

Smysl vnitřního kontrolního systému veřejného zadavatele veřejných zakázek

[BLÁHA, P. *Smysl vnitřního kontrolního systému veřejného zadavatele veřejných zakázek. Účetnictví neziskového sektoru, 2008, č. 6, s. 24.*]

Vnitřní kontrolní systém - sousloví, které je v mnoha ohledech užíváno a skloňováno v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZFK“). Co si však pod daným pojmem představit? Z prvního adjektiva vnitřní si můžeme domyslet, že se jedná o činnosti a postupy uvnitř organizace. Druhé přídavné jméno nás směřuje ke kontrolním činnostem a aktivitám. Konečně třetí podstatné jméno určuje podstatu daného snažení vedoucích zaměstnanců orgánu veřejné správy, a totiž systémovou povahu. Znamená to, že se nemůže jednat o izolované, oddělené a jednotlivé činnosti, ale naopak o jejich cíleně spojený systémový projev. Ale systémovost nevzniká sama o sobě. Musí být postavena na společném jmenovateli. Tím je agenda, jíž se týká a zároveň jejím prostřednictvím naplnění nebo dosažení očekávaného cíle. Shrňme alespoň základní prvky vnitřního kontrolního systému u veřejných zakázek:

- * Cílové pojetí (vnímání cíle zakázky ve vztahu k cíli činnosti organizace a jejím úkolům).

- * Identifikace, analýza, hodnocení a řízení rizik jako podklad pro systémový přístup.

- * Organizovaný systémový přístup (na základě procesu řízení rizik uvědoměle organizovaný, řízený a funkční proces od záměru po realizaci veřejné zakázky a její vyhodnocení a zapojení organizačních struktur).

- * Kontrolní body a mechanismy, rozhraní systému, dokumentace.

- * Kompetence a odpovědnost.

- * Další parametry (interní směrnice, pověření, pracovní náplně, odpovědnost, znalosti a školení zaměstnanců, informace a komunikace, informační povinnost, SW podpora).

- * Etické principy přijaté všemi zainteresovanými.

- * Nezávislý přezkum interním auditem (dále jen „IA“).

Cílové pojetí

U veřejných zakázek (dále jen „VZ“) obecně lze za cíl považovat dosažení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti (dále jen „3E“) ve vynaložení veřejných prostředků na zabezpečení veřejné služby.

Účelností se rozumí zabezpečení veřejné služby samé, nebo výdej na zajištění chodu instituce (dodávka, stavební práce nebo služba), a to tak, aby mohla plnit úkoly svěřené jí

zákonem nebo zřizovací listinou (specifikace předmětu VZ a jeho vztah k plnění cílů a záměrů subjektu veřejné správy). Účelu je tedy v procesu VZ dosahováno nejjednodušším způsobem. Horší je tomu v ostatních dvou kriteriích.

Hospodárnost vnímáme jako takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů. To značí, že v rámci hospodárnosti se nemusí nutně jednat o nejlevnější řešení. Jde spíše o takové řešení, u kterého bude zajištěna vhodná kvalita pro plnění konkrétního úkolu za přiměřenou cenu. Smyslem je využití majetku a veřejných finančních prostředků nejuvhodnějším způsobem a bez plýtvání. Znamená to, že subjekt veřejné sféry musí mít jednoznačnou a přesnou představu o tom, k jakým službám a činnostem bude majetek, nebo dodávka sloužit. K nim pak musí být požadována odpovídající kvalita (specifikace předmětu VZ a hodnotící kriteria).

Efektivností se myslí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění (kvalifikační předpoklady dodavatele a správnost odhadu hodnotících kriterií). V této fázi zadavatel při vypsání řízení odhaduje (na základě svých odborných znalostí a zkušeností předpokládá) jak budoucí přínos zakázky co do objemu a kvality, a tak zda další parametry odpovídají ceně, vynaložené na její realizaci.

Cíle VZ (obecný a organizační)

Budeme-li analyzovat rizika, měli bychom si na počátek charakterizovat cíl, jež má být realizací zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), dosažen a zajištěn. Oním cílem je v obecné a systémové rovině transparentně a nediskriminačním způsobem zadat VZ na zboží, služby nebo stavební práce tak, aby výdej veřejných prostředků byl hospodárný, účelný a efektivní. Zároveň však musí být splněny kvalitativní a užité požadavky a parametry konkrétní VZ. K dosažení obecného cíle je třeba zajistit i splnění organizačního cíle. Ten požaduje vytvořit takový systém procesu přípravy, vyhlášení, výběru, zadání a realizace VZ, jež splní parametry VZ. Musí zabezpečit dostatečnou jistotu (právní, organizační, kontrolní, finanční, účetní, smluvní, dosažení cíle) pro výkon subjektů veřejné správy.

Analýza rizik

Analýzy rizik v oblasti VZ svědčí o tom, že, zásadní rizika směřují k:

* ovlivnění veřejné soutěže za účelem dosažení výhod pro dodavatele - při přípravě podmínek zadávací dokumentace, - při schvalování zadávací dokumentace (úprava podmínek), - při realizaci postupů dle ZVZ;

* nedostatečnému, nevhodnému, nebo nezákonnému postupu zadavatele - záměrný výběr jiného, než nejlepšího dodavatele, - záměrné nedodržení nebo změna podmínek zadávací dokumentace ve smluvní úpravě, - tolerance a legalizace víceprací, dodatečných dodávek, nedostatků v dodávce.

Tato rizika vycházejí jako nejzávažnější i po provedených vyhodnoceních rizik z hlediska pravděpodobnosti výskytu i jejich dopadu. Ve svém projevu pak produkují rizika vyvolaná jakými jsou ztráta dobrého jména a kreditu organizace a frustrace zainteresovaných zaměstnanců. Dobře nastavený a vhodně aplikovaný vnitřní kontrolní systém do značné míry může daná rizika eliminovat. Systém by se měl vztahovat k celému procesu realizace VZ v instituci.

Proces VZ

Proces by měl zahrnout a popsat minimálně zásadní etapy VZ, kterými jsou: 1. záměr, příprava a specifikace VZ a jejich schválení, 2. úplná a dostatečná zadávací dokumentace, 3. vyhlášení VZ, hodnocení a výběr dodavatele, 4. uzavření smlouvy o dílo v intencích zadávací dokumentace, 5. realizace VZ dle sjednané smlouvy (dodavatel i zadavatel, monitorování, přebírání předmětu VZ, podmínky, platby), 6. vyhodnocení VZ.

Nestačí však pouhý popis etap pracovních postupů. K jejich úspěšné realizaci by mělo napomoci i zakomponování kontrolních mechanismů. Pokusme se o jejich vyjádření dle jednotlivých částí procesu. Předpokladem jakéhokoliv budování kontrolních systémů je však dostatečná znalost odborné problematiky VZ a dostatečná znalost odborného předmětu VZ. Tedy prvním bodem úspěšného kontrolního systému je dostatečné a efektivní vzdělání zainteresovaných odborných zaměstnanců.

1. Záměr, příprava a specifikace VZ a jejich schválení

První etapa by měla být podepřena jednak jasnou a zdůvodněnou potřebou dodávky, služby nebo stavebních prací a přidělenými (alokovanými) finančními prostředky po celou dobu její realizace. Jsou-li splněny předcházející náležitosti, lze přikročit k procesu odborné a věcné specifikace předmětu VZ. Na něm musí participovat zainteresovaní zaměstnanci odborných, právních a finančních útvarů. Smyslem návrhu je v rozsahu § 8-10 ZVZ specifikovat druh VZ, její předmět včetně technických specifikací, norem a podmínek, předpokládanou hodnotu zakázky (viz § 12-16 ZVZ), platební podmínky, návrh hodnotících kritérií a zdůvodněný návrh na druh zadávacího řízení. Smyslem této etapy přípravných prací zadání VZ je odborné ujasnění si obsahu a podmínek uvažované VZ.

Věcná a formální kontrola záměru

Zpracování daného záměru si může organizace zadat, zejména v případě, že sama nedisponuje dostatečně odborně, právně a ve znalosti postupů erudovanými zaměstnanci. Pokud tak učiní a návrh bez kontroly převezme, rezignuje na svoji svěbytnou odpovědnost. Sice se na jedné straně zbaví starostí s odbornou přípravou návrhu, ale jen s obtížemi dosáhne svého záměru. Již zde by měla zafungovat první fáze vnitřního kontrolního systému - tedy odborná a právní oponentura předloženého návrhu, variantní řešení včetně propočtů a zdůvodnění návrhů.

Tato oponentura včetně variant představuje další krok kontrolního systému.

Měla by být provedena tak, aby připravovaná zakázka nezávážňovala žádného uchazeče tím, že mu nabídka bude připravena dle jeho podmínek (tzv. ušita na míru), neumožňovala žádnému z uchazečů využít nejasných nebo obecných podmínek, neumožňovala následné

navýšení ceny zakázky, aby dodávka obsahovala komplet požadovaného díla tak, aby to umožnilo jeho převzetí bez dalších dodávek, prací, nebo služeb... Nabídka prostě nesmí zvýhodnit ani znevýhodnit žádného z uchazečů. Stejně tak musí být navržena i hodnotící kritéria, zejména pak v případě, že je hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky. Rovněž je nevhodné, aby se na tvorbě záměru podílel subjekt, který se následně účastní sám nebo ve sdružení výběrového řízení. Pokud instituce veřejné správy vypisuje více zakázek obdobného druhu, měla by zabezpečit, aby členové týmu, který odborně posuzuje záměr rotovali. Dále by měla být v rámci kontrolního systému zajištěny odborná supervize (tzv. kontrola čtyř očí). Terminologicky se jedná o kontrolu věcných (odborných) a formálních náležitostí. Daní členové odborného týmu musí být prokazatelně proškoleni o etických pravidlech a kodexu s tím, že jeho porušení představuje porušení pracovní kázně zvláště hrubým způsobem s možností rozvázání pracovního poměru s dotyčným zaměstnancem. V případě prokázané pochybnosti by s nimi měl být pracovní poměr ukončen.

Výstupem je Návrh zadání zakázky včetně návrhu zadávací dokumentace (viz § 44 ZVZ).

Finanční kontrola záměru zadat VZ

Na danou etapu navazuje kontrola finanční ve smyslu ZFK (viz § 13 prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb.). Tu představuje posouzení předložených variant a výběr nejvhodnější z nich. Po individuálních konzultacích nebo ve sboru (rada, zastupitelstvo - předpokladem je jasný zápis z jednání) by ji měl vykonat oprávněný příkazce operace (dále jen „PO“) a správce rozpočtu (dále jen „SR“). K odstranění problému, že při výběru budou ovlivněny nebo změněny některé parametry VZ tak, aby zvýhodnili některého z dodavatelů přispívá jasný a veřejný zápis o tom, kdo a jakou změnu navrhoval, kdo o ní rozhodl (hlasoval pro), s tím, že daný rozhodovací akt bude veřejně přístupný (adresa zadavatele). Předpokladem je písemné pověření daných vedoucích zaměstnanců jako PO a SR (oba s rozsahem pravomoci a odpovědnosti). V daném případě by se vždy mělo jednat o individuální příslib - tedy schvalovací stanovisko SR výhradně na konkrétní VZ. Jeden výtisk příslibu by měl obdržet hlavní účetní, aby měl následně kontrolu nad čerpáním.

Příkazce v rámci finanční kontroly si musí být vědom, že svým podpisem schvaluje, že zakázka je nezbytná a v souladu s cíli a záměry instituce (vazba na zákon, zřizovací listinu, nebo konkrétní cíl a naplnění správně identifikovaných parametrů 3E). Schvaluje, že zvolený postup se pohybuje v mezích ZVZ a dalších obecných právních norem (spolehnutí na výkon kontrolních činností odbornými zaměstnanci). Zároveň svým stanoviskem dává najevo, že zvolenými postupy jsou eliminována nebo ošetřena rizika, a že návrh je doložen úplnými a věcně správnými doklady. Další fázi finanční kontroly provede SR. Ten nese odpovědnost za to, že o návrhu rozhodl oprávněný PO, že v rámci rozpočtu má po celou dobu realizace vymezeny veřejné prostředky (i s ohledem na rozpočtová rizika, která se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout - dopad uskutečnění operace na zdroje financování instituce použitelné v příslušném rozpočtovém období a zdroje pro financování jsou zajištěny i v navazujícím rozpočtovém období).

Výstupem z provedené finanční kontroly je kompletní schválená verze návrhu konkrétní VZ včetně všech podmínek. Jde minimálně o schválení:

* předmětu VZ (v rozsahu § 8-10 a § 47 ZVZ),

* její předpokládané ceny [v rozsahu § 12-16 ZVZ, objektivních podmínek pro překročení nabídkové ceny -§ 44 odst. 3 písm. a) ZVZ],

* obchodních podmínek včetně platebních [§ 44 odst. 3 písm. a) ZVZ],

* technických podmínek (§ 45 a § 46 ZVZ),

* požadavků na varianty nabídek (§ 70 ZVZ),

* podmínek a požadavků na zpracování nabídky,

* způsob hodnocení nabídek a hodnotící kritéria (v rozsahu § 78 ZVZ),

* další požadavky zadavatele (např. požadavek na složení jistoty § 67 ZVZ,

* rozsah kvalifikace a její prokazování a doba prokazování (v rozsahu § 50-62 ZVZ) a např. ustanovení o tom, že splnění kvalifikace posoudí splnění kvalifikačních předpokladů,

* druh a podmínky zadávacího řízení (viz § 21-38 ZVZ),

* lhůty pro zvolený druh zadávacího řízení (v rozsahu § 39-40 ZVZ),

* postup, který dokumentuje dodržení principů transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace (v rozsahu § 6 ZVZ - zejména ve vztahu k rozsahu kvalifikace, technických podmínek).

Schvalovací doložku je vhodné vyjádřit ve zvláštním dokumentu (košilce). Je vhodné, aby formulář provázel celé výběrové řízení a byl součástí spisu vybrané zakázky. Záznamy o dalších kontrolách (legality, věcné a formální správnosti) by měly být postupně doplňovány po vykonání kontrol.

2. Úplná a dostatečná zadávací dokumentace (viz § 44 ZVZ)

Ideálním stavem by bylo, aby výstup z finanční kontroly před vznikem závazku byl natolik kompletní, aby obsahoval i úplnou zadávací dokumentaci dle § 44 ZVZ. V praxi však toho bude obtížné dosáhnout, i když ve smyslu § 13 prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb. k ZFK i za její úplnost a správnost odpovídá pověřený PO. Tudíž výstup z provedené finanční kontroly, rozsah a náležitosti vyžadovaných podmínek, by měly být takové, aby neumožňovaly jakoukoliv další manipulaci s předmětem, cenou, podmínkami, kvalifikací, hodnotícími kritérii a dalšími rozhodnými údaji v průběhu výběrového řízení.

Kontrola legality, věcné a formální správnosti zadávací dokumentace

Výstup z provedené finanční kontroly se stává podkladem pro přípravu úplné a věcně správné zadávací dokumentace (viz § 44 ZVZ). Dokumentace by měla být ještě před zahájením zadávacího řízení (viz § 26 ZVZ) po stránce legality a dále věcná a formální stránka zkontrolována právní službou a kvalifikovanými odbornými zaměstnanci (znalost předmětu VZ,

a problematiky ZVZ, zkušenosti s dodavateli). O provedení daných kontrol by měl být opět vyhotoven záznam - výstup např. viz košilka.

3. Vyhlášení VZ, hodnocení a výběr dodavatele

VZ jsou zahájeny podle svého druhu a zadávacích podmínek úkony dle § 26-29, § 34, § 35, § 37 a § 38 ZVZ. Dále probíhají ve lhůtách (viz § 39 a § 40 ZVZ - lze ošetřit např. i využitím software na evidenci a hlídání lhůt), za podmínek a v krocích (§ 21-38 ZVZ) opět dle svého druhu.

Zadavatel by měl dbát na to, aby nemohl být obviněn z porušení principů uvedených v § 6 ZVZ. Měl by poskytovat zadávací dokumentaci dodavatelům v rozsahu § 4 a dodatečné informace k zadávacím podmínkám, včetně prohlídky místa plnění by měly respektovat ustanovení § 49 ZVZ. Ze spisu k dané VZ by mělo být patrné, že daná ustanovení ZVZ byla respektována.

Stejně tak by měl zajistit a prověřit dodržování lhůt (zejména těch pro podání nabídek) a předepsané formy nabídek (viz § 69 odst. 5 ZVZ) a vedení správné a úplné evidence nabídek (viz § 69 odst. 6 ZVZ). Kontrolní systém by měl zabezpečit i bezpečné uložení doručených nabídek tak, aby byly uchráněny jakéhokoliv narušení nebo neoprávněné manipulace s nimi. Systém musí zajistit, že nic z obsahu podaných nabídek neunikne na veřejnost nebo ke konkurenci.

Otevírání obálek

Správně podané nabídky jsou otevírány u veřejného zadavatele zásadně komisionálním způsobem (ustanovit komisi a zajistit zachování mlčenlivosti členů komise o skutečnostech, o nichž se dovědí v souvislosti se svojí účastí v komisi - povinnost zadavatele), dle pořadového čísla doručení (přednostně nabídky doručené elektronickou cestou) a v termínu určeném pro otevírání obálek (viz § 71). Nastavený systém opět musí:

* Zajistit, aby byly obálky otevřeny nejpozději do 30 dnů po uplynutí lhůty pro podání nabídek - povinnost zadavatele.

* Znemožnit, aby žádná z obálek (resp. nabídka podaná elektronickými prostředky) nebyla otevřena a zpřístupněna před uplynutím lhůty pro podání nabídek - povinnost zadavatele.

* Zajistit informaci o termínu otevírání obálek pro dodavatele nejméně 5 pracovních dnů před otevíráním obálek v případě, že termín otevírání nebyl součástí zadávacích podmínek - povinnost zadavatele.

* Zajistit neotevření obálek podaných po uplynutí lhůty a vyrozumění uchazeče o tom, že jeho nabídka byla podána po uplynutí lhůty - povinnost komise a zadavatele. * Zjistit podpisy přítomných uchazečů do listiny přítomných uchazečů - povinnost zadavatele.

* Zkontrolovat úplnost nabídky dle § 71 odst. 8 ZVZ a sdělit přítomným uchazečům účastníkům (zástupci předkladatelů nabídek, členové komise a případně další osoby určené zadavatelem) identifikační údaje uchazeče a to, zda splnil podmínky dle § 71 odst. 8 ZVZ -

povinnost komise.

* V případě zjištění neúplnosti nabídek vyřadit nabídku - povinnost komise. Vyloučit tohoto uchazeče z účasti v zadávacím řízení a bezodkladně mu tuto skutečnost písemně oznámit - povinnost zadavatele.

* Sepsat protokol o otevírání obálek (podaných elektronickými prostředky) s náležitostmi dle § 71 odst. 8, postup při otevírání nabídek podaných elektronickými prostředky a údaje dle § 72 odst. 5 zajistit, aby protokol podepsali všichni přítomní členové komise - povinnost komise.

* K seznamu nabídek připojit protokol o otevírání obálek a listinu přítomných uchazečů. Umožní uchazečům na jejich žádost nahlédnout do protokolu o otevírání obálek - povinnost zadavatele.

Hodnocení nabídek

Veřejný zadavatel musí ustanovit hodnotící komisi (v otevřeném řízení, užším řízení, soutěžním dialogu a ve zjednodušeném podlimitním řízení a pro předběžné hodnocení nabídek v jednacím řízení s uveřejněním) pro účely hodnocení nabídek. Pro členství v hodnotící komisi platí požadavky vyjádřené v § 74 odst. 3-6. V rámci kontrolního systému je vhodné, aby zadavatel: * Předem určil statut této komise s ohledem na § 74 odst. 7-9, § 75-80 ZVZ.

* Vybíral za členy komise odborně znalé a morálně způsobilé členy (při zachování požadavků ZVZ viz § 74), u nichž má záruku správnosti postupu.

* Jmenoval členy a náhradníky členů hodnotící komise (Jmenovací dekret s podpisem a přijetím jmenování), zajistil písemné prohlášení členů komise o jejich nepodjatosti ve vztahu k VZ (viz § 74 odst. 7 a 8).

* Pozval v termínu nejméně 7 dnů předem členy (resp. náhradníky) hodnotící komise k jejímu jednání.

* Zajistil volbu předsedy a místopředsedy hodnotící komise.

* Případně určil, jiné osoby, jež se budou účastnit jednání hodnotící komise.

* Zajistil, aby o jednání hodnotící komise byl sepsán konkrétní protokol (s přehledem hlasování a stanovisek jednotlivých členů hodnotící komise. Vhodným nástrojem by mohl být i záznam z jednání komise jako součást dokumentace. Mohl by pomoci zdokumentovat postupy komise např. dle § 76 a § 77) o jednání s popisy všech členů a vyjádřením jejich názoru.

* Zajistil od členů hodnotící komise (i od jiných určených nebo přizvaných osob) zachovávání mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se dovědí v souvislosti se svojí účastí v hodnotící komisi.

* Zajistil, aby hodnotící komise (pokud je k tomu pověřena viz § 75 odst. 6) posoudila splnění kvalifikace ze strany dodavatelů.

* Zajistil, aby hodnocení nabídek probíhalo dle nastavených kritérií - (viz statut komise a odpovědnost členů a náhradníků hodnotící komise + hodnotí tabulka pro každého z hodnotitelů s vyjádřením jeho individuálního hodnocení jako příloha k protokolu o jednání).

* Rozhodl o novém hodnocení (§ 79 odst. 5), pokud zjistí, že hodnotící komise porušila postup stanovený ZVZ. Ustanovil pro daný případ novou komisi, nebo rozhodl sám a zajistil protokol (zprávu - § 79 odst. 5) o posouzení a hodnocení nabídek.

* Zajistil, aby hodnotící komise o posouzení a hodnocení nabídek vypracovala zprávu dle § 80 odst. 1 ZVZ, s podpisy členů komise a její předání bezprostředně po ukončení činnosti hodnotící komise spolu s nabídkami a úplnou dokumentací související s její činností zadavatel.

Činnost hodnotící komise by měl zadavatel přezkoumat kontrolou věcné, formální správnosti a legality. Daná kontrola nemá právo posuzovat rozhodování hodnotící komise. Jejím úkolem je pouze posoudit, zda komise ve své činnosti postupovala v souladu se ZVZ a držela se při hodnocení hodnotících kritérií v souladu s vyhlášeným výběrovým řízením a hodnotila nabídky v souladu s nimi. Zároveň by měla být posouzena úplnost dokumentace. Rozhodnutí zadavatele o nejvhodnější nabídce Zadavatel (jmenovaný PO) rozhodne o nejvhodnější nabídce, již dle nastavených hodnotících kritérií. Pro tento případ by měl mít nastavený kontrolní mechanismus v tom smyslu, že nesmí měnit výsledné stanovisko hodnotící komise (přičemž nesmí být upřeno právo zadavatele postupovat dle § 79 odst. 5 v případě důvodných pochybností o postupu hodnotící komise) a při svém rozhodování postupuje v souladu se závěry kontrol věcné, formální správnosti a legality činnosti komise. Daným principem by mělo být kontinuálně zajištěno, že příkazce operace (vybírající orgán) nezmění výsledky, nebo nerozhodne v rozporu se stanoviskem hodnotící komise. V rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky musí zadavatel uvést údaje nejméně v rozsahu ustanovení § 81 odst. 3 a odeslat je do 5 pracovních dnů všem uchazečům, jež nebyli vyloučeni z účasti v zadávacím řízení. Rozhodnutí by měl podepsat PO. Tím z pohledu ZFK stvrzuje rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Jeden výtisk rozhodnutí by měl obdržet minimálně hlavní účetní pro realizaci svých kontrolních povinností (viz § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb.).

4. Uzavření smlouvy s vybraných uchazečem

Smlouva na základě realizovaného výběrového řízení by měla být uzavřena s vítězným uchazečem, resp. pokud tento neposkytuje součinnost, pak s uchazeči v dalším pořadí (viz § 82 odst. 3, 4 ZVZ), a to v zákonem stanovené lhůtě (viz § 82 odst. 1, 2 ZVZ).

Uzavření smlouvy by opět měl být předřazen mechanismus kontroly věcných, formálních náležitostí a legality:

* že smlouva byla uzavřena v souladu s podmínkami vyhlášeného výběrového řízení, resp. že byla uzavřena v souladu s ustanovením § 32 ZVZ,

* že do smlouvy byly přeneseny všechny podstatné a důležité skutečnosti, jež nadále budou ovlivňovat realizaci zakázky,

* že smlouva splňuje i veškeré formální náležitosti (správné a úplné označení smluvních stran, způsobu jednání v souladu např. s výpisy z obchodního rejstříku, platnost a účinnost, přílohy...),

* že smlouva je sjednána v souladu s právním řádem ČR, resp. EU...,

* že ze smlouvy nevznikají rizika, jež by znemožnila realizaci VZ, resp. zásadně změnila její podmínky.

Bez provedení kontrol věcné, formální správnosti a legality by nemělo být přistupováno k podpisu smluv. Daná skutečnost by měla být jasně upravena ve vnitřních kontrolních mechanismech organizace. Pro vnitřní kontrolní systém je vhodné v průběhu výběrového řízení podrobit každý krok odpovídající kontrole splnění časových, věcných nebo formálních a právních náležitostí, a to včetně záznamu. Úplný záznam o provedených kontrolách by měl být součástí dokumentace výběrového řízení.

Výsledky výběrového řízení by min. v rozsahu rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky měly být zveřejněny např. za webových stránek zadavatele. Transparentnost v daném směru může být výrazným prvkem, jež může účinně bránit možnému korupčnímu jednání.

5. Realizace VZ - plnění v souladu se sjednanou smlouvou

Zadavatel by měl od dodavatele požadovat plnění zakázky přesně v souladu se smlouvou. Musí jednoznačně dbát na to, aby plnění probíhalo věcně, kvalitativně, časově tak, jak bylo sjednáno. Měl by brát ohled na to, aby platil až poté, co odborně přebere a odsouhlasí dílo nebo jeho část. Každá jednotlivá fakturace by měla být posouzena s ohledem na fakt, zda beze zbytku odpovídá sjednaným smluvním ustanovením. Případná pozastávka by měla být uvolněna až poté, co byly splněny podmínky. Zadavatel by měl na závěr dílo převzít včetně veškeré a úplné dokumentace, atestů, revizních zpráv, zaškolení obsluhy, atestů...

6. Vyhodnocení VZ

Věcná (odborná) kontrola přebírání díla

V rámci vnitřního kontrolního systému by měl mít k přebírání díla (jeho částí) určeného odborně zdatného zaměstnance, jež tyto úkony za zadavatele činí (měl by být proškolen, být odborně zdatný a měl by mít k dispozici min. technickou část smlouvy). Tento by při likvidaci došlých faktur měl vždy plnit pozici kontroly věcné správnosti. Svým podpisem a vyjádřením stanoviska odpovídá za to, že dílo bylo dodáno v množství, kvalitě a za stanovených podmínek, že nevykazuje vady a odpovídá požadavkům fakturace.

Finanční kontrola po vzniku závazku

Teprve toto vyjádření by mělo být vodítkem pro příkazce operace k vyjádření finanční kontroly po vzniku závazku (proplacení části nebo celého díla). On v konečném důsledku odpovídá za postup souladu se sjednaným závazkem, za skutečné provedení díla v požadovaném množství, kvalitě a čase, za doložení úplných podkladů a za dodržení zákonnosti výdaje

veřejných finančních prostředků. Z uvedeného důvodu (zejména pokud není sám v problematice odborník) by měl mít zájem na ustanovení vhodného odborného zaměstnance k věcné kontrole a za jeho řádný výkon.

Ve druhé části finanční kontroly je likvidovaná faktura (věcná a formální kontrola a finanční kontrola PO) předávána hlavní účetní. Ta pak by měla při své části finanční kontroly provést odsouhlasení na schválený individuální příslib (viz stanovisko správce rozpočtu), provést kontrolu z hlediska zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, v platném znění, a při shledání nedostatků proplacení zastavit a písemně žádat nápravu (viz § 14 vyhlášky č. 416/2004 Sb.), nebo ji proplatit.

Změny a doplňky sjednané smlouvy

Zadavatel by neměl by v žádném případě přistupovat na změny smlouvy, jež zhorší jeho postavení, jež by měnily podmínky výběrového řízení. Jakékoliv případné záměry změn by měly být podrobeny kontrole věcných náležitostí (postavení zadavatele, a to případně i ve vazbě na individuální příslib od

správce rozpočtu) a legality a schváleny příkazcem operace.

Závěr - shrnutí zásad kontrolního systému

Kontrolní systém uvnitř orgánu veřejné správy by měl směřovat k odstranění nebo maximální eliminaci rizik spojených s přípravou, vyhlášením, výběrem a realizací VZ. Aby danou úlohu mohl splnit, musí nutně kombinovat následující parametry: * Procesní a systémový přístup včetně stanovení rozhraní procesu a náležitostí dokumentace - směrnice o postupech a procesech.

* Implementaci kontrolních bodů a mechanismů (řídící finanční kontrola PO, SR a hlavní účetní, kontroly věcné, formální, početní správnosti a legality) - kontroly v rámci interní směrnice o procesech.

* Záznam každého kontrolního kroku odpovídajícího kontrole splnění časových, věcných nebo formálních a právních náležitostí, a to včetně záznamu. Úplný záznam o provedených kontrolách by měl být součástí dokumentace výběrového řízení.

* Permanentní odborná příprava všech zainteresovaných zaměstnanců jejich pověření (k finanční kontrole - PO, SR a hlavní účetní včetně podpisových vzorů uvedených pozic; k výkonu kontrol věcné, formální, početní správnosti a legality - odpovědnost v popisu pracovní činnosti).

* Nastavení etických principů a hodnot a vyžadování jejich dodržování všemi zúčastněnými (etické kodexy, protikorupční kontroly a audity, pracovně právní postihy neetického jednání). * Informační povinnost o nesrovnalostech, protizákonných a neetických postupech všech zainteresovaných zaměstnanců zejména s důrazem na zaměstnance pověřené kontrolními činnostmi.

* Organizační úroveň - rotace odborných zaměstnanců, pravidlo „čtyř očí“.

Důraz na maximální transparentnost (zveřejňování výběrových řízení, jejich výsledků a parametrů vítězné nabídky - všechny kroky, jež je možno zveřejnit by měly být zveřejněny min. na webových stránkách zadavatele).

* Monitoring, nezávislá kontrola (např. následné kontroly realizovaných zakázek, interní audit, externí audit) a přezkum - vliv na způsob a podmínky realizace probíhající zakázky, poučení do dalších výběrových řízení + max. transparentnost výsledků kontrol.

* Úplná dokumentace k celému výběrovému řízení (úplná, jasná a konkrétní stanoviska jednotlivých odborných zaměstnanců, členů komisí i členů schvalujících orgánů např. i formou zvukového a obrazového záznamu z jednání, dokumentace smluvních ujednání jejich změn a doplňků včetně konkretizace jejich schvalování, úplná dokumentace k dodávce a přebírání díla, k platebním podmínkám, závěrečné vyhodnocení, uveřejňování).

* Dostatečná odborná a technická podpora (SW, odborně zdatní zaměstnanci, poradenské firmy v oblasti VZ - v případě pouze občasného vypsání VZ).

Poznámka na závěr:

Uvedený proces VZ je nutno vnímat pouze jako modelový příklad splňující obecné požadavky vnitřního kontrolního systému. Samozřejmě v rámci různých druhů výběrových a poptávkových řízení budou voleny s odkazem na příslušná ustanovení ZVZ a místní specifika zadavatele poněkud odlišné postupy.

Schéma vnitřního kontrolního systému naleznete na <http://unes.aspi.cz>.