

---

# POKUTY ZA SPRÁVNÍ DELIKTY VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: EKONOMETRICKÝ MODEL

Martin Schmidt\*

## Základní přehled

Zadávání veřejných zakázek je velmi formalizovaný proces, ve kterém je téměř každý krok zadavatele upraven v zákoně o veřejných zakázkách<sup>1</sup>. Nad dodržováním zákona bdí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který v případě, že zjistí porušení zákona o veřejných zakázkách, rozhodne o uložení nápravného opatření nebo pokuty. Nápravné opatření spočívá ve zrušení některého úkonu zadavatele nebo ve zrušení celého zadávacího řízení a je možné ho uložit, pokud ještě nedošlo k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. Pokud již smlouva byla uzavřena, může Úřad na návrh uložit zákaz plnění takovéto smlouvy.

K uložení pokuty dochází v případě, že se zadavatel dopustí spáchání správního deliktu, čímž je nejčastěji nezákonný postup zadavatele, který je zjištěn až poté, co došlo k uzavření smlouvy (v opačném případě, kdy je možno nezákonný stav ještě odstranit, je upřednostňováno uložení nápravného opatření). Dalšími správními delikty, za něž ÚOHS uděluje pokuty, jsou nesprávné uveřejnění, porušení předběžného opatření, nezákonné zrušení zadávacího řízení, nepořízení nebo neuchování dokumentace, a nesprávné vyřízení námitek. V nedávné době<sup>2</sup> se správním deliktem stalo i nezaslání dokumentace a vyjádření zadavatele ÚOHS v závislosti na obdrženém návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. K uložení pokuty dochází tedy nejčastěji u dokončených veřejných zakázek, u nichž byla uzavřena smlouva s vybraným uchazečem. Udělení sankce předchází správní řízení, jež Úřad zahajuje z moci úřední, většinou na základě obdrženého podnětu.

Z pohledu tohoto článku je zajímavá zejména výše takto uložených pokut a skutečnost, zda se řídí nějakým pravidlem, či je stanovena nahodile, resp. jestli může být výše pokut vysvětlena prostřednictvím kvantifikovatelných kritérií pomocí matematického nástroje – ekonometrického modelu. Cílem článku je tedy nalezení proměnných, které mohou alespoň částečně vysvětlit výši uložené pokuty v konkrétních případech, a následné určení povahy tohoto vztahu.

---

\* Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta (e-mail: m.schmidt@email.cz).

1 Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

2 S účinností od 1. 1. 2014.

V drtivé většině případů jsou pokuty za porušení postupu zadavatele podle zákona o veřejných zakázkách ukládány některé ze složek státu, obcím, krajům nebo jejich nejrůznějším podřízeným organizacím. V případě organizačních složek státu je možno říci, že stát vlastně pokutuje sám sebe a taková pokuta nemá v podstatě žádný fiskální dopad, neboť dochází pouze k přesunu položek v rámci státního rozpočtu. V případě, kdy dochází k uložení pokuty obcím nebo krajům, je situace obdobná, neboť i když jsou rozpočty těchto územních samosprávných celků relativně samostatné, jedná se stále o stát v širším pojetí a rozpočty těchto celků jsou součástí veřejných rozpočtů. K uložení pokut subjektům odlišným od státu, tj. dotovaným a sektorovým zadavatelům nebo dodavatelům (za delikt dodavatele, který ale není předmětem tohoto článku) dochází jen velmi zřídka.

**Tabulka 1: Udělené pokuty v letech 2010–2013**

Zadavatelé	Podíl na počtu udělených pokut	Podíl na výši udělených pokut
Vláda, ministerstva	8,4 %	11,4 %
Města, obce	46,4 %	47,4 %
Kraje	2,7 %	0,6 %
Podřízené organizace	41,6 %	39,6 %
Sektoroví zadavatelé	0,9 %	1 %

Zdroj: vlastní dopočty ze Sbírky rozhodnutí ÚOHS

Situace, kdy stát ukládá pokutu sám sobě, by teoreticky mohla vést k alokaci zdrojů v rámci státu, a to směrem od organizačních složek, které s veřejnými prostředky při obstarávání veřejných zakázek hůře hospodaří. O tomto efektu pokut lze úspěšně pochybovat už z důvodu, že v rámci správního řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, které předchází udělení pokuty, není vůbec posuzována efektivnost vynakládání veřejných prostředků nebo účelnost pořizovaného plnění (populární principy 3E – hospodárnost, efektivnost a účelnost). ÚOHS posuzuje pouze formální splnění postupů podle zákona o veřejných zakázkách, které mnohdy s efektivním vynakládáním prostředků nemají mnoho společného. Navíc jednotlivé složky státu vykonávají nějakou (více či méně potřebnou) činnost, např. poskytují veřejnou službu, a pokud by měla být tato činnost ohrožena z důvodu udělení pokuty, lze předpokládat, že budou pokutované složce státu finanční prostředky opětovně přiděleny. Možný smysl ukládaných pokut by mohl též spočívat v přenesení (alespoň části) uložené pokuty k úhradě jinému subjektu. Může se jednat o náhradu škody zaměstnancem zadavatele, případně externím administrátorem veřejné zakázky, v závislosti na tom, kdo je za pochybení zodpovědný.

V roce 2006 provedl ÚOHS dotazníkový průzkum<sup>3</sup> u cca 50 zadavatelů za účelem analýzy opatření na straně zadavatelů v závislosti na uložené pokutě. Jako závěr z průzkumu je uvedeno, že „... *podle obdržených odpovědí jednotliví zadavatelé pravidelně analyzují své chyby a snaží se i činit zodpovědnými jednotlivé zaměstnance, případně najaté specializované firmy*“ (s. 11). Uvedené tvrzení je doloženo několika konkrétními příklady, kdy došlo k rozvázání pracovního poměru, ke snížení mzdy či k žalobě o náhradu škody vůči externí společnosti, nicméně z uvedených skutečností není příliš zřejmé, nakolik je přenesení pokuty obvyklé, resp. jakého podílu případů se týká.

Obdobný průzkum provedl Pavel v roce 2009 v rámci publikace, zaměřující se na kontrolu zadávání veřejných zakázek ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (Pavel, 2009). Vybraným zadavatelům (celkem 10 subjektů, u kterých bylo zjištěno porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany NKÚ, a 36 subjektů pokutovaných ÚOHS), u nichž bylo konstatováno porušení zákona, byly zaslány dotazy týkající se případného vyvození osobní zodpovědnosti a realizovaných opatření pro zamezení výskytu obdobných chyb. Z provedeného výzkumu vyplývá, 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*“ (s. 10).

Obecně lze říci, že výše udělené pokuty je dána úvahou orgánu státní správy, nicméně ÚOHS se při jejím udělení musí řídit zásadami výkonu státní moci, jako jsou především zásada vázanosti zákonem a zákaz libovůle. Úřad je též vázán zásadami dle správního řádu (Hlava II) a judikaturou správních soudů (což není ale z ekonomického pohledu tohoto článku zajímavé).

Rozhodnutí, na základě kterého ÚOHS ukládá pokutu, obsahuje jako povinnou náležitost odůvodnění, v němž jsou rozebírány okolnosti konkrétního případu, a též část věnující se udělené pokutě. V některých případech nicméně dochází k tomu, že je rozhodnutí z hlediska výše stanovené sankce nedostatečně odůvodněné (nepřezkoumatelné). Takové rozhodnutí ÚOHS může být následně změněno ze strany předsedy úřadu či zrušeno ze strany soudů<sup>4</sup>.

Odůvodnění udělené pokuty bývá ze strany ÚOHS doprovázeno konstatováním o základní funkci pokuty, tj. funkci preventivní a represivní. Již z názvu je zřejmé, že preventivní funkce pokuty sleduje za cíl předcházení porušení zákona, k čemuž je nezbytné, aby udělená pokuta byla pocítována jako dostatečná újma a byla současně větší než užitek plynoucí z porušení zákona<sup>5</sup>. Má-li pokuta plnit

3 Viz ÚOHS, Informační list č. 1/2006 o veřejných zakázkách.

4 Jako je tomu např. u rozsudků Krajského soudu v Brně č. 62 Ca 47/2007, 62 Ca 27/2009, 62 Af 13/2010 či 62 Af 51/2011.

5 Ačkoliv je možné, že užitek plyne jiné osobě než té, která platí pokutu – obdoba problému agent-principal, což ale není předmětem tohoto článku.

preventivní funkci, je rovněž vhodné, aby její výše byla předvídatelná a dostatečně známá mezi potenciálními delikventy (má-li být prevence pojata širěji než na jedinou osobu). Vedle toho represivní funkce pokuty spočívá v postihu (odplatě) za porušení zákona a výše pokuty by měla odrážet spíše společenskou závažnost konkrétního porušení zákona. V rámci tohoto pojetí pokuty se jeví jako rozumné rozlišit stupeň zavinění (což může být v praxi obtížně proveditelné), tj. zda k porušení zákona došlo úmyslně, z nedbalosti, nebo zda se jedná jen o rozdílný právní výklad některého ustanovení zákona, např. z důvodu, že ÚOHS může upřednostnit více formalistický přístup před přístupem sledujícím spíše účel a smysl zákona.

Ekonomický přístup při rozhodování o porušení zákona, resp. stanovení výše sankce, založený na racionálním jednání, popisuje Gary Becker (resp. směr Law and Economics). Ve svém článku Becker (1968) odvozuje model chování subjektů rozhodujících se o spáchání zločinu (deliktu) a státu udělujícího tresty. Jako optimální je v modelu stav, při němž jsou minimalizovány společenské náklady, sestávající se ze škody způsobné deliktem, veřejných výdajů na boj se zločinem a ze ztráty způsobné udělením trestem. Jako rozhodovací proměnné, které mají vliv na počet spáchaných deliktů, v modelu vystupují pravděpodobnost odhalení deliktu a výše trestu. Becker upřednostňuje udělení pokuty před jinou formou trestu, neboť v případě pokuty nedochází ke společenským ztrátám spojeným s trestem, pokuta je totiž příjmem státu.

Nicméně přístup Garyho Beckera nelze v případě pokut za veřejné zakázky zcela aplikovat, neboť naráží na nedostatečná nebo nezjistitelná data. Pro rozhodování podle Beckerova modelu bychom mimo jiné potřebovali znát podíl odhalených deliktů ve veřejných zakázkách (resp. jaké množství jich zůstalo neodhaleno) a dále též kvantifikovat škody způsobené těmito delikty.

Ekonomická literatura nevěnuje problematice udělování pokut a stanovení jejich výše přílišnou pozornost. Lze dohledat několik článků, které modelují optimální výši pokuty v různých podmínkách, např. Andreoni (1991), Bose (1995), Lott (1996) nebo Motchenkova (2008), nicméně se jedná o teoretické modely, nikoliv o analýzu empirických dat z konkrétní oblasti.

V rámci tohoto článku je zvolen postup, kdy ve středu zájmu je výše uložených pokut v konkrétních případech veřejných zakázek a je usilováno o jejich vysvětlení na základě dostupných dat.

## 2. Data a relevantní proměnné

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ze zákona zveřejňuje všechna svá rozhodnutí ve věci veřejných zakázek na svých internetových stránkách ([www.uohs.cz](http://www.uohs.cz)). Podle zveřejněných statistik se počet vydaných prvostupňových rozhodnutí pohybuje kolem jednoho tisíce ročně (podrobnosti uvádí následující tabulka).

**Tabulka 2: Statistiky**

	2010	2011	2012	2013
Počet vydaných prvostupňových rozhodnutí vč. předběžných opatření (podle statistik ÚOHS)	511	710	1049	959
Počet zahájených správních řízení na návrh	348	434	507	459
Počet zahájených správních řízení z moci úřední	77	96	143	173
Počet rozhodnutí uveřejněných	372	506	573	430
z toho věcná	56 %	46 %	46 %	34 %
z toho procesní	44 %	54 %	54 %	66 %

Zdroj: statistiky z oblasti veřejných zakázek a Sbírka rozhodnutí na [www.uohs.cz](http://www.uohs.cz), vlastní dopočty

Jak vyplývá ze sbírky uvedené na stránkách Úřadu, je ročně vydáváno průměrně 60 rozhodnutí, na jejichž základě je udělena pokuta za porušení zákona v zadávacím řízení. Z těchto rozhodnutí je možno čerpat údaje, o nichž můžeme předpokládat, že při stanovení výše pokuty hrají určitou roli např. osoba zadavatele, druh zadávacího řízení, spáchaný delikt, maximální možná pokuta, hodnota zakázky, polehčující nebo přitěžující okolnosti.

Jako podkladová data pro zpracování tohoto článku bylo analyzováno 226 prvostupňových rozhodnutí ÚOHS, uvedených ve sbírce rozhodnutí na internetových stránkách úřadu a vydaných v letech 2010–2013, která byla současně zařazena v příslušné kategorii<sup>6</sup>. Z těchto rozhodnutí byly vypsány relevantní údaje, případně některé údaje bylo možno dohledat ve *Věstníku veřejných zakázek*<sup>7</sup>.

Získaná data tvoří značnou část uložených pokut za pochybení ve veřejných zakázkách ve sledovaném období. V datovém vzorku nejsou zahrnuty pouze realizace pokut, u nichž příslušné rozhodnutí nebylo zveřejněno na internetových stránkách úřadu (například z důvodu, že rozhodnutí, kterým byla pokuta vyměřena, nenabývalo z nějakého důvodu právní moci), či bylo zařazeno v odlišné kategorii.

Dále předpokládáme, že pokuty nejsou stanovovány zcela náhodně, tedy že existuje určité přímo nepozorovatelné pravidlo či proces, který určuje hodnotu pokuty na základě parametrů daného případu. Pozorovat můžeme pouze výstupy tohoto rozhodovacího procesu, tj. výši uložených pokut v konkrétních případech. Jednotlivé pokuty (získaná data) tedy můžeme považovat za náhodné realizace z hypotetické nekonečné populace<sup>8</sup>.

6 § 120 odst. 2 písm. a) zák. č. 137/2006 Sb. – pokuta.

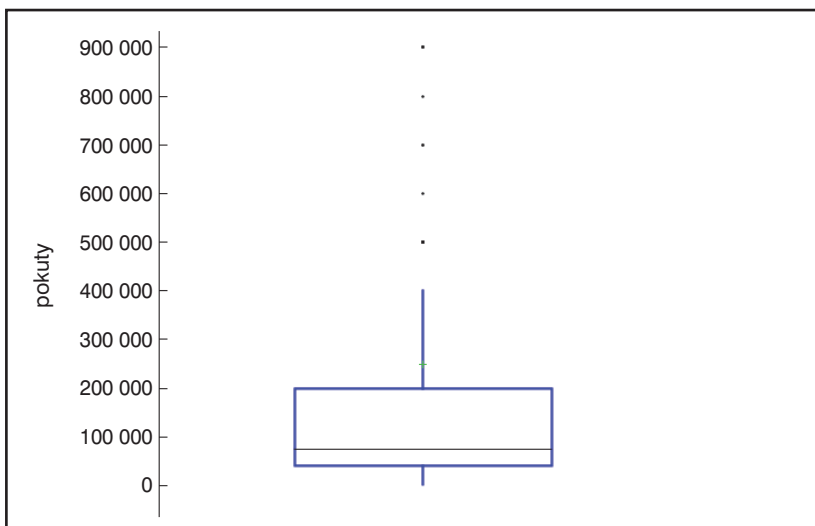
7 Na [www.vestnikverejnychzakazek.cz](http://www.vestnikverejnychzakazek.cz).

8 Superpopulace ve smyslu prezentovaném např. v Graubard, Korn (2002).

## Výše pokuty

Výše pokuty udělené za správní delikt zadavatele podle zákona o veřejných zakázkách je proměnnou, o jejíž vysvětlení budeme usilovat. Jak již bylo zmíněno, byly shromážděny údaje o 226 pokutách udělených ÚOHS v letech 2010–2013.

**Graf 1: Výše udělených pokut**



Výše předmětných pokut se pohybuje od 1000 Kč do 5 mil. Kč, průměrná výše pokuty dosahuje 249 850 Kč, přičemž mediánová hodnota je 75 000 Kč. Jak ilustruje krabicový graf, většina hodnot se nachází pod průměrem (80 % hodnot se nalézá v intervalu mezi 30 000 a 500 000 Kč).

## Maximální hranice pokuty

K determinantům, u nichž lze rozumně předpokládat vliv na výši udělené pokuty, nepochybně patří maximální hranice pro udělení pokuty, jež je stanovena ze zákona<sup>9</sup>. V příslušném ustanovení zákona o veřejných zakázkách v aktuálně účinném znění<sup>10</sup> je maximální pokuta stanovena jako 10 % ceny veřejné zakázky nebo 20 mil. Kč v případě některých správních deliktů, nebo pokud nelze cenu zakázky zjistit. Nově je s účinností od 1. 1. 2014 možno uložit pokutu do výše 1 mil. Kč zadavateli za nedodržení povinnosti zaslat Úřadu dokumentaci a vyjádření v návaznosti na obdržený návrh.

Maximální možná výše pokuty v sobě do určité míry zahrnuje i hledisko, zda se jedná o opakované porušení zákona v obdobné věci. Zákon o veřejných zakáz-

<sup>9</sup> § 120, odst. 2 zákona o VZ.

<sup>10</sup> Před novelou zákona č. 55/2012 účinnou od 1. 4. 2012 byly hranice maximálních pokut poloviční.

kách<sup>11</sup> totiž stanovuje, že horní sazba pokuty se zvyšuje na dvojnásobek, jestliže zadavatel spáchá delikt opakovaně. V praxi je však tato skutečnost konstatována pouze u malého počtu správních rozhodnutí (v řádu jednotek ročně).

Lze předpokládat, že udělené pokuty nebudou dosahovat maximální možné výše, nicméně je možné, že se budou pohybovat kolem určitého procentuálního podílu. Ze získaných dat vychází, že pokuta bývá udělována v průměrné hodnotě 4,4 % z maximální možné zákonné výše<sup>12</sup> (mediánová hodnota činí 9,6 %).

### ***Polehčující a přitěžující okolnosti***

Podle zákona o veřejných zakázkách<sup>13</sup> má Úřad při stanovení výše pokuty přihlédnout k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byl delikt spáchán. Z tohoto důvodu Úřad při stanovení a následném odůvodnění výše pokuty přihlíží zejména k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. I když zákon o veřejných zakázkách ani správní řád k těmto okolnostem neuvádí bližší podrobnosti, nabízí se jejich demonstrativní výčet dle trestního zákoníku<sup>14</sup>. Polehčující okolností může tedy být např. spáchání deliktu poprvé, v právním omylu nebo snaha o odstranění následků, na druhé straně přitěžující okolností je např. spáchání více deliktů současně nebo spáchání deliktu opakovaně. Zdá se, že je vhodné přihlédnout též ke skutečnosti, zda došlo k úmyslnému porušení zákona, či zda se jedná o nedbalost nebo nepřehlednou právní situaci.

V rámci analyzovaných rozhodnutí byly za polehčující okolnost považovány např. snaha o nápravu, umožnění alespoň částečné soutěže dodavatelů, u některých deliktů zanedbatelný nebo žádný vliv na výběr nejvhodnější nabídky, nebo skutečnost, že se jednalo o komplikovaný případ. Jako přitěžující okolnosti byly zmíněny např. omezení možnosti konkurence a opakované nebo vícečetné porušení zákona. Aby bylo s informací o přitěžujících a polehčujících okolnostech možné dále pracovat, je nezbytné tuto informaci nějakým způsobem kvantifikovat. Protože intenzita polehčující nebo přitěžující okolnosti je obtížně kvantifikovatelná, dále se pracuje alespoň s počtem těchto okolností, uvedených v rozhodnutí o příslušné pokutě (nebo alespoň s odhadem počtu těchto okolností, nebyla-li v rozhodnutí tato skutečnost explicitně uvedena).

### ***Hodnota veřejné zakázky***

Další proměnnou, jež může mít vliv na výši udělené sankce, je hodnota veřejné zakázky. Dá se předpokládat, že u menších veřejných zakázek bude porušení zákona pokutováno menší částkou než v případě zakázky větší. Tento aspekt v sobě zahrnuje i maximální

11 § 120, odst. 3 zákona o VZ.

12 Zjištěné jako suma udělených pokut / suma maximálních pokut.

13 § 121 odst. 2 zákona o VZ.

14 § 41 a 42 trestního zákoníku.



výši pokuty, kterou lze udělit, neboť tato se u některých deliktů<sup>15</sup> odvíjí od ceny zakázky. Z důvodu, že cena zakázky je již částečně zahrnuta v proměnné udávající maximální výše uložené pokuty, byla za další vysvětlující proměnnou vybrána předpokládaná hodnota veřejné zakázky (cena zakázky pouze v případě, kdy předpokládanou hodnotu nebylo možno zjistit z příslušného rozhodnutí nebo ve *Věstníku veřejných zakázek*).

### **Druh zadávacího řízení**

Zákon rozlišuje celkem šest druhů zadávacího řízení (ZŘ), a to řízení otevřené, užší, jednací s uveřejněním, jednací bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Pokud předpokládaná hodnota veřejné zakázky nedosahuje zákonem stanovené hodnoty<sup>16</sup>, jedná se o veřejnou zakázku malého rozsahu, při jejímž zadávání není nutné postupovat podle zákona. Zvolený druh zadávacího řízení může hrát také ve výši pokuty určitou roli. Např. neoprávněné využití jednacího řízení bez uveřejnění, při kterém je bez soutěže přímo osloven konkrétní dodavatel, je považováno za závažné porušení zákona.

**Tabulka 3: Druhy zadávacích řízení – souhrnné údaje za roky 2010–2013**

Druh zadávacího řízení (ZŘ)	Podíl na pokutách	Počet zakázek zadaných v ZŘ	Podíl na zadaných zakázkách
Otevřené řízení	36,7 %	16 699	36,6 %
Užší řízení	7,5 %	1513	3,3 %
Jednací řízení bez uveřejnění	9,7 %	9412	20,6 %
Jednací řízení s uveřejněním	0,5 %	1451	3,2 %
Soutěžní dialog	0 %	18	0 %
Zjednodušené podlimitní řízení	23,5 %	15 684	34,4 %
Veřejné zakázky malého rozsahu (vč. neurčených druhů ZŘ)	22,1 % <sup>17</sup>	neuvedeno <sup>18</sup>	neuvedeno

Zdroj: statistiky Věstníku veřejných zakázek, vlastní výpočty

Mezi udělenými pokutami v rámci analyzovaných rozhodnutí zaujímal největší podíl otevřené řízení (36,7% případů), které ale současně patří podle údajů uveřejněných ve *Věstníku veřejných zakázek* k nejčastěji využívaným druhům zadávacího řízení, následně zjednodušené podlimitní řízení (23,5%) a veřejné zakázky malého

<sup>15</sup> Podle § 120 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona o VZ.

<sup>16</sup> Aktuálně 2 mil. Kč, v případě zakázek na stavební práce 6 mil. Kč.

<sup>17</sup> Jedná se o veřejné zakázky, které nebyly zadávány podle zákona o veřejných zakázkách, ačkoliv měly být.

<sup>18</sup> O počtu zadaných veřejných zakázek malého rozsahu nejsou dostupné údaje, neboť zadání těchto zakázek není uveřejňováno ve Věstníku. Odhaduje se, že veřejné zakázky malého rozsahu tvoří z hlediska objemu finančních prostředků 40 % trhu veřejných zakázek (MMR, 2014).



rozsahu (22,1 %). Dále šlo o jednací řízení bez uveřejnění (9,7 %) a užší řízení (7,5 %). V datech o udělených pokutách se ani v jediném případě neobjevil soutěžní dialog, jednací řízení s uveřejněním bylo využito pouze v jediném pokutovaném případě. Při zjišťování vlivu v rámci použité regrese byly vyskytující se druhy zadávacího řízení reprezentovány příslušnou umělou proměnou (jednací řízení s uveřejněním bylo přiřčeno k neurčeným druhům zadávacího řízení a veřejným zakázkám malého rozsahu – reprezentováno nulovými hodnotami souvisejících umělých proměnných).

### **Velikost zadavatele**

Na výši udělené pokuty může mít vliv též význam a velikost zadavatele, neboť je rozumné předpokládat, že malé obci, která zadává veřejné zakázky dle zákona jen sporadicky, bude udělena pokuta nižší než podstatně většímu zadavateli, např. kraji nebo ministerstvu, jež disponují mocným úřednickým aparátem nebo jsou zastoupeny externí společnostmi. ÚOHS se ve svých rozhodnutích nezřídka při odůvodnění výše pokuty odvolává na skutečnost, že uložená pokuta by neměla být pro zadavatele likvidační, a toto pravidlo dokládá na údajích reflektujících ekonomickou sílu zadavatele a *de facto* i velikost zadavatele. Nicméně pokud se v rozhodnutí nějaký obdobný údaj objeví, může se jednat o plánované příjmy, příjmy v minulém období, výnosy, přijaté dotace, základní kapitál nebo např. zisk, tedy údaje vzájemně relativně nesrovnatelné.

### **Další vysvětlující proměnné**

K dalším vysvětlujícím proměnným, jež mohou mít vliv na výši pokuty, může být druh správního deliktu, jejichž výčet udává § 120, odstavce 1 zákona (písmeno a–g) o veřejných zakázkách (jiné delikty než dle písmene a) nebo g) se vyskytují spíše výjimečně). Poměrně často se však zadavatel dopustí více než jednoho správního deliktu a tato skutečnost je konstatována i v příslušném rozhodnutí ÚOHS. V tomto případě se maximální výše možné pokuty stanoví podle vyššího maxima (zásada absorpce) a ke skutečnosti, že došlo ke spáchání více deliktů, je přihlédnuto jako k přitěžující okolnosti. Výše udělené pokuty se též může měnit i v závislosti na čase. Přehled veškerých testovaných vysvětlujících proměnných ( $x_i$ ) je obsažen v Příloze (Tabulka A).

**Tabulka 4: Základní popisné statistiky vybraných proměnných**

	Udělená pokuta	Hranice možné pokuty	Předpokládaná hodnota VZ	Počet deliktů
Průměr	249 849,6	5 625 319	127 926 915	1,5
Medián	75 000	1 242 020	12 649 853	1,0
Minimum	1000	1906,5	120 000	1,0
Maximum	5 000 000	102 555 287	11 000 000 000	8,0
Směrodatná odchylka	572 426,3	10 470 538	762 182 893	0,9

Zdroj: vlastní dopočty ze Sbírky rozhodnutí ÚOHS

### 3. Výsledky modelu

Primárně předpokládáme lineární závislost prezentovaných dat, konkrétně výše pokuty na možných vysvětlujících proměnných. Z tohoto důvodu se pro odhad parametrů nabízí využití vícenásobné regrese prostřednictvím metody nejmenších čtverců. Obecně tedy uvažujeme následující závislost vysvětlované proměnné ( $y$ ) na  $K$  vysvětlujících proměnných ( $x_i$ ) a náhodné složce ( $\varepsilon$ ):

$$y = \sum_{i=1}^K \beta_i x_i + \varepsilon. \quad (1)$$

Po provedení odhadu parametrů ( $\beta_i$ ) a postupné eliminaci statisticky nevýznamných proměnných (a v případě dále uvedených modelů i po zlogaritmování) se můžeme dostat k následujícím modelům. V Tabulce 5 jsou srovnány dva modely vysvětlující výši udělovaných pokut. V obou případech je vysvětlovanou proměnnou  $l\_pokuta$ , tedy přirozený logaritmus udělené pokuty.

**Tabulka 5: Srovnání výsledků jednotlivých modelů**

	Model 1 (l_pokuta)	Model 2 (l_pokuta)
const	4,21436 ***	4,18912 ***
stav	-0,304424 ***	-0,307209 ***
jrbu	0,649232 ***	0,569940 ***
novela		-0,587378 **
del_g	-1,30703 ***	-1,29012 ***
poc_del	0,124289 **	0,153797 ***
prit	0,472318 ***	
pol_pri		-0,426609 ***
l_max_pok	0,279558 ***	0,322309 ***
l_predpo	0,177192 ***	0,153399 ***
Koeficient determinace	0,644169	0,671620
Upravený koeficient determinace	0,632743	0,659514
P-hodnota (pro F-test)	P < 0,0001	P < 0,0001
Akaikeho kritérium	518,0377	501,8930
Schwarzovo kritérium	545,4020	532,6779

Zdroj: výstup z ekonometrického software Gretl

Vysvětlivky:

\*\* statisticky významný parametr na hladině spolehlivosti 5 %, \*\*\* 1 %

const – vektor jedniček, stav – umělá proměnná pro stavební zakázky, jrbu – umělá proměnná pro jednací řízení bez uveřejnění, novela – umělá proměnná pro zakázky zadávané za účinnosti novely 55/2012 Sb., del\_g – umělá proměnná pro delikt dle § 120 odst. 1 písm. g) zákona, poc\_del – počet správních deliktů, prit – počet přitěžujících okolností, pol\_pri – rozdíl počtu polehčujících a přitěžujících okolností, l\_max\_pok – logaritmus maximální hranice pokuty, l\_predpo – logaritmus předpokládané hodnoty VZ

Při posuzování ekonometrického modelu je potřeba ověřit splnění předpokladů souvisejících s odhadem metodou nejmenších čtverců, neboť při jejich nesplnění mohou být odhady parametrů nebo testy významnosti zkreslené. Protože zdrojová data nejsou časovými řadami, nepředpokládá se výskyt autokorelace reziduí (Verbeek, 2004, s. 97). V žádném z uvedených modelů se nevyskytuje multikolinearita, o čemž svědčí provedené testy (Variance Inflation Factors) i příslušné hodnoty korelační matice. Dále byla testována přítomnost heteroskedasticity, tj. nestálého rozptylu náhodné složky. Její přítomnost by sice neměla vliv na samotný odhad parametrů, ale mohly by být zpochybněny testy významnosti těchto parametrů (Verbeek, 2004, s. 79–81). Právě z důvodu přítomnosti heteroskedasticity bylo přistoupeno k logaritmické transformaci modelů, po níž již v obou uvedených případech Whiteův test hypotézu konstantního rozptylu (homoskedasticity) nezemítl. Obdobně tomu bylo v případě normality reziduí, kdy můžeme tento požadavek po provedené logaritmické transformaci považovat za splněný (s ohledem na počet pozorování a příslušný histogram).

Veškeré vysvětlující proměnné uvedené v Tabulce 5 tedy můžeme považovat za statisticky významné (proměnnou *poc\_del* v modelu 1 a proměnnou *novela* v modelu 2 alespoň s pravděpodobností 95 %). Z jednotlivých druhů zadávacího řízení se jako statisticky významný jeví pouze vliv jednacího řízení bez uveřejnění, avšak pokud bychom v modelech ponechali příslušné umělé proměnné a testovali jejich významnost jako celku, příslušný F-test by zamítl hypotézu o nulové hodnotě všech souvisejících parametrů. Hodnoty příslušné testové statistiky jsou 4,7001 s p-hodnotou 0,0012 u modelu 1 a 4,4409 s p-hodnotou 0,0018 u modelu 2. Můžeme tedy říci, že druh zadávacího řízení má statisticky významný vliv na výši ukládané pokuty, avšak v rámci tohoto kritéria není významný rozdíl mezi jednotlivými druhy řízení s výjimkou jednacího řízení bez uveřejnění. Obdobně je tomu i v případě celkového vlivu klasifikace správního deliktu dle zákona (testová statistika dosahuje hodnoty 25,4657 v případě modelu 1 a 27,374 u modelu 2).

Srovnáme-li uvedené modely, s ohledem na vyšší hodnotu modifikovaného koeficientu determinace a nižší hodnotu Akaikeho i Schwarzova informačního kritéria (viz Verbeek, 2004, s. 58), upřednostníme model 2.

Pokud by nás zajímal vztah pro určení výše pokuty (namísto jejího logaritmu), je možné model upravit do podoby bez logaritmů, přičemž v tomto případě již není vliv na pokutu lineární, jak je uvedeno v případě vybraného modelu 2.

$$pokuta = e^{(4,19 - 0,31 stav + 0,57 jrbu - 0,59 novela - 1,29 del_g + 0,15 poc\_del - 0,43 pol\_pri)} \cdot max\_pok^{0,32} \cdot predpo^{0,15} \quad (2)$$

Koeficient determinace modelu 2 dosahuje hodnoty 0,67, která značí, že obsažené proměnné jsou schopny vysvětlit ze dvou třetin výši pokuty udělené v jednotlivých případech. Odhad parametrů byl proveden na 226 pozorováních, což lze považovat za dostatečně veliký datový vzorek.

Zjištěné výsledky je možno interpretovat tak, že na výši uložené pokuty má pravděpodobně vliv skutečnost, zda se jedná o stavební zakázku, zda byla zakázka zadána v jednacím řízení bez uveřejnění, nebo zda se jedná o delikt spočívající v nesprávném vyřízení námitek. Dále má vliv počet spáchaných deliktů, maximální možná výše uložené pokuty, počet přitěžujících a polehčujících okolností a předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Určitý vliv je podle modelu 2 přisuzován tomu, zda byla veřejná zakázka zadávána za účinnosti tzv. transparentní novely, která mimo jiné zvýšila hranici maximální pokuty, kterou lze zadavateli uložit. Výsledek by naznačoval, že v závislosti na tomto navýšení nedošlo k adekvátnímu růstu udělovaných pokut, avšak data za sledované období neobsahují dostatečný počet pokut uložených za účinnosti předmětné novely, aby mohl být tento závěr dostatečně průkazný. Prezentované závěry modelu je možno částečně využít s ohledem na zásadu legitimního očekávání<sup>19</sup> i pro případnou predikci pokuty v konkrétním případě.

Podle uvedených výsledků<sup>20</sup> se jednoprocenní zvýšení maximální možné pokuty projeví zvýšením udělené pokuty o 0,32 % a růst předpokládané hodnoty veřejné zakázky o jedno procento má za následek růst pokuty o 0,15 %. Za každý spáchaný správní delikt je pokuta navýšena o 16,6 %<sup>21</sup> a za další přitěžující okolnost je pokuta navýšena dokonce o přibližně 53,2 %, stejně tak za každou polehčující okolnost je pokuta o adekvátní část v průměru snížena (o 34,7 %). Model naznačuje, že neoprávněný postup zadavatele v jednacím řízení bez uveřejnění je možno považovat za velmi závažné pochybení, neboť v tomto případě dochází k nárůstu pokuty o přibližně 76,8 %. Naopak pokud pochybení zadavatele spočívá pouze v nesprávném vyřízení námitek<sup>22</sup>, dochází ke snížení stanovené výše pokuty v průměru o 72,5 %. Model indikuje i nižší ukládané pokuty (o 26,5 %) ve stavebních veřejných zakázkách, což může být určitou protiváhou vůči parametrům vycházejícím z hodnoty veřejné zakázky, která je v případě stavebních zakázek v průměru vyšší. Nižší průměr uložených pokut za stavební zakázky ve srovnání s celkovým průměrem může být rovněž zapříčiněn větším podílem obcí na těchto zakázkách a tím, že jejich pochybení mohou být méně závažná a mohou být způsobena spíše nezkušeností než úmyslem. Z povahy pokuty je též zřejmé, že může nabývat hodnot z intervalu od 0 do konkrétní maximální hranice dle zákona. Zbývající část vysvětlení výše pokuty, která není zachycena v modelu, bude patrně tvořena individuálním posouzením závažnosti

19 Dle § 2 odst. 4 správního řádu má správní orgán dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly bezdůvodné rozdíly.

20 Tempo růstu je možno pro malé hodnoty aproximovat rozdílem logaritmů [ $\log(1+g) \approx g$ ].

21 Změnu hodnoty proměnné o jednotku, již nelze považovat za malou změnu, a proto výše uvedená aproximace není v tomto případě příliš přesná. Procentuální vliv na výši udělené pokuty při změně proměnných, jež nebyly v modelu logaritmovány, o jednotku je určen vztahem  $e^{b_i} - 1$ , kde  $b_i$  jsou hodnoty příslušných parametrů.

22 Delikt dle § 120 odst. 1 písm. g) zákona o VZ.

porušení zákona v konkrétním případě, resp. posouzením okolností ze strany úředníků ÚOHS, a do určité míry i zde bude obsažen náhodný prvek.

V případě ostatních vysvětlujících proměnných, ke kterým byla shromážděna data, nebyl prokázán vliv na výši udělené pokuty. Můžeme tedy říci, že hledisko času nehraje při udělení pokuty významnou roli. Skutečnost, kdy je zadavatelem obec, také nemá přímý vliv a ani zakázky na informační technologie nejsou posuzovány odlišně od ostatních veřejných zakázek. Stejně tak nebyl zjištěn rozdíl ve výši udělené pokuty mezi jednotlivými druhy zadávacího řízení s výjimkou jednacího řízení bez uveřejnění.

## **Závěr**

Zákon o veřejných zakázkách definuje správní delikty, za které může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže udělit zadavateli pokutu. Nejčastěji se jedná o porušení zákonného postupu, který ovlivní výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel uzavře smlouvu na tuto veřejnou zakázku. Typicky je pokuta uložena libovolnému veřejnému zadavateli, tedy stát ji ukládá vlastně sám sobě. Z hlediska veřejných rozpočtů mají tyto pokuty převážně neutrální dopad (s výjimkou pokut vyměřených některým sektorovým a dotovaným zadavatelům), s jejich administrativou jsou však spojeny určité náklady. Z pohledu jednotlivých zadavatelů již pokuty neutrální dopad nemají a mohou znamenat i citelný zásah do jejich rozpočtů. Důležitá je rovněž preventivní funkce pokuty, neboť jak samotná finanční sankce, tak i možný související mediální ohlas představují faktory, jež usměrňují chování zadavatelů. Výše pokuty, zejména je-li předvídatelná, tedy vstupuje do kalkulace racionálního zadavatele, který se rozhoduje o formě postupu ve veřejné zakázce.

Hlavním záměrem článku bylo vysvětlit, do jaké míry může být výše udělovaných pokut vysvětlena pomocí kvantifikovatelných údajů. Byla analyzována rozhodnutí ÚOHS v letech 2010–2013 a vytipovány jednotlivé proměnné, které by mohly přispět k vysvětlení výše udělené sankce, jež ve sledovaném období dosahovala průměrné hodnoty 250 tisíc Kč. Po provedených regresích byl nalezen model se statisticky významnými parametry. Bylo zjištěno, že výši pokuty lze částečně vysvětlit pomocí hranice maximální možné pokuty, předpokládané hodnoty veřejné zakázky a počtu spáchaných deliktů, přičemž v případě neoprávněného postupu v jednacím řízení bez uveřejnění je pokuta dále zvýšena, zatímco u deliktu spočívajícího v nesprávném vyřízení námitek některého z uchazečů bývá udělená pokuta nižší. Žádný vliv na výši pokuty nebyl na druhé straně prokázán např. z hlediska času nebo u subjektu zadavatele.

Výše sankce tedy může být do určité míry vysvětlena pomocí proměnných obsažených v příslušném ekonometrickém modelu. Nevysvětlenou část výše udělených pokut můžeme přisoudit zejména individuálním okolnostem šetřených případů včetně konkrétního porušení zákona a částečně i náhodným faktorům. Prezentovaný

odhad parametrů byl sice proveden na základě údajů z minulosti, ale model je možno částečně využít i pro účely predikce výše pokuty, jež má být udělena za konkrétních podmínek.

Obecně platí, že je zcela na uvážení konkrétního zadavatele, zda z uložené pokuty vyvodí nějaké důsledky, či ji bude vymáhat po jiném subjektu, ať již po vlastních zaměstnancích, či externím dodavateli. Mnohé delikty jsou nicméně jen formálního charakteru nebo jsou zapříčiněny složitostí a nepřehledností zákona. O komplikovanosti a formální náročnosti postupu zadávání veřejných zakázek podle zákona může svědčit rovněž využívání různých advokátních kanceláří zastupujících zadavatele. V obecné rovině lze upřednostnit spíše jednoduše formulovaný text zákona před jeho složitou a nepřehlednou formulací, která v konečném důsledku může být jednou z příčin porušení zákona, za nějž budou udělovány pokuty.

Bylo rovněž zjištěno, že uložené pokuty se typicky ani nepřibližují k maximálním hodnotám, které stanovuje zákon o veřejných zakázkách, ačkoliv tato maximální hranice hraje při stanovení pokuty určitou roli. V polovině případů ale nedosahuje uložená sankce ani 10 % této hranice.

Do budoucna je možno hlouběji analyzovat dopady tzv. transparentní novely účinné od dubna 2012, která posunula hranici maximální pokuty na dvojnásobek. Ve sledovaném období totiž nebylo ze strany ÚOHS uloženo dostatek pravomocných pokut za veřejné zakázky zahájené po účinnosti této novely, aby mohl být z těchto dat vyvozen nějaký závěr. Současně došlo v posledních letech k rozšíření požadavků týkajících se uveřejňování různých dokumentů. Lze tedy očekávat nárůst počtu nižších pokut za administrativní pochybení týkající se např. pozdního uveřejnění uzavřené smlouvy na profilu zadavatele. Taktéž lze očekávat vyšší podíl dotovaných zadavatelů na uložených sankcích, a to v závislosti na rozšíření definice těchto zadavatelů.

## Přílohy

**Tabulka A: Přehled možných vysvětlujících proměnných**

Název proměnné	Popis
<i>const</i>	pomocná proměnná obsahující vektor jedniček
<i>mesic</i>	proměnná reprezentující čas, resp. číslo měsíce od ledna 2010
<i>obec</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, je-li zadavatelem obec
<i>ict</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jde-li o zakázku z oblasti ICT
<i>stav</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jde-li o stavební zakázku
<i>otev</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jde-li o otevřené řízení
<i>uzs</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jde-li o užší řízení
<i>jrbu</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jde-li o jednací řízení bez uveřejnění
<i>zpr</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jde-li o zjednodušené podlimitní řízení
<i>novela</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, byla-li veřejná zakázka zadávána za účinnosti novely 55/2012 Sb., tj. po 1. 4. 2012
<i>del_a</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jedná-li se o delikt dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách
<i>del_g</i>	pomocná proměnná nabývající hodnotu 1, jedná-li se o delikt dle § 120 odst. 1 písm. g) zákona o veřejných zakázkách
<i>poc_del</i>	počet správních deliktů konstatovaných v rozhodnutí ÚOHS
<i>max_pok</i>	hranice maximální možné pokuty
<i>poleh</i>	počet polehčujících okolností
<i>prit</i>	počet přitěžujících okolností
<i>pol_pri</i>	rozdíl počtu polehčujících a přitěžujících okolností (= poleh – prit)
<i>ek_sit</i>	údaj uvedený v rozhodnutí reprezentující ekonomickou sílu zadavatele
<i>predpo</i>	předpokládaná hodnota veřejné zakázky
<i>l_max_pok</i>	přirozený logaritmus proměnné max_pok
<i>l_predpo</i>	přirozený logaritmus proměnné predpo

## Literatura

- ANDREONI, J. 1991. Reasonable Doubt and the Optimal Magnitude of Fines: Should the Penalty Fit the Crime? *The RAND Journal of Economics*. 1991, vol. 22, no. 3, s. 385–395. ISSN 1756-2171.
- BECKER, S. Gary. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*. 1968, vol. 76, no. 2, s. 169–217. ISSN 0022-3808.
- BECKER, S. 1992. Gary. *The Economic Way Of Looking At Life, Nobel Lecture* [online], 1992, December 9 [cit. 2014-6-2]. Dostupný na [www: <http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1992/becker-lecture.pdf>](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1992/becker-lecture.pdf).
- BOSE, P. 1995. Regulatory errors, optimal fines and the level of compliance. *Journal of Public Economics*. 1995, vol 56, no. 3, s. 475–484. ISSN 0047-2727.



- GRAUBARD, B. I.; KORN, E. L. 2002. Inference for Superpopulation Parameters Using Sample Surveys. *Statistical Science*. 2002, vol. 17, no. 1, s. 73–96. ISSN 0883-4237.
- ÚOHS, 2006. *Informační list č. 1/2006, Veřejné zakázky*. Praha : ÚOHS, 2006 [cit. 2014-6-2]. Dostupný na [www: <http://www.uohs.cz/download/Informacni\\_listy/2006/Infolist2006-01zakazky.pdf>](http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2006/Infolist2006-01zakazky.pdf).
- LOTT, J. R. Jr. 1996. The Level of Optimal Fines to Prevent Fraud When Reputations Exist and Penalty Clauses are Unenforceable. *Managerial and Decision Economics*. 1996, vol. 17, no. 4, s. 363–380. ISSN 1099-1468.
- Ministerstvo pro místní rozvoj, 2014. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2013*. Praha, : MPMR, 2014. ISBN 978-80-87147-56-6. [cit. 2014-8-9]. Dostupný na WWW: <<http://www.portal-vz.cz/getmedia/8965ea38-8a96-490b-ad0f-ce4e1c0a32c9/Vyrocní-zpráva-o-stavu-verejnych-zakazek-za-rok-2013.pdf>>.
- MOTCHENKOVA, E. 2008. Determination of optimal penalties for antitrust violations in a dynamic setting. *European Journal of Operational Research*. 2008, vol. 189, no. 1, s. 269–291. ISSN 0377-2217.
- PAVEL, J. 2009. *Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice*. Praha : Transparency International, 2009. ISBN 978-80-87123-10-2.
- PAVEL, J. 2007. *Ekonomické aspekty veřejných zakázek*. Praha: Oeconomica, 2007. ISBN 978-80-245-1260-2.
- ÚOHS, 2014. *Sbírký rozhodnutí*. ÚOHS. [cit. 2014-6-2]. Dostupný na [www: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html>](http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html).
- Statistické výstupy o veřejných zakázkách. [cit. 2014-6-2]. Dostupný na [www: <http://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportExplorer.aspx>](http://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/Reports/ReportExplorer.aspx).
- ÚOHS, 2014. *Statistiky z oblasti veřejných zakázek*. ÚOHS. [cit. 2014-6-2]. Dostupný na WWW: <<http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html>>.
- VERBEEK, M. 2004. *A Guide to Modern Econometrics*. 2nd edition. John Wiley & Sons Inc., 2004. ISBN 0-470-85773-0.
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## FINES FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES IN PUBLIC PROCUREMENT: AN ECONOMETRIC MODEL

**Abstract:** This paper examines the fines for administrative offences in public procurement to consider whether their extent can be explained using an econometric approach. These fines, in the Czech Republic, are imposed by the Office for the Protection of Competition. The Public Procurement Act specifies only the maximal level of the fine, however, its actual value depends on the discretion of the Office. This paper analyses the decisions of the Office since 2010 and using multiple linear regression tries to explain the amount of fines. The study examines the significance of parameters such as the size of the contracting authority, the type of award procedure, the number of administrative offences and their nature or the value of the procurement. Moreover, the study identifies which of the parameters are the best to estimate the fines and what accuracy this model achieves.

**Keywords:** public procurement, award procedure, fine, administrative offence

**JEL Classification:** H57, D73