastní operativní činností. Zároveň se jedná o trestnou činnost sofistikovanou, neboť její zastírání provádějí vzdělaní pachatelé se znalostmi v oblasti práva, ekonomie a dotací. Převážná část případů je spáchána organizovanými skupinami, které spolupracují po delší dobu konspirativním způsobem. Výše uvedené atributy kladou logicky vysoké nároky i na policejní orgán, který musí disponovat dostatečným časovým prostorem pro odhalování této trestné činnosti, výbornou znalostí policejního zákona, trestního zákoníku a trestního řádu, dostatečnou znalostí zákona o veřejných zakázkách a dotačních pravidel.

ŽUROVEC, Ivan. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek*. Ostrava: ACCENDO, 2016, s. 122.

¹⁵ Tamtéž, s. 122.

¹⁶ HRUŠKA, Lubor; DVOŘÁK, Vratislav; FOLDYNOVÁ, Ivana; FUJAK, Radek; KRULÍK, Oldřich; SCISKALOVÁ, Marie; ŠESTÁK, Bedřich; ŠMÍD, David; VÁCLAVÍK, Tomáš; ŽUROVEC, Ivan. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek*. Ostrava: ACCENDO, 2016.

Pro odhalování této trestné činnosti má policejní orgán speciální nástroje určené právě pro tento typ hospodářské kriminality a často i organizovaný zločin. Jedná se zejména o postupy a opatření operativně pátrací činnosti a podpůrné operativně pátrací prostředky, které jsou využívány před zahájením trestního řízení. V tomto mimoprocesním úseku v době odhalování této trestné činnosti je důležité věnovat pozornost prvotním signálům o již spáchaných nebo připravovaných trestných činech. Tyto prvotní signály jsou indikátory, které poukazují na způsob páčání trestné činnosti. V rámci provedeného výzkumu popsaného v disertační práci bylo zacíleno právě na detekci těchto indikátorů u trestného činu podle ustanovení § 256 TZ (zjednání výhody při zadání veřejné zakázky). Tento trestný čin je z hlediska výskytu trestné činnosti nejčastější. Ze soudně rozhodnutých případů, které obsahovaly trestný čin podle § 256 TZ, byly v rámci případových studií analyzovány způsoby páčání trestné činnosti a z nich vyplývající indikátory. Tyto indikátory se s vysokou pravděpodobností budou vyskytovat u všech obdobných případů, ve kterých bude zjednána přednost nebo výhodnější podmínky. Jedná se o utajenou, často konspirativní komunikaci mezi zadavatelem veřejné zakázky a potenciálním dodavatelem při přípravě zadávací dokumentace k veřejné zakázce. Na základě výsledku výzkumu je doporučeno, aby policisté zabývající se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek byli v rámci metodiky seznámeni s existencí těchto indikátorů, neboť se jedná o účinný nástroj právě při odhalování předmětné trestné činnosti.

V rámci výzkumného projektu byl také zjištěn současný stav využívání, resp. nevyužívání, podpůrných operativně pátracích prostředků, operativně pátracích prostředků, operativních opatření trestního řádu z pohledu policistů, kteří se trestnou činností v oblasti veřejných zakázek zabývají. Jednalo se o pilotní expertní šetření realizované anonymně prostřednictvím dotazníkového šetření. Výzkumem bylo prokázáno, že vyjmenované prostředky a opatření se využívají, ale zejména z objektivních příčin málo.

V rámci dotazníkového šetření rovněž respondenti odpověděli, že částečně využívají veřejně dostupné zdroje o plánovaných, zadávaných a již zadáných veřejných zakázkách za účelem vyhledávání indikátorů trestné činnosti (např. opakující se dodavatel u jednoho zadavatele). I zde je prostor pro personální posílení policejního orgánu za účelem většího využití analytické činnosti při získávání informací a indikátorů z veřejně dostupných zdrojů z operačního šetření k zjištění indikátorů.

Po zahájení trestního řízení využívá policejní orgán postupy, prostředky a opatření podle trestního řádu. Jedním z nejzásadnějších pro odhalení konspirativních jednání u trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek je využití institutu odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. Pokud jsou splněny přísné podmínky pro vydání příkazu k odposlechu a lze důvodně předpokládat, že jím budou získány významné skutečnosti pro trestní řízení, jedná se o nástroj, kterým bývají získány důkazy zásadní. K tomuto konstatování se přiklonili při výzkumu jak odpovídající policisté v rámci pilotního expertního šetření, tak i státní zástupci a soudce, kteří byli osloveni v řízených rozhovorech.

Pro efektivní odhalování této trestné činnosti bylo v rámci práce doporučeno vytvořit stálý specializovaný útvar, který by se soustavně mohl věnovat této náročné činnosti.

Výzkumný projekt realizovaný v rámci disertační práce přispívá svými závěry k využití indikátorů v metodice policejního orgánu k zefektivnění odhalování trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek.

Seznam použitých zdrojů

- CEJP, Martin. *Kriminologický výzkum. Praktická příručka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-743-6.
- DVOŘÁK, Vratislav. *Ekonomické a kriminální aspekty legalizace výnosů z trestné činnosti*. Vyd. Scientia, spol. s r.o., 2010. ISBN 978-80-86960-63-0.
- DVOŘÁK, Vratislav a kol. *Hospodářská kriminalita*. Vyd. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2000.
- DVOŘÁK, Vratislav a Martin KLOUBEK. *Základy operativně pátrací činnosti policie v definicích a schématech*. Vyd. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. ISBN: 978-80-7251-351-2.
- DVOŘÁK, Vratislav; ŠUGÁR, Ján; MÁLEK, Pavel; HORÁČEK, Petr. *Výnosů z trestné činnosti*. Vyd. Scientia, spol. s r.o., 2010. ISBN 978-80-86960-67-8.
- HERMAN, Pavel; FIDLER, Vlastimil a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-595-1.
- HRUŠKA, Lubor; DVOŘÁK, Vratislav; FOLDYNOVÁ, Ivana; FUJAK, Radek; KRULÍK, Oldřich; SCISKALOVÁ, Marie; ŠESTÁK, Bedřich; ŠMÍD, David; VÁCLAVÍK, Tomáš; ŽUROVEC, Ivan. *Metodika odhalování, prověřování a vyšetřování trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami*. Ostrava: ACCENDO, 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.
- HRUŠKA, Lubor; DVOŘÁK, Vratislav; FOLDYNOVÁ, Ivana; FUJAK, Radek; KRULÍK, Oldřich; SCISKALOVÁ, Marie; ŠESTÁK, Bedřich; ŠMÍD, David; VÁCLAVÍK, Tomáš; ŽUROVEC, Ivan. *Kriminalisticko-taktické metody při odhalování, prověřování a vyšetřování problematiky veřejných zakázek*. Ostrava: ACCENDO, 2016. ISBN 978-80-87955-07-9.
- CHMELÍK, Jan. *Rukověť kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-36-9.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Dokazování v trestním řízení v kontextu práva na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-278-3.
- NĚMEC, Miroslav. *Kriminalistická taktika pro policisty a studenty Policejní akademie České republiky v Praze. 1. vydání*. Praha: ABOOK, 2017. ISBN 978-80-906974-0-9.
- STRAUS, Jiří; NĚMEC, Miroslav a kol. *Teorie a metodologie kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-214-1.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. 1. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-109-3.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník I. Komentář. 1. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-178-9.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář. 7. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2022 sp. zn. 5 Tdo 486/2021.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2023 sp. zn. 5 Tdo 914/2022.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2022 sp. zn. 5 Tdo 811/2022.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2023 sp. zn. 5 Tdo 59/2022.

Rozsudek Okresní soud Praha-východ ze dne 10. 5. 2021 č.j. 16 T 116/2020.

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Národní strategie veřejného zadávání v České republice*. S. 9 [online]. [cit. 2024-6-24]. Dostupné z: https://www.mmr.gov.cz/getmedia/fd12c1a1-7b37-40fb-9a8f-1248ea12998a/NSVZ_STRATEGIE_tisk.pdf.aspx?ext=.pdf

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Portál veřejných zakázek. Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2023*. [online]. [cit. 2024-8-11]. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnné-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>

MVCR.cz: *Analýza odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu a sledování osob a věcí dle trestního řádu a rušení provozu elektronických komunikací Policií ČR za rok 2021*. [online]. [cit. 2023-05-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/analzy-odposlechu-a-zaznamu-telekomunikacniho-provozu-a-sledovani-osob-a-veci-dle-trestniho-radu-a-ruseni-provozu-elektronickych-komunikaci>

Policie.cz: *Statistické přehledy kriminality za rok 2015 až 2022*. [online]. [cit. 2023-11-22].

PhDr. Ing. Edita Zradičková, Ph.D. (*1959)

The author graduated from the Police Academy of the Czech Republic in Prague in 2024 where she earned the title Ph.D. She has been employed in the field of public procurement for a period exceeding 15 years. Initially, she gained practical experience on the contracting authority side, administering public procurement at the Police of the Czech Republic for over five years. Later, she worked at the Ministry of Finance for two years, reporting irregularities, largely related to public procurement projects, to the European Anti-Fraud Office (OLAF). For the past nine years, she has been investigating public contracts implemented within the framework of European projects at the Ministry of the Interior.

