

PAKTY INTEGRITY

V EU:

VHODNOST,
NASTAVENÍ A
PROVÁDĚNÍ

Tato publikace vznikla v rámci projektu „Pakty integrity – Občanské kontrolní mechanismy pro ochranu fondů z EU, Fáze 2“ financovaného Evropskou komisí. Publikace odráží výhradně názory autorů a není vyjádřením názorů Evropské komise. Evropská komise neručí a nenes odpovědnost za jakékoli použití zde uvedeného obsahu.

Projekt „Pakty integrity – Občanské kontrolní mechanismy pro ochranu fondů z EU“ spojil státní orgány, občanskou společnost a soukromý sektor v jedenácti zemích EU, aby zajistil návrh a realizaci osmnácti významných veřejných zakázek v souladu s nejvyššími standardy transparentnosti a odpovědnosti.

transparency.org/integritypacts



**Financováno
Evropskou unií**

Pakty integrity v EU: vhodnost, nastavení a provádění

Praktický průvodce občanským monitoringem projektů veřejných zakázek

Autor: Rafael García Aceves

Přispěvatelé: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo a Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Rumunská akademická společnost, Nadace Stefana Batoryho a pobočky Transparency International v Bulharsku, České republice, Řecku, Maďarsku, Itálii, Lotyšsku, Litvě, Portugalsku, Rumunsku a ve Slovinsku.

Grafický návrh: Aleš Brce

Rádi bychom poděkovali partnerům z GRĚ REGIO za trvalou podporu a pečlivou zpětnou vazbu, která pomohla utvářet tuto publikaci. Rádi bychom také poděkovali kolegům ze sekretariátu Transparency International a Transparency International EU, kteří podpořili její přípravu.

Vynaložili jsme veškeré úsilí na ověření správnosti informací obsažených v této publikaci. Jsme přesvědčeni o správnosti všech informací ke dni 9. prosince 2021. Transparency International však nese odpovědnost za důsledky použití zprávy pro jiné účely nebo v jiných souvislostech.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Vydala Transparency International, 2022. Pokud není uvedeno jinak, toto dílo je chráněno licencí CC BY-ND 4.0 DE. Citace dovolena. V případě žádostí o užití díla chráněného autorským právem kontaktujte organizaci Transparency International – copyright@transparency.org.



OBSAH

ÚVOD	6	3.5 IMPLEMENTACE	51
PILOTNÍ PROJEKT EU PAKTY INTEGRITY	8	POZNÁMKY	54
Průvodce 1: DOSAŽENÍ OBECNĚJŠÍHO UZNÁNÍ A PŘIJETÍ V CELÉ EU	12		
1.1 MĚLA BY EU VYUŽÍT POTENCIÁLU MONITOROVÁNÍ PROVÁDĚNÉHO OBČANY?	13		
1.2 JAK PŘEDSTAVIT PAKT O INTEGRITĚ V KONTEXTU EU	14		
1.3 JAKÁ JE HODNOTA PAKTU INTEGRITY PRO EU? ..	16		
1.4 MŮŽE BÝT PAKT INTEGRITY HNACÍ SILOU ŠIRŠÍHO REFORMNÍHO ÚSILÍ?	19		
PRŮVODCE 2: NAVRHOVÁNÍ ÚČELOVĚ VHODNÝCH PAKTŮ INTEGRITY	21		
2.1 PÁROVÁNÍ STRATEGICKÝCH CÍLŮ A PAKTŮ INTEGRITY.....	22		
2.2 NASTAVENÍ PAKTU INTEGRITY A JEHO MONITOROVACÍHO MECHANISMU	26		
2.3 PŘÍPRAVA MONITOROVACÍHO MECHANISMU ...	30		
Průvodce 3: ZAJIŠTĚNÍ ÚČINNÉHO MONITOROVÁNÍ	37		
3.1 PLÁNOVÁNÍ	38		
3.2 PŘEDBĚŽNÉ ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ.....	42		
3.3 ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ.....	46		
3.4 ZADÁVÁNÍ.....	48		

ÚVOD



Integrita a transparentnost jsou základními hodnotami Evropské unie. Vztahují se přímo na naši práci jako instituce a na všechny vnitrostátní, regionální a místní orgány zapojené do provádění evropských politik. Musíme zajistit, aby občané důvěřovali způsobu, jakým tyto politiky a projekty realizujeme.

To je obzvláště důležité vzhledem k rozsahu hospodářské krize, environmentálním výzvám, kterým čelíme, a nebyvalému množství evropských finančních prostředků mobilizovaných na obnovu.

Evropští občané musí vědět, že instituce EU mají při investování do veřejných statků a jejich pořizování vždy na paměti jejich zájmy. V praxi toho dosahujeme různými způsoby, včetně důkladných a pozorných kontrol, účinných systémů zadávání zakázek a kompetentních a poctivých kupujících. Potřebujeme také inovativní přístupy, například zapojení občanské společnosti do monitorování našich projektů.

Tento koncept je základem paktů integrity. Spojili jsme se s organizací Transparency International a navrhli nový přístup k monitorování fondů politiky soudržnosti. Lidé musí být svědky toho, jak pracujeme, aby mohli důvěřovat našim činnostem. K tomuto cíli přispěl pilotní projekt evropských paktů integrity.

Tento praktický průvodce vychází ze zkušeností a poznatků získaných v rámci pilotních projektů. Naším cílem je poskytnout jasné kroky, kterými se bude možné řídit v budoucích projektech. Doufáme, že se k nám při vytváření evropských paktů integrity připojí další partneři. Na základě úspěchů pilotního projektu se těšíme na další spolupráci s členskými státy, regionálními a místními orgány a občanskou společností, abychom posílili a podpořili základní hodnoty Evropské unie.

Elisa Ferreira,
evropská komisařka pro soudržnost a reformy



Transparentnost a odpovědnost při nakládání s veřejnými prostředky by nikdy neměly být samozřejmostí, zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek. Ani tam, kde existují odpovídající zákony, stabilní orgány dohledu a profesní orgány, bychom neměli připustit neprůhlednost a nekontrolovanou pravomoc. Posílení ochranných opatření je zásadní pro to, aby se zabránilo zkorumpovaným jednotlivcům a firmám v rozkrádání veřejných prostředků, které jsou tak důležité pro blaho našich komunit a zemí. Vlády, podniky a občané by měli spolupracovat a prosazovat obecnější, robustní mechanismy, které chrání veřejné prostředky a investice a zaručují jejich nejlepší využití.

Generální ředitelství Evropské komise pro regionální a městskou politiku (GŘ REGIO) a organizace Transparency International sdílejí toto přesvědčení a vytvořily pilotní projekt, který má prověřit, jak by příjemci finančních prostředků Evropské unie (EU) mohli využívat pakt integrity, nástroj, který zvyšuje transparentnost a odpovědnost při zadávání veřejných zakázek.

Po šesti letech přinesla spolupráce 32 veřejných orgánů, jež získaly finanční prostředky z EU, a patnácti skupin občanské společnosti, které monitorovaly osmnáct projektů zadávání veřejných zakázek, významné výsledky. Jejich zkušenosti potvrdily, že otevřenost a občanské monitorování hrají zásadní roli při zajišťování spolehlivých výběrových řízení, rozsáhlejší hospodářské soutěže, rovného zacházení a řádného procesního řízení. Neméně důležité je, že pilotní projekt poskytl poznatky a informace, které umožní převést pakt integrity do běžné praxe v EU a přispět k otevřenému a čistému zadávání veřejných zakázek.

Tento průvodce je určen ke sdílení znalostí. Zde uvedené informace jsou více než jen shrnutím pilotního projektu. Poskytují rady a pokyny týkající se praktických aspektů prosazování, přijímání a provádění paktů integrity. Doufáme, že vás podníti, abyste se k nám připojili v úsilí, aby zadávání veřejných zakázek přinášelo nejlepší výsledky v EU i mimo ni.

Chtěli bychom poděkovat mnoha lidem, kteří se na tomto pilotním projektu podíleli, za jejich příspěvky a doufáme, že i v budoucnu budeme úzce spolupracovat na ochraně veřejných zdrojů.

Delia Ferreira Rubio,
předsedkyně Transparency International

PILOTNÍ PROJEKT EU PAKTY INTEGRITY

V roce 2015 zahájily organizace Transparency International, Evropská komise (prostřednictvím Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku, GŘ REGIO) a patnáct partnerských organizací v jedenácti členských státech Evropské unie pilotní projekt, jehož cílem je zvýšit transparentnost a dohled nad souborem zadávacích řízení v rámci osmnácti investic financovaných EU prostřednictvím paktů integrity.

Pakt integrity je mechanismus, jehož průkopníkem je organizace Transparency International. Jeho cílem je zajistit, aby příslušné orgány a uchazeči jednali v mezích stanovených zákonem, řešili riziko korupce a posilovali důvěru veřejnosti v daný projekt zadávání veřejných zakázek. Veřejnou dohodou se strany zavazují, že se zdrží jakéhokoli korupčního jednání, zvýší transparentnost a odpovědnost v celém procesu a zapojí nezávislý mechanismus vedený občanskou společností, která bude sledovat dodržování platných předpisů a samotné dohody a informovat o tom veřejnost.

Kromě toho, že se do projektu zapojila organizace občanské společnosti jako nezávislý kontrolor těchto konkrétních investic, měl projekt i obecnější cíl. Cílem bylo posoudit význam tohoto nástroje pro sladění postupů zadávání veřejných zakázek s odpovídajícími zásadami EU¹ a pro odrazení od jednání, které je v rozporu s právními předpisy a veřejným zájmem.

Od pilotního projektu se očekávalo, že poskytne poznatky o tom, jak by se budoucí využití paktu integrity mohlo lépe přizpůsobit právním, institucionálním a provozním podmínkám zjištěným v EU. Zjištění a poznatky by pomohly objasnit, zda by se pakty integrity mohly stát běžnou praxí ve všech členských státech, a poskytly by návod, jak s nimi dále pracovat, aby se posílila transparentnost, odpovědnost a integrita na největším trhu veřejných zakázek na světě.

Jaké jsou zásady EU pro zadávání veřejných zakázek?

Směrnice EU o zadávání veřejných zakázek jsou právní nástroje přijaté všemi členskými státy a obsahují společné definice a pravidla, jimiž se řídí plánování, zadávání a realizace veřejných zakázek, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje určitou hodnotu. Základní zásady, které tyto směrnice nařizují, jsou:

- transparentnost
- rovné zacházení
- otevřené výběrové řízení
- řádné procesní řízení

Zdroj: Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky. K dispozici na adrese:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_cs

V souladu s těmito cíli byla většina odpovědí získána na základě sledování čtyřiceti šesti veřejných zakázek² v průběhu pěti let. Odpovědi byly čerpány ze zpráv vypracovaných partnerskými organizacemi a z protokolů vedených za účelem sledování milníků, doporučení a problémů zjištěných při monitorovacích činnostech. Byly vzneseny a diskutovány na fórech, někdy v rámci dialogů partnerů s tvůrci politik, kteří prosazují reformy ve svých zemích, jindy v rámci podnětných rozhovorů mezi členy a spojenci tohoto partnerství.

Vzhledem k rozsahu a složitosti mnoha faktorů, které je třeba vzít v úvahu při zkoumání ústřední otázky projektu týkající se budoucnosti nástroje, však musí být zjištění a poznatky uspořádány do různých částí. Je třeba podniknout několik kroků, aby se ukázalo, jak lze pakt integrity začlenit do souboru nástrojů EU na ochranu a zlepšení zadávání veřejných

zakázek a jak toho dosáhnout. To je v souladu s fázemi, jimiž nástroj prochází, a s aktéry, kteří se na každé z nich podílejí. Z těchto důvodů byla tato publikace rozdělena do tří vzájemně propojených průvodců.

Zjištění a poznatky jsou takto strukturálně uspořádány, aby zaujaly různé typy čtenářů a podpořily spolupráci a synergie.

- Průvodce 1 byl vypracován pro pracovníky občanské společnosti, státní správy nebo soukromého sektoru, kteří sdílejí obavy ohledně zadávání veřejných zakázek ve svých zemích a mají zájem o posílení dohledu a dosažení lepších výsledků prostřednictvím občanských monitorovacích činností, jako jsou pakty integrity.
- Průvodce 2 je určen orgánům a neziskovým organizacím, které se dohodly na realizaci paktu integrity, neboť zdůrazňuje klíčové aspekty úspěšné spolupráce.
- Průvodce 3 je určen především organizacím občanské společnosti, které v rámci paktu integrity působí jako nezávislí kontroloři a vedou mechanismus dohledu.

Tyto tři publikace by na základě pilotního projektu EU Pakty integrity měly společně poskytnout relevantní poznatky pro pochopení daného nástroje, podpořit jeho přijetí a opakované a systematické provádění v celé EU ze strany aktérů zapojených do procesu.



PRŮVODCE 1: Dosažení obecnějšího uznání a přijetí v celé EU

Poskytuje základní analýzu významu a přínosů posílení dohledu nad zadáváním veřejných zakázek prostřednictvím nezávislého a občany prováděného monitorování. Stanovuje řadu doporučení, argumentů a možností, jak budovat, prezentovat a sdělovat informace pro obecnější přijetí paktů integrity. Jeho cílem je informovat o strategiích zastánců získávání podpory od příslušných zúčastněných stran za účelem provádění paktů integrity a souvisejících opatření.

PRŮVODCE 2: Navrhování účelově vhodných paktů integrity

Mezikrok, ve kterém se vymezuje rozsah, závazky a pravidla při kontrole intervencí. Zjištění a poznatky uvedené v této části pomohou skupinám občanské společnosti a orgánům při vytváření spolehlivého a závazného paktu integrity. Poskytují návod pro zásadní rozhodnutí a průřezové otázky. Patří sem informace o výběru projektové a monitorovací organizace, o pravidlech, jimiž se řídí spolupráce, o zapojení příjemců a občanů a o dalších tématech, která budou mít vliv na realizaci paktu integrity.

PRŮVODCE 3: Zajištění účinného monitorování

Zaměřuje se na realizaci paktu integrity a zejména na kontrolní činnosti v průběhu celého cyklu zadávání veřejných zakázek. Tato část nabízí konkrétní rady, jak posílit spolehlivost kontroly a dále zlepšit kvalitu dohledu prováděného občanskou společností. Upozorňuje na konkrétní rizika a problémy, s nimiž se kontrolní organizace může setkat, a uvádí příklady a pokyny k jejich překonání.

PRŮVODCE 1: DOSAŽENÍ OBECNĚJŠÍHO UZNÁNÍ A PŘIJETÍ V CELÉ EU

Zadávání veřejných zakázek je hlavní hnací silou jednotného trhu EU. Její ustavující zákony a nařízení vytvořily největší trh veřejných zakázek na světě, který umožňuje podnikům z 27 členských států EU a dalších zemí nabízet širokou škálu zboží a služeb tisícům vlád a veřejných subjektů. Celkový počet každoročně zadaných zakázek je nejasný, odhaduje se však, že jejich hodnota dosahuje více než 14 % HDP celého bloku.³ Kromě velikosti veřejných zakázek hraje významnou roli při poskytování kvalitních služeb občanům EU a při podpoře hospodářské činnosti a inovací. Tato role vyžaduje větší transparentnost, odpovědnost, účast a integritu.

1.1 MĚLA BY EU VYUŽÍT POTENCIÁLU MONITOROVÁNÍ PROVÁDĚNÉHO OBČANY?

EU vytvořila jeden z nejkompexnějších regulačních rámců pro zadávání veřejných zakázek na světě. V souladu s významem a rozsahem veřejných zakázek hraje dominantní úlohu dohled a složitá struktura orgánů a mechanismů má za úkol zajistit odpovídající využívání a ochranu veřejných zakázek a zdrojů, z nichž jsou financovány.

V členských státech vykonávají kontrolu nad procesem plánování, zadávání a realizace veřejných zakázek financovaných z prostředků EU nebo z vnitrostátních zdrojů vnitřní kontrola, nejvyšší kontrolní orgány, orgány pro hospodářskou soutěž a další. Podle různých analýz je však zadávání veřejných zakázek stále jedním z nejčastějších nástrojů podvodů a korupce v EU. Například zpráva z roku 2016, kterou si nechal vypracovat Evropský parlament, odhaduje, že korupčními zakázkami se ročně ztratí přibližně pět miliard eur.⁴

Často se diskutuje o dalších opatřeních k řešení problému, která se provádějí. Například Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) zahájil na úrovni EU činnost dne 1. června 2021. V koordinaci s Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) bude vyšetřovat a stíhat konkrétní případy podvodů a korupce, které mají dopad na finanční zájmy EU. Tento úkol je náročný vzhledem k tomu, že OLAF v letech 2015 až 2019 nahlásil 3 431 podvodných nesrovnalostí týkajících se výdajů financovaných EU, které se týkaly přibližně 2,3 miliardy EUR.⁵

Přestože jsou tyto institucionální záruky zásadní, zadavatelé a orgány dohledu často čelí omezením a výzvám, které prověřují jejich schopnost plnit cíle a chránit dostupné zdroje před podvodem a korupcí. Rozsah veřejných zakázek v EU a široká škála rizik, kterým čelí, vyžadují rozšíření okruhu nezávislých subjektů, které tyto orgány monitorují a podporují. Toto opatření je zásadní vzhledem k mimořádnému počtu budoucích investic, které jsou závislé na veřejných zakázkách, a k souvisejícím zdrojům.

Z dostupných alternativ představuje partnerství s občany a organizovanými skupinami občanské společnosti jednu z nejslibnějších možností, jak v případě potřeby zvýšit dohled.⁶ I přes určité uznání ze strany orgánů a rozhodovacích orgánů v EU neexistuje žádná formální iniciativa nebo

mechanismus, který by do zadávání veřejných zakázek začlenil nezávislé monitorování prováděné občany.

Pilotní projekt EU Pakty integrity byl jedním z posledních pokusů prozkoumat úlohu a účinky občanské společnosti při monitorování veřejných zakázek a poskytnout další důkazy k tomu, aby se tyto a další nástroje podobného charakteru staly běžnou praxí. Je však třeba dále propagovat a šířit informace. Prioritou by mělo být vytvoření většího počtu příležitostí k monitorování prováděnému občany, neboť se jedná o zásadní krok k vytvoření pevnější struktury pro předcházení podvodům a korupci při zadávání veřejných zakázek.

Aby se podařilo přesvědčit rozhodovací orgány, které stále váhají se zavedením dodatečného externího dohledu, měli by ti, kdo navrhuje a podporují tento druh opatření, ať už v občanské společnosti, nebo v podnikatelském a vládním sektoru, koordinovat a formulovat nejdůležitější fakta, případy a analýzy v jasném návrhu. Navrhovatelé a jejich spojenci by přitom měli vzít v úvahu následující aspekty:

- **Přístup založený na riziku.** Nezávislé monitorování by se mělo zaměřit na trhy nebo orgány, které se opakovaně potýkají s podvody a korupcí, protisoutěžním chováním a podobnými riziky, jež ohrožují hodnotu a integritu veřejné zakázky. Díky údajům, které jsou v EU k dispozici a které pocházejí z různých zdrojů, lze identifikovat opakující se problémy a rizika pro národní a nižší než národní jurisdikce a odvětví. Navrhovatelům se doporučuje, aby se seznámili se soubory údajů a zprávami vypracovanými výzkumnými středisky a orgány, například úřadem OLAF a podobnými subjekty, s cílem shromáždit důkazy, které podpoří potřebu a poptávku po nezávislém monitorování, upozorní na nejnaléhavější rizika a poskytnou podněty k přijetí.
- **Důraz na prevenci a včasné odhalení.** Většina nedávných opatření, včetně podmíněnosti právního státu, se zaměřila na vyšetřování a sankcionování orgánů a zúčastněných subjektů poté, co se případy objeví. Stejnou pozornost je třeba věnovat opatřením, která odrážejí od chování vedoucího k podvodům nebo korupci, odhalují je a napravují, aby se zabránilo

škodlivým a nákladným dopadům. Kromě zdůrazňování významu paktů integrity mohou zastánci získávání podpory spojit vhodnost monitorování vedeného občanskou společností a paktu integrity s prevencí.

- **Podpora a sladění pobídek mezi zúčastněnými stranami.** V souladu se zdůrazněním problémů a rizik, které ovlivňují zadávání veřejných zakázek, by navrhovatelé měli zvážit kombinaci opatření, která zdůrazní význam a potřebu zúčastněných stran podporovat další mechanismy dohledu. Je třeba usilovat o přímý dialog s orgány veřejné správy a o vytvoření základů důvěry a spolupráce. Kromě toho je třeba zapojit dotčené komunity a subjekty působící na trhu a přesvědčit je o možných dopadech. To může orgány motivovat k přijetí a provádění paktů integrity.
- **Propojení s reformními politickými platformami.** Navrhovatelé by měli usilovat o systematické přijímání, nikoli o jednorázové zavedení. Za tímto účelem se mohou obrátit na mechanismy nebo fóra, kde se projednávají a revidují vládní politiky. V EU představují cyklus evropského semestru, Partnerství pro otevřené vládnutí⁷ a veřejné konzultace pořádané orgány EU vhodné platformy pro prosazování doporučení a závazků, které se týkají politik v oblasti zadávání veřejných zakázek a dohledu.

Stejně jako se v jednotlivých zemích liší předpisy o veřejných zakázkách a vládní závazky, liší se i iniciativy na zvyšování povědomí. Pokrok a účinnost advokačních činností by měly být měřeny na základě formálních závazků a opatření, která zakotví mechanismy monitorování prováděné občany ve veřejných zakázkách.

Nejnovější závazky Portugalska ke zlepšení kontroly veřejných prostředků

V souvislosti s reformou portugalského zákona o veřejných zakázkách, která zvýšila hranici pro přímé zadávání zakázek, obnovila organizace Transparency International Portugalsko úsilí o rozšíření dohledu nad vládními zakázkami. Souběžně s prováděním paktu integrity probíhala soustavná advokační činnost, která vedla vládu země k tomu, že ve své nejnovější národní protikorupční strategii⁸ uznala potřebu posílit monitorování veřejných výdajů, včetně státních zakázek. Transparency International Portugalsko svými kroky zdůraznila rizika, která právní změny přinesly v oblasti transparentnosti, odpovědnosti a hospodářské soutěže, zejména pro připravované investice financované z fondů EU na obnovu. Pokud se tyto prostředky přepočítají na obyvatele, je Portugalsko třetím největším příjemcem, hned za Řeckem a Chorvatskem. Prostřednictvím aktivní komunikace se zákonodárci, novináři a úřady a jejich formální účasti na konzultačním procesu strategie předložila Transparency International Portugalsko argumenty a podněty na podporu doporučení a uznání paktu integrity jako osvědčeného postupu. Kromě toho se jim podařilo podobný závazek začlenit do druhého národního akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí,⁹ který zohledňuje provádění paktů integrity.

1.2 JAK PŘEDSTAVIT PAKT O INTEGRITĚ V KONTEXTU EU

Cílem pilotního projektu EU Pakty integrity bylo zjistit, jak se tento nástroj integruje do konkrétních právních a institucionálních podmínek v EU. Pakt integrity má různé složky, které ve své kombinaci podporují transparentnost a odpovědnost a odrazují od chování, které je v rozporu s veřejným zájmem. Důraz kladený na jednotlivé složky se často upravuje podle toho, kde se pakt realizuje. To umožňuje určitou míru flexibility, aby bylo možné zajistit politickou podporu, splnit očekávání veřejnosti a maximalizovat účinky paktu integrity.

Definice paktu integrity byla aktualizována tak, aby poskytovala přesný popis jeho rozsahu a důsledků,

až bude přijat v EU, s ohledem na podmínky zjištěné u sledovaných projektů veřejných zakázek. V této souvislosti lze pakt integrity prezentovat takto:

Pakt integrity je mechanismus, který umožňuje spolupráci mezi veřejným subjektem (nebo skupinou subjektů) a občanskou společností s cílem zajistit, aby orgány a uchazeči jednali v rámci zákonem stanovených omezení, řešili korupční rizika a posilovali důvěru v projekt zadávání veřejných zakázek. Veřejnou dohodou se zúčastněné strany zavazují, že se zdrží jakéhokoli korupčního jednání, zvýší transparentnost a odpovědnost v celém procesu a zapojí nezávislý mechanismus vedený občanskou společností, který bude sledovat dodržování platných předpisů a samotné dohody a informovat o tom veřejnost.

Hlavní součásti a vlastnosti paktu integrity jsou popsány níže.

- Pakt integrity je rámec, který umožňuje řadě aktérů různých povah spolupracovat na projektu veřejné zakázky. Především předpokládá účast veřejného subjektu odpovědného za zadávací řízení, ať už se jedná o vládní agenturu, nebo státní podnik, a občanské společnosti. Připojit se mohou i další subjekty, jako jsou řídicí a kontrolní orgány, nebo dokonce zájemci o účast v nabídkách.
- Vzhledem k rozsáhlé právní úpravě v celé EU týkající se zadávání veřejných zakázek, boje proti korupci a dalších souvisejících otázek, jako je řízení rozpočtu, hospodářská soutěž nebo praní peněz, se spolupráce soustředí na dodržování platné právní úpravy, předcházení korupci, maximalizaci hodnoty za peníze a posílení důvěry veřejnosti.

- Strany budou spolupracovat na řešení jakéhokoli rizika nebo stavu, který by mohl umožnit chování v rozporu s tím, co ukládá zákon, a který by mohl ovlivnit hodnoty a důvěru veřejnosti.
- Spolupráce je formalizována veřejnou dohodou, která zavazuje strany k určitým závazkům. V závislosti na právní úpravě může být dohoda strukturována do různých částí nebo dokumentů. Její obsah může být rovněž přizpůsoben podmínkám dané země, pokud dodržuje základní prvky paktu integrity. Těmi jsou:
 - Závazek zúčastněných stran, v němž se zavazují jednat v souladu se zákonem a zabránit korupci během procesu. Pokud je to možné, měli by se uchazeči nebo vybraný dodavatel k tomuto závazku připojit.
 - Soubor opatření pro zajištění transparentnosti a posílení odpovědnosti v průběhu celého procesu, včetně umožnění přístupu občanské společnosti k veškeré dokumentaci.
 - Financovaný mechanismus dohledu, koordinovaný občanskou společností a podporovaný příslušnými odborníky, který je odpovědný za monitorování procesu uzavírání smluv a celkové dohody, poskytování doporučení a pravidelné informování veřejnosti o jejich vývoji.

Všechny tyto složky byly kompatibilní se systémy zadávání veřejných zakázek, v nichž byly realizovány pakt integrity. Během pilotního projektu partnerské organizace zjistily, že právní rámec obecně podporuje jejich přijetí. Pouze v několika případech omezovala rozsah a kvalitu monitorovacího mechanismu určitá ustanovení na vnitrostátní nebo místní úrovni. Ve většině případů byla tato omezení překonána pomocí prozatímních opatření nebo doplňkových opatření. Vzhledem k tomu, že v EU probíhají četné snahy o harmonizaci právních předpisů s cílem posílit vnitřní trh, zejména ty, které jsou zaměřeny na zadávání veřejných zakázek, lze předpokládat, že zavedení paktu integrity je možné ve všech členských státech. Kromě toho byly v EU obecně přijaty a aktivně podporovány předpisy a

postupy týkající se transparentnosti veřejné správy a přístupu k informacím jako mechanismus veřejné kontroly.

1.3 JAKÁ JE HODNOTA PAKTU INTEGRITY PRO EU?

Monitorovací práce patnácti partnerských organizací zapojených do pilotního projektu EU Pakty integrity – zahrnující 46 zadávacích řízení – nejen ověřila hlavní cíle paktu integrity. Různorodé zkušenosti nám také pomohly identifikovat základní dynamiku nebo atributy, které z něj činí atraktivní a účinný nástroj pro posílení integrity při zadávání veřejných zakázek v EU.

Na základě těchto poznatků je nyní k dispozici nový, přesnější návrh pro přijetí paktu integrity v kontextu EU.

- Pakt integrity je nástrojem, který upřednostňuje nápravná opatření před trestními. Přítomnost a aktivní spolupráce nezávislé třetí strany – občanské společnosti – zvyšuje možnost odhalit a řešit nedostatky a rizika v projektu veřejné zakázky. Pokud je monitorovacímu týmu paktu integrity poskytnut včasný přístup k informacím a prostor pro jednání, může poskytnout doporučení, která splní požadavky a cíle dohody.

V rámci pilotního projektu EU Pakty integrity zaznamenaly monitorovací organizace více než 430 doporučení. Šlo o nejrůznější připomínky, od procesních až po finanční odhady a právní výzvy. Orgány je přezkoumávaly a jednaly podle nich, pokud je považovaly za relevantní a proveditelné. V některých případech

orgány přijaly preventivní opatření proti znemožňujícím okolnostem, nebo zlepšily kvalitu řízení.

- Pakt integrity posiluje institucionální kapacitu. Úkolem občanské společnosti není nahradit orgán, ale posílit jeho práci ve fázích projektu veřejné zakázky prostřednictvím koordinovaného opatření. Monitorovací organizace shromažďuje a koordinuje odborné poznatky na podporu své práce, které jsou následně předávány orgánům ve formě analýz a poradenství.
- Externí kontrola a podpora jsou užitečné pro zvládnutí tlaku a omezení. Přítomnost nezávislé strany, která se řídí veřejným zájmem, zvyšuje motivaci k dodržování předpisů a provádění zadávacího řízení podle technických a právních hledisek, nikoli podle politických. Veřejné informace nezávislých kontrolorů o projektu, včetně jejich analýz a doporučení, dále motivují ke konstruktivnímu chování a posilují důvěru veřejnosti.

Tyto atributy mohou mít ve své kombinaci širokou škálu účinků v závislosti na charakteristikách projektu veřejné zakázky a souvisejících trhů. Pokud je pakt integrity součástí strategické investice, která přitahuje pozornost veřejnosti a čelí nepříznivým tržním podmínkám nebo korupčním rizikům, je pravděpodobnější, že bude mít hmatatelný přínos. Strany zapojené do paktu integrity se společně dohodnou na očekávaných účincích a vytvoří mechanismus pro sledování výkonnosti.

V případě pilotního projektu EU Pakty integrity projektoví partneři strukturovali a soustředili analýzu dopadů do šesti kategorií podle priorit a cílů projektu. Následující tabulka popisuje jednotlivé kategorie a uvádí příklad dopadu zaznamenaného během projektu.

Případy dopadu zaznamenané v jednotlivých kategoriích v rámci pilotního projektu EU Pakty integrity

Podpora lepšího poměru ceny a kvality

Zlepšení výsledku zadávacího řízení a zajištění nebo maximalizace celkové hodnoty zakázky pro veřejnost.

Během revize návrhu zadávací dokumentace organizace Transparency International Maďarsko zjistila, že předběžné odhady hodnoty zakázky na projektování dálnice (4,2 milionu EUR) neodpovídají podobným projektům. Po shromáždění informací a důkazů poskytnutých technickým odborníkem navrhl kontrolor, aby veřejný zadavatel snížil hodnotu zakázky na 2,8 milionu EUR. Po prezentaci případu poskytl veřejný zadavatel další odkazy a zmínil, že existuje další úroveň složitosti a že bude třeba provést další studie analýzy půdy. Obě strany znovu upravily odhady a dohodly se na snížení hodnoty zakázky na 3,7 milionu eur. Nakonec veřejný zadavatel zadal zakázku za 3,6 milionu eur.

Podpora účasti, soutěže a spravedlnosti

Rozšíření počtu firem, které se ucházejí o zakázku, podle zjištěných tržních podmínek a zajištění, aby se všem účastníkům dostalo stejného zacházení a informací.

Projekt na zvýšení registrace pozemků v celém Rumunsku, který monitorovala organizace Transparency International Rumunsko a Institut pro veřejnou politiku, se snažil pokrýt všechny plánované smluvní pozemky a obce. O některé pozemky nebyl zájem, a tak nezískaly vůbec žádné nabídky. V zájmu řešení této situace vyzvali kontroloři veřejného zadavatele, aby provedl tržní konzultace a projednal s potenciálními uchazeči pobídky a překážky jejich účasti. Veřejný zadavatel se poté sešel s firmami a shromáždil příslušné informace, aby mohl výběrové řízení upravit a přilákat více účastníků. Úsilí se brzy projevilo, a to vyšším počtem pozemků, na které byly podány nabídky v následujících výběrových řízeních, a větším počtem zakázek zadaných více firmám.

Zvýšení transparentnosti a odpovědnosti

Zlepšení přístupu veřejnosti k vývoji projektu veřejné zakázky v jeho různých fázích a zviditelnění činností jednotlivců a firem zapojených do procesu.

Během realizace projektu renovace energetických systémů nemocnice ve Slovinsku se vyskytl procesní problém s platbou požadovanou dodavatelem, který zahrnul náklady na materiál a zařízení, které sice byly pořízeny, avšak ještě nebyly nainstalovány. Veřejný zadavatel si tohoto problému všiml, a aby předešel jakýmkoli sporům se společností, která službu poskytuje, vyžádal si stanovisko organizace Transparency International Slovinsko, aby potvrdil odpovídající výklad pravidel pro platby. Kontrolor revidoval ustanovení smlouvy a souhlasil se stanoviskem veřejného zadavatele. Platba byla oficiálně odložena do doby, než budou materiály a zařízení instalovány v souladu se stanovenými pravidly.

Podpora včasnosti projektu

Přispívání k realizaci projektu v souladu s časovými potřebami a stanoveným harmonogramem, předcházení zpoždění a právním problémům a podpora stálého postupu až do dokončení.

Veřejný zadavatel, který byl pověřen renovací archeologického naleziště a jeho muzea v Itálii, zvažoval komplexní strategii zadávání zakázek na mnoho služeb potřebných pro orientaci a informování návštěvníků, včetně značení a multimediálních instalací. To by vyžadovalo koordinaci až sedmi zakázek s firmami, aby se zajistila jejich stejná vizuální identita a použití stejných nebo kompatibilních materiálů

či formátů. Takový objem prací by zvýšil pravděpodobnost zpoždění a prodloužil realizaci projektu. Navíc se zvýšilo riziko negativního dopadu na zážitek návštěvníků. Pro zjednodušení procesu navrhla organizace ActionAid Italy sloučit zakázky na služby do jednoho výběrového řízení. Veřejný zadavatel projednal strategii s ostatními orgány, které návrh podpořily, a nakonec se řídil doporučením kontrolora.

Zvýšení přístupu a účasti občanů

Umožnit příjemcům a komunitám informovat a být informováni o projektu veřejné zakázky, a dokonce se podílet na úkolech během jeho vývoje.

Organizace Transparency International Bulharsko navrhla a spustila online nástroj pro podávání zpráv s cílem zvýšit zapojení občanů do projektu výstavby tunelu. Občané, zejména z okolních obcí, se tak mohli podělit o své postřehy včetně zpráv o jakékoli související problematice a položit dotazy. V rámci tohoto nástroje bylo shromážděno několik zpráv o pochybnostech občanů o projektu. Pokaždé, když kontrolor nějakou obdržel, oslovil veřejného zadavatele, předložil mu obavu občana a shromáždil příslušné informace, aby poskytl adekvátní odpověď, která byla později zveřejněna v rámci platformy pro podávání zpráv.

Podpora institucionálních změn

Podpora a vytváření pobídek pro přijímání pravidel nebo postupů, které zlepšují schopnosti orgánů v oblasti zadávání veřejných zakázek a v dalších souvisejících oblastech a které zůstávají zachovány i po dokončení projektu a po skončení období šetření.

Organizace Transparency International Rumunsko a Institut pro veřejnou politiku zadaly prověření společností, které získaly zakázky na služby pro zvýšení registrace pozemků. Výsledky ukázaly vysoké riziko střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že se jedná o specializovaný trh, je pravděpodobnější, že státní úředníci a odborníci budou mít mezi sebou vazby různého charakteru. Například někteří ředitelé nebo zaměstnanci před přechodem do soukromého sektoru pracovali v místních katastrech. Na základě těchto zjištění navrhli kontroloři řadu opatření, která mají zabránit jakémukoli nepatřičnému ovlivňování při provádění zakázek. Poskytli také školení pro katastrální úřady, aby lépe porozuměly souvisejícím rizikům. Toto úsilí přispělo ke zvýšení informovanosti a schopnosti místních orgánů řešit tyto situace a dodržovat příslušné vnitrostátní právní předpisy.

1.4 MŮŽE BÝT PAKT INTEGRITY HNACÍ SILOU ŠIRŠÍHO REFORMNÍHO ÚSILÍ?

Pakt integrity je nástrojem pro ochranu konkrétních veřejných investic, zejména těch, které mají značnou hodnotu a čelí kritickým rizikům. V návrhu a fungování paktu integrity jsou však obsaženy další výhody. Kromě své primární funkce může mít dalekosáhlejší účinky, pokud strany uznají potřebu zlepšit praxi, postupy nebo související regulaci v oblasti zadávání veřejných zakázek a zváží pakt integrity jako součást tohoto úsilí.

Pakt integrity může být podkladem pro reformní iniciativy, pokud se nejedná o jednorázovou, omezenou zkušenost a pokud se vztahuje na soubor postupů zadávání veřejných zakázek v průběhu času nebo v rámci stejného odvětví. Opakované provádění umožňuje kontrolorům občanské společnosti odhalit a posoudit systémové problémy, které ovlivňují konkrétní trh nebo soubor projektů či orgánů. Navíc kontrolorům umožňuje shromažďovat důkazy, na jejichž základě je možné tyto problémy řešit. Některé monitorovací organizace v rámci pilotního projektu EU Pakty integrity identifikovaly problémy a spolupracovaly s tvůrci právních předpisů nebo regulačními orgány na přípravě a projednání možných řešení. Jiní do svého monitorování zahrnuli další činnosti, jejichž cílem bylo poskytnout školení a posílit specifické schopnosti orgánů a uchazečů v oblastech, jako je prevence střetu zájmů nebo whistleblowing.

Další možností, jak rozšířit oblast působnosti paktu integrity, je propojit jej s politickými otázkami, které se objeví v průběhu zadávacího řízení, a předvídat opatření, která budou relevantní pro řešení těchto otázek. Pokud jsou si jich strany již vědomy, mohou prostřednictvím dohody o paktu integrity navrhnout a zvážit konkrétní opatření, která jsou přínosná pro monitorování a celý projekt. Kromě toho může pakt integrity poskytnout podpůrný prostor pro testování a prosazování inovativních opatření, která zvyšují transparentnost, odpovědnost a účast na zadávání veřejných zakázek. V úvahu přicházejí například tyto možnosti:

- **Veřejně přístupná data.** Údaje o veřejných zakázkách by měly být zpřístupněny ve formátech, které umožní jejich opakované použití a analýzu a otevřou tak nové cesty pro zapojení, dohled a zlepšení. Prostřednictvím paktu integrity lze schválit konkrétní soubory dat, které budou veřejně

přístupné,¹⁰ v ideálním případě podle globálních publikačních standardů. Pakt integrity může ukázat jejich využití a hodnotu pro monitorování projektu veřejné zakázky.

- **Zveřejnění majetku a zájmů.** Zveřejňování majetku a zájmů je zásadním postupem, který má zabránit korupci při zadávání veřejných zakázek a rozhodování ve státní správě. Pokud jsou takové informace v dané zemi systematicky shromažďovány, doporučuje se, aby je kontroloři zahrnuli do monitorování. Pokud jsou informace omezené nebo se omezují na prohlášení o neexistenci střetu zájmů, může pakt integrity navrhnout proaktivní zveřejnění komplexnějších informací.
- **Výhodné vlastnictví.** Vzhledem k tomu, že se EU přibližuje k systematickému shromažďování údajů o skutečném vlastnictví¹¹, je nezbytné zdůraznit jejich hodnotu pro prevenci široké škály korupčních rizik v rámci zadávání veřejných zakázek. Pokud jsou tyto údaje k dispozici, mohou kontroloři paktu integrity vyzvat orgány, aby je využívaly k odhalení střetu zájmů a zabránění nepatřičnému ovlivňování. Pokud nejsou k dispozici, lze dohodu o paktu integrity využít k tomu, aby se orgány zavázaly ke shromažďování těchto údajů nebo aby vyzvaly uchazeče k dobrovolnému poskytnutí těchto informací.
- **Whistleblowing.** V souladu s cíli paktu integrity je dalším závazkem, který je třeba zvážit, poskytnutí bezpečného mechanismu vyžadujícího nejvyšší standard pro oznamování korupčního jednání. Pokud neexistuje žádný mechanismus pro oznamování, doporučujeme orgánům a občanské společnosti, aby spolupracovaly na vypracování politiky a zřízení kanálu pro přijímání a vyšetřování oznámení, a to alespoň po dobu trvání sledovaného zadávacího řízení. Pokud již politika existuje, může být revize jejího správného fungování rovněž spojena s paktem integrity.
- **Lobbing a financování politiky.** V zájmu prevence korupce je nezbytné získat přístup k informacím o schůzkách nebo jiných aktivitách, které provádějí společnosti,

sdružení, organizace a jednotlivci s cílem ovlivnit orgány v zadávacím řízení. Pokud jsou tyto informace k dispozici, může je občanský kontrolor přezkoumat, aby zabránil střetu zájmů nebo zjistil případné nepatřičné ovlivňování. Pokud nejsou k dispozici, mohou orgány souhlasit se shromažďováním a poskytováním těchto informací kontrolorovi, aby se posílila nestrannost a spravedlivé zacházení se všemi potenciálními uchazeči. Údaje o lobbingu lze navíc propojit se záznamy o financování politiky, aby se zabránilo tomu, že bude veřejné zadávací řízení nezákonně využito k odměňování spojenců.

Pakt integrity může hrát důležitou roli v široké škále iniciativ, jejichž cílem je zlepšit systémy zadávání veřejných zakázek v EU a ochránit je před podvody a korupcí. Může také předvést účinky těchto iniciativ, pokud jsou realizovány v rámci příslušných veřejných investic. Jak ukazují předchozí příklady, vyplývá to ze schopnosti EU zavázat strany k přijetí praktických opatření k dodržování práva a posílení dohledu.

PRŮVODCE 2: NAVRHOVÁNÍ ÚČELOVĚ VHODNÝCH PAKTŮ INTEGRITY

Jakmile orgány uznají hodnotu paktů integrity a rozhodnou se je začlenit do svých strategií nebo postupů pro zajištění projektů veřejných zakázek, musí úzce spolupracovat se zastánci získávání podpory a občanskou společností, aby je náležitě přijaly a prováděly. Při přípravě na nasazení nástroje a zdrojů je třeba přezkoumat a prodiskutovat různé aspekty. Na základě zkušeností s pilotním projektem EU Pakty integrity a úvah jeho partnerských organizací jsou v následujících oddílech popsány základní aspekty pro realizaci paktu integrity, který je náležitě vybaven pro dosažení svých cílů.

2.1 PÁROVÁNÍ STRATEGICKÝCH CÍLŮ A PAKTŮ INTEGRITY

Výběr projektu veřejné zakázky, který je předmětem paktu integrity, je jedním z nejzávažnějších rozhodnutí z hlediska účinnosti tohoto nástroje. Rozhodnutí však není jednosměrné. Vhodná shoda předpokládá zvážení více proměnných a pečlivou analýzu, která musí být citlivá ke konkrétnímu kontextu, okolním rizikům a podmínkám. Navrhovatelům a orgánům, kteří chtějí realizovat pakt integrity, se doporučuje navázat přímý dialog a vyměňovat si relevantní informace, které podpoří diskusi a výběr projektu.

Jak identifikovat připravované projekty veřejných zakázek

Vlády a instituce v celé EU pracují v rámci zavedených politických a správních cyklů, aby se dohodly na nezbytných investicích a odpovídajícím přidělování veřejných prostředků. Investice jsou ovlivňovány poptávkou po veřejných službách, aktivní politikou a politickými faktory, jako jsou volební platformy a předvolební sliby. Jejich sledování a zaznamenání jsou hlavními způsoby, jak identifikovat připravované veřejné investice zahrnující veřejné zakázky. Sledování těchto cyklů je do jisté míry průběžným úkolem těch, kteří navrhují pakt integrity.

Za ideálních okolností, kdy je k dispozici dostatečný prostor pro přípravu, lze při vyhledávání využívat různé zdroje. Vládní plány nebo strategie, rozpočtové informace a další dokumenty obsahují relevantní poznatky, a dokonce i výslovné odkazy, o subjektech a projektech, kterým jsou přiděleny veřejné prostředky a které povedou k zadávacím řízením. Často je připravují a zveřejňují orgány výkonné moci, například konkrétní ministerstva nebo vládní útvary. Zákonodárny orgány jsou zapojeny, neboť projednávají a schvalují rozpočty a pravidla jejich použití a čerpání. Vzhledem k tomu, že každá země nebo jurisdikce má svůj vlastní soubor pravidel a časových rámců, musí přezkum a analýzu vést národní a místní aktéři, kteří rozumí procesu a jeho základní dynamice.

Na úrovni EU se financování a přidělování rozpočtových prostředků rovněž řídí stanovenými pravidly a postupy, které jsou určeny příslušnými

finančními nástroji a ustanoveními. Například evropské strukturální a investiční fondy (fondy ESI) jsou v souladu s nařízením o společných ustanoveních schvalovány prostřednictvím národních dohod o partnerství a následných operačních programů, které mohou být v průběhu programového období aktualizovány a upravovány. Subjekty, které jménem členských států vyjednávají a spravují dostupné finanční prostředky, se rovněž v jednotlivých zemích liší. Často závisí na nástroji nebo oblasti politiky. Významným zdrojem informací mohou být stálá zastoupení nebo specializovaná ministerstva či oddělení pro záležitosti EU.

Viditelnost a otevřenost zavedených postupů na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU se v jednotlivých zemích liší. Předkladatelé paktu integrity musí určit a zvolit nevhodnější kanály a opatření k zajištění nebo poskytnutí včasného přístupu zúčastněných subjektů k příslušným diskusím a informacím o připravovaných veřejných investicích. V ideálním případě by měly úzce spolupracovat se všemi příslušnými orgány, které mají zájem o zřízení paktu integrity. V některých případech orgány proaktivně zveřejňují informace nebo zapojují příjemce a občany prostřednictvím konzultací. Pokud tomu tak není, měli by navrhovatelé projednat způsob výměny a diskuse o příslušných informacích mezi všemi potenciálními účastníky paktu integrity. Dostupnost jakýchkoli informací, například strukturovaných údajů, ideálně veřejně přístupných, je žádoucí, aby se urychlilo jejich přezkoumání a analýza.

Při identifikaci připravovaných projektů veřejných zakázek by neměly být opomíjeny mimořádné události nebo katastrofy. Během těchto událostí se vlády nevyhnutelně obrací na trhy, aby si obstaraly zboží nebo služby, které řeší naléhavé potřeby. Při přípravě, zadávání a realizaci takových zakázek často hrozí zvýšené riziko špatného řízení, podvodů a korupce. Zřízení paktu integrity by mohlo pomoci tato rizika zmírnit, ačkoli to bude pravděpodobně rovněž náročné.

Kromě okamžité situace vedou krize k budoucím veřejným investicím, které stojí za to sledovat. Jejich cílem je zmírnit následky mimořádné události nebo katastrofy pro postižené komunity nebo zabránit jejich opakování.

Transparency International Lotyšsko a monitorování veřejných zakázek v průběhu onemocnění COVID-19

Na začátku pandemie COVID-19 v roce 2020 lotyšský kabinet ministrů pověřil ministerstvo obrany, aby vedlo centralizovanou strategii nákupu nezbytného zboží pro řešení zdravotní krize, včetně osobních ochranných prostředků a dezinfekčních přípravků. Za tímto účelem zřídila pracovní skupinu se čtrnácti účastníky z vládních agentur. Ministerstvo bylo znepokojeno problémy, které z toho vyplývaly, a proto se obrátilo na organizaci Transparency International Lotyšsko, aby prozkoumalo možnosti spolupráce při zajišťování transparentnosti, efektivního využívání veřejných prostředků a předcházení porušování vlastního protokolu o zadávání veřejných zakázek v mimořádných situacích. Po několika rozhovorech se obě strany shodly, že nejlepším způsobem zapojení organizace Transparency International Lotyšsko bude účast v pracovní skupině coby nezávislého pozorovatele, který by měl přístup ke všem informacím o veřejných zakázkách a umožnil Transparency International Lotyšsko poskytovat doporučení. Od 21. dubna do 15. června 2020 monitorovala Transparency International Lotyšsko jednání skupiny a deset zadávacích řízení (šest z nich od jejich počátku). Během této doby se kontrolor účastnil příslušných schůzek a v některých případech upozorňoval na možná rizika. Po skončení nouzového stavu a ukončení mise pracovní skupiny organizace Transparency International Lotyšsko připravila a zveřejnila zprávu o svých zjištěních. Obecně lze říci, že organizace Transparency International Lotyšsko „nezaznamenala významné odchyly od postupu stanoveného v protokolu o mimořádných událostech“ a uvedla, že většina nákupů „důsledně splňovala vypracovaná kritéria výběrového řízení“. Komise však také zjistila, že u tří postupů se vyskytly problémy s nedodržováním protokolu. Kromě těchto a dalších zjištění poskytla organizace Transparency International Lotyšsko také řadu doporučení pro budoucí postupy. Tyto informace jsou k dispozici na internetových stránkách organizace.

Zdroj: Delna - Transparency International Latvia, On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring (Delna - TI Latvia, 2020). K dispozici na adrese <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

Jak posoudit relevanci a příležitost

S identifikací nadcházejících projektů veřejných zakázek se prolínají otázky o významu a možnostech začlenění paktů integrity do těchto projektů. Ačkoli je nástroj paktu integrity kompatibilní s širokou škálou projektů a odvětví, je zaměřen na veřejné investice vystavené rizikům, která mohou ohrozit náklady, kvalitu a očekávané přínosy v rozporu se společným zájmem. Mezi tato rizika patří korupce, podvody, špatné řízení a protisoutěžní praktiky. S ohledem na zdroje nezbytné pro jejich odpovídající realizaci jsou navíc pakty integrity upřednostňovány u projektů, které mají strategickou hodnotu.

Není snadné určit a posoudit související rizika a hodnotu veřejných investic. Vzhledem k tomu, že projekty veřejných zakázek se v různých odvětvích a zemích značně liší, je obtížné najít pro ně jedinečnou metodu nebo vzorec. Místo toho by se k těmto úkolům mělo přistupovat jako k otevřené společné diskusi mezi navrhovateli paktů integrity a zúčastněnými stranami projektu s ohledem na specifika dané země. Skupina musí definovat alespoň informační potřeby a příslušné proměnné, které budou podkladem pro analýzu.

Předkladatelé paktu integrity by se měli snažit co nejvíce omezit veškeré informační mezery, které skupině brání plně porozumět projektu a jeho původu, zapojeným institucím, příjemcům nebo dotčeným komunitám a souvisejícím trhům a jejich provozovatelům. Kromě přístupu k plánům a předběžné zadávací dokumentaci lze požádat o přístup k dalším informacím, které nejsou veřejně dostupné. Lze provést průzkum a rozhovory s konkrétními zúčastněnými stranami nebo odborníky nebo přezkoumat minulá zadávací řízení podobného charakteru.

Proměnné analýzy se budou odvíjet od okolností, které se týkají kandidátských projektů. Patří mezi ně tržní podmínky, předchozí smlouvy, a dokonce i politické cykly a události. V úvahu je třeba vzít také charakteristiky a nedostatky daného systému zadávání veřejných zakázek¹². Specializované zprávy organizací občanské společnosti, akademiků nebo i vládních institucí mohou být podkladem pro diskusi a poukázat na rizika a nedostatky, které se mohou vyskytnout. Například srovnávací přehled jednotného trhu EU obsahuje zvláštní soubor ukazatelů o systémech zadávání veřejných zakázek v 27 členských státech, které se týkají hospodářské soutěže, transparentnosti a hospodárnosti.

V jednotlivých zemích EU by mělo být možné nalézt zprávy pro jednotlivé země, které poskytují další podrobnosti o problémech, jež jsou často pozorovány v jejich postupech nebo politikách zadávání veřejných zakázek. Někdy je vytvářejí orgány dohledu, jako jsou nejvyšší kontrolní orgány, parlamentní komise nebo specializované organizace a výzkumná střediska. Zprávy v médiích, zejména ty, které vycházejí z investigativní žurnalistiky, mohou upozornit na kritické výzvy, chování nebo problémy, které se často vyskytují při plánování, zadávání nebo realizaci veřejných zakázek.

Srovnání dostupných informací a kandidátských projektů poskytne skupině prvotní úvahy a reference pro určení rizik a hodnoty. Mohou se uplatnit následující body:

- **Veřejný zájem.** Projekty veřejných zakázek související s poskytováním základních veřejných služeb, řešením naléhavých potřeb nebo projekty spojené s předvolebními sliby si často získávají pozornost širších vrstev společnosti. Vzhledem k tomu, že nezajištění souvisejícího zboží nebo služeb může být pro zamýšlené příjemce nebo uživatele škodlivé, je snazší najít pobídky, které zabrání jakémukoli korupčnímu jednání, dokončí projekt podle očekávání a posílí celkovou transparentnost a odpovědnost za výkon.
- **Složitost.** Projekty se složitými návrhy nebo ve vysoce technických podmínkách mohou čelit zvýšeným rizikům ve více oblastech. Často znamenají složité plánovací a nabídkové postupy, které nabízejí více příležitostí k nepatřičnému ovlivňování nebo manipulaci s nabídkami, což by mohlo poškodit hospodářskou soutěž a spravedlnost. Kromě toho bude jejich provádění pravděpodobně vyžadovat zvýšenou koordinaci mezi dodavateli nebo orgány. V této fázi lze využít dalšího monitorování, aby bylo zajištěno odpovídající a včasné plnění souvisejících smluv.
- **Peněžní hodnota.** Investice s vyššími náklady se s větší pravděpodobností stanou cílem korupčních subjektů. Možnost zpronevěry velkého množství finančních prostředků zvyšuje mimo jiné pravděpodobnost úplatkářství a kartelového jednání. Neexistuje žádná

všeobecně přijímaná hranice ani hranice platná pro celou EU, pod níž by nebylo vhodné použít pakt integrity. Velikost by měla být posuzována ve vztahu k vlastním rozpočtům nebo projektovým portfoliím orgánů. Pro srovnání, průměrná hodnota¹³ osmnácti projektů sledovaných v rámci projektu Paktů integrity v EU činila 12,3 milionu EUR, přičemž hodnota se pohybovala od 130 000 EUR do 250 milionů EUR.

- **Institucionální kapacity.** V některých případech mohou projekty veřejných zakázek vyžadovat zdroje a dovednosti, které orgán v daném okamžiku nemá k dispozici. V takovém případě nebo v případě, že jsou tyto zdroje nebo dovednosti omezené, je riziko přijetí škodlivých rozhodnutí vyšší. Mohou mimo jiné potenciálně snížit hodnotu projektu nebo zvýšit jeho náklady.
- **Podmínky na trhu.** Charakteristiky a dynamika trhů souvisejících s projektem veřejné zakázky mohou upozornit na potenciální problémy nebo výzvy. Analýza trhu by například mohla poukázat na nikový nebo specializovaný trh nebo na nezákonné chování, které omezuje hospodářskou soutěž. Kromě toho je třeba vzít v úvahu úroveň znalostí orgánů o souvisejících trzích, protože to ovlivní jejich schopnost navrhnout konkurenční nabídková řízení, která maximalizují veřejnou hodnotu.
- **Náznaky korupce.** Měly by být posouzeny precedenty, pokusy nebo podezření na korupční jednání v souvislosti s projektem nebo veřejným zadavatelem (například úplatkářství, střet zájmů, nepatřičné ovlivňování nebo nezákonné politické financování). Zkorumpovaní aktéři se pravděpodobně zaměří na další projekty v rámci téhož úřadu nebo vládního sektoru. Kromě toho je důležité přezkoumat, zda je projekt spojen s trhem, na němž působí subjekty, které přispívají na kampaně nebo politické strany. Několik případů ukázalo, že veřejné zakázky jsou často využívány jako protihodnota za tyto příspěvky.

To jsou jen některé vysvětlující proměnné, které mají poskytnout odkazy a podnítit analýzu navrhovatelů. Další se pravděpodobně objeví, až se bude diskutovat o specifických vlastnostech projektu

veřejné zakázky. Nakonec kombinace těchto proměnných poskytne navrhovatelům dostatek argumentů a důkazů k diskusi a potvrzení významu a možnosti spojení projektu s paktem integrity.

Jaké jsou důsledky monitorování, rizika a alternativy?

Souběžně s posuzováním hodnoty a rizik projektu by občanskí kontrolaři a veřejné orgány měli identifikovat a zvážit potřeby monitorování a jejich důsledky. Charakteristika projektu ovlivní způsob, jakým vedoucí občanská společnost organizuje svou práci a jakým je strukturován monitorovací mechanismus. Navrhovatelé by měli o těchto faktorech diskutovat a zabývat se jimi co nejdříve, zatímco shromažďují informace o projektech, které jsou předmětem veřejné zakázky.

Způsob monitorování během realizace projektu EU Pakty integrity ovlivnily následující faktory:

- **Fáze projektu** označuje fázi vývoje zadávacího řízení, ve které pakt integrity začíná. V ideálním případě bude projekt spojen s paktem integrity ve fázi plánování, kdy zadavatel shromažďuje všechny relevantní informace, aby mohl posoudit zjištěné potřeby a navrhnout projekt zakázky, který je naplní. Projekty ve fázi předběžného zadávacího řízení mohou být zváženy, protože stále nabízejí možnost přezkoumat podmínky, které budou určovat zadání a plnění souvisejících smluv. Nabídky, které již byly zveřejněny, nebo ty, které jsou v pozdější fázi, nejsou pro období šetření vhodné. V těchto případech lze zvážit jiné alternativy monitorování, například audit nebo veřejné hodnocení.
- **Odhadovaná délka** se vztahuje k celkové očekávané době, během níž bude zadávací řízení probíhat. Kromě vlivu na náklady by mohla mít důsledky pro angažovanost a podporu orgánů a zúčastněných stran. Například vedoucí ministerstva nebo vládního útvaru může opustit svou funkci jen několik měsíců po zahájení projektu. V takových případech by realizátoři měli zvážit, jak by měl být pakt integrity vytvořen a prezentován, aby byla zdůrazněna jeho nezávislost a zachována podpora orgánu bez ohledu na osobu, která nahradí předchozího podporovatele.
- **Pokrytí** se týká etap, které budou sledovány prostřednictvím paktu integrity. V souladu s předchozím bodem je neodmyslitelně spjata s délkou projektu. Ačkoli by všechny pakty integrity měly zohledňovat fázi realizace, jejich minimální rozsah by měl sahát od fáze plánování nebo předběžného zadávání zakázek až po podpis souvisejících smluv. Pokud plnění zakázky představuje logistické nebo finanční problémy, lze její provádění sledovat jinými metodami.
- **Odbornost** se týká znalostí a dovedností, které si nezávislý kontrolor musí osvojit pro výkon své funkce. Ve většině případů organizace občanské společnosti, která provádí pakt integrity, posílí svůj monitorovací tým o další technické odborníky v oblastech, které jsou relevantní pro zadávací řízení. Pokud se jedná o vysoce specializovaný projekt nebo projekt týkající se mezery na trhu, může vyhledání dostupných odborníků zabrat značné množství času. Odhadovaná odměna odborníků by také mohla být v rozpočtu nižší než tržní cena, což by snížilo pravděpodobnost nalezení odborníka, který je k dispozici a má odpovídající kvalifikaci. Realizátorům se doporučuje, aby předem oslovili výzkumná centra nebo univerzity, aby identifikovali potenciální odborníky a získali relevantní informace o jejich zkušenostech a nákladech.
- **Umístěním** se rozumí fyzický prostor, kde bude probíhat plnění souvisejících smluv. Jedná se o faktor, který se často vyskytuje u infrastrukturních projektů, ale může být relevantní i při poskytování a dodávání zboží a služeb. Vzdálenost bude mít vliv na čas a náklady kontrolora, a to i ve fázi plánování, kdy technický tým možná bude muset navštívit místo související s projektem veřejné zakázky.
- **Fyzická blízkost** se týká skutečné vzdálenosti mezi zadavatelem a monitorovací organizací. V souladu s předchozím bodem může jejich umístění ovlivnit kvalitu spolupráce, zejména pokud existují překážky v propojení. V ideálním případě by měla monitorovací organizace sídlit ve stejném místě nebo regionu jako zadavatel. V opačném případě by měly být

koordinální mechanismy, komunikační kanály a harmonogramy předem dohodnuty a průběžně revidovány. Případně by mohl být tým nebo zástupce dočasně nasazen v místě sídla orgánu, pokud je vzdálenost značná, nebo by se měl zvážít rozpočet na pravidelné cestování.

Tyto faktory budou mít různý dopad na monitorovací činnosti z hlediska nákladů, času, lidských zdrojů a dalších aspektů. Organizace občanské společnosti, která má vést monitorovací mechanismus, je bude muset porovnat se svými vlastními kapacitami a zdroji. Analýza těchto faktorů umožní realizátorům vypracovat přesné rozpočty, které zajistí finanční zdroje potřebné k pokrytí nákladů na monitorování. Kromě toho může upozornit na rizika, která by mohla snížit hodnotu paktu integrity, a dokonce ohrozit jeho budoucí provádění, pokud nebudou odpovídajícím způsobem řešena. Pokud například nejsou dostatečně rozpočtovány zdroje, může dojít k ohrožení monitorovacích činností a projekt může skončit dříve, než bude dokončen.

2.2 NASTAVENÍ PAKTU INTEGRITY A JEHO MONITOROVACÍHO MECHANISMU

Při projednávání výběru projektu je nezbytné položit základy pro důkladné monitorování. Hlavní výhodou paktu integrity je jeho schopnost zapojit nezávislého kontrolora, který bude sledovat vývoj projektu a poskytovat doporučení ke zlepšení nebo nápravě zjištěných problémů. Následující oddíly se zabývají třemi základními aspekty, které je třeba přezkoumat a které společně vytvářejí mechanismus monitorování: závazek bezúhonnosti a dohoda o monitorování, výběr organizace občanské společnosti, která jej povede, a její financování.

Jak formulovat závazek bezúhonnosti a dohodu o monitorování

Pakt integrity se realizuje prostřednictvím formální dohody mezi zadavatelem a organizací občanské společnosti o monitorování jednoho zadávacího řízení nebo souboru zadávacích řízení. V závislosti na projektu a právním a institucionálním prostředí se mohou připojit i další zúčastněné strany. Mezi nimi jsou i další orgány s dohledovou funkcí,

potenciální uchazeči o zakázku, případně uchazeč, který zakázku získá. Realizátoři budou muset projednat a svolat zúčastněné strany, které jsou relevantní pro vytvoření spolehlivého a důvěryhodného paktu integrity.

Smlouva může být přizpůsobena právním formalitám a ustanovením příslušné jurisdikce a může být strukturována do jednoho nebo několika dokumentů. Bez ohledu na zvolenou dohodu je součástí dohody závazek bezúhonnosti a dohoda o monitorování.

Závazek bezúhonnosti se týká souboru závazků jednat v souladu se zákonem, zdržet se jakéhokoli korupčního jednání a zvýšit transparentnost a integritu prostřednictvím proaktivních opatření. Závazky mohou být specifické pro každou ze stran. Nejdůležitější z nich se týkají zadavatele a uchazečů, kteří předloží nabídku.

V závazku se často řeší následující zásady:

- **Zdržet se jakékoli formy úplatkářství.** Veřejní činitelé by neměli přijímat ani vyžadovat žádné nepatřičné výhody, včetně darů. Stejně tak uchazeči nebudou nabízet úplatky ani souhlasit s jejich úhradou.
- **Zdržet se jakýchkoli jiných nezákonných nebo protisoutěžních činností.** Všichni účastníci se zavazují, že se nebudou účastnit žádného systému, který je považován za nezákonný nebo jehož cílem je omezit nebo potlačit hospodářskou soutěž v jejich prospěch. To se týká i všech osob jednajících jménem podepisující osoby.
- **Dodržovat příslušné předpisy.** Signatáři se zavazují dodržovat platné právní předpisy, mimo jiné v oblasti přístupu k informacím, hospodářské soutěže, boje proti podvodům, praní peněz a životního prostředí. Navrhovatelé budou muset při přípravě závazku určit nejvhodnější právní nástroje.
- **Dodržovat kodex chování.** Zadavatel a uchazeči se zaváží k vytvoření kodexu chování, kterým se bude řídit chování všech osob, jež jednají jejich jménem. V případě uchazečů by se mohlo jednat i o subdodavatele.
- **Nahlásit jakékoli korupční jednání.** Všechny strany se zavazují informovat

příslušné orgány o jakémkoli porušení zákona nebo korupčním jednání ze strany fyzické nebo právnické osoby spojené s projektem veřejné zakázky. Tento závazek může zahrnovat vytvoření mechanismu nebo politiky oznamování nebo revizi stávajících mechanismů.

- **Proaktivně zveřejňovat informace.** V závislosti na platném nařízení může závazek zavazovat konkrétní subjekty, aby zpřístupnily určité informace veřejnosti nebo monitorovací organizaci. To by mělo být odůvodněno z hlediska odpovědnosti nebo bezúhonnosti. Společnosti jsou například vyzvány, aby v rámci předložení nabídky zveřejnily svou vlastnickou strukturu a identifikovaly své skutečné vlastníky.
- **Pravdivě vyměňovat informace.** Signatáři se zavazují, že na vyžádání nebo v rámci zadávací dokumentace vždy poskytnou pravdivé a přesné informace, včetně pověření k podání nabídky, subdodavatelů a nabídek.
- **Předcházet střetu zájmů.** Všechny strany, a zejména všichni zúčastnění veřejní činitelé, se zavazují zveřejnit jakýkoli soukromý zájem, který by mohl být vnímán jako střet s veřejným zájmem. V ideálním případě by měl slib zohledňovat konkrétní zájmy, které mají být deklarovány, a nikoli pouze vlastní prohlášení, které uvádí, že nedochází ke střetu zájmů.
- **Zapojit příjemce nebo dotčené komunity.** V závislosti na důležitosti projektu lze uvažovat o zapojení komunit, které s projektem souvisejí. Rozsah tohoto závazku je definován na základě charakteristik projektu a institucionálního prostředí. Může se pohybovat od rozšíření přístupu k informacím až po formální mechanismy účasti, jako jsou konzultace nebo spoluvytváření.

Monitorovací dohoda má definovat konkrétní podmínky a opatření, kterými se bude řídit spolupráce mezi zadavatelem a organizací občanské společnosti, která vede monitorovací mechanismus. Cílem dohody je uvést do praxe některé závazky, které jsou součástí závazku bezúhonnosti. Měla by mimo jiné zahrnovat následující aspekty:

- **Přístup k informacím a schůzkám** se týká ustanovení, která zajišťují plný přístup monitorovací organizace k příslušným dokumentům a údajům a do všech prostor, kde se přijímají a projednávají rozhodnutí, jako jsou pracovní schůzky s jinými orgány. Ustanovení tohoto druhu mohou stanovit konkrétní požadavky na informace.
- **Důvěrné nebo citlivé informace** se týkají opatření, která bude kontrolor dodržovat, aby měl přístup k informacím, které jsou vyhrazené a nejsou veřejně přístupné, jako jsou například dočasné doložky o mlčenlivosti. Tato opatření by se měla omezit na informace, které mohou ovlivnit hospodářskou soutěž a spravedlivé zacházení, včetně finančních odhadů, studií trhu a nabídek.
- **Komunikační kanály** se týkají procesu a prostředků pro výměnu informací a informování obou stran o všech aktualizacích projektu. Ustanovení, která je třeba zahrnout, se liší podle povahy projektu. Mohla by však být stanovena konkrétní kontaktní místa, lhůty a mechanismy pro hlášení a řešení případných nedostatků ve spolupráci.
- **Práce s veřejností** se týká opatření, která bude kontrolor dodržovat při informování veřejnosti a při koordinaci se zadavatelem pro tyto účely. Od kontrolora se očekává, že bude občany průběžně informovat o vývoji projektu a že bude vypracovávat pravidelné zprávy, které budou poskytovat nezávislý popis a hodnocení činností a rozhodnutí v každé fázi zadávacího řízení.
- **Hlášení o korupci** se týká opatření, která bude kontrolor dodržovat při přijímání a vyřizování jakéhokoli oznámení o korupci nebo při informování o jakémkoli případě přijatém prostřednictvím formálních kanálů pro oznamování korupce.
- **Ukončení a odstoupení** se týkají okolností a nedostatků, které by umožnily monitorovacímu subjektu předčasně ukončit svou úlohu a opustit pakt integrity, a procesu informování a projednání tohoto rozhodnutí se zadavatelem a ostatními signatáři paktu integrity. Mezi tyto okolnosti patří odepření přístupu ke kritickým

informacím nebo schůzkám, nereagování na problémy, na které upozornil kontrolor, nebo nereagování na zprávy o korupci.

Dohoda o monitorování musí být veřejná a přístupná všem zúčastněným osobám. Během projektu EU Pakty integrity většina partnerských organizací zveřejnila online dokumenty, které integrují pakt integrity. Mohou poskytnout příklady a návody budoucím realizátorům v EU. Kromě toho organizace Transparency International vypracovala šablony a vzorové dohody, které pomohou všem orgánům nebo organizacím, které mají zájem pokračovat v paktu integrity. Ty jsou k dispozici zdarma na internetových stránkách organizace Transparency International.¹⁴

Jak určit a vybrat vedoucího monitorování

Organizace občanské společnosti, která působí jako kontrolor v rámci paktu integrity, hraje jedinečnou roli. Jedná se o externí třetí stranu, které je umožněn zvýšený přístup k pozorování chování orgánu, který usiluje o zadání veřejné zakázky, a soukromých subjektů, které mají za cíl poskytnout požadované zboží nebo služby, a jejich vzájemných vztahů. Jak je uvedeno v předchozím oddíle, kontrolor bude mít možnost nahlížet do příslušných dokumentů a údajů a vstupovat do prostor (například z důvodu schůzek, návštěv na místě a dalších akcí), kde se prezentují, projednávají a přijímají informace a rozhodnutí o projektu a zakázce.

Organizace, která působí jako kontrolor, nesmí být politicky spřízněnou organizací, podnikatelským nebo mediálním subjektem ani žádným jiným subjektem, který je zaměřen na zisk. Při jejím výběru je třeba zvážit i další aspekty týkající se způsobilosti a nezávislosti. Za tímto účelem je třeba analyzovat mimo jiné její organizační strukturu, složení zaměstnanců, provoz, vnitřní politiku, financování a finanční řízení.

Pokud jde o kapacitu, organizace občanské společnosti, která má vést monitorovací mechanismus, musí být zkušená v následujících oblastech:

- **Technické znalosti v** oblasti veřejných zakázek jsou nezbytné. Organizace by měla mít důkladné znalosti platné právní úpravy a praktické znalosti o problémech a nedostacích v postupech, které se používají při plánování, zadávání a realizaci zakázky.

Přínosem jsou také další odborné znalosti v souvisejících oblastech, jako jsou veřejné finance nebo zapojení občanů.

- Vzhledem k širokému spektru činností spojených s monitorováním jsou vyžadovány dovednosti v oblasti **řízení projektů**. Mnohé z nich se budou překrývat nebo probíhat souběžně, což vyžaduje vedení a koordinaci, aby byla zajištěna soudržnost všech fází. Vzhledem k tomu, že monitorovací činnosti budou financovány, budou navíc zapotřebí zkušenosti a dovednosti v oblasti rozpočtování a finančního řízení.
- Klíčové jsou také dovednosti a odborné znalosti v oblasti **kommunikace a řízení zainteresovaných stran**. Organizace bude úzce a pravidelně spolupracovat s úřady a uchazeči, upozorňovat na případné problémy a sdílet doporučení. V určitých okamžicích bude rovněž spolupracovat s příjemci, médii a veřejností, aby je informovala o vývoji zadávacího řízení a jeho výsledcích.

Pokud jde o nezávislost, je vzhledem k důsledkům této úlohy, povaze monitorovacích úkolů a potřebě posílit důvěru v pakt integrity a samotnou monitorovací organizaci nutné splnit níže popsaná kritéria:

- Organizace má jasnou veřejnou řídicí strukturu, v ideálním případě s jasným oddělením řídicích a správních orgánů (např. správní rady).
- Jména osob, které se účastní řídicích orgánů organizace, jsou veřejně přístupná. Nikdo z nich by neměl být veřejným činitelem v aktivní službě nebo usilovat o zvolení do vládní funkce.
- Řídicí orgány mají zvláštní formalizovaná pravidla pro jmenování, rotaci a znovuzvolení svých členů. Délka funkčního období by měla být omezena, zejména u nejvyšších funkcí (např. předseda nebo prezident).
- Je zaveden soubor zásad popisujících očekávané chování členů, které se vztahují na řídicí orgány a výkonný tým (kodex chování nebo etický kodex), jakož i kanály nebo mechanismy pro oznamování jejich

porušení (zásady oznamování porušení a podávání stížností).

- Organizace shromažďuje a pravidelně aktualizuje informace o zájmech svých členů, zejména členů řídicích orgánů, a zveřejňuje alespoň jejich veřejnou verzi. Mělo by být možné ověřit, že žádný z jejích členů nemá zájem související s monitorovaným projektem zakázky.
- Je stanovena zvláštní politika pro prevenci, identifikaci a řízení možných střetů zájmů s uvedením osoby nebo orgánu odpovědného za její uplatňování.
- V organizaci jsou zavedeny a dobře zveřejněny konkrétní postupy pro oznamování, vyšetřování a řešení případů korupce a podvodů.
- Pravidelně jsou vypracovávány a zveřejňovány zprávy popisující činnost organizace, její programy, projekty, činnosti a výsledky. Měly by prokázat zkušenosti a soustavnost po dobu činnosti organizace.
- Finanční řízení a operace organizace se vyznačují vysokou mírou transparentnosti. To zahrnuje zavedení vhodných finančních kontrol, pravidelné zveřejňování finančních zpráv a používání příslušných účetních standardů. V závislosti na velikosti a kapacitě organizace by měly být k dispozici nezávislé audity.
- Všechny zdroje financování a příjmy jsou zveřejňovány, v ideálním případě s uvedením jména každého dárce, typu příjmu (například institucionální grant, projektový grant nebo smlouva o poskytování služeb) a částky. Pokud dárce požádá o anonymitu, musí být typ a částka veřejně dostupné. V ideálním případě by organizace měla mít různorodé dárce a zdroje příjmů.

Pokud tyto charakteristiky nebo postupy existují, měly by naznačovat značnou míru nezávislosti a poskytovat pevný základ pro objektivní a spravedlivý dohled při monitorování projektů veřejných zakázek. Většinu těchto informací lze pravděpodobně nalézt na internetových stránkách organizace nebo v některých případech na vyžádání. Pokud existují pochybnosti o vhodnosti organizace, lze si vyžádat

stanovisko třetí strany – například jiné skupiny občanské společnosti.

Jak financovat monitorovací mechanismus

Dostupnost finančních zdrojů na pokrytí nákladů na monitorovací činnosti je pro pakt integrity jedinečnou výhodou. Umožňuje především organizaci občanské společnosti, která vede mechanismus dohledu, zapojit specializované odborné znalosti v konkrétních okamžicích nebo událostech v rámci zadávacího řízení a poskytovat podložená doporučení.

Vzhledem k tomu, že cílem období šetření je chránit peníze daňových poplatníků, jsou nejčastějším opakujícím se zdrojem financování veřejné zdroje. V ideálním případě by je měl poskytovat veřejný subjekt, který řídí nebo dohlíží na chování zadavatele, například auditní orgán, ústřední orgán pro zadávání veřejných zakázek nebo ministerstvo financí. Například v novém programovém období EU mohou národní a regionální orgány zahrnout pakty integrity do svých plánů nebo operačních programů a vyčlenit finanční prostředky na monitorovací mechanismus.

V některých případech by bylo možné namítnout, že příjem finančních prostředků přímo od orgánu by mohl narušit úlohu kontrolora. I když jsou tyto obavy relevantní, důraz by měl být kladen na pravidla a podmínky spojené s vyplácením veřejných prostředků přidělených na období šetření. Proto je zásadní, aby byla dohoda předem zveřejněna, aby bylo zřejmé, že poskytuje nezávislost a umožňuje objektivní pozorování a spolupráci.

Instituce financující veřejné investice, jako jsou mnohostranné banky nebo nadnárodní orgány, mohou rovněž pokrýt náklady na monitorovací mechanismus a zvýšit ochranu svých vlastních zdrojů. Tak tomu bylo i v případě projektu EU Pakty integrity, v němž Evropská komise poskytla potřebné zdroje. V některých případech mohou také vyzvat příjemce finančních prostředků, aby zvážili náklady paktu integrity v rámci svých půjček nebo grantových rozpočtů, nebo nabídnout pokrytí určitého procenta.

Další možností je obrátit se na soukromé nadace nebo dárce. V takovém případě bude hlavním úkolem zajistit, aby neexistovaly žádné vazby na společnost nebo investice na trzích spojených s projektem veřejné zakázky nebo na konkrétní politické skupiny v zemi. V tomto případě by k

zajištění nezávislosti a nestrannosti měla přispět plná transparentnost dohody o financování.

Ačkoli to nebylo vyzkoušeno, některé z partnerských organizací projektu EU Pakty integrity diskutovaly o možnosti požádat v budoucnu o skupinové financování. V případě konkrétních veřejných zakázek s hmatatelným dopadem na každodenní život lidí by občané mohli mít zájem věnovat určitou částku. Pokud se organizace vydá touto cestou, bude důležité zvážit konkrétní pravidla, jako je omezení maximální výše daru, povolení příspěvků pouze od fyzických osob, registrace jejich jmen a přijímání pouze elektronických převodů. Kromě toho by organizace mohly požádat soukromé nadace, aby se zavázaly dorovnat finanční prostředky občanů, a dosáhnout tak cíle financování rychleji.

V závislosti na jurisdikci bude mít dohoda o financování nevhodnější právní formu. Bez ohledu na to, odkud finanční prostředky pocházejí, musí být zveřejněny, aby se zvýšila důvěryhodnost paktu integrity a aby byla zajištěna nestrannost a nezávislost kontrolorů na veřejnosti.

2.3 PŘÍPRAVA MONITOROVACÍHO MECHANISMU

Vzhledem k tomu, že je projekt veřejných zakázek a pakt integrity, včetně jeho rozsahu a dostupných zdrojů, jasnější, musí organizace občanské společnosti, která bude provádět monitorování, zvážit, jak organizovat svou nadcházející práci a plynule přejít do své monitorovací úlohy. V této fázi bude muset kontrolor zvážit, jakým způsobem bude provádět dohodu s příslušnými orgány, a předvídat konkrétní informační potřeby a opatření k informování a zapojení občanů. Tyto aspekty společně utvářejí strategii a plány kontrolora při plnění jeho úlohy.

Které informace a údaje budou klíčové?

Informace a údaje jsou nejdůležitějšími vstupy pro monitorovací mechanismus v rámci paktu integrity. Právě na jejich základě bude nezávislý kontrolor porovnávat a přezkoumávat potřeby, plány, odůvodnění a rozhodnutí související se zadávacím řízením. Z tohoto důvodu je nezbytné mít jasnou představu o tom, jaké informace budou vytvářeny a

vyžadovány, v jakém okamžiku budou potřebné a jaké formáty umožní jejich flexibilní opakované použití a analýzu.

Účel nebo využití dostupných informací se bude lišit v závislosti na projektu. Během paktu integrity by však monitor mohl často:

- posuzovat a identifikovat korupční rizika nebo rizika špatného řízení,
- ověřovat zdůvodnění rozhodnutí projektu na základě stanovených cílů a potřeb,
- odhalovat střety zájmů a předcházet zvýhodňování a nepatřičnému ovlivňování,
- identifikovat kartelové dohody, protisoutěžní chování nebo pokusy o podvod ze strany uchazečů,
- sledovat průběh prací, plateb a dodržování ustanovení smlouvy.

Při plánování monitorovacích činností bude vedoucí monitorování muset zmapovat a přezkoumat stav údajů nebo informací o veřejných zakázkách se zaměřením na tři základní aspekty.

1. Dostupnost. Týká se existence informací a ověření, že je vytvořil nebo shromáždil určitý subjekt. Právní předpisy by mohly uvádět nebo nařizovat orgány nebo systémy, které jsou odpovědné za uchování těchto informací.
2. Přístupnost. Týká se způsobu získávání informací a jejich formátu. Informace mohou být například veřejně dostupné zdarma, přes paywall nebo na základě žádosti o přístup k informacím. Mohlo by se jednat o digitální formát, v ideálním případě strojově čitelný a veřejně přístupný, nebo o formát dostupný pouze fyzicky.
3. Kvalita. Týká se způsobu, jakým jsou údaje nebo informace sestaveny a strukturovány, a jejich úplnosti v souladu s účelem a specifikacemi. Ačkoli tento aspekt bude pravděpodobně subjektivnější, vedoucí monitorování by měl předvídat jeho význam a hodnotu pro nadcházející úkoly a analýzy.

Hodnota veřejně přístupných dat pro účely monitorování

Veřejně přístupnými daty se rozumí informace, které jsou k dispozici zdarma a ve formátech, které jsou strojově čitelné a lze je opakovaně použít k jakémukoli účelu. Pokud orgány zpřístupní informace o veřejných zakázkách v těchto formátech, mohou dále posílit potenciál paktů integrity a učinit monitorování flexibilnější a inkluzivnější. Veřejně přístupná data například umožňují rychlejší analýzu a vývoj vizualizací a nástrojů, které příjemcům přibližují projekt veřejné zakázky a orgány. Některé pakty integrity rovněž podpořily větší transparentnost veřejné správy prostřednictvím doplňujících opatření k poskytování a zveřejňování dříve veřejně nepřístupných údajů o zadávání zakázek v otevřeném formátu podle národních nebo globálních standardů, jako je například Standard otevřených údajů týkajících se zadávání veřejných zakázek (OCDS).

Na základě zkušeností z projektu EU Pakty integrity je v následující tabulce uveden referenční seznam údajů, dokumentů a informací, které bude kontrolor pravděpodobně potřebovat v průběhu procesu, aby mohl provést důkladnou analýzu a monitorování. Je uvedena předpokládaná dostupnost těchto zdrojů. Kontrolorům se doporučuje, aby tento seznam přezkoumali a rozšířili. Současně by měli předvídat možné problémy s včasným přístupem k informacím ve správných formátech a zvážit vhodná opatření, mimo jiné tato:

- Připravit návrhy žádostí o přístup k informacím, které by bylo třeba podat v určitém čase.
- Zjistit nedostatky v informacích a zvážit dodatečný sběr dat nebo alternativní zdroje.
- Zjistit nedostatky v používání nebo kvalitě dat a určit odborné znalosti nebo zdroje pro čištění a zlepšení.

Potenciální informační potřeby monitorovacího mechanismu pro pakt integrity

Fáze	Informační jednotka	Předpokládaná dostupnost	
		Údaje si přeji zveřejnit	Vyhrazeno
Plánování	<i>Posouzení potřeb</i>	X	
	<i>Plán projektu</i>	X	
	<i>Studie proveditelnosti</i>		X
	<i>Studie trhu</i>		X
	<i>Záznamy z veřejných slyšení/konzultací</i>	X	
	<i>Rozpočtové údaje</i>		X
Předběžné zadávací řízení	<i>Časový harmonogram postupu</i>		X
	<i>Předběžné technické specifikace</i>		X
	<i>Předběžná kritéria hodnocení</i>		X
	<i>Finanční odhady</i>		X
	<i>Návrh smlouvy</i>		X
	<i>Prohlášení úředníků o zájmech</i>		X
Zadávací řízení	<i>Oznámení o nabídkovém řízení</i>	X	
	<i>Odůvodnění způsobu zadávání zakázek</i>		X
	<i>Technické specifikace</i>	X	
	<i>Kritéria hodnocení</i>	X	
	<i>Žádosti o vysvětlení</i>	X	
	<i>Objasnění</i>	X	
	<i>Změny zadávací dokumentace</i>	X	
	<i>Vyloučení</i>	X	
Zadávání	<i>Nabídky</i>		X
	<i>Totožnost a právní doklady uchazečů</i>		X
	<i>Hodnocení nabídek</i>		X
	<i>Zápis z jednání hodnotící komise</i>		X
	<i>Oznámení o zadání zakázky</i>	X	
	<i>Podepsaná smlouva</i>	X	
	<i>Stížnosti a opravné prostředky</i>		X
Provádění	<i>Zprávy o pokroku</i>	X	
	<i>Návrhy na změnu smlouvy</i>		X
	<i>Změny smlouvy</i>	X	
	<i>Platby (finanční pokrok)</i>	X	
	<i>Stížnosti a spory</i>		X

Některé jednotky informací by mohly být považovány za právně vyhrazené vzhledem k jejich obsahu nebo negativním účinkům, pokud by byly zveřejněny dříve. Přístup k těmto vyhrazeným informacím musí být zajištěn prostřednictvím dohody o monitorování paktu integrity. Lze doplnit zvláštní ustanovení, v nichž se uvede, jaké informace mají být sdíleny s monitorovacím subjektem, přibližný čas nebo okamžik, formát a podmínky pro zachování důvěrnosti. Pokud existuje neochota sdílet informace tohoto druhu, lze za určitých podmínek zvážit doložky nebo dohody o mlčenlivosti. Tyto doložky by měly být dočasné a omezené na konkrétní informace. Kromě toho by měly být orgány vybízeny k tomu, aby aktivně zveřejňovaly co nejvíce zadávací dokumentace, vždy v souladu s platným nařízením. Vedle kvality informací a údajů, která se projevuje v míře podrobnosti a přesnosti, je zásadním atributem spojeným s účinností monitorovacího mechanismu včasnost. Dostupné informace budou málo užitečné, pokud se k nim kontrolor dostane pozdě ve vztahu k fázi zadávacího řízení, v níž jsou relevantní. Nedostatek určitých dokumentů nebo databází omezuje možnosti monitorování. Může také ovlivnit vnímání hodnoty nástroje a důvěru veřejnosti v něj. Preventivní opatření k řešení problémů tohoto druhu jsou:

- V dohodě o monitorování uveďte předpokládanou dobu, kdy bude monitorovacímu subjektu umožněn přístup ke kritickým informacím.
- Zahrnout lhůty a procesní pravidla pro vyžádání a výměnu informací. Například žádosti by měly být zodpovězeny nejpozději do 24 hodin.
- Stanovte konkrétní kontaktní místa s každým orgánem nebo stranou dohody pro vyžádání a výměnu informací.

Pokud některá ze stran v období šetření neposkytne relevantní informace, které má k dispozici, měl by kontrolor zvážit, zda tuto otázku nepředloží přímo stranám. Pokud má kontrolor po diskusi stále problémy s úplným a včasným přístupem k informacím, je odstoupení od paktu integrity vhodnou možností. Toto opatření se však navrhuje až poté, co se potvrdí, že neexistuje žádný důvod pro spolupráci a dodržování dohod o období šetření.

Jak zapojit občany do monitorování

Zapojení občanů je ústředním a trvalým atributem paktu integrity. Informování a zapojení občanů, zejména přímých příjemců, je jednou z nejsilnějších pobídek k dodržování zákona a podpoře spolupráce mezi stranami. Pokud je systematicky začleněn do procesu monitorování, může přispět k posílení důvěry v projekt a práci orgánů.

Jakmile bude k dispozici více jasných informací o monitorovaném projektu veřejné zakázky, budou muset realizátoři – a zejména vedoucí monitorování – předvídat, jakou roli budou občané hrát, a odhadnout zdroje potřebné pro smysluplné zapojení. Úroveň informovanosti, vlastnictví a podpory projektu by měla být podkladem pro výběr projektu a měla by poskytnout prvotní informace o činnostech, kterých by se občané byli ochotni účastnit, a o očekávané úrovni komunikace.

Aby bylo možné účinně plánovat zapojení občanů do paktu integrity, budou muset realizátoři zvážit širokou škálu činností v závislosti na charakteristice a viditelnosti projektu. Základem každého plánu je dostupná, pravidelná a inkluzivní komunikace. Kontrolor musí zvážit způsoby informování občanů v průběhu celého procesu, a to bez zprostředkovatelů. Některé z možností jsou uvedeny níže:

- Speciální internetová stránka nebo mikrostránka, kde jsou často zveřejňovány novinky a aktualizace. Měla by obsahovat všechny relevantní informace o projektu veřejné zakázky a paktu integrity, včetně příslušných smluv a monitorovacích zpráv.
- Vysvětlující materiály k projektu, zadávacímu řízení a paktu integrity. Měly by se řídit zásadami komunikace pro neodborné publikum. Doporučuje se používat multimediální formáty, jako jsou videa nebo infografika.
- Využívání kanálů sociálních médií, které jsou v komunitách oblíbené, ke zveřejňování informací o vývoji projektu a případně k přivzání subjektů k monitorování.

Od tohoto okamžiku mohou realizátoři zvažovat širokou škálu strategií nebo činností pro zapojení občanů, pokud jsou náležitě posouzeny jejich důsledky z hlediska nákladů, znalostí a zdrojů. Tento poslední aspekt je zvláště důležitý ve vztahu k

realizátorům a zejména k cílovým komunitám a jednotlivcům. V průběhu pilotního projektu bylo zjištěno, že občané se častěji zapojují, pokud je jejich příspěvek vnímán jako jasný a smysluplný a jejich zapojení nepředstavuje zátěž, ať už jde o dovednosti, nástroje, peníze nebo čas.

Podrobnější plánování strategií pro zapojení občanů tudíž vyžaduje zvážení mnoha faktorů, které mohou účast buď podpořit, nebo naopak ztížit. Některé z nich jsou uvedeny níže.

- Okamžitost přínosů. Ta se týká toho, jak brzy mají příjemci pocítit hodnotu projektu veřejné zakázky ve svém každodenním životě. Zakázky spojené s veřejnými službami budou pravděpodobně motivovat občany k účasti. Naopak bude obtížnější zapojit občany do monitorovacích činností u projektů, které pro ně mají nepřímý nebo opožděný přínos.
- Viditelnost projektu. Ta se týká úrovně pokrytí a pozornosti, kterou veřejnost projektu věnuje. Často ji lze posoudit podle přítomnosti v médiích nebo jiných ukazatelů. Pokud je viditelnost vysoká, přímí příjemci a občané se s větší pravděpodobností zapojí a věnují své účasti více zdrojů (např. času).
- Technická složitost. Jedná se o úroveň specializace projektu veřejné zakázky. Ty, které jsou mnohem složitější, budou představovat překážku pro smysluplné zapojení, protože účast v nich by vyžadovala určité znalosti nebo dovednosti.
- Vnímání veřejnosti. Týká se postojů, názorů nebo vztahu veřejnosti k projektu, od podpory až po odpor, a pověsti nebo důvěry v úřady.
- Právní rámec. V některých případech nařízení o zadávání veřejných zakázek nebo související nástroje nařizují zapojení příjemců nebo dotčených komunit (mimo jiné například veřejné konzultace a slyšení). Pokud tato ustanovení existují, je pravděpodobnější, že se občané zapojí, a úřady mohou dokonce vymezit zvláštní zdroje na aktivitu tohoto druhu.

Tyto a další faktory bude muset realizátor zohlednit v závislosti na projektu a kontextu, když bude určovat, jak a kdy zapojit občany do monitorování. Cílem realizátora by mělo být zajistit smysluplné

zapojení, které umožní občanům poskytnout relevantní podněty pro monitorování projektu, a zachovat při tom vysokou motivaci a nízké překážky. V průběhu pilotního projektu byly partnery projektu realizovány některé z následujících činností:

- dialogy mezi orgány a příjemci nebo dotčenými komunitami s cílem podpořit výměnu relevantních informací nebo shromáždit zpětnou vazbu či obavy,
- vytvoření bezpečných a spolehlivých platformů či mechanismů pro sdílení obav, stížností nebo hlášení o možných problémech (např. úplatkářství),
- školení zaměřené na zvýšení schopnosti občanů analyzovat zadávací dokumentaci a identifikovat nesrovnalosti a varovné signály v průběhu celého projektu,
- kontroly na místě, při nichž příslušné orgány a dodavatelé prezentují pokrok v provádění projektu.

Aby bylo zajištěno, že plánované činnosti budou provedeny, měly by být rovněž chápány jako součást závazků monitorovací dohody. Kromě toho by měly být zohledněny v odhadech rozsahu a rozpočtu paktu integrity. V některých případech by mohly vyžadovat, aby monitorovací tým zařadil specializované nebo vyhrazené pracovníky, kteří by zajistili jejich odpovídající provádění a následnou kontrolu.

Interní přezkum pilotního projektu zjistil, že monitorovací partneři, kteří mají vyčleněné zaměstnance pro činnosti spojené se zapojením občanů, dosahují v této oblasti lepších výsledků než ti, kteří se o tento úkol dělí s pracovníky, kteří mají na starosti jiné oblasti, jako je koordinace projektů nebo monitorovací činnosti. Tento aspekt by měl být zohledněn při sestavování týmu paktu integrity. Měl by být najat jeden nebo více externích odborníků nebo by měl realizátor spolupracovat s jinou organizací, která má příslušné zkušenosti.

V neposlední řadě je třeba zohlednit blízkost a znalost dotčených komunit. Pokud by tento aspekt nebyl odpovídajícím způsobem řešen, mohly by se objevit obavy ohledně legitimacy vedoucího monitorování. Proto by měla být co nejdříve navázána komunikace s příslušnými skupinami občanů nebo vedoucími představiteli, aby byly vysvětleny cíle, rozsah a omezení paktu integrity.

Jak sestavit spolehlivý řídicí a monitorovací tým

V souladu se zásadami a cíli paktu integrity by se jeho vedení mělo řídit osvědčenými postupy a usilovat o transparentnost a profesionalitu. Skupina občanské společnosti, která povede monitorovací mechanismus, bude muset zvážit různé aspekty, od projektového a finančního řízení až po koordinaci a vedení záznamů. Vybraná organizace proto musí mít předchozí zkušenost s realizací podobných nebo souvisejících projektů, mít základní administrativní strukturu a posoudit alespoň následující aspekty svých kapacit:

- Získávání odborných znalostí a lidských zdrojů. Týká schopnosti určit a dát dohromady tým, který bude vykonávat monitorovací mandát. Kromě znalostí a dovedností, které se týkají technických aspektů projektu veřejné zakázky, budou zapotřebí různé druhy znalostí a dovedností.
- Řízení projektu. Jedná se o soubor postupů a dovedností pro koordinaci mnoha úkolů v souladu s harmonogramem a plány a o řízení vztahů s jednotlivci a subjekty, které se na paktu integrity podílejí.
- Sestavování rozpočtu. Jedná se o soubor dovedností a odborných znalostí v oblasti řízení dostupných zdrojů a jejich organizování tak, aby splňovaly očekávání, a to uspořádaným a metodickým způsobem.

Je třeba sestavit odpovídající tým, jehož složení se bude lišit v závislosti na rozsahu a složitosti monitorovaného projektu veřejné zakázky. Odborné znalosti potřebné k úspěšnému zavedení paktu integrity však budou pravděpodobně zahrnovat alespoň následující body:

- Odborné znalosti v oblasti veřejných zakázek. Profily tohoto druhu by měly být obeznámeny se zásadami, postupy a předpisy, kterými se řídí zadávací řízení. Pomáhají vedoucímu monitorování orientovat se v základních institucionálních a právních aspektech paktu integrity. Jejich úkolem je zkoumat návrhy zadávací dokumentace, posuzovat předložené nabídky a celkově dohlížet na přísné dodržování zákona při zadávání zakázek.

- Technické znalosti. Profily tohoto druhu jsou závislé na projektu veřejné zakázky. Přezkoumají aspekty týkající se jeho návrhu, specifikací a nákladů a analyzují, zda jsou v souladu s uvedenými potřebami, vědeckými poznatky, postupy a tržními podmínkami. Jsou rozhodující pro posouzení, zda se projekt řídí veřejným zájmem a technickými kritérii, a nikoli politickými nebo osobními preferencemi.
- Politika a propagace. Jedná se o zaměstnance, kteří se v úzké spolupráci s technickými odborníky zaměřují na zjišťování nedostatků v politikách, předpisech a postupech, jimiž se orgány a společnosti řídí v rámci sledovaného zadávacího řízení. Posoudí, nakolik je postup v souladu se zásadami a cíli stanovenými zákonem, a předpoví možnosti reformy.
- Komunikace. Jedná se o zaměstnance, kteří se zaměřují na přípravu vhodných materiálů pro šíření zjištění a výsledků monitorovacího procesu různým skupinám, zejména veřejnosti, prostřednictvím různých kanálů. Zaměří se také na řízení vztahů s médii a novináři, a to v návaznosti na zadávací řízení, trh nebo úřad.
- Vedení na vysoké úrovni. Jedná se o vedoucí pracovníky s příslušnými zkušenostmi, kteří řídí vztahy monitorovací organizace se zúčastněnými stranami v oblasti paktu integrity, zejména se zadavateli. Kromě toho jsou zodpovědní za koordinaci práce týmu, sledování jeho zjištění, výkonnosti a dopadu a za to, že strategie monitorování splňuje očekávané cíle.
- Řízení. Jedná se o zaměstnance odpovědné za každodenní provoz paktu integrity, včetně agendy, financí a lidských zdrojů. Jejich úkolem je zajistit, aby byly úkoly plněny v souladu s potřebami paktu integrity a podle předpokládaných plánů, případně aby byly plány upraveny tak, aby odpovídaly potřebám.

Organizace občanské společnosti často nemá k dispozici všechny potřebné odborné znalosti a dovednosti. Pokud jsou zjištěny kapacitní

nedostatky, může monitorovací organizace posílit tým tím, že v určitých okamžicích nebo fázích zadávacího řízení spolupracuje s externími konzultanty, jako jsou právní poradci nebo odborníci na konkrétní témata. Vzhledem k nejistotě ohledně objemu práce, která bude od těchto konzultantů vyžadována, by měli být najímání prostřednictvím rámcových smluv, které stanoví rozsah minimálního a maximálního počtu hodin nebo dnů a dohodnutou sazbu. To by mohlo umožnit rychlou reakci v případě změn nebo nepředvídaného vývoje ve sledovaných projektech. Druhou možností je spojit se s jinou organizací občanské společnosti, která má doplňující dovednosti nebo odborné znalosti.

Pokud jde o dovednosti v oblasti projektového řízení, musí být prioritou sledování a přesná evidence vývoje projektu veřejné zakázky a monitorování rozpočtu a činností. Kromě dokumentace všech interakcí nebo setkání s úřady a uchazeči je třeba klást velký důraz na analýzu, zjištění a doporučení. V průběhu pilotního projektu vedly partnerské organizace deníky, kroniky a databáze, v nichž dokumentovaly problémy, nesrovnalosti a doporučení, která sdílely s úřady. Tyto záznamy musí být aktuální po celou dobu trvání paktu integrity a měly by být aktualizovány alespoň na konci každé fáze zadávání veřejných zakázek, neboť budou sloužit jako podklad pro monitorovací zprávy, které budou k dispozici veřejnosti.

Pokud jde o sestavování rozpočtu, většinu nákladů na pakt integrity (v případě pilotního projektu EU Pakty integrity přibližně 90 %) pravděpodobně tvoří lidské zdroje. Je však třeba vzít v úvahu i další položky, jako např.:

- cestování, zejména pokud je sledovaný projekt spojen s fyzickým prostorem a jsou nutné návštěvy místa realizace,
- logistika spojená s činnostmi, jako je pořádání akcí a školení,
- komunikace, mimo jiné včetně přípravy, zveřejňování a propagace zpráv, vedení kampaní nebo správy platformy sociálních médií.

Neočekávaný vývoj nebo zpoždění, které kontrolor nemůže ovlivnit, mohou mít za následek značné výkyvy v činnosti a nákladech v průběhu smluvního období. Kontrolor by měl pečlivě zvážit, jak tyto výkyvy zvládnout, a naplánovat činnosti podporující monitorování, které lze provést nezávisle na časovém rámci projektu.

V rámci projektu EU Pakty integrity se odhaduje, že náklady na zavedení paktu integrity se pohybovaly v rozmezí od 70 000 do 250 000 EUR, bez zahrnutí programových aktivit na komunikaci a podporu celkového dopadu pilotního projektu. Průměrná hodnota 18 projektů sledovaných v rámci projektu EU Pakty integrity činila 12,3 milionu EUR, přičemž hodnota se pohybovala od 130 000 EUR do 250 milionů EUR. Tyto náklady pokrývají monitorování všech fází zadávání veřejných zakázek, od předběžného zadávání až po realizaci služeb. Odhady jsou v souladu s tím, co bylo zjištěno u paktů integrity v jiných kontextech a v dostupné literatuře.

PRŮVODCE 3: ZAJIŠTĚNÍ ÚČINNÉHO MONITOROVÁNÍ

Jakmile jsou položeny základy paktu integrity a jsou splněny všechny podmínky, nezávislá organizace občanské společnosti, která se na něm podílí, bude mít prostřednictvím své monitorovací činnosti katalytickou úlohu. Pokud bude pracovat přesně a precizně, její pozorování, zjištění a doporučení podpoří spolupráci mezi zúčastněnými stranami při plnění závazků v rámci paktu integrity. Mohla by také zlepšit výsledky sledovaného projektu zadávání veřejných zakázek a zvýšit transparentnost a důvěru veřejnosti. Následující oddíl obsahuje pokyny pro klíčové milníky a rozhodovací body, které mají pomoci skupinám občanské společnosti plnit jejich úlohu, aby byly dodrženy zásady řádné správy věcí veřejných a aby byl proces v průběhu celého cyklu zadávání veřejných zakázek bez nepatřičného vlivu.

Cyklus zadávání veřejných zakázek

Plánování:	úkolem veřejného zadavatele je shromáždit relevantní informace pro návrh zadávacího řízení a uspokojení zjištěné potřeby.
Předběžné zadávací řízení:	veřejný zadavatel vypracuje specifikace, kritéria a příslušnou dokumentaci, které budou návodem pro zadání zakázky a její realizaci.
Zadávací řízení:	veřejný zadavatel obdrží nabídky od subjektů, které mají zájem o přidělení zakázky a poskytnutí požadovaného zboží nebo služeb.
Zadávání:	příslušný orgán přezkoumá obdržené návrhy, vybere subjekt, který poskytne požadované zboží a služby, a formalizuje dohodu.
Provádění:	zakázka je splněna a požadované zboží nebo služby jsou dodány subjektem, kterému byla zakázka zadána.

3.1 PLÁNOVÁNÍ

Úvod

Ve fázi plánování veřejné zakázky zadavatel posuzuje své potřeby, určuje předmět zakázky (zboží, stavební práce nebo služby, které mají být pořízeny), analyzuje trh, aby zjistil, zda může dodat to, co je potřeba, provádí nebo zadává studie ekonomické, sociální nebo environmentální proveditelnosti a konzultuje předpokládané příjemce nebo dotčené komunity. V této fázi je obecným úkolem kontrolora ověřit, zda je proces komplexní, transparentní, otevřený veřejné diskusi a bez nepatřičných vlivů.

Kontroloři musí nejprve získat přístup k podkladové dokumentaci projektu, včetně posouzení potřeb a studií proveditelnosti, zpráv o analýze trhu a konzultací s příjemci a dotčenými komunitami, a tuto dokumentaci prověřit. Při kontrole těchto dokumentů musí kontrolori ověřit, zda jsou všechna učiněná rozhodnutí dostatečně odůvodněna a zda v nich nejsou kritické informační nedostatky, které by mohly zvýšit riziko chybné nabídky nebo zakázky. Pokud jsou takové nedostatky zjištěny, musí kontrolori projednat s veřejným zadavatelem nápravná opatření nebo doplňkové činnosti.

Kontroloři by si měli být vědomi toho, že tato fáze často není přesně vymezena (například diskuse o

velkých infrastrukturních projektech mohou trvat měsíce nebo roky) a některé kroky se mohou překrývat s činnostmi předběžného zadávacího řízení. Zapojení kontrolorů a jejich spolupráce s veřejným zadavatelem může záviset také na tom, zda již existuje dohoda o paktu integrity, či nikoli. Vzhledem ke značnému riziku chyb a nepatřičného ovlivnění v této fázi by měli kontrolori na stránkách¹⁵ zaujmout ve své činnosti flexibilní přístup a nečekat se zahájením své práce až na podpis dohody o paktu integrity.

Kontroloři musí zvážit opatření pro řešení politických tlaků. Doporučení týkající se nápravných opatření nebo doplňkových činností mohou způsobit zpoždění nebo vyvolat napětí s veřejným zadavatelem a kontrolori by měli být připraveni předložit rozumné technické argumenty na jejich podporu. Kontrolori musí rovněž přijmout opatření ke zmírnění střetu zájmů a zabránění nepatřičnému ovlivňování tím, že prověří prohlášení o zájmech a majetku veřejných činitelů a osob s rozhodovací pravomocí, které se podílejí na projektu zadávání veřejných zakázek.

V této fázi procesu by se kontrolori měli připravit na veřejné oznámení paktu integrity. Očekává se, že tento důležitý krok přiláká zájem veřejnosti a může zahrnovat určité komunikační výzvy. Kontrolori budou muset určit cílové publikum z řad médií, občanské společnosti a dalších zúčastněných skupin a předvídat jejich potřebu získat základní informace o paktu integrity. Pro usnadnění tohoto úkolu by měli kontrolori zřídit speciální internetové stránky paktu integrity s podrobnými informacemi o projektu, novinkami a aktualizacemi, přístupem k

příslušným dokumentům a kanály nebo mechanismy pro občany, aby mohli hlásit nesrovnalosti.

Získání přístupu ke stávající dokumentaci

V prvním kroku své činnosti musí kontrolori usilovat o přístup ke všem důležitým podkladům o projektu zadávání zakázek, aby pochopili jeho důvody a zajistili, že je v souladu s veřejným zájmem. Tyto podklady by měly obsahovat alespoň informace o cílech a záměrech projektu a jejich souladu s vládními politikami a strategiemi, posouzení potřeb a vymezení předmětu zakázky (konkrétní zboží, stavební práce nebo služby, které mají být pořízeny), studie proveditelnosti, analýzu trhu a konzultace s předpokládanými příjemci nebo dotčenými komunitami.¹⁶

Kontrolori by měli připravit kontrolní seznam dokumentů a určit ty, které jsou již veřejně dostupné, a ty, které je třeba vyžádat od veřejného zadavatele. Pro usnadnění tohoto procesu by mohli zaslat příslušnému veřejnému zadavateli dotazník a požádat jej o poskytnutí přehledu všech kroků, které byly dosud podniknuty při plánování veřejné zakázky, spolu se související dokumentací a pokyny, jak se k ní dostat. To kontrolorům umožní ověřit komplexnost procesu, identifikovat potenciální doplňkové činnosti a posoudit úroveň zveřejňování informací o něm.

V některých situacích (nejspíše pokud ještě není uzavřena dohoda o paktu integrity) může veřejný zadavatel odmítnout sdílet určité informace s kontrolory, protože se domnívá, že tím porušuje pravidla důvěrnosti. V takových případech by měli kontrolori důkladně prověřit příslušné právní předpisy, aby si ujasnili, zda má veřejný zadavatel právo informace z těchto důvodů neposkytnout, a ověřit, zda je možné získat dokumenty v redigované podobě.¹⁷ V prvním případě by mohli požádat o podepsání *ad hoc* dohody o mlčenlivosti nebo navrhnout použití technologií pro šifrovanou výměnu a ukládání informací, aby se ujistili, že informace nebudou zveřejněny.

Profil projektu, posouzení potřeb a studie proveditelnosti

Dokumentace týkající se profilu projektu obvykle obsahuje informace o cílech a záměrech projektu, posouzení potřeb, předmětu zakázky, plánovaných

činnostech a odhadovaném rozpočtu.¹⁸ Kontrolori by měli ověřit, zda jsou tyto informace v souladu s vládními politikami a investičními plány a s celkovým rozpočtem přiděleným veřejnému zadavateli. Zjevné nesrovnalosti mohou být signálem pro korupci nebo střet zájmů. V případě zjištění by měl kontrolor požádat veřejného zadavatele o dodatečná vysvětlení a případně o odůvodnění. Může dokonce upozornit dozorové orgány na svá podezření.

Kontrolori, nejlépe s podporou technických odborníků, by měli ověřit, zda předmět zakázky odpovídajícím způsobem odpovídá zjištěným potřebám. Kontrolor by měl chápat, že potřebou není zboží, stavební práce nebo služby, které mají být pořízeny (například tramvajová trať), ale spíše funkce, která chybí k dosažení konkrétního cíle (například zlepšení mobility ve čtvrti).¹⁹ Kontrolori by proto měli zkontrolovat, zda veřejný zadavatel řádně posoudil jiné možnosti řešení potřeby, a v případě, že tak neučinil, požádat o jasné zdůvodnění.

V případě infrastrukturních staveb nebo veřejných investic vysoké hodnoty by měli kontrolori přezkoumat kvalitu případných ekonomických, sociálních a environmentálních studií proveditelnosti. Měli by zkoumat očekávané dopady, náklady, přínosy a rizika projektu.²⁰ Vzhledem k tomu, že tyto studie jsou často zadávány nezávislým externím odborníkům nebo specializovaným poradenským firmám, budou muset kontrolori ověřit, zda tito aktéři nemají žádné vazby na veřejného zadavatele, zda byli vybráni v ideálním případě v otevřeném, spravedlivém a transparentním řízení a zda jsou konečné výstupy k dispozici veřejnosti ke kontrole.

Analýza trhu

Mezi plánovacími dokumenty je analýza trhu důležitou informací, kterou je třeba prověřit. Veřejný zadavatel ji provádí, aby získal znalosti o dostupných řešeních pro uspokojení určených potřeb, poznal relevantní trh a lépe definoval předmět a předpokládanou hodnotu zakázky.²¹ Pokud není analýza trhu provedena správně (nebo vůbec), může to vést k nedostatečné nebo nevhodné zadávací dokumentaci. To zase zvyšuje riziko, že žádný hospodářský subjekt nebude mít zájem předložit nabídku nebo nebude schopen zakázku splnit.

Veřejný zadavatel analyzuje trh především podle jedné nebo více z těchto metod:

- přezkum předchozích zadávacích řízení na podobné zboží, stavební práce nebo služby,
- průzkum trhu (dokumentární) za účelem identifikace aktivních hospodářských subjektů a pochopení typu a stupně konkurence na relevantním trhu a cenové politiky,
- tržní konzultace s cílem shromáždit údaje přímo od potenciálních uchazečů o široké škále aspektů, jako jsou náklady, specifikace, výrobní kapacita, čas, alternativy a další relevantní podmínky²².

Kontroloři by měli ověřit celkovou komplexnost procesu analýzy trhu a kvalitu vypracované dokumentace.²³ Analýzy trhu provedené pouze jednou z výše uvedených metod mohou naznačovat nedostatečné plánování. Pokud tomu tak je, měli by se kontroloři snažit zjistit, zda má veřejný zadavatel pro tento postup platné odůvodnění (například omezené interní kapacity nebo opakované zadávání zakázek). Pokud to rozpočet veřejného zadavatele umožňuje a náklady nejsou nepřiměřené, měl by kontrolor navrhnout doplňující opatření, jako je další výzkum nebo podpora externích odborníků, například nezávislých podnikových analytiků nebo poradenských firem.

Kontroloři musí ověřit, zda tržní konzultace dodržují základní zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Měly by zkontrolovat, zda veřejný zadavatel nevyloučil možné hospodářské subjekty zjištěné v průzkumu trhu a zda veškeré informace, které byly společnosti sděleny v rámci konzultace, byly zpřístupněny ostatním zúčastněným společnostem. Pokud veřejný zadavatel tato opatření nepřijme, mohou kontroloři navrhnout nápravná opatření nebo dokonce takové jednání oznámit orgánu pro hospodářskou soutěž, pokud porušuje příslušné předpisy.

Zapojení příjemců a dotčených komunit

Při plánování veřejných zakázek je zásadní řádně zohlednit názory a obavy očekávaných příjemců a dotčených komunit, aby se předešlo problémům v pozdějších fázích. Není neobvyklé, že projekty infrastruktury nebo projekty poskytující služby přímo občanům jsou zpomaleny nebo přerušeny kvůli protestům komunit. Důvodem protestů může být negativní dopad projektu na životní prostředí nebo kvalitu života v určitých lokalitách. V zájmu

řešení tohoto problému by měli kontroloři vyzvat veřejného zadavatele, aby v souladu se svým mandátem oslovil občany co nejdříve v průběhu procesu.

Pokud se pakt integrity zahájí v době, kdy probíhá fáze plánování, mají kontroloři možnost zlepšit proces tím, že posoudí přiměřenost potenciálních iniciativ plánovaných veřejným zadavatelem, jako jsou veřejné konzultace, setkání s více zúčastněnými stranami a slyšení. Mohou poskytovat rady pro zlepšení plánování nebo se dokonce aktivně podílet na organizaci. I v případě paktů integrity, které začínají po ukončení fáze plánování, by měli kontroloři vyhodnocovat kvalitu činností zapojení komunity a v případě, že je považují za nedostatečné, upozornit na možná rizika nebo doporučit další.

Pro podporu zapojení občanů do procesu plánování mohou kontroloři vyzvat veřejného zadavatele, aby vytvořil (nebo vylepšil, pokud již existuje) speciální internetovou stránku projektu, na které budou zveřejňovány novinky, aktualizace a oznámení o nadcházejících příležitostech k veřejným konzultacím. Takový kanál by také mohl fungovat jako jedinečný přístupový bod k dokumentaci související s projektem, jako nástroj pro rychlé vyžádání dalších informací podle ustanovení nařízení o právu na informace a jako prostor pro občany, kde mohou předkládat své připomínky a návrhy, vyjadřovat své obavy a oznamovat nesrovnalosti.

Předcházení nepatřičnému vlivu a střetu zájmů (část 1)

V některých případech mají úředníci zapojení do projektu zadávání veřejných zakázek nebo ti, kteří mají pravomoc jej ovlivnit, finanční, ekonomické nebo jiné osobní zájmy, které by mohly ohrozit jejich nestrannost nebo nezávislost. Kontroloři musí přijmout opatření k identifikaci a řešení takových situací a zabránit nepatřičnému ovlivňování procesu.

Za tímto účelem by se měli kontroloři snažit získat úplný přístup k prohlášením o zájmech a majetku všech veřejných činitelů spojených s projektem veřejné zakázky a zaznamenat všechny relevantní informace, které by mohly vést ke zjištění střetu zájmů. Mohou například prověřovat vlastnictví podílů v obchodních společnostech veřejnými činiteli a v některých případech i jejich rodinnými příslušníky. V případě zjištění střetu zájmů by měli kontroloři projednat s vedoucím veřejného

zadavatele opatření k zabránění nepatřičnému ovlivňování a případně upozornit orgány dohledu.

Pro další úroveň bezpečnosti by mohli kontroloři vyzvat veřejného zadavatele, aby po každém, kdo se podílí na výběru, hodnocení nebo zadání zakázky, vyžadoval podepsání prohlášení o neexistenci střetu zájmů. To by mělo zahrnovat úplnou definici střetu zájmů v souladu s ustanoveními směrnice EU o zadávání veřejných zakázek a finančního nařízení EU, prohlášení potvrzující, že úředník není ve střetu zájmů, a prohlášení, že střet zájmů oznámí, jakmile nastane.²⁴ Ačkoli střet zájmů může zůstat skrytý, podepsané prohlášení usnadní přijetí disciplinárních opatření, pokud se objeví nebo je zjištěn později.

Prohlášení o zájmech a majetku vládních úředníků v EU

Systémy prohlášení o zájmech a majetku, které ukládají veřejným činitelům pravidelně předkládat informace o svých soukromých zájmech, příjmech, aktivech a závazcích, mohou hrát ústřední roli při podpoře transparentnosti, odpovědnosti a integrity ve veřejném sektoru. Působí také jako základní článek širšího protikorupčního řetězce. V kontextu paktu integrity jsou pro kontrolory zásadním nástrojem pro identifikaci a řešení případných střetů zájmů veřejných činitelů zapojených do zadávání veřejných zakázek a pro předcházení nepatřičnému ovlivňování. Existují tři hlavní typy systémů prohlášení:

systémy zaměřené na odhalování střetu zájmů, které obvykle vyžadují mimo jiné zveřejnění funkcí zastávaných mimo funkci (například v obchodních společnostech, organizacích občanské společnosti a profesních orgánech) a zdrojů příjmů

systémy zaměřené na odhalování nezákonného obohacování, jejichž cílem je sledovat majetkové poměry veřejných činitelů v průběhu času a které obvykle vyžadují zveřejnění informací o movitém a nemovitém majetku, příjmech, zásobách, cenných papírech a závazcích

hybridní systémy, které kombinují prvky obou výše uvedených typů²⁵

Vládní politiky, administrativní kapacity a systémy přiznávání zájmů a majetku se v jednotlivých zemích EU značně liší v závislosti na vnitrostátním kontextu a korupčních rizicích. Kontroloři se proto musí seznámit s příslušnými vnitrostátními předpisy a zjistit, kteří veřejní činitelé musí prohlášení podávat, jaký typ a rozsah informací je třeba shromažďovat,

jaký je přístup veřejnosti k těmto informacím, která agentura je pověřena správou systému atd.²⁶ Pokud takové předpisy neexistují, může kontrolor zvážit možnost požádat o prohlášení *ad hoc* jako krajní opatření.

Komunikace a zapojení veřejnosti: oznámení paktu integrity

Jakmile je vše připraveno k podpisu paktu integrity, měli by kontroloři podniknout kroky k předvídání komunikačních potřeb zúčastněných stran a vytvořit vhodné kanály (např. internetové stránky, sociální média a informační bulletiny) k jejich řešení s ohledem na dostupné nástroje a zdroje. V této fázi se jedno z hlavních rozhodnutí týkajících se komunikace týká veřejného oznámení paktu integrity. Jedná se o důležitý krok, který pravděpodobně vyvolá značný zájem veřejnosti a komunikační problémy, zejména pokud se pakt integrity uplatňuje na politicky sporné projekty.

Média, organizace občanské společnosti a další zúčastněné strany musí být o paktu integrity informovány v dostatečném předstihu před jeho oficiálním oznámením. Tím se zmírní riziko nedorozumění ze strany médií při informování o tématu a pomůže k nalezení potenciálních spojenců. K identifikaci novinářů píšících o tématech souvisejících s projektem zadávání veřejných zakázek a organizace občanské společnosti nebo sdružení s odbornými znalostmi v příslušné oblasti by mohli kontroloři prověřit specializované časopisy, časopisy zaměřené na podnikání a hlavní zpravodajská média. Kromě toho by kontroloři mohli vyhledat investigativní novináře, kteří by mohli poskytnout podporu při odhalování možné korupce ve sledovaných veřejných zakázkách.

Kontroloři by měli sestavit databázi s kontaktními údaji, aby měli přehled o všech relevantních aktérech. Poté by se měli zaměřit na vytvoření komunikační linky s identifikovanými zúčastněnými stranami, například prostřednictvím cílených zpráv, tiskových zpráv, zpravodajů a setkání. Sdělení a komunikační materiály by měly být přizpůsobeny různým zúčastněným stranám a měly by poskytovat co nejvíce vysvětlení o paktu integrity, jeho účelu a možnostech zapojení do procesu.

Aby se zmírnila rizika spojená se závislostí na zprostředkovatelích při komunikaci o paktu integrity, musí mít monitorující subjekty v době jeho vyhlášení zřízenou zvláštní internetovou stránku nebo mikrostránku s příslušnými informacemi o projektu.

Stránka by měla obsahovat minimálně popis paktu integrity a vysvětlení jeho účelu, informace o cílech a činnostech projektu, prostor pro pravidelné aktualizace a příslušné dokumenty. V ideálním případě by měly být zahrnuty uživatelsky přívětivé funkce, jako jsou interaktivní časové osy, sekce nejčastějších dotazů a komunikační/reportážní kanály (viz rámeček níže).

Další možností, jak zajistit větší dosah a informovanost zúčastněných stran o podpisu paktu integrity, je uspořádat veřejnou akci s mediálními pokrytím nebo tiskovou konferencí. Tímto způsobem mohou kontrolori oslovit více subjektů najednou a zvýšit šanci, že se pakt integrity dostane do veřejné diskuse. Organizace takové akce může být spojena s komunikačními problémy, jako jsou špatně informované názory nebo tvrzení. Avšak ty by neměly představovat problém, pokud kontrolor předem připravil jasné komplexní materiály o paktu integrity.

Internetové stránky nebo stránky partnerů projektu EU Pakty integrity

V rámci projektu EU Pakty integrity zřídilo všech patnáct partnerů z jedenácti zemí online kanály pro komunikaci o paktu integrity a svých monitorovacích aktivitách. Devět partnerů vytvořilo speciální internetové stránky, dva partneři vytvořili mikrostránku v rámci svých internetových stránek a čtyři partneři aktivovali na svých internetových stránkách zvláštní sekci. Struktura a styl stránek se lišily, ale měly některé společné rysy:

– oddíl vysvětlující, co znamená pakt integrity, včetně jeho podepsaných dohod

– popis projektu veřejné zakázky a souvisejících zadávacích řízení

– kanály pro zapojení občanů do procesu

– prostor pro novinky a aktualizace týkající se paktu integrity a sledovaného projektu, včetně monitorovacích zpráv

Internetové stránky některých partnerů měly užitečné doplňkové funkce, jako jsou interaktivní časové osy ukazující milníky paktu integrity a kanály pro podávání zpráv, které občanům umožňovaly upozornit na nesrovnalosti nebo vyjádřit obavy ohledně projektu.

Úplný seznam internetových adres naleznete v poznámkách pod čarou.²⁷

3.2 PŘEDBĚŽNÉ ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

Úvod

Ve fázi před zahájením zadávacího řízení připravuje veřejný zadavatel zadávací dokumentaci a zahájení zadávacího řízení. Definuje strukturu zakázky a strukturu výběrového řízení, vybírá metodu zadávání veřejných zakázek, vypracovává časový harmonogram realizace celého procesu, provádí finanční odhady hodnoty zakázky, vypracovává technické specifikace a hodnotící kritéria a mimo jiné připravuje návrh smlouvy, která má být podepsána s vítězným uchazečem. Jedná se o klíčovou fázi, která bude určovat, jak bude probíhat zbytek zadávacího řízení.

V této fázi má kontrolor tři úkoly:

- Ověřit, zda je obsah zadávací dokumentace konzistentní, zda tvoří soudržný (a realistický) celek a zda je v souladu s výsledky fáze plánování.
- Ověřit, zda metody, které veřejný zadavatel používá při rozhodování o struktuře nabídek a zadávacích řízeních, odhadování hodnoty zakázky a vypracovávání dalších dokumentů, odpovídají příslušným vnitrostátním právním předpisům a směrnicím EU o zadávání veřejných zakázek.
- Ověřit, zda technické specifikace a další zadávací dokumentace nejsou upraveny tak, aby zvýhodňovaly některé uchazeče, a zda jsou v souladu se závěry analýzy trhu.

Významnou roli při tvorbě kvalitní zadávací dokumentace mohou sehrát kontrolori a nezávislí techničtí odborníci. K tomu je však nezbytné správné načasování přístupu k návrhům dokumentace a jejich přezkoumání. Kontrolori by v ideálním případě měli mít přístup k dokumentům v době, kdy je veřejný zadavatel připravuje, a měli by mít dostatek času na jejich přezkoumání s odborníky, poskytnutí doporučení a zajištění jejich řádného zvážení před

tím, než veřejný zadavatel přijme konečné rozhodnutí. Ve smlouvě o paktu integrity by mělo být uvedeno načasování, aby se předešlo neshodám.

Kontroloři musí navázat dobré vztahy s veřejným zadavatelem a usilovat o jeho spolupráci, aby se mohli od samého počátku zapojit do diskusí o zadávací dokumentaci. Pro usnadnění tohoto úkolu by se kontroloři měli seznámit s pracovními postupy veřejného zadavatele (například úředníci veřejného zadavatele mohou před úpravou dokumentů potřebovat souhlas svých nadřízených, což může trvat delší dobu) a ujistit se, že načasování monitorovacích činností je co nejbližší internímu harmonogramu veřejného zadavatele, aby se předešlo možným konfliktům.

V některých případech, jako jsou rozsáhlé infrastrukturní práce, může být zadávací dokumentace velmi rozsáhlá a obtížně ověřitelná. Předpokladem dobré práce kontrolorů je nábor vhodných odborníků, důležité je však také hledání podpory veřejných orgánů. Orgány dohledu nad zadáváním veřejných zakázek a regulátoři hospodářské soutěže mohou poskytnout další záruky, zda je příprava zadávací dokumentace a její obsah v souladu s příslušnými právními předpisy.

Souběžně s těmito počátečními fázemi zadávání veřejných zakázek, které se v mnoha případech mohou překrývat s fází plánování, musí kontroloři začít připravovat své monitorovací zprávy. Jejich prostřednictvím informují o průběhu projektu zadávání veřejných zakázek, vyzývají k nápravným opatřením v případě zjištěných nesrovnalostí a poskytují návrhy na překonání zjištěných problémů. Následující oddíly o monitorovacích zprávách obsahují přehled jejich klíčových prvků a doporučení týkající se načasování jejich přípravy a zveřejnění.

Strategie zadávání zakázek

Stanovení strategie zadávání zakázek obecně znamená definování struktury výběrového řízení a výběr metody zadávání zakázek. Oba tyto kritické aspekty mají vliv na hospodářskou soutěž a hospodárnost veřejné zakázky. Kontroloři musí ověřit, zda jsou rozhodnutí o strategii v souladu s tržními podmínkami a zda metodika a logické zdůvodnění veřejného zadavatele odpovídají pokynům a standardům stanoveným ve vnitrostátních předpisech a předpisech EU.

Veřejný zadavatel musí definovat strukturu výběrového řízení v souladu s charakteristikami a

předmětem veřejné zakázky a rozhodnout, zda bude mít pouze jednu zakázku, nebo ji rozdělí na části s nižší hodnotou. Kontroloři musí tato rozhodnutí ověřovat podle obecné zásady, že každá zakázka nebo část musí tvořit funkční celek.²⁸ Kontroloři musí kriticky zhodnotit dopad jednotlivých částí na účinnost a efektivitu projektu zadávání veřejných zakázek a jeho cílů.²⁹

Výběr metody zadávání veřejných zakázek by měl být zaměřen na maximalizaci veřejné hodnoty a dosažení cílů projektu a zároveň na podporu hospodářské soutěže mezi potenciálními uchazeči. Směrnice EU o zadávání veřejných zakázek stanoví pět hlavních postupů (otevřené řízení, užší řízení, soutěžní řízení s vyjednáváním, soutěžní dialog a přímé zadání) a kritéria a konkrétní situace, podle nichž by měly být vybrány.³⁰

Volba způsobu zadávání veřejných zakázek není jednoduchá. Při tomto postupu musí veřejný zadavatel zvážit celou řadu faktorů, jako je administrativní kapacita, interní lhůty, konkurence na příslušném trhu, potenciální dopady provozních úkolů na administrativní zátěž, konkurence, riziko stížností a zpoždění a další aspekty. Kontroloři by měli ověřit, zda zvolený postup dává smysl vzhledem ke zjištěným charakteristikám trhu a zda je metodika použitá veřejným zadavatelem v souladu s vnitrostátními pokyny a pokyny EU.³¹

Časový harmonogram

Po rozhodnutí o strategii zadávání zakázek musí veřejný zadavatel stanovit časový harmonogram celého procesu, včetně lhůt pro podání nabídek, zadání zakázky a provedení stavebních prací nebo dodání dodávek a služeb. Kontroloři by měli tomuto rozhodnutí věnovat zvláštní pozornost. Nerealistické nebo nepřiměřeně zmanipulované harmonogramy mohou vést ke zpoždění a chybám v dalších fázích zadávacího řízení. Pokud se jedná o součást většího projektu financovaného EU, který zahrnuje další zakázky, může to mít negativní důsledky a vést ke ztrátě finančních prostředků EU.

Kontroloři musí zkontrolovat, zda lhůta pro podání nabídek odpovídá minimu stanovenému ve vnitrostátních právních předpisech a ve směrnici EU o zadávání veřejných zakázek. Případné výjimky nesmí být zneužívány k nevhodnému zkrácení procesu. Nepřiměřeně krátké lhůty pro přípravu nabídek porušují zásadu spravedlivého zacházení a mohou omezit počet a kvalitu nabídek. Mohou být také spojeny s korupcí, například když se manipuluje

s časovým harmonogramem, aby se zkrátil časový rámec, ale předem se to oznámí pouze jednomu uchazeči výměnou za úplatek nebo neoprávněnou výhodu.

Kontroloři musí zkontrolovat, zda časový rámec stanovený pro realizaci zakázky odráží skutečné tržní podmínky, zda zohledňuje očekávané výrobní lhůty pro zboží (včetně logistiky, dodávek a hodnocení kvality) nebo lhůty pro provedení stavebních prací a služeb, které se mohou u jednotlivých hospodářských subjektů rovněž lišit. V zájmu dalšího zvýšení účinnosti a odpovědnosti by měli kontroloři ověřit, zda veřejný zadavatel určil rizika zpoždění a plány na jejich zmírnění, přičemž by měl, pokud možno, zohlednit zkušenosti získané z podobných zadávacích řízení.

Aby se podpořila odpovědnost a zvýšily šance na úspěšnou realizaci, měli by kontroloři vyzvat veřejného zadavatele, aby vypracoval systém zaznamenávání klíčových odpovědností a rozhodnutí v průběhu realizace, doplnil časový plán o podrobné milníky, které pomohou sledovat pokrok, a tyto informace zpřístupnil veřejnosti. To bude pro příslušné orgány podnětem k vypracování realistického časového plánu a jeho dodržování a pomůže jim vyladit systém monitorovacích záznamů.

Hodnota veřejné zakázky rozpočet a finanční odhady

Hodnota zakázky se vztahuje k maximálnímu rozpočtu, který mají hospodářské subjekty k dispozici. Obvykle zahrnuje odhady celkových odměn dodavatelů a jejich zaměstnanců a další provozní náklady, jako jsou náklady na materiál, dopravu a logistiku.³² S podporou technických odborníků, jako jsou finanční analytici, pojistní matematici nebo účetní odborníci, musí kontroloři ověřit, zda jsou odhady skutečně založeny na aktuálních tržních informacích a zkušenostech z podobných zakázek, případně včetně zakázek v jiných zemích EU.

Kontroloři by si měli být vědomi složitosti, které se mohou vyskytnout při odhadu rozpočtu, jako je potenciální volatilita cen nebo problémy související s nedostatečnou nabídkou pracovních sil. Aby bylo zajištěno, že veřejný zadavatel v tomto procesu udělal maximum a nezneužil nejasností k neoprávněné manipulaci s rozpočtem, měli by si kontroloři vyžádat dokumentaci, která jasně popisuje zdroj a metody použité pro odhad, a ověřit

jeho úplnost. Absence nebo nedostatečnost takové dokumentace zvyšuje pravděpodobnost předražení nebo neúspěchu a může být signálem pro korupci.

Kontroloři by si měli být vědomi rizika, že se veřejný zadavatel zapojí do rozdělování zakázek, což znamená praxi rozdělování zakázek, které by za normálních okolností měly tvořit jeden celek, na několik zakázek nižší hodnoty, aby se vyhnul uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek a požadavků na zveřejňování. Jak je uvedeno ve směrnici EU o zadávání veřejných zakázek, tato praxe je v celé EU zakázána.³³ Pokud mají kontroloři podezření, že se tak děje, měli by požádat veřejného zadavatele o jasné zdůvodnění rozdělení zakázky určitým způsobem. Pokud odůvodnění není uspokojivé, musí kontroloři informovat příslušný orgán dohledu.

Technické specifikace a kritéria hodnocení

Technické specifikace a kritéria hodnocení poskytují podrobné informace o rozsahu a vlastnostech zboží, prací nebo služeb požadovaných od hospodářských subjektů a o vlastnostech subjektů, které je budou poskytovat. Jedná se pravděpodobně o nejkritičtější prvky balíčku zadávací dokumentace, neboť mají přímý dopad na výsledek veřejné zakázky, a tedy na rozhodnutí o přidělení veřejných zdrojů. Jsou vystaveny vysokému riziku manipulace a nepatřičného ovlivňování ze strany bezohledných subjektů.

Při kontrole technických specifikací je hlavním úkolem kontrolorů ověřit, zda nejsou přizpůsobeny tak, aby zvýhodňovaly určité firmy nebo subjekty, a zda neuvádějí bezdůvodně konkrétní značky. V tomto postupu by se měly spolehnout na podporu příslušných technických a obchodních odborníků. Kontroloři by měli zajistit, aby specifikace odpovídaly výsledkům průzkumu trhu. Pokud stále přetrvávají nejasnosti ohledně technických detailů, mohou doporučit, aby veřejný zadavatel provedl další konzultace s hospodářskými subjekty.

Kontroloři musí zkontrolovat, zda veřejný zadavatel stanovil vhodná, pozorovatelná, měřitelná a objektivní kritéria hodnocení. Tento krok v procesu zadávání veřejných zakázek je náchylný k chybám nebo manipulaci za účelem korupce. Evropská komise uvádí tři typy kritérií, která odpovídají jednotlivým krokům výběrového řízení a různým cílům.³⁴

- **Důvody pro vyloučení** jsou situace, v nichž musí být hospodářský subjekt ze zadávacího řízení vyloučen. Kontroloři musí ověřit, zda důvody zahrnují porušení zákona v minulosti, korupci, střet zájmů a uplatňování nepatřičného vlivu.
- **Kritéria pro výběr** určují vhodnost uchazečů pro provedení veřejné zakázky. Kontroloři musí ověřit, zda kritéria nezvýhodňují vybrané firmy a zda je metodika jasná, transparentní a veřejně dostupná v dokumentech.
- **Kritéria pro zadání zakázky** určují, který uchazeč vypracoval nejvýhodnější nabídku a kterému by měla být zakázka přidělena. Kontroloři musí ověřit, zda je v kritériích výslovně uveden použitý přístup (např. nejnižší cena, nejnižší náklady a nejlepší poměr ceny a kvality) a zda je v dokumentu popsán systém bodování.

V některých případech, například u bezprecedentních zakázek s technicky složitým předmětem, by se měli kontroloři obrátit na orgány dohledu nad zadáváním veřejných zakázek nebo orgány pro hospodářskou soutěž, které mohou pomoci ověřit, zda je formát dokumentace v souladu s příslušnými předpisy a neporušuje pravidla hospodářské soutěže. Před zapojením těchto subjektů musí kontroloři provést vlastní kontroly a mít jasné zdůvodnění žádosti o formální přezkum. Bezúčelné žádosti o zásah by mohly vést k plýtvání časem a penězi příslušných orgánů a orgánů dohledu a k negativní publicitě pro kontrolora.

Návrh smlouvy

Návrh smlouvy je podrobný právní dokument, který potenciálním dodavatelům poskytuje informace o podmínkách realizace veřejné zakázky. Podle Evropské komise by dobře vypracované smlouvy měly obsahovat minimálně ustanovení o platných předpisech, odpovědnosti stran, předmětu, ceně, zpoždění, nesprávném jednání (včetně korupce), odpovědnosti, mechanismech řešení sporů, ustanovení o revizi, právech duševního vlastnictví, době trvání smlouvy a povinnosti mlčenlivosti.³⁵

Kontroloři by měli nejprve ověřit úplnost smlouvy. Aby se předešlo možnému vynechání podstatných prvků, mohou kontroloři ověřit, zda již existují standardizované vzory smluv (obvykle je vydává

právní oddělení veřejného zadavatele nebo vnitrostátní orgán pro zadávání veřejných zakázek), a doporučit veřejnému zadavateli, aby je použil. Při kontrole obsahu a znění návrhu by měli kontroloři věnovat zvláštní pozornost následujícím aspektům:

- Smlouva by měla obsahovat přesný popis zboží, služeb nebo stavebních prací a stanovit, která strana přebírá odpovědnost a rizika.
- Smlouva by měla obsahovat jasná, přesná a jednoznačná ustanovení o přezkumu jejich ustanovení, včetně rozsahu a povahy možných změn a konkrétních podmínek, za nichž mohou být uplatněny.
- Smlouva by měla pokrývat mnoho proměnných a scénářů realizace a definovat mechanismy pro řešení nepředvídaných aspektů nebo sporů. Aby byla zajištěna životaschopnost těchto mechanismů, mohli by kontroloři doporučit, aby veřejný zadavatel provedl simulaci.
- Doba trvání smlouvy – období od podpisu smlouvy do převzetí konečného produktu nebo výstupů – by měla být realistická a v souladu s časovým plánem projektu.

Komunikace a zapojení veřejnosti: monitorovací zprávy (část 1)

Psaní a zveřejňování monitorovacích zpráv je pro úspěch projektu paktu integrity zásadní. Představují jeden z hlavních výstupů monitorování a jsou nezbytné pro informování veřejnosti o průběhu a dokončení monitorovacích činností. Poskytují také prostředky, kterými mohou kontroloři upozornit na potenciální problémy, nesrovnalosti a špatné postupy v zadávacím řízení, přidat podněty k nápravným opatřením a prosazovat změny ve vládních politikách a postupech, které by tyto problémy řešily.

Konkrétní strukturu monitorovacích zpráv lze přizpůsobit potřebám a charakteristikám projektu, všechny by však měly být založeny na objektivní analýze podložené spolehlivými důkazy na podporu uváděných tvrzení. Měly by obsahovat alespoň následující prvky (viz vzor monitorovací zprávy v příloze této zprávy):

- shrnutí vývoje projektu v příslušné fázi

- klíčové monitorovací činnosti a související pozorování, které je třeba uvést na začátku každé zprávy, aby je čtenáři mohli snáze sledovat a pochopit,
- shrnutí doporučení poskytnutých veřejnému zadavateli a informací, které od něj byly požadovány, spolu se stanoviskem kontrolorů k jejich splnění,
- jakékoli podezření na nesrovnalost nebo zjištěnou nesrovnalost, včetně korupčního nebo kartelového jednání ze strany veřejného zadavatele, uchazečů a dalších subjektů zapojených do zadávacího řízení, s popisem souvislostí.

Kontroloři by měli připravovat zprávy v průběhu své monitorovací práce a shrmažďovat stanoviska veřejného zadavatele a uchazečů o případných nesrovnalostech nebo výzvách. Informování veřejného zadavatele a uchazečů o tom, jak bude o problémech informováno, pokud nebudou řešeny, je pobídkou k nápravným opatřením. Četnost zveřejňování závisí na charakteristice projektu a rozsahu monitorovacích činností. Obecně se však kontrolorům doporučuje zveřejňovat podrobné zprávy, jakmile je příslušná fáze zadávacího řízení dokončena. Další podrobnosti o přípravě a zveřejnění zprávy jsou uvedeny v následujícím oddíle.

3.3 ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

Úvod

Ve fázi zadávacího řízení veřejný zadavatel zveřejňuje a šíří nabídku. Poté mají zájemci stanovenou lhůtu na přípravu a předložení svého návrhu a na to, aby požádali veřejného zadavatele o vysvětlení. Kontroloři se musí ujistit, že veřejný zadavatel vynakládá maximální úsilí při zveřejňování nabídkového řízení a poskytuje plný a neomezený přístup k balíčku dokumentů. Kontroloři musí ověřit, zda jsou dodatečná vysvětlení poskytována všem uchazečům stejně, a přezkoumat přiměřenost, správné fungování a spolehlivost kanálů pro podávání nabídek.

Z hlediska komunikace a zapojení veřejnosti je hlavním úkolem kontrolorů kontrolovat, zda je zahájení výběrového řízení účinné a šíření informací

dostatečné, aby se zvýšila šance na uspokojivou účast v zadávacím řízení. To zahrnuje podporu příslušných orgánů při plánování činností prostřednictvím sdílení příslušných kontaktů, podporu organizace veřejného zahájení výběrového řízení, vytvoření pohotovostních plánů pro případ nedostatečné účasti a prosazování cílených informačních schůzek s uchazeči a dotčenými komunitami s cílem řešit konkrétní obavy související s projektem.

Zveřejnění a šíření nabídek

Zveřejnění nabídky spočívá ve zveřejnění zadávacího řízení, aby se jej mohly zúčastnit a předložit své nabídky všechny zainteresované hospodářské subjekty. Kontroloři by měli zajistit, aby veřejný zadavatel dodržoval požadavky na zveřejňování veřejných zakázek stanovené vnitrostátními právními předpisy a směrnicemi EU a aby poskytoval jasné pokyny, které uchazečům zabrání v chybách. Přístup k zadávací dokumentaci musí být neomezený a nabídkové řízení musí být mezi účastníky trhu dostatečně rozšířeno.

Kontroloři by měli ověřit, zda jsou všechny základní dokumenty řádně připraveny a zveřejněny veřejným zadavatelem, včetně oznámení o zakázce, které obsahuje druh zakázky, zadávací řízení, pokyny a lhůtu pro podání nabídek, a technické specifikace, kritéria hodnocení a návrh smlouvy.³⁶ Kontroloři by měli zajistit, aby oznámení o zakázkách, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje prahové hodnoty stanovené směrnicí EU o zadávání veřejných zakázek, byla zveřejněna v otevřeném věstníku Evropské unie³⁷ a aby obsahovala všechna příslušná datová pole.

Dále by měli kontroloři ověřit, zda veřejný zadavatel poskytuje neomezený přístup ke všem relevantním dokumentům. V EU je běžnou praxí a v některých zemích je to nařízeno zákonem, že všechny dokumenty jsou bezplatně k dispozici na internetových stránkách veřejného zadavatele nebo na platformě pro elektronické zadávání veřejných zakázek.³⁸ V souladu s politikou jednotného trhu EU se očekává, že alespoň oznámení o zakázce bude v angličtině, aby se podpořila přeshraniční hospodářská soutěž.³⁹ Pokud dokumentaci nelze zveřejnit elektronicky, měli by kontroloři ověřit, zda veřejný zadavatel sdělí fyzické místo, postup a časy přístupu.

Kontroloři musí zkontrolovat, zda veřejný zadavatel skutečně usiluje o co největší propagaci výběrového

řízení, zejména pokud výsledky analýzy trhu ukázaly, že v dané oblasti působí málo hospodářských subjektů. Kontroloři by měli stanovit očekávání ohledně účasti ve výběrovém řízení. Pokud se očekávání nenaplní, měly by být připraveny vyzvat veřejného zadavatele k provedení doplňkových reklamních aktivit, jako je veřejné zahájení zadávacího řízení a zveřejnění nabídky v celostátních novinách a specializovaných časopisech.

Vysvětlení a změny nabídek

Po vyhlášení výběrového řízení mohou uchazeči požádat o vysvětlení zadávací dokumentace. Kontroloři se musí snažit získat přístup ke všem podaným žádostem o vysvětlení a ověřit, zda veřejný zadavatel poskytuje odpovědi všem uchazečům, nejen těm, kteří podali žádost. Pokud se tak nestane, měli by kontroloři vyzvat k nápravě nebo upozornit orgán pro hospodářskou soutěž. Partnerství pro otevřené zadávání zakázek doporučuje, aby všechny otázky a odpovědi byly zveřejněny, ale bez zveřejnění jmen těch, kteří otázky položili.⁴⁰

V některých případech mohou připomínky uchazečů nebo žádosti o vysvětlení vést veřejného zadavatele k úpravě zadávací dokumentace. Kontroloři by měli ověřit, zda jsou všechny změny zdokumentovány, odůvodněny, zveřejněny a aktivně šířeny. Pokud změny znamenají pro uchazeče dodatečnou zátěž při úpravě jejich návrhů, měla by být lhůta pro podání nabídek odpovídajícím způsobem prodloužena. Návrhy na prodloužení lhůty, které přicházejí od kontrolorů, by měly být podloženy pádnými technickými argumenty, aby mohly čelit případnému odporu ze strany příslušných orgánů.

Podání nabídky

Před zahájením lhůty pro podávání nabídek musí kontroloři ověřit, že veřejný zadavatel má zavedeny kanály, protokoly nebo systémy pro příjem nabídek a dokumentace a že tyto kanály a systémy fungují odpovídajícím způsobem. Kontroloři by měli zkontrolovat, zda veřejný zadavatel zavedl opatření k zajištění bezpečnosti a důvěrnosti obdržených nabídek, jako je bezpečné fyzické uložení nebo technické funkce, které v případě elektronického podávání nabídek brání jejich otevření před stanoveným datem.

Kontroloři by měli ověřit, zda veřejný zadavatel uplatňuje osvědčené postupy při zajišťování toho,

aby všechny nabídky byly v souladu s pokyny uvedenými ve zveřejněném oznámení o zakázce, včetně balení souborů, struktury a počtu kopií. Riziko chyb při odesílání lze zmírnit poskytnutím jasných a podrobných pokynů. U všech případů, které se přesto vyskytnou, by měli kontroloři ověřit, zda veřejný zadavatel reaguje na nevyhovující nabídky včasným zamítnutím, které obsahuje vysvětlení, a zda všechna taková rozhodnutí řádně zaznamenává.

Komunikace a zapojení veřejnosti: oslovení veřejnosti při vyhlášení výběrového řízení

Kontroloři musí být dobře připraveni na oslovení veřejnosti při zahájení výběrového řízení, neboť tento důležitý krok má přímé důsledky pro účast ve výběrovém řízení a veřejnou kontrolu. Jejich práce zahrnuje podporu veřejného zadavatele při plánování zveřejnění, vypracování plánů dodatečných reklamních aktivit, pokud účast uchazečů nebude uspokojivá, a upozorňování médií, dotčených obcí a veřejnosti na tuto akci.

Kontroloři musí být připraveni rychle oslovit potenciální uchazeče, novináře a dotčené komunity. V této fázi by měli mít vytvořen seznam kontaktů na příslušné zúčastněné strany, které budou o sledované veřejné zakázce informovat, včetně podnikatelských sdružení, celostátních novin, odborných časopisů a aktivních organizací občanské společnosti. Seznam by měl být sdílen s veřejným zadavatelem, aby se podpořilo komplexní plánování zadávání veřejných zakázek, včetně pohotovostních plánů pro případ neuspokojivé účasti.

Kontroloři mohou případně v zájmu zvýšení účasti vyzvat veřejného zadavatele, aby uspořádal veřejné zahájení výběrového řízení. To může příslušným orgánům pomoci lépe informovat o pokynech a požadavcích na účast a řešit dotazy nebo obavy médií a občanů. Vytváří příležitost k poskytnutí dalších podrobností o úloze a fungování paktu integrity. Aby se podpořilo širší šíření informací, mohli by kontroloři vyhledávat příslušné nadcházející veřejné akce, jako jsou podnikatelská fóra nebo konference o zadávání veřejných zakázek, a doporučit, aby na nich veřejný zadavatel projekt představil.

Příslušný orgán by mohl uspořádat doplňující schůzky s potenciálními uchazeči a dotčenými komunitami. Ve srovnání s veřejnou akcí nabízejí

více příležitostí k hlubším a upřímným diskusím mezi aktéry o problémech, které ovlivňují projekt, nebo o technických detailech. Kontroloři mohou využít těchto příležitostí k vysvětlení, jak pakt integrity funguje ve fázi zadávacího řízení, a poskytnout pokyny pro hlášení nesrovnalostí. Takové zapojení může být rozhodující u velkých investičních projektů, které jsou předmětem intenzivní veřejné diskuse.

3.4 ZADÁVÁNÍ

Úvod

Ve fázi zadání zakázky orgán vybraný k provedení hodnocení (často známý jako „hodnotící komise“) přezkoumá a analyzuje nabídky, vybere vítěze veřejné zakázky (nebo za výjimečných okolností prohlásí nabídku za neplatnou) a oznámí zadání zakázky. Poté, pokud nejsou podány žádné stížnosti nebo odvolání, přistoupí k formálnímu uzavření smlouvy s vítězným uchazečem a před podpisem si vyžádá další důkazy o splnění požadavků a projednání podrobností smlouvy. Kontroloři se musí ujistit, že tento proces je objektivní a že změny smlouvy nemění její základní prvky.

Vzhledem k tomu, že se jedná o fázi, kdy je zakázka přidělena konkrétnímu hospodářskému subjektu, jedná se o jednu z nejzranitelnějších fází z hlediska korupce, zvyhodňování a nepatřičného ovlivňování. Kontroloři musí ověřit, zda je složení hodnotící komise v souladu s předpisy. Aby toho dosáhli, musí provést značnou vyšetřovací práci. Musí informace o uchazečích porovnat s veřejnými soubory dat a informacemi, aby se ujistily, že nemají žádné vazby na veřejného zadavatele nebo výbor, a musí návrhy prověřit, aby zjistily možné znaky kartelových dohod a protisoutěžního chování.

Aby mohli kontroloři účinně plnit svou úlohu, potřebují včasný a neomezený přístup k návrhům nabídek. Měli by být plně zapojeni do práce hodnotícího výboru jako nezávislí kontroloři. Ačkoli konkrétní ustanovení v dohodě o paktu integrity mohou tuto akci zaručit, v některých případech mohou existovat právní překážky, které tomu brání. Předpokládá se, že kontroloři si toho budou při zřizování paktu integrity vědomi a budou mít alternativní plány pro monitorování procesu jinými prostředky.

Předcházení nepatřičnému vlivu a střetu zájmů (část 2)

Po předložení nabídek se mohou kontroloři zaměřit na odhalení případného střetu zájmů a zabránění nepatřičnému ovlivnění hodnocení hodnotící komise a zadání veřejné zakázky. V prvním kroku musí kontroloři ověřit, zda je složení výboru přiměřené a v souladu s příslušnými vnitrostátními předpisy. Vzhledem k tomu, že tato nařízení někdy umožňují účast externích subjektů, jako jsou techničtí odborníci a poradci, musí kontroloři kontrolovat, zda jejich původ, úloha nebo hlasovací pravomoci neohrožují nestrannost přijímaných rozhodnutí.

V této fázi by měli kontroloři zkontrolovat prohlášení o zájmech a majetku všech veřejných činitelů a subjektů zapojených do zadávacího řízení, včetně těch, kteří zasedají v hodnotící komisi, pokud byla vytvořena dříve, a všech dalších osob s rozhodovacími pravomocemi v souvislosti s projektem. Nyní by měly zaměřit svou pozornost na informace o zúčastněných uchazečích a prověřit příslušné zdroje informací, aby zjistily případné nezveřejněné vazby mezi nimi a veřejnými činiteli.

Prvním, základním zdrojem informací (pokud je veřejný zadavatel ve sledovaném řízení využívá) je Jednotný evropský dokument pro veřejné zakázky – formulář čestného prohlášení, který předkládají uchazeči a v němž uvádějí informace prokazující, že se mohou veřejné zakázky účastnit, včetně absence střetu zájmů.⁴¹ Ještě důležitější je, aby kontroloři důkladně zkontrolovali příslušné veřejné datové soubory, včetně:

- rejstříky společností a skutečných vlastníků, které lze použít k přezkoumání informací o vlastních a ředitelích nabízející společnosti, vlastnické struktuře, ekonomickém postavení a potenciálních varovných signálech (viz rámeček níže),
- databáze o financích a seznamech členů politických stran, které lze využít k prozkoumání politických vazeb mezi představiteli společností podávajících nabídky, veřejnými činiteli a dalšími subjekty zapojenými do zadávání zakázek,
- registry lobbistů, které lze použít ke kontrole případných pokusů uchazečů nebo jimi najatých lobbistů ovlivnit rozhodování například setkáním s politiky a úředníky veřejného zadavatele.

Tyto soubory dat často nejsou dostupné, rychle přístupné nebo snadno prozkoumatelné. Kontroloři by si měli dostupnost ověřit s dostatečným předstihem, aby se předešlo zpomalení jejich práce ve fázi zadávání zakázky. Měli by určit informace, pro které by měli podat oficiální žádost o právo na informace. Kontroloři by také mohli zvážit spolupráci s investigativními novináři, jejichž odborné znalosti mohou usnadnit proces ověřování a zvýšit šance na odhalení nezveřejněných vazeb.

Transparentnost skutečných majitelů v EU a zadávání veřejných zakázek

Informace o skutečném vlastnictví se týkají identifikace fyzických osob, které v konečném důsledku vlastní nebo ovládají právnickou osobu. Obsahují minimálně jméno, datum narození, státní příslušnost, bydliště a způsoby, jakými je vykonáváno vlastnictví nebo kontrola (včetně akcií a hlasovacích práv). Tyto informace jsou nezbytné pro předcházení korupci při zadávání veřejných zakázek. Lze je použít k ověření případných podílů nebo vlastnických vazeb veřejných činitelů (nebo jejich příbuzných) ve společnostech na trzích spojených s veřejným zadávacím řízením. Za podezřelé by mohly být považovány také společnosti podávající nabídky nebo skuteční vlastníci se sídlem v daňových rájích.

Směrnice EU 2018/843 (známá také jako pátá směrnice pro boj proti praní peněz)⁴² pověřila členské státy, aby tyto informace shromažďovaly a zveřejňovaly prostřednictvím specializovaných registrů do ledna 2020. Směrnice však ponechává na tvůrcích národních politik, aby definovali požadavky na přístupnost těchto informací a jejich formát. Nedávná zpráva organizace Transparency International ukazuje, že to v mnoha členských státech vedlo k vážným problémům s dostupností a kvalitou údajů, jako jsou například platební brány, přísné požadavky na identifikaci a údaje ve formátu, který nelze snadno použít pro analýzu (například naskenované PDF).⁴³

Kontroloři by se měli seznámit s příslušnými předpisy o skutečném vlastnictví ve své zemi a naplánovat protipatření k překonání překážek v dostupnosti, například využitím fondů na ochranu duševního vlastnictví k nákupu informací nebo najmutím pracovníků pro zpracování údajů nebo analytiků, kteří budou zpracovávat složité formáty a kontrolovat vazby mezi jednotlivci a subjekty.

Identifikace a řešení chování narušujícího hospodářskou soutěž

Vedle kontroly střetu zájmů musí kontroloři podniknout kroky ke zjištění jakýchkoli náznaků možného protisoutěžního chování v podobě tajných nabídek nebo předkládání podezřelých informací, jako je nadměrné podhodnocování nákladů a cen. Na počátku procesu by měli kontroloři prozkoumat případy podobných zadávacích řízení v minulosti nebo na relevantních trzích a všimnout si zúčastněných společností a použitých technik. Jakmile získají přístup k nabídkám, měli by je nezávisle prověřit a zkontrolovat, zda se v nich neobjevují varovné signály.

Ke kartelovým dohodám mezi uchazeči o veřejnou zakázku dochází tehdy, když se uchazeči o zakázku domluví, aby vyloučili konkurenci a mohli zvýšit ceny nakupovaného zboží a služeb a zvýšit tak své zisky. Jedná se o nezákonnou praxi, která může být vyšetřována a sankcionována podle zákonů o hospodářské soutěži.⁴⁴ OECD popsala charakteristiky a varovné signály hlavních technik kartelového podávání nabídek (doplňkové podávání nabídek, potlačení nabídek, rotace nabídek a rozdělení trhu).⁴⁵ Pokud kontroloři zjistí nebo mají podezření, že k těmto praktikám dochází, měli by na to neprodleně upozornit hodnotící komisi a orgán pro hospodářskou soutěž.

Žádost o formální šetření podezření na tajnou dohodu ze strany orgánu pro hospodářskou soutěž je účinným způsobem, jak mohou kontroloři přispět k čistotě zadávacího řízení. Avšak vzhledem k tomu, že taková šetření mohou znamenat pozastavení řízení nebo vyvolání konfliktů s veřejným zadavatelem, musí být podezření kontrolorů odůvodněná a podložena dostatečnými důkazy, aby nedocházelo k plýtvání časem a zdroji. Aby se snížilo riziko, že k tomu dojde, měl by monitorovací tým hledat příležitosti ke školení o odhalování kartelového chování před nebo během provádění paktu integrity a diskutovat o možných příznacích, jakmile si jich všimne.

Dalším velmi častým typem protisoutěžního chování je snížení nabídkové ceny s cílem získat výhodu oproti konkurentům s nadějí, že ji ve fázi vyjednávání o smlouvě opět zvýší.⁴⁶ Toto riziko se zmírní, pokud veřejný zadavatel zahrne jasná ustanovení o rozsahu možných změn. Neobvykle nízké nabídky by však vždy měly vyvolat pochybnosti. Monitorovací organizace by měla zkontrolovat, zda veřejný zadavatel postupuje v

návaznosti na tuto skutečnost, a požádat uchazeče o objasnění důvodů nízkých nabídek.

Hodnocení nabídek

Během hodnocení nabídek je hlavním úkolem kontrolorů aktivně ověřovat, zda hodnotící komise dodržuje to, co bylo uvedeno v zadávací dokumentaci, v souladu s pravidly a metodami stanovenými vnitrostátními předpisy a předpisy EU. Tato pravidla se vztahují na často třístupňový proces vyloučení nevhodných uchazečů, výběru kvalifikovaných uchazečů a zadání zakázky nejlepšímu uchazeči podle předem stanovené metodiky hodnocení.

Kontroloři by měli nejprve prověřit, zda hodnotící komise nepřehlédla nějaké podmínky pro vyloučení, a to mimo jiné proaktivním přezkoumáním informací nebo důkazů o korupčním chování nebo porušování zákonů v minulosti. Poté musí kontrolori s pomocí odborníků na veřejné zakázky zajistit, aby bodové hodnocení bylo objektivní a konzistentní mezi různými hodnotiteli a aby bylo provedeno pouze na základě informací obsažených v nabídkách.

Pokud to příslušné předpisy umožňují, může hodnotící komise požádat uchazeče o vysvětlení jejich nabídky. Riziko, že se tak stane, často pramení z nejasných pokynů a lze je snížit kontrolou dokumentace ve fázi před zadáním zakázky. Pokud se stejná chyba týká všech nabídek, musí kontrolori ověřit, zda veřejný zadavatel dodržuje zásadu spravedlivého zacházení, zda rovnoměrně žádá všechny uchazeče o opravu a zda jejich odpovědi písemně zaznamenává.

Posuzování nabídek může zahrnovat online i offline komunikaci mezi členy výboru, aby mohli společně analyzovat a projednat jednotlivé návrhy a dospět ke společným rozhodnutím. Kontrolori musí být do celého procesu zapojeni co nejdříve a musí jim být umožněn plný přístup k řízení, například prostřednictvím režimu „pouze pro čtení“ k platformám pro elektronické zadávání veřejných zakázek, které úředníci používají. Dohoda o paktu integrity by měla tento aspekt náležitě řešit, avšak kontrolori musí být připraveni použít alternativní opatření, pokud jim právní překážky brání v účasti na procesu hodnocení.

Vyhlášení zakázky, stížnosti a odvolání

Jakmile hodnotící výbor rozhodne o zadání zakázky, musí veřejný zadavatel oznámit výsledek všem uchazečům. Musí poskytnout podrobné informace o rozhodnutí o udělení grantu, včetně bodového hodnocení a konečného pořadí v souladu s hodnotícími kritérii. Kontrolori by měli ověřit, zda veřejný zadavatel poskytuje uchazečům a široké veřejnosti dostatečné informace tím, že zveřejní dokumentaci o výsledcích hodnocení a poskytne uchazečům, kteří prohráli, dostatečně srozumitelné odůvodnění, aby mohli výsledkům porozumět.

Poté, co veřejný zadavatel oznámí výsledky, musí před uzavřením smlouvy s vítězem uplynout odkladná lhůta, která obvykle trvá deset pracovních dnů.⁴⁷ To umožňuje neúspěšným uchazečům, kteří by nemuseli být spokojeni s výsledky, podat odvolání k napadení rozhodnutí, požádat o pozastavení výběrového řízení nebo podat žalobu k soudu, aby napravil výsledek. V takových případech musí kontrolori ověřit, zda veřejný zadavatel vyřizuje tyto stížnosti objektivně a nestranně a zda v případě potřeby poskytuje další informace. Kontrolori by také mohli zvážit vyjádření svého názoru.

Příprava, podpis a zveřejnění smlouvy

Po skončení období pozastavení nebo v jeho průběhu připraví veřejný zadavatel smlouvu s vítězným uchazečem. Ve většině případů bude uchazeč vyzván k předložení dodatečné dokumentace a důkazů, aby se ujistil, že splňuje kritéria pro výběr a zadání zakázky a že všechna tvrzení uvedená v nabídce jsou pravdivá. Kontrolori by měli ověřit, zda veřejný zadavatel dobrovolně či nedobrovolně nepřehlídí důležité důkazy, které by mohly vyvolat pochybnosti o kvalitě návrhu.

V této fázi není neobvyklé, že veřejný zadavatel vyjednává a upravuje s vítězným uchazečem některé detaily smlouvy, včetně očekávaných výsledků, časového rámce pro realizaci a dalších aspektů. Kontrolori musí tato jednání pečlivě sledovat a zajistit, aby nevedla k podstatným změnám v některé z podstatných složek zakázky, jako je cena, předmět, doba realizace nebo platební podmínky, protože by to mohlo vyžadovat zrušení celého řízení. Musí ověřit, zda nedošlo k podstatným změnám práv a povinností stran.

Podle nařízení EU musí veřejný zadavatel do 30 dnů od podpisu smlouvy oběma stranami zveřejnit oznámení o výsledku zadávacího řízení (CAN) na

národním portálu pro veřejné zakázky, a v případě zakázek upravených směrnicemi EU v elektronickém systému Tenders Electronic Daily (TED), aby byly všechny zúčastněné strany a široká veřejnost informovány o výsledcích zadávacího řízení. Ačkoli se zdá, že jde o poměrně jednoduchý krok, Evropská komise uvádí několik případů, kdy příslušné orgány tyto dokumenty nezveřejnily, a kontrolori by měli zajistit, aby k tomu nedocházelo.⁴⁸

Komunikace a zapojení veřejnosti: monitorovací zprávy (část 2)

Zveřejňování a šíření monitorovacích zpráv je citlivým krokem v práci kontrolora. Může mít významné důsledky pro dopady paktu integrity na prosazování řádné správy v rámci sledovaného projektu a na podporu systémových změn v systému zadávání veřejných zakázek v zemi. Kontrolori by se proto měli náležitě připravit a předem projednat sporná zjištění s veřejným zadavatelem a uchazeči. Musí zajistit, aby zveřejnění zprávy přitáhlo dostatečnou pozornost a zmírnilo riziko poškození pověsti v důsledku obsahu.

Pokud monitorovací zprávy obsahují informace o podezření na nesrovnalosti a korupci nebo o zjištěných nesrovnalostech, je riziko, že se jejich zveřejnění setká s ostrou kritikou nebo soudním napadením, vyšší. Jak již bylo zmíněno, aby se snížilo riziko, že k tomu dojde, měli by kontrolori tyto body projednat s příslušnými orgány a uchazeči v dostatečném předstihu před zveřejněním a snažit se dohodnout na jejich znění. Pokud jsou rozdíly v názorech nepřekonatelné, mělo by to být ve zprávě uvedeno a interpretace faktů by měla být ponechána na čtenáři.

Někdy může být nutné zveřejnit monitorovací zprávy v době, kdy probíhá vyšetřování nebo šetření týkající se podezřelých činností. V takových případech musí veškeré důvěrné informace, k nimž by mohli mít kontrolori přístup v souvislosti s paktem integrity, zůstat utajeny až do ukončení procesu v souladu s příslušnými zákony dané země. Aby se snížilo riziko porušení zákona, doporučuje se kontrolorům konzultovat tento proces s právními poradci nebo orgány činnými v trestním řízení.

Pokud jde o formát zveřejnění, mohou kontrolori připravit dvě verze zprávy:

- technickou verzi, která může obsahovat odbornou terminologii o předmětu zakázky, zadávacích řízeních a provozní dokumentaci

pro odborníky na zadávání veřejných zakázek a odborníky v příslušné oblasti veřejné zakázky,

- kratší, zjednodušenou verzi psanou srozumitelným jazykem pro rozhodovací orgány, média, občanskou společnost a širokou veřejnost.

Aby byl dopad co největší, měli by kontrolori zprávu zveřejnit co nejdříve (do dvou týdnů) po skončení příslušné fáze zadávání veřejných zakázek. Tím se zvyšuje šance na soustředěnější veřejnou diskusi a může dokonce vést k rychlým nápravným opatřením ze strany příslušných orgánů nebo k zásahu orgánů dohledu. Kromě šíření zprávy všemi dostupnými komunikačními kanály se kontrolorům doporučuje uspořádat veřejnou akci, na které se budou diskutovat zjištění, doporučení a připomínky zprávy.

3.5 IMPLEMENTACE

Úvod

Ve fázi implementace plánuje veřejný zadavatel klíčové milníky pro realizaci zakázky. Dohodne se s dodavatelem na praktických opatřeních, jimiž se řídí postup, sleduje dodávku zboží, prací nebo služeb v souladu se smluvními ustanoveními a často projednává případné změny smlouvy s cílem řešit problémy, které se projeví až při realizaci.

Kontrolori se musí náležitě připravit, aby ověřili, že plnění smlouvy a její milníky odpovídají očekávaným výsledkům. To zahrnuje posouzení korupčních rizik v dané oblasti, přezkoumání zpráv o pokroku a fyzické kontroly, zda odpovídají skutečnosti, sledování plateb a dalších finančních toků souvisejících s projektem, posouzení přípustnosti případných změn smlouvy a zajištění jejich zveřejnění.

V této fázi je nezbytná důvěryhodná spolupráce s veřejným zadavatelem. Kontrolori musí plánovat a provádět své ověřovací činnosti v souladu s činnostmi, které již byly navrženy veřejným zadavatelem (např. hodnocení kvality a finanční audit), a kontrolovat, zda jsou přiměřené a provádějí je nezávislé subjekty. Po uzavření smlouvy budou muset kontrolori diskutovat o dosažených výsledcích a zkušenostech z projektu a provádění integrovaného plánu v rámci diskusí s příslušnými orgány a prostřednictvím osvětových činností.

Milníky a plánování realizace zakázky

Po podpisu smlouvy by se měli kontroloři připravit na kontrolu jejího plnění. To zahrnuje kontrolu přiměřenosti plánu provádění smlouvy, na němž se dohodl veřejný zadavatel s dodavatelem, vypracování metody sledování jeho milníků a zavedení systému vedení záznamů, který sleduje prvky, jako jsou zprávy o pokroku, průběžné přezkumy, vystavování faktur a plateb, změny smlouvy, případné problémy vzniklé během provádění smlouvy a opatření přijatá stranami k jejich řešení.

Předpokladem odpovídající přípravy a následné kontroly je plné zapojení kontrolorů do jednání mezi veřejným zadavatelem a dodavatelem po podpisu smlouvy o praktických opatřeních (např. časový rámec pro předkládání zpráv a způsob plateb). Kontrolor musí být rovněž zapojen do komunikačních toků během plnění smlouvy, což může zahrnovat výměnu e-mailů a on-line a osobní schůzky. Tento aspekt by měl být řešen v dohodě o paktu integrity prostřednictvím ustanovení, která upřesňují, jakým způsobem se bude kontrolor účastnit.

Důvěryhodný vztah s veřejným zadavatelem je v této fázi zadávání veřejných zakázek zásadní. Je v zájmu obou stran zajistit, aby plnění smlouvy nebylo ohroženo korupcí nebo neetickými činnostmi a aby byly vzneseny a řešeny obavy dotčených komunit. Aby byla podpořena pozitivní spolupráce, měli by kontroloři plánovat své ověřovací činnosti v koordinaci s činnostmi plánovanými veřejným zadavatelem. Měli by se zabývat již zavedenými kontrolami, a pokud jsou dostatečné, snažit se je neduplikovat.

Zprávy o pokroku a ověřování plnění smlouvy

S postupující realizací zakázky musí kontroloři ověřovat, zda práce probíhají v souladu s plány stanovenými veřejným zadavatelem a zda jsou náležitě řešeny obavy příjemců a dotčených komunit. Základními dokumenty, které to umožňují, jsou zprávy o pokroku. Dohoda o paktu integrity by měla obsahovat ustanovení, která kontrolorům umožní včasný přístup k těmto zprávám, ideálně současně s veřejným zadavatelem, aby bylo možné provést přezkum a rychle doporučit nápravná opatření.

Kontroloři by měli být připraveni fyzicky ověřit plnění smlouvy. Ve spolupráci s odborníky a protikorupčními experty by měli identifikovat rizikové oblasti korupce nebo podvodu v souvislosti s danou problematikou a definovat metody kontroly jejich výskytu. Kontroloři by měli vzít v úvahu, že tento postup nemá nahradit potenciální mechanismy ověřování a hodnocení kvality, které zavedl veřejný zadavatel. Naopak, je určen k doplnění mechanismů veřejného zadavatele se zaměřením na prevenci korupce, včetně ověření přiměřenosti mechanismů a toho, že subjekty odpovědné za jejich fungování jsou kvalifikované a nezávislé.

Projekty v oblasti infrastruktury jsou vzhledem ke své složitosti obzvláště náchylné ke korupci a nesrovnalostem. Proto je obzvláště důležité provádět kontroly na místě za účasti protikorupčních odborníků, a pokud je to možné, i zástupců dotčených komunit. Návštěvy na místě musí být předem dohodnuty a organizovány v koordinaci s veřejným zadavatelem s ohledem na předem stanovená opatření pro ověřování a posuzování kvality na místě. Kontroloři by se měli s veřejným zadavatelem dohodnout na nutnosti namátkových nezávislých kontrol, aby se zabránilo zakrývání nesrovnalostí ze strany dodavatele. V ideálním případě by tyto otázky měly být řešeny prostřednictvím zvláštních ustanovení v dohodě o paktu integrity.

Platby

Během plnění smlouvy vydává veřejný zadavatel platby dodavateli na základě konkrétních důkazů, jako jsou zprávy o pokroku a schválení odborníky na hodnocení kvality. Kontroloři musí zjišťovat správnost těchto finančních toků, ověřovat jejich soulad s ustanoveními smlouvy, přezkoumávat úplnost předložených informací a hlásit podezřelé činnosti. Včasný přístup k finančním informacím je pro tyto činnosti nezbytnou podmínkou a měl by být náležitě upraven v dohodě o paktu integrity.

Kontroloři budou muset koordinovat činnosti finančního přezkumu s činnostmi plánovanými veřejným zadavatelem, ověřit, zda jsou přiměřené, a snažit se zjistit, zda a jak je lze doplnit. Pokud již například veřejný zadavatel vyžaduje pravidelné audity projektu a kontroloři dospěli k závěru, že tyto audity bude provádět nezávislý kvalifikovaný subjekt, mohou se rozhodnout, že nebudou provádět hloubkovou kontrolu celkových finančních

informací o projektu, ale zaměří se spíše na finanční toky, které jsou nejvíce ohroženy korupcí.

Nepoctiví dodavatelé mohou vystavovat faktury za neexistující činnosti nebo nekvalitní výstupy. Riziko lze zmírnit fyzickou kontrolou výstupů nebo prováděním návštěv na pracovišti (viz předchozí oddíl).

Změny smlouvy

Potřeba změn smlouvy v průběhu realizace by měla být minimalizována díky dobře navrženým smlouvám a jasným technickým specifikacím. Přesto však mohou existovat specifické okolnosti, za kterých jsou vyžadovány. Kontroloři musí ověřit, zda jsou všechny tyto změny náležitě odůvodněné, zda jsou v souladu s příslušnými předpisy a zda nemění základy smlouvy.

Kontroloři musí být s dostatečným předstihem informováni o všech jednáních o změnách smlouvy mezi veřejným zadavatelem a dodavatelem. Musí mít zaručený přístup (nejlépe prostřednictvím ustanovení v dohodě o duševním vlastnictví), aby mohli nezávisle přezkoumat změny s podporou technických odborníků. Pokud jsou takové změny přípustné, měli by kontroloři zajistit, aby byly oznámeny a zveřejněny na národním portálu veřejných zakázek nebo na jiných platformách pro zveřejňování smluv.

Ukončení

Po formálním přijetí konečných dodávek a zaplacení souvisejících faktur může být veřejná zakázka ukončena. Při přezkoumání tohoto závěrečného kroku by měli kontroloři vyzvat veřejného zadavatele, aby vyvodil závěry a určil hlavní poznatky, které by měly být zaznamenány. Aby byl tento proces účinnější, mohli by kontroloři vyzvat veřejného zadavatele k uspořádání závěrečné schůzky se všemi zúčastněnými stranami, na které by zhodnotil výkonnost, sdělil výsledky, zamyslel se nad chybami a vypracoval doporučení pro budoucí zakázky.

Komunikace a zapojení veřejnosti: nad rámec paktu integrity

Po uzavření paktu integrity by měli kontroloři provádět činnosti na podporu politických a

institucionálních reforem na základě zpráv, doporučení a zjištění shromážděných během procesu. Pro usnadnění této činnosti by měli kontroloři shrnout všechny informační materiály vytvořené během provádění integrovaného projektu a poskytnout shrnutí celého projektu ve veřejné zprávě, která bude rozšířena mezi vládní orgány, soukromý sektor, dotčené komunity, média a širokou veřejnost.

Veřejná zpráva a veškeré komunikační iniciativy o výsledcích projektu mají zásadní význam pro podporu systémových reforem v systému zadávání veřejných zakázek v dané zemi. Kontroloři by měli kontrolovat, zda vláda na základě těchto zjištění účinně jednala, a nadále hledat příležitosti pro budoucí období šetření. Systematická občanská kontrola veřejných zakázek a zapojení občanů do ochrany veřejných zdrojů, zejména pokud je podporována vládou, je pro společnost žádoucím výsledkem.

POZNÁMKY

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek (článek 18).

² Všechny nevedly k zadání zakázky, neboť některé byly pozastaveny, odloženy či zrušeny.

³ Internetové stránky Komise <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/European>, Politika, Veřejné zakázky, Kontext. K dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_cs

⁴ Výzkumná služba Evropského parlamentu, RAND Europe, „*The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption*“ (*Cena neevropanství v oblasti organizovaného zločinu a korupce*), (RAND Europe, 2016). K dispozici na adrese: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html

⁵ Evropský úřad pro boj proti podvodům, 31. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – *Boj proti podvodům – 2019* (Evropský úřad pro boj proti podvodům, 2020). K dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_cs

⁶ Sanchez A., „The Role of Procurement“, Allen R., Hemming R., a Potter B.H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

⁷ Dvacet jedna ze sedmadvaceti členských států EU je členem partnerství pro otevřené vládnutí.

⁸ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021*, (Diário da República, 6. dubna 2021). K dispozici na adrese: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

⁹ Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). K dispozici na adrese: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf

¹⁰ Podle definice Mezinárodní charty otevřených dat se veřejně přístupnými daty rozumí digitální data, která jsou zpřístupněna s technickými a právními charakteristikami nezbytnými pro to, aby je mohl kdokoli, kdykoli a kdekoli volně použít, opětovně používat a šířit.

¹¹ Skutečný vlastník je osoba, která v konečném důsledku vlastní nebo ovládá společnost. Více informací viz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003. Údaje týkající se skutečného vlastnictví mohou zahrnovat podrobnosti pro identifikaci jednotlivých vlastníků; rozpis podílů; hlasovací práva spojená s různými třídami akcií atd.

¹² Pod pojmem systém zadávání veřejných zakázek rozumíme soubor pravidel, procesů, postupů, technologií a pravomocí, které určují, jak veřejné subjekty plánují, zadávají a realizují zakázky.

¹³ Vypočtený medián na základě rozpočtových odhadů každého sledovaného projektu veřejné zakázky.

¹⁴ <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

¹⁵ Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, „Plánování veřejných zakázek a korupce“ (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

¹⁶ Podrobnější přehled dokumentů týkajících se této fáze naleznete v *Pokynech pro odborníky v oblasti zadávání veřejných zakázek, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a*

investičních fondů (Evropská komise, 2018) a v dokumentu „*Mythbusting confidentiality in public procurement*“ (Partnerství pro otevřené zadávání veřejných zakázek, 2019).

¹⁷ Pro lepší pochopení aplikace pravidel důvěrnosti pro zadávací dokumentaci a běžných mylných představ s nimi spojených viz *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Partnerství pro otevřené zadávání veřejných zakázek, 2019)

¹⁸ Transparency International, *Modelová monitorovací dohoda a Pakt integrity pro infrastrukturu – průvodce implementací pro organizace občanské společnosti*, (Transparency International, 2018).

¹⁹ Evropská komise, *Pokyny pro zadavatele veřejných zakázek pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů*, (Evropská komise, 2018).

²⁰ Transparency International, *Modelová monitorovací dohoda a Pakt integrity pro infrastrukturu – průvodce implementací pro organizace občanské společnosti*, (Transparency International, 2018).

²¹ Evropská komise, *Pokyny pro zadavatele veřejných zakázek pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů*, (Evropská komise, 2018).

²² Tamtéž.

²³ OECD vyvinula komplexní metodiku analýzy trhu, včetně standardního formuláře zprávy o analýze trhu. Kontrolorům se doporučuje, aby se s tímto zdrojem seznámili, aby lépe porozuměli postupu a zajistili, že bude prováděn v souladu s mezinárodními standardy.

²⁴ Evropská komise, *Pokyny pro zadavatele veřejných zakázek pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů*, (Evropská komise, 2018). Konkrétně viz článek 24 směrnice EU o zadávání veřejných zakázek (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32014L0024>) a článek 61 finančního nařízení EU ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Další podrobnosti o výkladu a uplatňování pravidel naleznete ve sdělení Komise EU Pokyny k zabránění střetu zájmů a jeho řešení podle finančního nařízení (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.ENG).

²⁵ Stolen Asset Recovery Initiative, *Getting the full picture on public officials - a how-to guide for effective financial disclosure* (Iniciativa pro vymáhání odcizeného majetku, 2016).

²⁶ Internetové stránky European Public Accountability Mechanisms (EuroPAM) Evropského výzkumného centra pro boj proti korupci a budování státu (ERCAS) poskytují ucelený přehled regulačních rámců týkajících se prohlášení o zájmech a majetku veřejných činitelů v Evropě – <http://europam.eu/>

²⁷ TI Bulharsko – <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Řecko – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Itálie, Amapola, Action Aid (Itálie) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Lotyšsko) – https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/; Nadace Stefana Batoryho (Polsko) – <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugalsko – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Rumunsko – www.pactedeintegritate.ro/ro/; Rumunská akademická společnost – www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/; Institut pro veřejnou politiku (Rumunsko) – www.ipp.ro/pactele-de-integritate/; TI Maďarsko – <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Litva – www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/; TI Slovinsko – <https://pakt.transparency.si/>; TI Česká republika – www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/

²⁸ Evropská komise, *Pokyny pro zadavatele veřejných zakázek pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů*, (Evropská komise, 2018).

²⁹ Případová studie Action Aid Italia uvedená na str. 7 této zprávy je vynikajícím příkladem toho, jak může kontrolor k tomuto aspektu pozitivně přispět.

³⁰ Například soutěžní dialog by měl být zvolen v případě, že není možné předem vypracovat technické specifikace, a přímé zadání v případě mimořádných situací. Podrobný přehled postupů zadávání veřejných zakázek a podrobnosti o tom, které provozní úkoly zahrnují, naleznete v *Pokynech pro zadávání veřejných zakázek pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů*, (Evropská komise, 2018).

³¹ Podrobný přehled rozhodovacích stromů spojených s jednotlivými zadávacími řízeními, včetně všech kritérií, která je třeba zvážit, a logických kroků, které je třeba učinit, naleznete v *Pokynech pro zadávání veřejných zakázek*

pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, (Evropská komise, 2018).

³² Evropská komise, *Pokyny pro zadavatele veřejných zakázek pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů*, (Evropská komise, 2018).

³³ Tamtéž.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ Úřední věstník Evropské unie K dispozici na adrese:

www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official.EU%20legislation%2C%20must%20be%20published

³⁸ Podrobnosti o ustanoveních, která se vztahují na jednotlivé členské státy, najdete na adrese www.europam.eu.

³⁹ Evropská komise, „Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market“ (Studie měření přeshraničního průniku na trhu s veřejnými zakázkami EU), (Evropská komise, 2021).

⁴⁰ Hlavním důvodem je snaha zabránit identifikaci konkurentů, kteří by mohli být osloveni za účelem vytvoření kartelu. Tato otázka je však sporná a bude ji třeba posuzovat případ od případu v závislosti na příslušných tržních podmínkách, počtu hospodářských subjektů a zjištěných rizicích kartelových dohod. Další podrobnosti a pokyny naleznete v dokumentu „*Mythbusting confidentiality in public contracting*“, (Partnerství pro otevřené zadávání, 2018).

⁴¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd_en

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>

⁴³ Transparency International, *Přístup odepřen? Dostupnost a přístupnost údajů o skutečném vlastnictví v Evropské unii*, (Transparency International, 2021).

⁴⁴ OECD, *Pokyny pro boj proti manipulacím s nabídkami při zadávání veřejných zakázek*, (OECD, 2014).

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Fazekas M. & Toth B., „*Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments*“ (Přístupy založené na datech pro zlepšení hodnocení rizik korupce a podvodů), (OECD 2019).

⁴⁷ Evropská komise, *Pokyny pro zadavatele veřejných zakázek pro odborníky z praxe, jak se vyhnout nejčastějším chybám v projektech financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů*, (Evropská komise, 2018).

⁴⁸ Tamtéž.

Společně změníme svět!

ZAPOJTE SE

Sledujte nás, sdílejte své názory a diskutujte o korupci s lidmi z celého světa na sociálních sítích.

facebook.com/TransparencyInternational/

twitter.com/anticorruption/

linkedin.com/company/transparency-international/

instagram.com/Transparency_International/

youtube.com/user/TransparencyIntl/

ZÍSKEJTE INFORMACE

Navštivte naše internetové stránky, kde se můžete dozvědět více o naší práci ve více než 100 zemích a přihlásit se k odběru nejnovějších zpráv o boji proti korupci.

transparency.org

DARUJTE

Váš dar nám pomůže podpořit tisíce obětí korupce, vyvíjet nové nástroje, provádět výzkum a přimět vlády a podniky k plnění jejich slibů. Chceme vybudovat spravedlivější svět. S vaší pomocí to dokážeme.

transparency.org/donate



Transparency International

International Secretariat
Alt-Moabit 96, 10559 Berlín, Německo

Telefon: +49 30 3438 200

integritypacts@transparency.org
ti@transparency.org
transparency.org/integritypacts

Evropská komise

Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku
Evropská komise, 1049 Brusel, Belgie

regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu

[Další informace o paktech integrity](#)

[Další informace o EU](#)