

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

EVROPSKÁ KOMISE

SDĚLENÍ KOMISE

Pokyny k zabránění střetu zájmů a jeho řešení podle finančního nařízení

(2021/C 121/01)

PROHLÁŠENÍ O VYLOUČENÍ ODPOVĚDNOSTI: „Tento dokument na základě použitelných právních předpisů EU poskytuje zaměstnancům a orgánům podílejícím se na plnění, monitorování a kontrole rozpočtu EU technické pokyny k výkladu a používání pravidel EU s cílem usnadnit jejich uplatňování a podpořit osvědčené postupy. Příklady obsažené v tomto dokumentu mají za cíl pouze objasnit konkrétní pojmy obsažené v každé kapitole. K závaznému výkladu práva Unie je příslušný pouze Soudní dvůr Evropské unie.“

OBSAH

	<i>Strana</i>
1. Odkazy na právní předpisy	3
2. Úvod a účel pokynů	3
3. Koncepce a povinnosti týkající se zabránění střetu zájmů	4
3.1 Hlavní rozdíly mezi předchozím a stávajícím finančním nařízením, pokud jde o střet zájmů	4
3.2 Nová ustanovení týkající se střetu zájmů ve FN 2018	6
3.2.1 Definice střetu zájmů	7
3.2.2 Koho se to týká	7
3.2.3 „Situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů“	10
3.2.4 Povinnosti v případě střetu zájmů	12
4. Specifické prvky přímého/nepřímého řízení	15
4.1 Střet zájmů v udělovacím řízení	16
4.2 Další odkazy na střet zájmů ve FN 2018	17
4.3 Etické otázky v nefinančních souvislostech	18
5. Specifické prvky sdíleného řízení	22
5.1 Kdo je za co odpovědný v rámci sdíleného řízení?	23
5.2 Pravidla týkající se střetu zájmů podle směrnic o zadávání veřejných zakázek	25
5.3 Specifické prvky finančních nástrojů se sdíleným řízením	29
6. Možná opatření pro zabránění střetu zájmů a jeho řešení	30
6.1 Zvyšování povědomí	31
6.2 Zásady, pravidla a postupy	31
6.3 Prohlášení o zájmech, majetková přiznání a výlučné funkce	33
6.4 Ostatní opatření	35
Příloha I – Další názorné příklady střetu zájmů	39
Příloha II – Právní ustanovení EU týkající se střetu zájmů v oblasti sdíleného řízení	39

1. ODKAZY NA PRÁVNÍ PŘEDPISY

Legislativní akt	Články
Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 ⁽¹⁾ Finanční nařízení (<i>dále jen „FN 2018“</i>)	Články 2, 26, 33, 36, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 73, 76, 77, 78, 89, 136, 137, 141, 150, 154, 155, 167, 205, 209, 216, 225, 237 a příloha I body 20.6, 28.2 a 29.1
Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se zrušuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ⁽²⁾ Finanční nařízení (<i>dále jen „FN 2012“</i>)	Články 32, 57 a 59
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ Směrnice o zadávání veřejných zakázek	Články 2, 24, 41, 57, 58 a 83

⁽¹⁾ Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 248.

⁽³⁾ Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65.

⁽⁴⁾ Aby byla zajištěna jasnost a srozumitelnost pokynů, je třeba odkazy na směrnici o zadávání veřejných zakázek 2014/24/EU chápat také jako odkazy na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES, jelikož je pojem „střet zájmů“ obdobně definován ve všech třech směrnících.

2. ÚVOD A ÚČEL POKYNU

FN 2018, které vstoupilo v platnost dne 2. srpna 2018, posílilo opatření na ochranu finančních zájmů EU. Utužilo například pravidla týkající se střetu zájmů tím, že je vedle přímého a nepřímého řízení výslovně rozšířilo i na orgány členských států (bez ohledu na vnitřní systémy řízení a správy členských států) a na všechny osoby vynakládající finanční prostředky EU v rámci sdíleného řízení.

Situace, při kterých dochází ke střetu zájmů, mohou nastat kdykoli. Je nesmírně důležité jim buď zabránit, nebo je řádně řešit, když k nim dojde. Tento postup je zásadní pro zachování transparentnosti, dobré pověsti a nestrannosti veřejného sektoru a důvěryhodnosti zásad právního státu jako základní hodnoty EU. Je rovněž nezbytný pro zachování důvěry veřejnosti v integritu a nestrannost veřejných subjektů a úředníků, jakož i v rozhodovací procesy sloužící obecným zájmům. Střety zájmů, kterým není zabráněno nebo které nejsou řádně řešeny, když k nim dojde, mohou negativně ovlivnit rozhodovací proces veřejných subjektů, vést k nesprávnému využívání veřejných finančních prostředků a k poškození dobré pověsti. Mohou také oslabit důvěru ve schopnost veřejného sektoru fungovat nestranně a v obecném zájmu společnosti.

Je nezbytné střetu zájmů předcházet a řešit jej a řádně dodržovat zásady, jimiž se řídí rozpočet EU ⁽¹⁾. Přijetí podrobných zásad a pravidel pro předcházení střetu zájmů a jeho řešení představuje nedílnou součást řádné správy věcí veřejných.

Vzhledem k tomu, že pravidla upravující střet zájmů mají zásadní význam, představuje porušení práva Unie v tomto ohledu vážný problém, po jehož spáchání obvykle následuje určitá forma nápravy, ať už finanční, či jiná, např. disciplinární ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Hlava II FN 2018.

⁽²⁾ Viz také kapitola 3.2.4 a kapitola 5.1.

Účelem těchto pokynů je:

- 1) podporovat jednotný výklad a používání pravidel týkajících se zabránění střetu zájmů ⁽³⁾ pro účastníky finančních operací ⁽⁴⁾ a zaměstnance orgánů EU podílejících se na plnění, monitorování a kontrole rozpočtu EU v rámci přímého/nepřímého/sdíleného řízení;
- 2) zvyšovat povědomí orgánů členských států, osob zastávajících veřejné funkce (včetně členů vlády) a jakýchkoli jiných osob podílejících se na plnění rozpočtu EU v rámci sdíleného řízení ⁽⁵⁾ o příslušných ustanoveních obsažených ve FN 2018 a směrnici o zadávání veřejných zakázek, pokud jde o zabránění střetu zájmů, a
- 3) zvyšovat povědomí externích partnerů ⁽⁶⁾ (včetně jejich zaměstnanců a všech subjektů, s nimiž má externí partner smluvní vztah týkající se plnění rozpočtu) podílejících se na plnění rozpočtu EU v rámci nepřímého řízení o příslušných ustanoveních obsažených ve FN 2018, pokud jde o zabránění střetu zájmů.

Kapitoly 1 až 3 těchto pokynů se týkají všech způsobů řízení, zatímco kapitoly 4 a 5 zahrnují specifické prvky, které se týkají přímého řízení, nepřímého řízení a sdíleného řízení. Kapitola 6 obsahuje neúplný seznam návrhů a doporučení k opatřením, která by mohla být zavedena za účelem zabránění střetu zájmů a jeho řešení. Cílem těchto návrhů a doporučení je poskytnout orgánům EU a orgánům členských států pokyny a nástroje, které jim mohou pomoci v zabránění střetu zájmů.

3. KONCEPCE A POVINNOSTI TÝKAJÍCÍ SE ZABRÁNĚNÍ STŘETU ZÁJMŮ

3.1 Hlavní rozdíly mezi předchozím a stávajícím finančním nařízením, pokud jde o střet zájmů

FN 2012	FN 2018
<p>Článek 57 Střet zájmů</p> <p>„1. Účastníci finančních operací a jiné osoby podílející se na plnění rozpočtu a na jeho správě, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole se zdrží jakéhokoli jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy Unie.</p> <p>Pokud toto riziko existuje, upustí dotčená osoba od takového jednání a předloží věc pověřené schvalující osobě, která vydá písemné potvrzení o tom, zda střet zájmů existuje. Dotčená osoba informuje rovněž svého přímého nadřízeného. Pokud</p>	<p>Článek 61 (zvýrazněno autorem) Střet zájmů</p> <p>„1. Účastníci finančních operací ve smyslu kapitoly 4 této hlavy a jiné osoby, včetně vnitrostátních orgánů na všech úrovních, podílející se na plnění rozpočtu v přímém, nepřímém a sdíleném řízení, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole, se zdrží jakéhokoli jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy Unie. <u>Přijmou rovněž vhodná opatření, která u funkcí v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů.</u></p>

⁽³⁾ S výjimkou etických problémů v nefinančních záležitostech, na které se vztahují právní předpisy EU a dokumenty Komise, které přímo nesouvisejí s plněním rozpočtu EU.

⁽⁴⁾ Účastníky finančních operací (ve smyslu kapitoly 4 – článků 73, 76, 77 a 89 – hlavy IV FN 2018) se rozumí schvalující osoby (každý orgán Unie vykonává povinnosti schvalující osoby a pověřuje – a dále pověřuje – plněním úkolů schvalující osoby zaměstnance na vhodné pozici), účetní (jmenovaní každým orgánem EU z řad úředníků, kteří podléhají služebnímu řádu) a správci zálohových účtů (jmenovaní rozhodnutím, jež přijímá účetní orgán EU na řádně odůvodněný návrh příslušné schvalující osoby).

⁽⁵⁾ Mezi příklady fondů EU ve sdíleném řízení členských států patří: i) Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR); ii) Evropský sociální fond (ESF); iii) Fond soudržnosti (FS); iv) Evropský námořní a rybářský fond (ENRF); v) Azylový a migrační fond (AMIF); vi) Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF); vii) Nástroj pro správu hranic a víza (BMVI); viii) Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV); ix) Evropský zemědělský záruční fond (EZZF); x) Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD); xi) Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EFG) a xii) Fond solidarity Evropské unie (EUSF).

⁽⁶⁾ Neúplný seznam externích partnerů je uveden v kapitole 4.

se zjistí střet zájmů, ukončí dotčená osoba veškerou svou činnost ve věci. Pověřená schvalující osoba učiní sama veškeré další vhodné kroky.

2. Pro účely odstavce 1 ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného společného zájmu s příjemcem finančních prostředků ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby podle odstavce 1.

3. Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 210, kterými určí jednání, jež mohou představovat střet zájmů, a postup, který se má v těchto případech použít.“

Článek 32 prováděcích pravidel FN 2012 ⁽¹⁾

Jednání, jež mohou představovat střet zájmů, a postup (Článek 57 finančního nařízení)

„1. Jednání, jež může být ovlivněno střetem zájmů ve smyslu čl. 57 odst. 2 finančního nařízení, může mít – aniž je dotčena jeho kvalifikace jakožto protiprávního jednání podle čl. 106 odst. 1 písm. d) finančního nařízení – mimo jiné tyto formy:

- a) poskytnutí sobě nebo jinému neoprávněných přímých nebo nepřímých výhod;
- b) odmítnutí poskytnout příjemci práva nebo výhody, na něž má nárok;
- c) nepřijatelná nebo zneužívající jednání nebo opomenutí uskutečnit nezbytná jednání.

Další jednání, jež může být ovlivněno střetem zájmů, je takové jednání, jež může narušit nestranný a objektivní výkon povinností určité osoby, např. členství v hodnotícím výboru v zadávacím řízení nebo v řízení o udělení grantu, může-li tato osoba získat z výsledku těchto řízení přímou či nepřímou finanční výhodu.

2. Za střet zájmů se považuje situace, kdy je žadatel, zájemce nebo uchazeč zaměstnancem, na něž se vztahuje služební řád, ledaže jeho účast v řízení předem schválí jeho nadřízený.

3. V případě střetu zájmů přijme pověřená schvalující osoba náležitá opatření k eliminaci nežádoucího vlivu dotčené osoby na daný postup či řízení.“

⁽¹⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 362, 31.12.2012, s. 1).

2. Případné riziko střetu zájmů týkající se zaměstnance vnitrostátního orgánu přednese tento zaměstnanec svému přímému nadřízenému. Případné riziko střetu zájmů týkající se zaměstnance, na něhož se vztahuje služební řád, přednese tento zaměstnanec příslušné pověřené schvalující osobě. Příslušný přímý nadřízený nebo pověřená schvalující osoba písemně potvrdí, zda střet zájmů existuje. Je-li zjištěn střet zájmů, zajistí orgán oprávněný ke jmenování nebo příslušný vnitrostátní orgán, aby dotčený zaměstnanec ukončil veškerou činnost v dané věci. Příslušná pověřená schvalující osoba nebo příslušný vnitrostátní orgán zajistí, aby byly učiněny veškeré další vhodné kroky v souladu s platným právem.

3. Pro účely odstavce 1 ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby podle odstavce 1.“

FN 2018 výslovně rozšířilo oblast působnosti ustanovení týkající se střetu zájmů na všechny způsoby řízení (7) a na všechny subjekty, včetně vnitrostátních orgánů na všech úrovních, podílející se na plnění rozpočtu EU, včetně provádění přípravy a auditů, jakož i provádění kontroly.

Hlavní změny, které FN 2018 ohledně střetu zájmů přineslo, jsou uvedeny níže.

- Širší oblast působnosti: výslovně použitelné na sdílené řízení (vedle přímého a nepřímého řízení) a na vnitrostátní/regionální orgány na jakékoli úrovni, včetně členů vlády.
- Pozměněná definice střetu zájmů: v současné době zahrnuje „jiný přímý či nepřímý osobní zájem“, což je širší pojetí než „jiný společný zájem s příjemcem finančních prostředků“ dle článku 57 FN 2012.
- Zahrnuje více situací: výslovně vyžaduje nejen to, aby se zabránilo situacím spojeným se střetem zájmů, ale také to, aby se tyto situace řešily, včetně těch, jež „lze objektivně vnímat jako střet zájmů“. Toto ustanovení posiluje preventivní prvek u situací spojených se střetem zájmů.

Sdílené řízení

Před přijetím FN 2018 nebyla pravidla týkající se střetu zájmů stanovená v článku 57 FN 2012 při plnění rozpočtu EU v rámci sdíleného řízení přímo použitelná v členských státech. Jelikož se příslušná přijímaná opatření, která uvádí článek 57 FN 2012, zaměřovala pouze na povinnosti pověřené schvalující osoby, vztahovalo se toto ustanovení pouze na zaměstnance orgánů a institucí EU.

Nicméně čl. 59 odst. 1 FN 2012 stanovil, že „Komise a členské státy dodržují zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace (8) (9)[...] při správě [...] [unijních] finančních prostředků“ a „Komise a členské státy plní své povinnosti spojené s kontrolou a auditem.“ V souladu s čl. 59 odst. 4 FN 2012 byly subjekty určené členskými státy ke správě a kontrole finančních prostředků EU v rámci sdíleného řízení již povinny vytvořit účinný a efektivní systém vnitřní kontroly a zajistit jeho fungování.

Ustanovení čl. 32 odst. 1 FN 2012 dále stanovilo, že rozpočet musí být plněn s uplatněním účinné a efektivní vnitřní kontroly (v rámci všech způsobů řízení) a v souladu s příslušnými odpovědnými pravidly. Ustanovení čl. 32 odst. 3 písm. c) FN 2012 požadovalo, aby tyto systémy vnitřní kontroly dokázaly zabránit střetu zájmů, ke kterému by mohlo dojít v rámci všech způsobů plnění rozpočtu.

Zabránění střetu zájmů bylo tedy jednou ze zásad sdíleného řízení zakotvených v čl. 59 odst. 1 FN 2012. Ještě před vstupem FN 2018 v platnost byly proto členské státy podle FN 2012 povinny při plnění rozpočtu EU v rámci sdíleného řízení přijmout nezbytná opatření k zabránění střetu zájmů; tato povinnost byla například jasně stanovena v akreditačních kritériích platebních agentur v oblasti společné zemědělské politiky (SZP) (10).

(7) Způsoby plnění rozpočtu EU jsou uvedeny v článku 62 FN 2018 (přímé/nepřímé/sdílené řízení).

(8) Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, body 35, 42 a 43, týkající se zadávání veřejných zakázek. Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutí o zadání veřejné zakázky přijaté v situaci spojené se střetem zájmů porušuje zásady rovného zacházení a transparentnosti; dospěl k závěru, že právo Unie nebrání tomu, aby vnitrostátní soud označil rozhodnutí za protiprávní pouze na základě podjatosti v udělovacím řízení, kterou stěžovatel nemusí prokazovat, ale kterou musí veřejný zadavatel přezkoumat. Střet zájmů představuje riziko, že se veřejný zadavatel bude řídit skutečnostmi, které s předmětnou zakázkou nesouvisí, a že pouze na základě těchto skutečností může být uchazeč upřednostněn. Takový střet zájmů tedy může znamenat porušení zásad rovného zacházení a transparentnosti. Povinnost veřejných zadavatelů zacházet s hospodářskými subjekty rovným a nediskriminačním způsobem a jednat transparentně navíc znamená, že mají při uplatňování těchto zásad zadávání veřejných zakázek aktivní úlohu. Veřejný zadavatel je proto povinen zjistit, zda ke střetu zájmů dochází, a k jeho zabránění, odhalení a řešení je povinen přijmout příslušná opatření.

(9) V jiném případě (rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. března 2005, AFCon Management Consultants a další v. Komise, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, bod 74) týkajícím se zadávání veřejných zakázek Komisí vycházel požadavek zabránění střetu zájmů rovněž ze zásady řádného finančního řízení.

(10) Příloha I nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura (Úř. věst. L 255, 28.8.2014, s. 18.), zejména oddíl 1 bod B podbod v).

3.2 Nová ustanovení týkající se střetu zájmů ve FN 2018

Důležitým právním ustanovením ⁽¹⁾ pro zabránění střetu zájmů je článek 61 FN 2018, který obsahuje revidovaná pravidla týkající se střetu zájmů. Od 2. srpna 2018 se vztahuje na všechny finanční prostředky pocházející z rozpočtu EU a na všechny způsoby řízení.

Článek 61 FN 2018 je přímo použitelný v členských státech v rozsahu, v jakém se podílejí na plnění rozpočtu EU. Jejich povinnost zamezit vzniku střetu zájmů a řešit jej, kterou tento článek stanoví, tedy nezávisí na přijetí vnitrostátních prováděcích opatření. Článek 61 FN 2018 však střet zájmů a způsob, jakým by tento střet měl být řešen, nereguluje komplexním způsobem, neboť odkazuje na přijímání vhodných opatření k zamezení vzniku střetu zájmů a jeho řešení. Vnitrostátní orgány jsou i nadále příslušné k přijímání doplňkových a případně i podrobnějších a/nebo přísnějších vnitrostátních pravidel, což vyplývá z povinnosti zajistit, aby „byly učiněny veškeré další vhodné kroky v souladu s platným právem“, podle čl. 61 odst. 2 FN 2018.

S ohledem na výše uvedené by používání těchto vnitrostátních pravidel již nebylo výlučně vnitrostátní záležitostí a mohlo by být zahrnuto do rozsahu kontrol, šetření a auditů prováděných útvary Komise a Evropským účetním dvorem v souladu s čl. 61 odst. 2 FN 2018. I když mají členské státy i nadále pravomoc používat svá vlastní doplňková a/nebo podrobnější vnitrostátní pravidla (i přes to, že je článek 61 FN 2018 přímo použitelný), měly by zvážit úpravu nebo doplnění všech svých mírnějších nebo neúplných vnitrostátních pravidel, čímž by byla posílena právní jistota příslušných pravidel týkající se rozpočtu EU.

Příklady pravidel týkajících se etiky a střetu zájmů na úrovni členských států:

- 1) V jednom členském státě je zakázáno, aby osoby zastávající vedoucí funkce ve státní správě (např. ministr, státní tajemník, vedoucí ústředního úřadu) vlastnily více než 10 % akcií soukromých společností.
- 2) Ve druhém členském státě nesmí hlava státu, ministři a členové parlamentu přijímat dary, vlastnit akcie soukromých nebo veřejných společností nebo mít státní zakázky.
- 3) Ve třetím členském státě nesmí nikdo, kdo zastává pozici ve veřejném sektoru, provádět žádné obchodní činnosti, pokud vlastní více než 10 % akcií společnosti.
- 4) Ve čtvrtém členském státě nesmí být ministři a členové parlamentu členy dozorčích nebo řídicích orgánů soukromých společností, a pokud vlastní akcie soukromých společností ve výši 0,5 % nebo více, musí po dobu trvání svého mandátu převést svá následná práva na správu na jinou osobu.
- 5) V pátém členském státě musí úředníci, kteří mají finanční odpovědnost a jejichž postavení nebo povaha jejich povinností to vyžaduje, do dvou měsíců od svého jmenování podniknout veškeré kroky k tomu, aby zajistili správu svých finančních aktiv po dobu vykonávání těchto povinností, a to za podmínek, které vylučují jakékoli právo na kontrolu z jejich strany.

3.2.1 Definice střetu zájmů

Podle článku 61 FN 2018 ke střetu zájmů dochází, „je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby“ podílející se na plnění rozpočtu.

Ke střetu zájmů může dojít i v případě, že dotyčná osoba nemá ze situace skutečný prospěch, jelikož postačuje, aby okolnosti ohrožily nestranný a objektivní výkon jejich funkcí. Tyto okolnosti však musí mít určitou identifikovatelnou a individuální souvislost s konkrétními aspekty jednání, chování nebo vztahů dané osoby (nebo na ně musí mít dopad).

⁽¹⁾ Vedle směrnic EU o zadávání veřejných zakázek, služebního řádu a řady odvětvových pravidel.

Pouhá souvislost s vírou, názory, smýšlením nebo preferencemi dané osoby obvykle nebo automaticky nepředstavuje osobní zájem (jednotlivé případy se však mohou lišit). Osoby podílející se na plnění rozpočtu by však měly uplatňovat svá práva na svobodu projevu, vyjádření názoru a politickou a občanskou účast tím, že budou zvažovat a řídit rizika, která mohou ohrožovat jejich nestrannost při výkonu funkcí a obraz a dobrou pověst institucí nebo orgánů, pro které pracují ⁽¹²⁾.

Ke střetu zájmů by navíc obvykle nedošlo v situaci, kdy by osoba byla dotčena pouze jako člen široké veřejnosti nebo široké skupiny osob, pokud by se daná osoba (nebo příbuzná osoba, např. rodinný příslušník) neocitla ve specifické a odlišné situaci ve srovnání s ostatními členy široké veřejnosti nebo široké skupiny osob.

V podobném duchu by se pojem „střet zájmů“ obvykle nevztahoval na situace, kdy úkoly spojené s plněním rozpočtu EU dotyčnou osobou zahrnují rozhodnutí, 1) která mají obecnou povahu a jsou založena na objektivních kritériích platných pro celé odvětví hospodářství nebo velmi širokou skupinu potenciálních příjemců a 2) která by tedy nebyla ohrožena z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti a z důvodů hospodářského zájmu, ani skutečností, že dotyčná osoba nebo člen její rodiny je jedním z příjemců.

Národní spřízněnost, politická spřízněnost, citové vazby nebo jiné důvody uvedené v čl. 61 odst. 3 FN 2018 představují faktory, které by mohly ohrozit nestrannost a objektivitu osoby podílející se na plnění rozpočtu. Osoby podílející se na plnění rozpočtu by se k zamezení tomuto ohrožení měly v praxi zdržet účasti, vlivu nebo nátlaku, který by mohl ovlivnit jejich nestrannost a objektivitu (nebo jakým způsobem je jejich nestrannost nebo objektivita vnímána) při výkonu jejich funkce. To by mohlo pramenit zejména z přátelských nebo nepřátelských vztahů, rodinných vztahů, příslušnosti nebo přidružení k určité straně nebo náboženského přesvědčení. Osoby podílející se na plnění rozpočtu by měly výkon svých povinností a svůj odborný úsudek opírat pouze o právní a objektivní kritéria a dostatečné a vhodné důkazy ⁽¹³⁾.

Zahrnuté znění „z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu“ je širší než znění „z důvodů jiného společného zájmu s příjemcem finančních prostředků“ obsažené ve FN 2012. Nepřímý zájem jde nad rámec přímé vazby mezi dotyčnou osobou a příjemcem finančních prostředků EU.

Přímý a nepřímý zájem může rovněž zahrnovat dary, projevy pohostinnosti či zájmy nehospodářského charakteru nebo může vyplývat ze spolupráce s nevládními nebo politickými organizacemi (i když je neplacená) nebo z konfliktu povinností loajality ve vztahu k jednomu subjektu, vůči kterému má osoba závazek, a k jiné osobě nebo subjektu, vůči kterému má osoba závazek.

Příklad osobního zájmu:

Vedoucí řídicího orgánu / platební agentury:

- 1) může mít přímý osobní (rodinný) zájem na přidělení finančních prostředků EU na projekt společnosti svého manžela / své manželky nebo partnera/partnerky (z toho důvodu by byl povinen uvést, že dochází ke střetu zájmů, a zdržet se účasti na rozhodování týkajícím se tohoto projektu, čímž by nastalou situaci vyřešil);
- 2) může mít nepřímý osobní (rodinný) zájem na přidělení finančních prostředků EU společnosti, která se zavázala postavit novou továrnu, pro kterou bude společnost manžela/manželky nebo partnera/partnerky s největší pravděpodobností nejvýznamnějším subdodavatelem (a proto by byl povinen zdržet se vydání rozhodnutí souvisejících s udělovacím řízením) nebo vlastní pozemky, které bude muset společnost odkoupit, aby továrnu mohla postavit.

⁽¹²⁾ Viz také například články 12, 12b, 15 a 17a nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii.

⁽¹³⁾ Viz také například články 12, 12b, 15 a 17a nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii, a nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (Úř. věst. L 74, 14.3.2014, s. 1).

Vztahy založené na rodinné příslušnosti se mohou v jednotlivých zemích lišit a je třeba je analyzovat v právním a kulturním kontextu (například v závislosti na stupni příbuznosti). Základ obecných pokynů však tvoří znění a účel článku 61 FN 2018, které lze nalézt v kapitole 2, a to ochrana integrity a nestrannosti při přijímání rozhodnutí týkajících se plnění rozpočtu EU a důvěry veřejnosti v ně.

- Zaprvé je třeba poznamenat, že čl. 61 odst. 3 FN 2018 rozlišuje mezi „rodinou“ a „citovými vazbami“. Aby byla ohrožena nestrannost člověka z rodinných důvodů, nejsou proto zapotřebí citové vazby mezi členy rodiny.
- Zadruhé, čl. 61 odst. 3 FN 2018 nestanoví, že ke střetu zájmů dochází automaticky v důsledku rodinného vztahu. Musí být ohrožena nestrannost dotčené osoby (ve výjimečných případech tomu tak být nemusí).
- Zatřetí, z účelu článku 61 FN 2018, kterým je ochrana integrity plnění rozpočtu a důvěry veřejnosti, lze vyvodit, že by pojem „rodina“ měl zahrnovat i vztahy mezi dotčenou osobou a zúčastněnou stranou, které by běžně vzbuzovaly důvodné podezření ohledně možného nepřiměřeného rodinného vlivu na výkon úředních funkcí.

V této souvislosti by se článek 61 FN 2018 měl vztahovat přinejmenším na nejbližší rodinu. Pojem „nejbližší rodina“ podstatným způsobem přesahuje pojem „jádro rodiny“. Jeho přesné vymezení však není v právních předpisech EU, kromě určitých politických oblastí, zejména migrace, všeobecně stanoveno ani definováno. Útvary Komise zastávají názor, že v souvislosti s článkem 61 FN 2018 a na základě jeho účelu by „nejbližší rodina“ měla zahrnovat přinejmenším následující vztahy, byť vznikly na základě osvojení: manžel/manželka (včetně partnera/partnerky, s nímž/níž je osoba v (ne)registrovaném jiném než manželském svazku), děti a rodiče, (pra)prarodiče a (pra)vnoučata, (nevlastní) bratři a sestry (včetně těch pocházejících ze smíšených rodin), strýcové a tety, neteře a synovci, bratřanci a sestřenice z prvního kolene, tchán/tchyně, zet/snacha, švagr/švagrová, nevlastní rodiče a nevlastní děti.

Existence některého z těchto rodinných vztahů mezi dotčenou osobou a zúčastněnou stranou by měla být, mimo případy výjimečných, objektivně věrohodných okolností, přinejmenším považována za situaci, již lze objektivně vnímat jako střet zájmů (viz kapitola 3.2.3).

Vedle koncepce „nejbližší rodiny“ může ke vzniku střetu zájmů vést i širší koncepce „širší rodiny“, zejména podle pravidel a předpisů nebo společenského vnímání v dané zemi nebo při zohlednění dalších okolností, jako jsou citové nebo hospodářské vazby.

- Důvěra veřejnosti v řádné plnění rozpočtu EU chráněná článkem 61 FN 2018 je v neposlední řadě ze zásady nedělitelná. Občané v zemi A musí mít důvěru v integritu plnění rozpočtu v zemi B. Při uplatňování norem odvozených z článku 61 FN 2018 proto zbývá jen velmi omezený prostor pro odchylky od nich v jednotlivých zemích.

Podobně by osobní přátelství (nebo vztahy mezi kmotrem/kmotrou a kmotřencem/kmotřenkou), které může zahrnovat užší vazbu než s nejbližší rodinou, mohlo vést ke vzniku situace, kdy by dotčená osoba svým zvláštním vztahem s tímto přítelem mohla ohrozit svou nestrannost a objektivitu.

Každý, kdo trvale žije v domácnosti dotčené osoby, se přinejmenším nachází v situaci, již lze objektivně vnímat jako střet zájmů ⁽¹⁴⁾, pokud tento závěr není vyvrácen objektivně přijatelným protiargumentem.

Příklad pravidel týkajících se etiky a střetu zájmů na úrovni členských států:

V jednom členském státě je členům parlamentu, členům vlády nebo místním vedoucím pracovníkům zakázáno zaměstnávat na pozici parlamentního asistenta nebo člena jejich kabinetu osobu z jejich „nejúžšího rodinného kruhu“ (manžel/manželka, děti a rodiče). V případě zaměstnání osoby ze „širšího rodinného kruhu“ (bratři, sestry, švagři, švagrové, synovci nebo neteře, bývalý manžel / bývalá manželka atd.) jsou dle zákona povinni tento pracovní poměr ohlásit.

⁽¹⁴⁾ Viz kapitola 3.2.3.

3.2.2 Koho se to týká

Komise odpovídá za plnění rozpočtu EU ve spolupráci s členskými státy v souladu s finančními pravidly pro jeho sestavování a plnění, přičemž dodržuje zásadu řádného finančního řízení (článek 317 SFEU⁽¹⁵⁾) a čl. 63 odst. 1 finančního nařízení).

Článek 61 FN 2018 se vztahuje na účastníky finančních operací a další osoby (na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni), včetně vnitrostátních orgánů, podílející se na plnění rozpočtu EU v rámci přímého, nepřímého a sdíleného řízení na jakékoli úrovni (včetně přípravy, auditů nebo kontrol). To znamená, že článek 61 FN 2018 se vztahuje na kohokoli a na jakýkoli subjekt podílející se na plnění rozpočtu EU⁽¹⁶⁾ v jurisdikcích členských států⁽¹⁷⁾.

Článek 61 FN 2018 se týká: i) účastníků finančních operací⁽¹⁸⁾ (ve smyslu kapitoly 4 – článků 73, 76, 77 a 89 – hlavy IV FN 2018), kterými se rozumí schvalující osoby (každý orgán Unie vykonává povinnosti schvalující osoby a pověřuje – a dále pověřuje – plněním úkolů schvalující osoby zaměstnance na vhodné pozici), účetní (jmenování každým orgánem EU z řad úředníků, kteří podléhají služebnímu řádu⁽¹⁹⁾) a správci zálohových účtů (jmenování rozhodnutím, jež přijímá účetní orgán Unie na řádně odůvodněný návrh příslušné schvalující osoby), a ii) zaměstnanců (včetně členů komisí pro otevírání obálek a hodnotících komisí a externích odborníků vybraných k tomu, aby jim byli nápomocní⁽²⁰⁾) podílejících se na plnění rozpočtu EU.

Článek 61 FN 2018 se rovněž vztahuje na externí partnery pověřené (nepřímým) řízením finančních prostředků EU uvedeným v čl. 62 odst. 1 písm. c) FN 2018 a jakýkoli subjekt, s nímž má externí partner uzavřený smluvní vztah týkající se plnění rozpočtu (např. finanční zprostředkovatelé), jakož i jejich zaměstnance a členy, pokud spadají do jurisdikce členských států a podléhají se na plnění rozpočtu EU (viz podrobnější informace a doporučení v kapitole 4).

Článek 61 FN 2018 je přímo použitelný na výkonné agentury uvedené v článku 69 FN 2018.

Pro decentralizované agentury uvedené v článku 70 FN 2018 jsou pravidla týkající se střetu zájmů stanovena v článku 42 rámcového finančního nařízení⁽²¹⁾. Pro subjekty partnerství veřejného a soukromého sektoru uvedené v článku 71 FN 2018 jsou pravidla týkající se střetu zájmů stanovena v článku 27 vzorového finančního nařízení⁽²²⁾. Oba tyto články

⁽¹⁵⁾ Smlouva o fungování Evropské unie.

⁽¹⁶⁾ Článek 61 FN 2018 se obecně nevztahuje na zájemce, uchazeče, žadatele, příjemce (včetně konečných příjemců v rámci finančních nástrojů se sdíleným řízením) a zhotovitele a neměl by se ve vztahu k nim použít, pokud se nenacházejí ve zvláštní a odlišné situaci. V tomto ohledu mohou nastat případy, kdy lze článek 61 FN 2018 použít, nicméně závěru lze dosáhnout pouze při zohlednění právního rámce, na jehož základě výše uvedení zájemci, uchazeči, žadatelé, příjemci a zhotovitelé vykonávají svou úlohu nebo funkce. Pro účely nařízení o společných ustanoveních může být například příjemcem subjekt poskytující podporu (v kontextu státní podpory, pokud je podpora poskytnutá na podnik nižší než 200 000 EUR). Podobná situace nastane v souvislosti s operacemi s finančními nástroji, pokud je příjemcem subjekt, který v příslušném případě používá finanční nástroj nebo fond fondů, nebo pokud je řídicí orgán příjemcem technické pomoci v rámci programu. Ve výše uvedených případech tyto subjekty plní rozpočet EU a vztahuje se na ně ustanovení článku 61 FN 2018. Obdobná situace nastane v případě, kdy orgán zadá provedení některých svých úkolů při plnění rozpočtu externí společnosti. V takovém případě se tato externí společnost podílí na plnění rozpočtu, a proto se na ni vztahuje článek 61 FN 2018. Další informace lze nalézt v posledním odstavci kapitoly 3.2.4, v kapitole 4.1 ohledně přímého/nepřímého řízení, v kapitole 5.2 ohledně sdíleného řízení a na konci kapitoly 6.4, která obsahuje další opatření týkající se příjemců a smluvních partnerů.

⁽¹⁷⁾ Nařízení jsou právní akty, které jsou po svém vstupu v platnost automaticky a jednotným způsobem použitelné ve všech členských státech EU, aniž by bylo nutné je provést do vnitrostátního práva. Všechny členské státy jsou jimi vázány v plném rozsahu.

⁽¹⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/en/man/finactor/Pages/finactor.aspx>

⁽¹⁹⁾ Nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii.

⁽²⁰⁾ Ustanovení čl. 150 odst. 5 FN 2018.

⁽²¹⁾ Nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/715 ze dne 18. prosince 2018 o rámcovém finančním nařízení pro subjekty zřízené podle SFEU a Smlouvy o Euratomu a uvedené v článku 70 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 (Úř. věst. L 122, 10.5.2019, s. 1).

⁽²²⁾ Nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/887 ze dne 13. března 2019 o vzorovém finančním nařízení pro subjekty partnerství veřejného a soukromého sektoru uvedeném v článku 71 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 (Úř. věst. L 142, 29.5.2019, s. 16).

odrážejí ustanovení článku 61 FN 2018, výslovně zmiňují členy jejich příslušných správních rad a jsou navíc začleněny do finančních pravidel všech příslušných decentralizovaných agentur a subjektů partnerství veřejného a soukromého sektoru. Pokud tyto subjekty plní rozpočet EU v rámci nepřímého řízení, použije se článek 61 FN 2018.

V rámci sdíleného řízení mají vnitrostátní orgány povinnost zavést systémy vnitřní kontroly a jasně vymezit povinnosti/úkolů, které jsou důležité pro určení „podílu osoby na plnění rozpočtu“ v každém konkrétním případě.

Je však třeba poznamenat, že podle čl. 61 odst. 1 FN 2018 zahrnuje tento „podíl“ přípravu a jakýkoli krok procesu plánování, rozhodování, správy, auditu a kontroly, pokud jde o využívání finančních prostředků EU. Pod tento pojem lze tedy zahrnout kohokoli, kdo by mohl ovlivnit rozhodovací proces, včetně vnitrostátních, regionálních a místních orgánů, zaměstnanců nebo členů těchto orgánů a členů vlády, a to v rozsahu, v jakém provádí některý z výše uvedených kroků při plnění rozpočtu EU.

Článek 61 FN 2018 se tedy vztahuje na jakýkoli krok učiněný kýmkoli, kdo je odpovědný za rozhodovací proces související s plněním rozpočtu EU a/nebo kdo tento proces může řídit a/nebo jej ovlivňovat. Jejich podíl však musí být dostatečně významný: osoba musí mít určitou míru prostoru pro uvážení nebo kontrolu nad plněním rozpočtu (tj. pravomoc jednat nebo dávat pokyny těm, kdo jednají; poskytovat poradenství nebo stanoviska těm, kdo jednají).

Příklad osoby, která pracuje pro řídicí orgán / útvar Komise, ale nepodílí se na plnění rozpočtu EU, a proto nespadá do oblasti působnosti článku 61 FN 2018:

Zaměstnanec pracující pro odbor pro komunikaci, který má na starosti pouze zveřejňování výzev k podávání návrhů na internetových stránkách, nezasahuje však do jejich přípravy, ani se nepodílí na plnění rozpočtu (i když pracuje pro řídicí orgán / útvar Komise).

Kromě úrovně podílu na rozhodovacím procesu je třeba vzít v úvahu i další důležité aspekty, jako je povaha a význam vykonávaných povinností (mimo jiné zda se jedná o povinnosti politické, správní, legislativní nebo výkonné povahy), stávající funkční nebo hierarchické vazby, povaha rozhodovacího procesu a jeho transparentnost a otevřenost vůči veřejné kontrole. Všechny tyto aspekty mají rovněž vliv na objektivní vnímání střetu zájmů (viz kapitola 3.2.4).

Příklady osob na jakékoli úrovni podílejících se na plnění rozpočtu EU, včetně přípravy na tuto činnost, tudíž spadajících do oblasti působnosti článku 61 FN 2018:

- 1) Člen vlády nebo komisař, který má přímou nebo nepřímou pravomoc dávat pokyny nebo ovlivňovat orgán nebo útvar, jenž spravuje finanční prostředky EU (relevantní to je v případě, že existuje riziko, že tato pozice vyvolá konkrétní situace, při kterých by mohlo dojít ke střetu zájmů nebo které by jako střet zájmů mohly být vnímány).
- 2) Vedoucí vnitrostátního nebo regionálního orgánu / útvaru Komise / orgánu, úřadu nebo agentury EU, které spravují finanční prostředky EU, jenž má pravomoc dávat pokyny osobě odpovědné za posuzování žádostí o finanční prostředky EU (stejný případ jako výše uvedený).
- 3) Zaměstnanec vnitrostátního nebo regionálního orgánu / útvaru Komise / orgánu, úřadu nebo agentury EU, které spravují finanční prostředky EU, jenž je odpovědný za řízení veřejných zakázek nebo grantů (stejný případ jako výše uvedený).
- 4) Zaměstnanec platební agentury / certifikačního orgánu / auditního orgánu / útvaru Komise (nebo osoba/subjekt, kterým byla tato činnost zadána externě) odpovědný za kontrolu vynakládání finančních prostředků EU.

Složení poradních skupin v souvislosti s plněním rozpočtu

Plnění veřejného rozpočtu mohou ovlivnit soukromé zájmy prostřednictvím poradních skupin zřízených veřejnými orgány. Poradní nebo odbornou skupinou se rozumí jakýkoli výbor, rada, panel, pracovní skupina nebo obdobná skupina nebo jakýkoli jejich podvýbor nebo jiná podskupina, které poskytují orgánům EU a vnitrostátním orgánům poradenství, odborné znalosti nebo doporučení týkající se plnění rozpočtu. Obvykle se skládá ze zástupců veřejných orgánů, soukromého sektoru a/nebo organizací občanské společnosti a může být zřízena orgány EU a vnitrostátními orgány.

Integritu plnění rozpočtu může například ohrožovat, pokud soukromé zájmy jasně řídí práci poradních skupin nebo ji ovlivňují. Když například vedení společnosti nebo zástupci zájmových skupin poskytují v pozici členů poradní skupiny vládám poradenství, podílejí se na rozhodovacím procesu a mají přímý vliv na osoby s rozhodovací pravomocí, přičemž mají své vlastní soukromé zájmy. V tomto ohledu jsou na jednu stranu odborné znalosti poradních skupin nepochybně pro kvalitu rozhodovacího procesu důležité. Stejně důležité však je, aby tyto skupiny měly vyvážené složení a byly v nich zastoupeny různé příslušné oblasti odbornosti a zájmů potřebné pro konkrétní úkoly a/nebo rozhodnutí dotyčného orgánu.

Při použití článku 61 FN 2018 na členy těchto poradních skupin je důležité rozlišovat mezi odvětvovými nebo společenskými zájmy, které v poradní skupině oficiálně zastupují, na jedné straně a osobními zájmy člena (např. situace, kdy projekt předložený poradní skupině řídí manžel/manželka nebo partner/partnerka člena) na straně druhé. V druhém případě je člen povinen takovou situaci ohlásit a musí být vyloučen z jednání o tomto projektu.

3.2.3 „Situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů“

Jakákoli činnost nebo zájem, který by mohl narušit nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby, a ovlivnit tak důvěru veřejnosti v řádné finanční řízení rozpočtu EU, je situací, již lze vnímat jako střet zájmů.

Jako střet zájmů lze vnímat zejména situaci, kdy osoba, bez ohledu na své úmysly, si je schopná sama přiměřeně uvědomit nebo ji lze vnímat tak, že má konkurující osobní a veřejné zájmy, které by mohly ohrozit schopnost této osoby plnit její úkoly a povinnosti nestranně a objektivně (např. riziko nebo možnost zvýhodňování nebo znevýhodňování z rodinných důvodů a důvodů národní nebo politické spřízněnosti lze objektivně vnímat jako střet zájmů). Jako střet zájmů lze vnímat i objektivní okolnosti, které ovlivňují důvěru v nezávislost a nestrannost osoby nebo subjektu, i když ke střetu zájmů nedojde⁽²³⁾ nebo i když daná osoba ze situace nemá ve skutečnosti žádný prospěch. V této souvislosti je nanejvýš důležité zajistit jak účinné dodržování pravidel pro zabránění střetu zájmů, tak předcházet jakýmkoli pochybnostem, které by mohla mít rozumná, informovaná, objektivní a poctivě jednající osoba ohledně chování osoby podílející se na plnění rozpočtu.

Zahrnutí formulace „situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů“ do článku 61 FN 2018 částečně zajišťuje soulad s definicí střetu zájmů stanovenou ve směrnici o zadávání veřejných zakázek. Ve srovnání se směrnicí o zadávání veřejných zakázek však článek 61 FN 2018 obsahuje pojem „objektivně“. Tento pojem byl zahrnut do FN 2018 s cílem zdůraznit, že je důležité opřít riziko vnímaného střetu zájmů o objektivní a rozumné důvody. Mezi ně patří zejména ověřitelné faktické důkazy o tom, že existují vazby⁽²⁴⁾ mezi funkcemi a předmětným zájmem, například pravomoc jednat nebo dávat pokyny, vazby přes třetí osobu, přetrvávající vazby na předchozí pozice, vazby na budoucí pozice nebo hierarchické a/nebo funkční vazby.

⁽²³⁾ Např. zaměstnanec účinně využívá svou pravomoc ke zvýhodňování / záměrnému obohacování hospodářského subjektu, který je vlastněn členem jeho nejbližší rodiny.

⁽²⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, bod 45: „Takové skutečnosti, jako jsou tvrzení v původním řízení týkající se vazeb mezi odborníky jmenovanými veřejným zadavatelem a specialisty podniků, které jsou úspěšnými uchazeči o zakázku, zejména okolnost, že tyto osoby pracují společně na téže univerzitě, patří do stejné výzkumné skupiny nebo jsou ve vztahu podřízenosti na této univerzitě, představují, pokud se prokáží, takové objektivní skutečnosti, které musejí vyvolat důkladné posouzení ze strany veřejného zadavatele nebo popřípadě posouzení ze strany správních nebo soudních orgánů vykonávajících přezkum.“

Zájem musí být dostatečně významný, aby mohl být vnímán tak, že by mohl „ohrozit“ „nestranný a objektivní výkon funkcí“. Zpravidla platí, že čím vyšší je odpovědnost nebo čím větší je zájem nebo čím větší je podíl na plnění rozpočtu, tím větší je pravděpodobnost vnímání střetu zájmů.

Článek 61 FN 2018 v tomto ohledu nestanoví žádnou přesnou kvantitativní prahovou hodnotu zájmu, na jehož základě by mohlo dojít ke střetu zájmů, ani není možné ji stanovit. Desetiprocentní podíl ve společnosti (nebo dokonce ještě nižší procentní podíl) se nemusí zdát příliš vysoký, avšak mohlo by se i tak jednat o nejvyšší samostatný podíl v dotyčné společnosti, který by mohl být spojen s právem vetovat důležitá rozhodnutí společnosti nebo představovat dostatečně velkou výhodu vzhledem k velikosti společnosti. V těchto situacích bude zapotřebí důkladné prošetření každého případu.

Příklady, kdy by se osoba, která pracuje pro řídicí orgán / platební agenturu (nebo pro vnitrostátního veřejného zadavatele) nebo pro útvar Komise a má na starosti hodnocení žádostí o finanční prostředky EU, mohla dostat do situace, kdy by mohlo dojít ke střetu zájmů nebo kterou lze jako střet zájmů objektivně vnímat:

- 1) Osoba (nebo její partner/partnerka) současně vykonává poradenskou činnost týkající se podávání žádostí o finanční prostředky EU, a to buď pro poradenskou firmu, nebo pro třetí stranu, která poskytuje poradenské služby.
- 2) Osoba (nebo člen nejbližší rodiny této osoby) přímo nebo nepřímo vlastní společnost, která žádá o finanční prostředky EU.
- 3) Osobu pojí s vedoucími pracovníky / vlastníky společnosti žádající o finanční prostředky EU osobní přátelství.
- 4) Osoba je kandidátem (jako člen politické strany) na veřejnou funkci a její politická strana má obchodní vztah s určitým žadatelem o finanční prostředky EU.
- 5) Před odchodem ze své pozice ve veřejné službě si osoba vyjednává svou budoucí pozici ve společnosti žádající o finanční prostředky EU ⁽²⁵⁾ (nebo přidružené či partnerské společnosti nebo jiné společnosti s překrývajícím se vlastnictvím ve vztahu ke společnosti žádající o finanční prostředky EU).
- 6) Osoba nedávno pracovala na vedoucí pozici ve společnosti žádající o finanční prostředky EU a měla na starosti oddělení společnosti, které nyní o finanční prostředky žádá.
- 7) Situace, kdy osoba žije v obci, která žádá o finanční prostředky na infrastrukturu, by neměla být nutně a objektivně vnímána jako střet zájmů. Čím větší skupina, do které daná osoba patří, která by z opatření měla prospěch – v tomto případě obyvatelé dotyčné obce –, tím více se riziko vzniku střetu zájmů obecně snižuje. Je však na místě individuálně posoudit, zda by například dotyčná osoba měla z finančních prostředků vlastní prospěch, např. v situaci, kdy by veřejná infrastruktura zvýšila hodnotu nemovitostí v její čtvrti. V takovém případě by mohl být střet zájmů vnímán.

3.2.4 Povinnosti v případě střetu zájmů

Pravidla týkající se střetu zájmů by měla být používána výhradně preventivním způsobem, protože jejich cílem je především zabránit tomu, aby se osoba dostala do situace, kdy by mohla využít svou pravomoc způsobem, který by byl v souladu s jejím zájmem. Pokud by nestranný úsudek někoho, kdo se podílí na plnění rozpočtu EU, mohl být ohrožen osobními zájmy, ať už upřednostňováním určité volby, nebo přílišnou kritičností nebo znevýhodňováním s cílem zabránit možnému zvýhodňování, měla by být tato situace bezodkladně řešena, aby se zamezilo jakémukoli protiprávnímu jednání.

V případě, že nastane situace, již lze objektivně vnímat jako střet zájmů, musí být posouzena a vyřešena takovým způsobem, aby nadále nemohla být jako střet zájmů objektivně vnímána. V této souvislosti, aniž by byla dotčena jakákoli přísnější vnitrostátní pravidla, musí účastníci finančních operací a další osoby podílející se na plnění rozpočtu EU:

— zdržet se jakéhokoli jednání, které by mohlo vést ke konfliktu jejich osobních zájmů se zájmy EU,

⁽²⁵⁾ OECD „Managing Conflict of Interest in the Public Sector“, *OECD Guidelines and Country Experiences* (Řešení střetu zájmů ve veřejném sektoru, pokyny OECD a zkušenosti jednotlivých zemí) (2003), s. 25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>.

Příklad:

Zdržet se jakéhokoli jednání, které by se týkalo jejich osobních zájmů. Osoba nesmí rozhodovat o přidělování veřejných prostředků na projekt, do kterého mají být nebo jsou sami zapojeni (nebo jejich osobní přátelé nebo nejbližší příbuzní), ani jej hodnotit, monitorovat, kontrolovat nebo provádět v souvislosti s ním audit.

- přijímat vhodná opatření, která u úkolů v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů,

Příklad:

Dotčená osoba se musí zdržet přijímání rozhodnutí, která by mohla ovlivnit přidělování finančních prostředků jejím vlastním subjektům (nebo subjektům její nejbližší rodiny). Musí být zajištěno, že na přijímání rozhodnutí ⁽²⁶⁾spojených s plněním rozpočtu nebude uplatňován žádný vliv. Zemědělská půda (je-li půda způsobilá) například automaticky opravňuje (jelikož neprobíhá výběrové řízení) příjemce k získání přímých plateb v rámci Evropského zemědělského záručního fondu. V takové situaci by dotčená osoba neměla být zapojena do rozhodovacího procesu, pokud jde o rozhodování o způsobilosti konkrétního pozemku.

- přijímat vhodná opatření, která řeší veškeré situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů.

Příklad:

Dotčená osoba by mohla přijmout opatření, kterými zajistí, že nadále nebude zapojena do žádného kroku při plnění rozpočtu nebo že nadále nebude mít žádný hospodářský zájem či jiný osobní zájem ve smyslu článku 61 FN 2018 ve vztahu k subjektu žádajícímu o finanční prostředky EU. Tato osoba by tedy mohla zpretrhat všechny své vazby na daný subjekt, neměla by se účastnit žádného rozhodování týkajícího se přidělování finančních prostředků EU danému subjektu (a to i prostřednictvím odstoupení, pokud by zdržení se při rozhodování tuto situaci dostatečně neřešilo) nebo by subjekt mohl stáhnout svou žádost o finanční prostředky EU.

Pokud u osoby podílející se na plnění rozpočtu EU existuje riziko vzniku střetu zájmů, je třeba podniknout níže uvedené kroky.

- Osoba musí tuto situaci ohlásit svému přímému nadřízenému (nebo příslušné pověřené schvalující osobě) (nebo v případě politicky exponovaných osob se postupuje tak, že daná osoba zveřejní své příslušné osobní zájmy ve veřejném prohlášení o zájmech).
- Příslušný přímý nadřízený (nebo příslušná pověřená schvalující osoba) písemně potvrdí, zda dochází ke střetu zájmů (a dotčená osoba nesmí stavět svého přímého nadřízeného před hotovou věc, dokud o tom nerozhodne). Přímý nadřízený uplatní svůj úsudek a pečlivě zváží, zda by mohl někdo, kdo si je vědom příslušných skutečností, pravděpodobně dospět k názoru, že integrita organizace je ohrožena nevyřešeným střetem zájmů. Přímý nadřízený by měl zhodnotit potřebu nahradit osobu, jež oznámila, že se může nacházet ve střetu zájmů. Než tak učiní, a aniž jsou dotčeny příslušné právní předpisy, měl by orgán nebo přímý nadřízený situaci s dotčenou osobou nejprve projednat, a lépe tak posoudit riziko neobjektivního výkonu jejich povinností.
- V případě, že se vznik střetu zájmů prokáže, příslušný vnitrostátní orgán (nebo orgán oprávněný ke jmenování) zajistí, aby dotčený zaměstnanec přestal vykonávat všechny příslušné činnosti související s plněním rozpočtu, včetně přípravy na tuto činnost.

⁽²⁶⁾ Včetně ověření, autorizace, platby a účtování pohledávek nebo žádostí o platbu.

Článek 61 FN 2018 rovněž vyžaduje, aby vnitrostátní orgán (nebo příslušná pověřená schvalující osoba) rovněž zajistil, aby byly učiněny veškeré další vhodné kroky v souladu s platným právem (viz kapitoly 3.2 a 6.2). Je to důležité nejen pro řešení dané záležitosti, ale také pro zajištění kontinuity činnosti. V souvislosti s tím může orgán (nebo příslušná pověřená schvalující osoba) vyžadovat v souladu s příslušnými právními předpisy stanovisko nebo intervenci jiných příslušných orgánů.

Na jednu stranu by situace jako přetrvávající nevyřešený objektivně vnímaný střet zájmů nebo vznik střetu zájmů, např. v případě zaměstnance účinně využívající svou pravomoc ke zvýhodňování / záměrnému obohacování hospodářského subjektu, který je vlastněn členem jeho nejbližší rodiny, měly být prověřeny z hlediska jejich dopadu na plnění rozpočtu EU ⁽²⁷⁾, a to rovněž s cílem určit odpovídající nápravná opatření (např. zrušení a opětovné hodnocení udělovacího řízení, zrušení smluv/dohod, pozastavení plateb, provedení finančních oprav a vymáhání finančních prostředků). Tyto situace by navíc mohly být obecně považovány za protiprávní jednání podle správního práva, zákona o státní službě nebo trestního práva a měly by být v souladu s nimi postihovány. Pokusy zájemců, uchazečů nebo žadatelů o nepřipustné ovlivnění udělovacího řízení nebo získání důvěrných informací by na druhou stranu měly být považovány přinejmenším za vážné profesní pochybení a měly by vést k vyloučení z účasti v udělovacím řízení (jak je tomu v případě přímého/nepřímého řízení podle čl. 136 odst. 1 písm. c) bodů iv) a v) – viz kapitola 4).

4. SPECIFICKÉ PRVKY PŘÍMÉHO/NEPŘÍMÉHO ŘÍZENÍ

V souladu s čl. 36 odst. 3 písm. c) FN 2018 o vnitřní kontrole plnění rozpočtu u všech způsobů řízení (včetně přímého/nepřímého řízení) musí být systémy vnitřní kontroly schopné zabránit střetu zájmů.

V rámci přímého řízení plní rozpočet podle čl. 62 odst. 1 písm. a) FN 2018 Komise (a tedy i zaměstnanci Komise) přímo prostřednictvím svých útvarů.

V rámci nepřímého řízení pověřuje Komise v souladu s čl. 62 odst. 1 písm. c) FN 2018 ⁽²⁸⁾ plněním rozpočtu externí partnery. Mezi tyto externí partnery například patří mezinárodní organizace pod záštitou Organizace spojených národů, Evropská banka pro obnovu a rozvoj, Evropská investiční banka, Evropský investiční fond, subjekty EU ⁽²⁹⁾, soukromoprávní subjekty pověřené výkonem veřejné služby, veřejnoprávní subjekty včetně organizací členských států a třetí země ⁽³⁰⁾ nebo subjekty určené těmito zeměmi.

I když jsou však externí partneři odpovědní za zřízení a udržování účinného a efektivního systému vnitřní kontroly, je za plnění rozpočtu EU v konečném důsledku odpovědná Komise. Komise by měla proto do dohod (nových nebo pozměněných) podepisovaných s externími partnery zahrnout povinnosti týkající se zamezení střetu zájmů, které vyplývají z článku 61 FN 2018. Zahrnutí těchto povinností je ještě důležitější v případě, že externí partner nespadá pod jurisdikci žádného z členských států ⁽³¹⁾ (viz kapitola 3.2.2). Tyto povinnosti by do svých vlastních dohod uzavíraných s jakýmkoli jiným subjektem (např. prováděcími subjekty, jako jsou finanční zprostředkovatelé), s nimiž mají smluvní vztah týkající se plnění rozpočtu, měli zahrnout také samotní externí partneři. Externí partneři jsou i nadále oprávněni přijímat doplňující a případně ještě podrobnější a/nebo přísnější pravidla, musí však přinejmenším dodržovat povinnosti stanovené v článku 61 FN 2018.

⁽²⁷⁾ Ohledně zaměstnanců orgánů EU viz také článek 93 FN 2018.

⁽²⁸⁾ Viz také články 156, 157 a 158 FN 2018.

⁽²⁹⁾ Je třeba poznamenat, že **výkonné agentury** (článek 69 FN 2018) používají ustanovení finančního nařízení přímo.

Pravidla pro **decentralizované agentury** (článek 70 FN 2018) týkající se střetu zájmů jsou stanovena v článku 42 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/715 ze dne 18. prosince 2018 o rámcovém finančním nařízení pro subjekty zřízené podle SFEU a Smlouvy o Euratomu a uvedené v článku 70 FN 2018.

Pravidla pro **subjekty partnerství veřejného a soukromého sektoru** (článek 71 FN 2018) týkající se střetu zájmů jsou stanovena v článku 27 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/887 ze dne 13. března 2019 o vzorovém finančním nařízení pro subjekty partnerství veřejného a soukromého sektoru uvedeném v článku 71 FN 2018.

⁽³⁰⁾ Tyto pokyny se rovněž vztahují například na nepřímé řízení s přijímající zemí u kandidátských zemí, přičemž finanční prostředky EU jsou vynakládány v rámci nepřímého řízení partnerskými/přijímajícími zeměmi, na jiné způsoby nepřímého řízení partnerskými/přijímajícími zeměmi v rámci evropského nástroje sousedství (např. odhady programů; Egypt nebo Tunisko) a na vnitrostátní schvalující osoby a podobné funkce v partnerských zemích, které zahrnují odpovědnost za správu finančních prostředků EU.

⁽³¹⁾ Nařízení jsou právní akty, které jsou po svém vstupu v platnost automaticky a jednotným způsobem použitelné ve všech členských státech EU, aniž by bylo nutné je provést do vnitrostátního práva. Všechny členské státy jsou jimi vázány v plném rozsahu.

Komise má rovněž za úkol dohlížet na to, aby tito partneři plnili své povinnosti ⁽³²⁾. Je to nezbytné a důležité z toho důvodu, že v rámci nepřímého řízení musí Komise zajistit, aby externí partneři zajišťovali takovou úroveň ochrany finančních zájmů EU, která je rovnocenná úrovni ochrany poskytované v rámci přímého řízení ⁽³³⁾.

Zatímco přímé řízení umožňuje zamezit střetu zájmů a odhalovat a řešit jej průběžně ve všech fázích od návrhu přes fázi plnění až po audit a hodnocení, je podíl Komise na zamezení střetu zájmů a jeho odhalování a řešení v případě nepřímého řízení rovněž založen na předběžném posouzení postupu externího partnera.

Postup tohoto posouzení je stanoven v čl. 154 odst. 4 FN 2018 a je podrobněji popsán v rozhodnutí Komise ⁽³⁴⁾, kterým se stanoví nové zadávací podmínky pro metodiku posouzení pilířů, které se použijí podle nařízení FN 2018. Tato metodika zahrnuje především posouzení postupu zavedeného pro zamezení střetu zájmů v pilíři systémů vnitřní kontroly a případně v pilíři grantů, zadávání veřejných zakázek a finančních nástrojů. Teprve po kladném posouzení by byl subjekt způsobilý k tomu, aby mu mohly být svěřeny úkoly spojené s plněním rozpočtu.

Při řešení střetu zájmů v rámci nepřímého řízení by se proto měl klást důraz na zabránění střetu zájmů, pokud jsou úkoly spojené s plněním rozpočtu svěřeny externím partnerům, a na odhalování a řešení střetu zájmů osobami podílejícími se na provádění kontrol nebo auditu externího partnera (a jakéhokoli subjektu, s nímž má externí partner smluvní vztah týkající se plnění rozpočtu) během fáze plnění a po ní.

Další pravidla týkající se střetu zájmů, zejména povinnost zabránit střetu zájmů, mohou být rovněž obsažena v základních právních aktech (odvětvových právních předpisech) v rámci různých politik, fondů nebo programů. S ohledem na závazek Komise týkající se transparentnosti (a požadavek na ni) je důležité poskytnout účastníkům ⁽³⁵⁾, příjemcům ⁽³⁶⁾, externím partnerům atd. srozumitelné informace o jejich povinnostech týkajících se střetu zájmů a zahrnout ustanovení nebo křížové odkazy na právní ustanovení obsahující tyto povinnosti (a důsledky jejich porušení) do i) zadávací dokumentace, ii) pracovních programů, iii) výzev k podávání návrhů, iv) veřejných zakázek, v) grantových dohod, vi) dohod o přiznání příspěvku a vii) dohod o financování.

4.1 Střet zájmů v udělovacím řízení

Pravidla pro zadávání veřejných zakázek, která musí orgány EU dodržovat, jsou stanovena ve FN 2018 ⁽³⁷⁾. Udělovacím řízením se podle čl. 2 bodu 3 FN 2018 rozumí zadávací řízení, řízení o udělení grantu, soutěž o ceny, postup výběru odborníků či postup výběru osob nebo subjektů plnících rozpočet v rámci nepřímého řízení.

„Pokyny k zadávání veřejných zakázek“ ⁽³⁸⁾ a „pokyny ke grantům“ ⁽³⁹⁾ Ústřední finanční služby Komise (Generálního ředitelství pro rozpočet) jsou dokumenty k internímu použití, které mají orgánům a agenturám EU poskytnout praktickou pomoc při přípravě těchto postupů a jejich provádění a poskytnout pokyny ⁽⁴⁰⁾ k řešení střetu zájmů v udělovacích řízeních.

⁽³²⁾ Ustanovení čl. 154 odst. 5 FN 2018.

⁽³³⁾ Ustanovení čl. 154 odst. 3 FN 2018.

⁽³⁴⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví nové zadávací podmínky pro metodiku posouzení pilířů, které se použijí podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 (Úř. věst. C 191, 6.6.2019, s. 2).

⁽³⁵⁾ Účastníkem se podle čl. 2 bodu 47 FN 2018 rozumí „zájemce nebo uchazeč v zadávacím řízení, žadatel v řízení o udělení grantu, odborník v postupu výběru odborníků, účastník soutěže o ceny nebo osoba či subjekt účastnící se řízení o vynakládání finančních prostředků Unie podle čl. 62 odst. 1 prvního pododstavce písm. c)“; tj. nepřímé řízení.

⁽³⁶⁾ Příjemcem grantu se podle čl. 2 bodu 5 FN 2018 rozumí „fyzická osoba nebo subjekt, ať již s právní subjektivitou, či bez ní, s nimiž byla podepsána grantová dohoda“.

⁽³⁷⁾ Pravidla pro zadávání veřejných zakázek, která musí dodržovat členské státy, jsou stanovena ve směrnici o zadávání veřejných zakázek.

⁽³⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/procurement/Documents/vademecum-public-procurement-en.pdf>

⁽³⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/grants/Documents/grants-vademecum-en-combined.pdf>

⁽⁴⁰⁾ Viz také internetové stránky BUDGWEB, na kterých lze nalézt vzorové smlouvy a grantové dohody a prohlášení o neexistenci střetu zájmů a o zachování mlčenlivosti: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/Pages/index.aspx>.

Další informace lze rovněž nalézt v dokumentu „Zakázky a granty pro vnější činnost Evropské unie – praktický průvodce (PRAG)“⁽⁴¹⁾. Tento praktický průvodce poskytuje veřejným zadavatelům na jedné straně a uchazečům, zájemcům, žadatelům a zhotovitelům na straně druhé praktickou pomoc při přípravě veřejných zakázek a grantových dohod v oblasti vnější činnosti a jejich provádění. Nevztahuje se na udělovací řízení, v nichž Komise jedná jako veřejný zadavatel na vlastní účet (na ně se vztahují výše uvedené pokyny k zadávání veřejných zakázek a pokyny ke grantům). V oddíle 2.5.4 tohoto praktického průvodce jsou obsaženy situace týkající se střetu zájmů, které jsou v zásadě podobné čtyřem níže uvedeným případům.

Dle konkrétních okolností udělovacích řízení je třeba rozlišovat čtyři situace: i) střet zájmů podle článku 61 FN 2018; ii) pokusy o nepřipustné ovlivnění udělovacího řízení nebo získání důvěrných informací (které by měly být považovány za vážné profesní pochybení); iii) zapojení do přípravy zadávací dokumentace v udělovacím řízení a iv) protichůdné profesní zájmy⁽⁴²⁾. Případy týkající se těchto čtyř situací jsou podrobněji popsány níže, aby bylo jasné, ve kterých případech dochází ke střetu zájmů podle ustanovení článku 61 FN 2018.

1. Střet zájmů podle článku 61 FN 2018

V udělovacím řízení vystupuje EU (a její zaměstnanci) jako veřejný zadavatel nebo jako poskytovatel podpory EU ve formě grantů, cen, finančních nástrojů a rozpočtových záruk.

Pojem „střet zájmů“ souvisí se zásadami řádného finančního řízení, transparentnosti a rovného zacházení⁽⁴³⁾. Stanoví-li právní nástroje povinnost řádného finančního řízení, transparentnosti a rovného zacházení, znamená to důsledné řešení střetů zájmů, čímž mají být především zajištěny rovné podmínky.

V souladu se zásadami transparentnosti a rovného zacházení musí být například členové hodnotící komise⁽⁴⁴⁾ schopni posoudit návrhy nestranně a objektivně. Jsou proto povinni učinit veškeré kroky požadované podle článku 61 FN 2018.

Pojem „střet zájmů“ se týká situací, kdy se osoby podílející se na plnění rozpočtu nacházejí v některé ze situací uvedených v článku 61 FN 2018, tj. je-li schopnost osoby nestranně a objektivně vykonávat svou úlohu ohrožena „z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného přímého či nepřímého osobního zájmu“. V tomto ohledu platí povinnosti objasněné v kapitole 3⁽⁴⁵⁾.

Článek 61 FN 2018 se v souvislosti s udělovacími řízeními vztahuje na schvalující osoby⁽⁴⁶⁾ a na osoby podílející se na udělovacím řízení nebo za něj odpovědné, jakož i na osoby podílející se na fázi přípravy, otevírání obálek a hodnocení. Pojem „střet zájmů“, jak je definován v článku 61 FN 2018, se nevztahuje na účastníky (tj. zájemce/uchazeče/žadatele) a neměl by se v souvislosti s nimi používat.

FN 2018 ještě více posiluje pravidla týkající se střetu zájmů prostřednictvím následujících ustanovení:

— členové komisí pro otevírání obálek a hodnotících komisí (a externí odborníci vybraní k tomu, aby jim byli nápomocni) musí dodržovat ustanovení článku 61 FN 2018 (čl. 150 odst. 5, čl. 225 odst. 4, čl. 237 odst. 2, příloha I body 28.2 a 29.1 FN 2018),

⁽⁴¹⁾ <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/> (Tento praktický průvodce se nevztahuje na civilní ochranu a operace humanitární pomoci prováděné Generálním ředitelstvím pro humanitární pomoc a civilní ochranu (GR ECHO)).

⁽⁴²⁾ Viz 104. bod odůvodnění FN 2018.

⁽⁴³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, bod 35, týkající se zadávání veřejných zakázek. Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutí o zadání veřejné zakázky přijaté v situaci spojené se střetem zájmů porušuje zásady rovného zacházení a transparentnosti. Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. března 2005, AFCon Management Consultants a další v. Komise, T-160/03, ECLI: EU:T:2005:107, bod 74, týkající se zadávání veřejných zakázek Komisí; požadavek zabránění střetu zájmů vycházel rovněž ze zásady řádného finančního řízení.

⁽⁴⁴⁾ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 17. března 2005, AFCon Management Consultants a další v. Komise, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107: Komise neprošetřila zjevný střet zájmů mezi uchazečem a členem komise pro hodnocení nabídek.

⁽⁴⁵⁾ Viz rovněž bod 5 pokynů pro účast Komise v subjektech soukromého práva uvedených v příloze rozhodnutí K(2004) 2958.

⁽⁴⁶⁾ Včetně pověřených a dále pověřených osob.

- výběr osob nebo subjektů, které mají být pověřeny plněním rozpočtu EU v rámci nepřímého řízení, by neměl vést ke střetu zájmů (čl. 154 odst. 1 FN 2018),
- u finančních nástrojů, které Komise přímo používá, by výběr správců účelových investičních jednotek, finančních zprostředkovatelů a příjemců neměl vést ke střetu zájmů (čl. 216 odst. 3 FN 2018).

2. Vážné profesní pochybení

Některé konkrétní situace týkající se účastníků se považují za „vážné profesní pochybení“, nikoli za střet zájmů podle článku 61 FN 2108:

- pokud účastník uzavře dohodu s jinými osobami nebo subjekty ⁽⁴⁷⁾ s cílem narušit hospodářskou soutěž,
- pokud se účastník pokouší nepřipustně ovlivnit rozhodovací proces veřejného zadavatele v průběhu zadávacího řízení, například očerňováním jiného účastníka nebo uváděním nepravdivých odborných znalostí a zdrojů, které má účastník k dispozici,
- pokud se účastník pokusí získat důvěrné informace, které by mu mohly v řízení poskytnout neoprávněnou výhodu.

Tyto případy jsou uvedeny v čl. 136 odst. 1 písm. c) FN 2018 a představují základ pro vyloučení účastníka z udělovacího řízení, pokud „bylo vydáno pravomocné soudní rozhodnutí nebo konečné správní rozhodnutí, podle něhož se osoba nebo subjekt dopustily vážného profesního pochybení tím, že porušily platné právní předpisy či etické zásady platné v oboru, v němž působí, anebo tím, že se dopustily protiprávního jednání, jež má dopad na jejich profesní důvěryhodnost a jež vykazuje známky úmyslu nebo hrubé nedbalosti“. Podle čl. 136 odst. 2 FN 2018 k takovému vyloučení může dojít i v případě neexistence pravomocného rozsudku nebo konečného správního rozhodnutí na základě předběžné právní kvalifikace s ohledem na zjištěné skutečnosti nebo jiná zjištění uvedená v doporučení výboru uvedeného v článku 143 FN 2018.

3. Zapojení do přípravy zadávací dokumentace v udělovacím řízení

Mohou nastat případy, kdy veřejný zadavatel / poskytovatel podpory EU uzavřel smlouvu například s externím odborníkem, aby byl nápomocen při přípravě zadávací dokumentace, jež má být použita v udělovacím řízení (např. vypracování specifikace pro nabídky následného zadávacího řízení), a kdy se samotný poskytovatel služeb rozhodne účastnit se téhož udělovacího řízení jako účastník.

V souladu s čl. 137 odst. 1 FN 2018 je účastník povinen prohlásit, že byl zapojen do přípravy zadávací dokumentace v udělovacím řízení (nebo že se nachází v některé jiné ze situací uvedených v čl. 136 odst. 1 a čl. 141 odst. 1 FN 2018), a tam, kde je to relevantní, prohlásit, zda přijal nápravná opatření podle čl. 136 odst. 6 písm. a) a čl. 136 odst. 7 FN 2018.

Veřejný zadavatel / poskytovatel podpory EU odpovídá za rovné zacházení s účastníky, kteří byli zapojeni do přípravy zadávací dokumentace, a s ostatními účastníky. Účastník, který byl zapojen do přípravy zadávací dokumentace, se nesmí účastnit následujícího řízení, znamená-li jeho účast narušení zásady rovného zacházení, včetně narušení hospodářské soutěže, které nelze napravit jiným způsobem (čl. 141 odst. 1 písm. c) FN 2018 ⁽⁴⁸⁾). V tomto ohledu by veřejný zadavatel

⁽⁴⁷⁾ Např.: jinou osobou nebo subjektem může být: 1) jiný účastník nebo 2) poskytovatel služeb (který se dříve podílel na přípravě dokumentů, které mají být použity v udělovacím řízení), pokud účastník uzavře smlouvu s tímto poskytovatelem služeb, aby mu pomohl s přípravou jeho nabídky/žádosti s cílem narušit hospodářskou soutěž (je bohužel obtížné vypracovat specifikace pro nabídky/granty, které by byly dostatečně přesné tak, aby jim všichni žadatelé stejným způsobem rozuměli. Poradce, který pomůže veřejnému zadavateli tyto specifikace vypracovat, by následně neměl účastníkovi nabízet (nebo by s ním neměl uzavřít smlouvu na) poradenství v tom smyslu, jak přesně vypracovat odpovídající nabídku/žádost).

⁽⁴⁸⁾ Je důležité uvést, že vedle odmítnutí na základě zapojení do přípravy zadávací dokumentace v udělovacím řízení existují další okolnosti, které mohou vést k odmítnutí účastníka, například okolnost uvedená v čl. 141 odst. 1 písm. b) FN 2018, kdy účastník poskytne vědomě nesprávné informace vyžadované jakožto podmínka pro účast v řízení, nebo takové informace vůbec neposkytne. Následující případ se týká situace, kdy schvalující osoba odmítla v udělovacím řízení účastníka z důvodu neposkytnutí informací (rozsudek Tribunálu ze dne 9. dubna 2019, *Sopra Steria v. Evropský parlament*, T-182/15, ECLI:EU:T:2019:228): Tribunál zamítl žalobu společnosti Sopra Steria – bylo irrelevantní, že ke střetu zájmů nedošlo, společnost Sopra Steria porušila pravidla zadávacího řízení, která jí ukládala povinnost neprodleně informovat Evropský parlament o možném střetu zájmů. Evropský parlament musel odmítnout uchazeče, který neposkytl informace vyžadované jakožto podmínka pro účast v řízení. Evropský parlament zveřejnil zadávací řízení rozdělené do několika částí zakázky týkající se různých IT služeb. Předmětem jedné z těchto částí zakázky bylo hodnocení služeb poskytnutých v rámci dalších částí zakázky, takže bylo zjevně neslučitelné, aby se zároveň o tuto položku a o ostatní položky ucházelo jedno konsorcium. V průběhu řízení došlo k fúzi dvou společností v rámci konsorcií, která se ucházela o tyto neslučitelné části zakázky, což vedlo k odmítnutí z důvodu nedodržení pravidla neslučitelnosti. Tribunál potvrdil rozhodnutí Evropského parlamentu o vyloučení ze zadávacího řízení.

mohl například poskytnout členům hodnotící komise informace o poskytovatelích služeb, kteří byli zapojeni do přípravy zadávací dokumentace, jež má být použita v udělovacím řízení.

Důkazní břemeno nese veřejný zadavatel / poskytovatel podpory EU. Veřejný zadavatel / poskytovatel podpory EU tedy musí prokázat narušení hospodářské soutěže nebo přijetí veškerých možných opatření k tomu, aby zamezil odmítnutí dotyčného účastníka v udělovacím řízení ⁽⁴⁹⁾. Toto odmítnutí je předmětem řízení o sporných otázkách ⁽⁵⁰⁾, tudíž musí být účastníkovi poskytnuta příležitost prokázat, že jeho předchozí zapojení nenarušilo hospodářskou soutěž.

V praxi se doporučuje předejít odmítnutí tím, že jsou zavedena opatření, která zabrání narušení hospodářské soutěže. Informace poskytnuté poskytovateli služeb týkající se přípravy zadávací dokumentace, jež má být použita v udělovacím řízení, by především měly být sděleny rovněž ostatním účastníkům v druhém řízení. Lhůta pro podání nabídek/žádostí v druhém řízení by navíc měla být dostatečně dlouhá na to, aby byla zajištěna přiměřená informovanost všech účastníků.

4. Protichůdné profesní zájmy (pouze u zadávání veřejných zakázek)

Hospodářské subjekty ⁽⁵¹⁾ účastníci se zadávacích řízení by se neměly nacházet ve střetu zájmů, který by mohl mít negativní dopad na plnění zakázky (čl. 167 odst. 1 písm. c) a příloha I bod 20.6 FN 2018).

Obvykle jej označujeme jako protichůdné profesní zájmy, které by měly být řešeny ve fázi výběru, aby se tak zabránilo případům, kdy je například hospodářskému subjektu přidělena zakázka na vyhodnocení projektu, jehož se účastnil, nebo na audit účetních závěrek, které předtím ověřoval, jelikož byl v těchto případech hospodářský subjekt již do daného předmětu zadávacího řízení zapojen. Tyto situace často vznikají u rámcových smluv na hodnocení nebo audit, kdy může mít zhotovitel protichůdný profesní zájem v případě jednotlivých zakázek.

Je nezbytné případy posuzovat individuálně a prokázat, že situace střetu zájmů může mít negativní dopad na plnění příslušné jednotlivé zakázky. Pokud se hospodářský subjekt v takové situaci nachází, jeho příslušná nabídka je odmítnuta. Posouzení by mělo zahrnovat řízení o sporných otázkách s dotčeným subjektem a mělo by být založeno na objektivních kritériích a skutkovém stavu, které s přihlédnutím k povaze úkolů, jež mají být prováděny, prokazují protichůdný profesní zájem a zároveň brání neoprávněnému omezení počtu hospodářských subjektů, které se mohou účastnit zadávacích řízení, aby byly rovněž dodrženy zásady zákazu diskriminace, rovného zacházení a transparentnosti.

⁽⁴⁹⁾ Rozsudek Tribunálu ze dne 12. února 2019, *Vakakis v. Komise*, T-292/15, ECLI:EU:T:2019:84, týkající se zapojení do vypracování zadávacích podmínek (veřejný zadavatel tuto záležitost neprošetřil a z důvodu neprošetření tvrzeného střetu zájmů bylo zadávací řízení zpochybněno). Příklad se týkal sporu o náhradu škody. Vítězná společnost v zadávacím řízení zaměstnala osobu, která byla zapojena do přípravy specifikací pro nabídky. Poražená společnost požadovala náhradu škody z toho důvodu, že vítězná společnost by byla z důvodu střetu zájmů vyloučena, pokud by veřejný zadavatel případ dostatečně prozkoumal. Podle Tribunálu byl výsledek takového přezkumu hypotetický a nemusel nutně vést k odmítnutí, pokud by byla přijata jiná opatření. Bod 45: „[...] Podle „Praktické příručky smluvních postupů v rámci vnější činnosti Evropské unie“ musí být uchazeč, který se nachází v situaci střetu zájmů, vyloučen ze zadávacího řízení s výjimkou případu, kdy prokáže, že tato skutečnost nepředstavuje nekalou soutěž.[...]“

⁽⁵⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2005, *Fabricom SA v. Belgie*, C-21/03 a C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, bod 36, uvádí, že s právem Společenství je neslučitelný vnitrostátní předpis, „podle kterého není osoba pověřená výzkumem, pokusy, studiem nebo vývojem stavebních prací, dodávek nebo služeb oprávněna podat žádost o účast nebo podat nabídku na veřejnou zakázku na tyto stavební práce, dodávky nebo služby, aniž by této osobě bylo za okolností daného případu umožněno prokázat, že jí nabyté zkušenosti nemohly narušit soutěž“.

⁽⁵¹⁾ Pro účely zadávacích řízení podle FN 2018 se hospodářským subjektem v souladu s čl. 2 bodem 24 FN 2018 rozumí „jakákoli fyzická nebo právnická osoba včetně veřejného subjektu nebo skupina takových osob, která nabízí dodání výrobků, provedení stavebních prací, poskytnutí služeb či dodání nemovitostí“.

V případě výběru nezávislých externích subjektů nebo odborníků pověřených prováděním externího auditu ročních účetních závěrek evropských politických stran a evropských politických nadací článek 233 FN 2018 konkrétně stanoví, že doba platnosti smlouvy nepřekročí pět let, přičemž tato smlouva může být opakovaně uzavřena maximálně na dvě období. Po uplynutí doby platnosti dvou po sobě následujících smluv se u nich předpokládají protichůdné zájmy, které by mohly negativně ovlivnit provádění auditu.

Rozdíl mezi protichůdným profesním zájmem a zapojením do přípravy zadávací dokumentace v udělovacím řízení je popsán v bodě 3 této kapitoly 4.1.

4.2 Další odkazy na střet zájmů ve FN 2018

Na pojem „střet zájmů“ se ve FN 2018 dále odkazuje v souvislosti s následujícími situacemi:

- pokud účetní Komise jedná rovněž jako účetní výkonné agentury (čl. 69 odst. 3 FN 2018) nebo pokud dva nebo více orgánů či subjektů EU mají téhož účetního (čl. 78 odst. 2 FN 2018), je zapotřebí přijmout zvláštní opatření, která zabrání vzniku střetu zájmů,
- prováděcí subjekty nebo protistrany zapojené do využívání finančních nástrojů a rozpočtových záruk musí předcházet střetu zájmů s jejich jinými činnostmi (čl. 209 odst. 2 písm. e) FN 2018),
- pokud provedení akce nebo pracovního programu vyžaduje, aby příjemce grantu zadal zakázku, musí zajistit, aby nedošlo ke střetu zájmů (čl. 205 odst. 1 FN 2018),
- orgány a subjekty EU mohou výjimečně souhlasit s podnikovým sponzorstvím jako věcným plněním na podporu určité události nebo činnosti, a to pro propagační účely nebo účely související se sociální odpovědností podniků, pokud toto sponzorství nevede ke střetu zájmů (čl. 26 odst. 2 písm. c) FN 2018).

První dva příklady jsou v zásadě blízké pojmu „protichůdné profesní zájmy“ popsanému v bodě 4 kapitoly 4.1.

4.3 Etické otázky v nefinančních souvislostech

Tento dokument se zabývá především otázkami finančního řízení souvisejícími se střetem zájmů, které upravuje FN 2018. V této souvislosti by se zaměstnanci podílející se na plnění rozpočtu EU, kteří čelí situaci zahrnující střet zájmů, jak je vymezena ve FN 2018, měli řídit postupy popsanými v kapitole 3.2.4. Považujeme však za přínosné uvést v této kapitole krátký popis a soubor příslušných dokumentů týkajících se etických otázek v nefinančních souvislostech na úrovni Komise.

Pravidla týkající se střetu zájmů platící pro zaměstnance Komise (i když se na plnění rozpočtu nepodílí) jsou upravena prostřednictvím tzv. „pravidel týkajících se etiky“ (profesní etiky nebo deontologie). Rámec je stanoven nařízením Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví služební řád úředníků EU a pracovní řád ostatních zaměstnanců⁽⁵²⁾. V Komisi⁽⁵³⁾ je za etiku zaměstnanců na ústřední úrovni, která zahrnuje i zaměstnance kabinetu, odpovědné Generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost.

Každý útvar Komise je dále povinen poskytovat zaměstnancům poradenství v oblasti etiky a přijímat interní opatření pro zabránění střetu zájmů a jeho řešení.

Důležitým prvkem regulace střetu zájmů v rámci Komise jsou preventivní a zmírňující opatření. Mezi povinnosti zaměstnanců patří mimo jiné ohlásit:

- jakoukoli situaci, kdy je zaměstnanec požádán, aby se zabýval záležitostí, na které má, přímo nebo nepřímo, osobní, zvláště rodinný nebo finanční zájem, jenž by mohl ohrozit jeho nezávislost,

⁽⁵²⁾ Nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii.

⁽⁵³⁾ Stejně postupy jsou zavedeny ve všech dalších orgánech, agenturách a subjektech EU.

Příklad:

Dotčená osoba by měla ohlásit jakoukoli situaci, kdy je požádána, aby se zabývala záležitostmi, na které má rodinný a/nebo finanční zájem (například společnosti vlastněné její nejbližší rodinou).

- jakoukoli situaci střetu zájmů při náboru nebo po návratu z pracovního volna z osobních důvodů,
- profesní činnost vykonávanou manželem/manželkou (včetně partnera/partnerky, s nimiž je osoba v registrovaném jiném než manželském svazku) a případně dalšími členy nejbližší rodiny,
- nabízené dary nebo projevy pohostinnosti,
- vyznamenání nebo ocenění,
- placené nebo neplacené mimopracovní činnosti a úkoly, u nichž je zpravidla nutné předem vyžádat a obdržet povolení.

Zaměstnanec může být rovněž mimo jiné požádán, aby: i) se za určitých okolností zdržel určitého jednání; ii) nevykonával mimopracovní činnosti během aktivní služby nebo pracovního volna z osobních důvodů a iii) po omezenou dobu se zdržel profesních kontaktů s bývalými kolegy nebo zastupování protistran po ukončení služby. Zaměstnanec navíc nesmí jakýmkoli způsobem neoprávněně vyžádat důvěrné informace.

Výše uvedená pravidla a omezení slouží k zabránění vzniku střetu zájmů, např. na základě mimopracovních činností zaměstnance nebo profesních činností jeho manžela/manželky (včetně partnera/partnerky, s nimiž je osoba v registrovaném jiném než manželském svazku). Podrobnější informace o pravidlech týkajících se střetu zájmů, které se týkají zaměstnanců ⁽⁵⁴⁾, i když se nepodílí na plnění rozpočtu EU, jsou uvedeny v níže uvedených referenčních dokumentech a zdrojích informací:

- nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii ⁽⁵⁵⁾, zejména články 11 a 16,
- rozhodnutí Komise ze dne 29. června 2018 o mimopracovní činnosti a funkcích a o pracovní činnosti po skončení služebního poměru ⁽⁵⁶⁾,
- sdělení místopředsedy Šefčoviče Komisi o pokynech týkajících se darů a projevů pohostinnosti pro zaměstnance, SEC(2012) 167 final ⁽⁵⁷⁾,
- etická příručka Evropské komise (ref. Ares(2019)4833796 ze dne 24. července 2019) ⁽⁵⁸⁾,
- praktická příručka pro etiku a chování zaměstnanců ⁽⁵⁹⁾,
- rozhodnutí Komise ze dne 17. října 2000, kterým se mění její jednací řád: kodex řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise vůči veřejnosti ⁽⁶⁰⁾,
- internetové stránky o etice a chování zaměstnanců ⁽⁶¹⁾,

⁽⁵⁴⁾ Ohledně členů Komise viz: rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise (Úř. věst. C 65, 21.2.2018, s. 7). Podle Smluv Evropské unie musí být nezávislost členů Evropské komise nade vše pochybnost a komisaři musí v průběhu celého funkčního období i po jeho skončení jednat čestně a zdrženlivě. Tyto zásady dále rozvíjí Smlouva o fungování Evropské unie. Členské státy se nesmí snažit evropské komisaře ovlivňovat. Komisaři během svého funkčního období nesmějí provozovat žádné jiné povolání a po skončení mandátu musí i nadále jednat čestně a zdrženlivě. Na komisaře se také vztahuje povinnost zachovávat profesní tajemství, kterou jsou vázáni všichni zaměstnanci evropských orgánů.

⁽⁵⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20200101>

⁽⁵⁶⁾ https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/talent-management/staff/C_2018_4048_F1_COMMISSION_DECISION_EN_V9_P1_954331.pdf

⁽⁵⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf

⁽⁵⁸⁾ <https://webgate.ec.testa.eu/Ares/document/show.do?documentId=080166e5c60c438b>

⁽⁵⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/practical-guide-to-staff-ethics-and-conduct.pdf>

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en

⁽⁶¹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/EN/staff-conduct/Pages/index.aspx>

- pokyny pro prevenci a řešení střetu zájmů v decentralizovaných agenturách EU ze dne 10. prosince 2013, které se týkají zejména členů správních rad a odborníků ⁽⁶²⁾,
- pokyny týkající se whistleblowingu ⁽⁶³⁾ ⁽⁶⁴⁾.

Řešení případů, ve kterých střet zájmů nelze dostatečně zmírnit, závisí na příslušném právním rámci a postupu. Orgány EU budou mít k dispozici řadu prostředků nápravy. Jsou zakotveny ve FN 2018, ve služebním řádu, v odvětvových právních předpisech nebo v závazných dohodách, které Komise, další osoby/subjekty podílející se na plnění rozpočtu EU, zhotovitelé a příjemci uzavřeli.

K prošetření může být vyzván Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) nebo Úřad Komise pro vyšetřování a disciplinární opatření (IDOC) v případě, že se vyskytne i) podezření z podvodu, korupce nebo jiné protiprávní činnosti; ii) porušení finančních pravidel (například těch, která se týkají zadávání veřejných zakázek); iii) zvýhodňování, které má dopad na finanční zájmy EU, nebo iv) vážné profesní pochybení.

Příklad ⁽⁶⁵⁾:

„Orgán oprávněný ke jmenování se rozhodl odvolat z funkce úředníka, který neoficiálně sjednal důležité podmínky smlouvy s externí společností, a to bez souhlasu svého přímého nadřízeného. Podle disciplinární komise i orgánu oprávněného ke jmenování toto jednání vážně poškodilo dobré jméno orgánu a negativně se promítlo do jeho postavení. Tento úředník navíc Komisi otevřeně doporučil společnost své partnerky jako subdodavatele, na základě čehož tato společnost skutečně vystupovala jako subdodavatel, a to bez vědomí přímého nadřízeného. Úředník se dále podílel na řízení zakázky, přičemž prosadil společnost své partnerky jako subdodavatele zhotovitele Komise. Toto jednání představovalo závažný střet zájmů. Orgán oprávněný ke jmenování dospěl k závěru, že úředník závažným způsobem porušil čl. 11 první pododstavec a články 12 a 21 služebního řádu, jakož i články 57 a 79 finančního nařízení ⁽⁶⁶⁾“.

5. SPECIFICKÉ PRVKY SDÍLENÉHO ŘÍZENÍ

Vedle pravidel stanovených ve FN 2018 zahrnují pravidla týkající se řízení a kontroly fondů se sdíleným řízením odvětvové právní předpisy.

Podrobné informace o pravidlech týkajících se finančních oprav a nastavení systémů řízení a kontroly fondů se sdíleným řízením lze nalézt v příslušných ustanoveních i) FN 2018; ii) ostatních odvětvových právních předpisů týkajících se fondů se sdíleným řízením, zejména pokud jde o evropské strukturální a investiční fondy a nařízení o společných ustanoveních ⁽⁶⁷⁾, a iii) „pokynů pro Komisi a členské státy ke společné metodice pro hodnocení systémů řízení a kontroly v členských státech – EGESIF 14-0010-final ze dne 18. prosince 2014 ⁽⁶⁸⁾“. Podrobná pravidla týkající se systému řízení

⁽⁶²⁾ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf

⁽⁶³⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/en/staff-conduct/individual-obligations/Pages/whistleblowing.aspx>

⁽⁶⁴⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/whistleblowing-guidelines-en.pdf>

⁽⁶⁵⁾ Zdroj: Zpráva o činnosti Úřadu Komise pro vyšetřování a disciplinární opatření (IDOC) z roku 2019.

⁽⁶⁶⁾ Odkazy na články 72 a 79 FN 2012 odpovídají článkům 61 a 100 FN 2018.

⁽⁶⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁽⁶⁸⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/publications/guidelines/2014/guidance-for-the-commission-and-member-states-on-a-common-methodology-for-the-assessment-of-management-and-control-systems-in-the-member-states

a kontroly Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) naleznete rovněž v horizontálním nařízení ⁽⁶⁹⁾, zejména v akreditačních kritériích pro platební agentury ⁽⁷⁰⁾.

5.1 Kdo je za co odpovědný v rámci sdíleného řízení?

Obecnou odpovědnost za plnění rozpočtu EU má Komise. Přibližně 75 % rozpočtu EU však plní členské státy v rámci sdíleného řízení v souladu s pravidly FN 2018, příslušnými odvětvovými právními předpisy EU a vnitrostátními pravidly. Z toho důvodu je nezbytná úzká spolupráce mezi vnitrostátními orgány a Komisí, prostřednictvím které bude zajištěno plnění rozpočtu EU v souladu se zásadami řádného finančního řízení a ochrana finančních zájmů EU pomocí odpovídajícího modelu odpovědnosti.

V rámci sdíleného řízení jsou za provádění programů, režimů podpory a akcí financovaných v rámci sdíleného řízení s ohledem na svůj institucionální a právní rámec odpovědné členské státy (a v závislosti na jejich organizaci i jejich regiony). Tato odpovědnost zahrnuje rovněž definování rozsahu podpory fondů a návrh konkrétních nástrojů podpory a přidělování finančních prostředků příjemcům (např. společnostem, zemědělcům, obcím atd.) a audity a kontroly zaměřené na provádění programů.

Komise je v rámci sdíleného řízení odpovědná za navrhování legislativních ustanovení na úrovni EU, přijímání programů, vykonávání určitých poradních funkcí a dohled nad prováděním programů, včetně monitorování a auditu, aniž by tím však zasahovala přímo do provozní úrovně. Podle pravidel sdíleného řízení Komise tedy obecně nevystupuje jako strana smluvního vztahu mezi vnitrostátním nebo regionálním orgánem a příjemci grantu / finančních prostředků. Vedle toho Komise usnadňuje i šíření a výměnu znalostí, osvědčených postupů a informací o podpoře poskytované z fondů EU v rámci sdíleného řízení v celé EU.

V souladu s čl. 36 odst. 1 a čl. 63 odst. 1 FN 2018 musí Komise a členské státy dodržovat zásadu řádného finančního řízení ve smyslu článku 33 FN 2018.

Je tedy odpovědností členských států a jejich orgánů jednat v souladu s následujícími kroky.

- Zřízení systémů vnitřní kontroly a zajištění jejich účinného fungování. Tyto systémy kontroly musí být v souladu s požadavky finančního nařízení (zejména články 36 a 63 FN 2018), odvětvovými právními předpisy a vnitrostátními pravidly, včetně těch, které se týkají i) odpovídajících postupů pro organizaci těchto systémů vnitřní kontroly; ii) výběru operací; iii) zavedení vhodných opatření k zamezení střetu zájmů a jeho odhalování, zmírňování a řešení a iv) provádění nezbytných správních a řídicích ověření nebo kontrol na místě a auditů. Členské státy by měly zkontrolovat své stávající systémy a zajistit, aby zahrnovaly aspekty týkající se střetu zájmů uvedené ve FN 2018.
- Zavedení opatření pro zabránění střetu zájmů. Pro ochranu finančních zájmů EU při plnění rozpočtu EU podle platných pravidel EU je důležitá účinná prevence vzniku střetu zájmů. Zaměstnanci by pro zajištění integrity rozhodovacího procesu neměli přihlížet ke svým osobním zájmům.
- Zjištění, zda v daném případě dochází ke střetu zájmů, a pokud ano, použití zmírňujících opatření. Členský stát musí v tomto ohledu posoudit, zda dochází ke střetu zájmů, či nikoli, například když jeho orgány hodnotí žádosti o finanční prostředky nebo kontrolují způsobilost výdajů.

⁽⁶⁹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 549).

⁽⁷⁰⁾ Příloha 1 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura (Úř. věst. L 255, 28.8.2014, s. 18), zejména oddíl 1 bod B podbod v).

- Hlášení případů střetu zájmů pomocí příslušných nástrojů pro jejich hlášení, zejména systému pro řízení nesrovnalostí (IMS) pro hlášení zjištěných nesrovnalostí Komisi.
- Napravení nesrovnalostí v případech nesouladu (individuálního nebo systémového ⁽⁷¹⁾) s pravidly pro zamezení střetu zájmů, jak stanoví čl. 59 odst. 2 písm. b) FN 2012 a čl. 63 odst. 2 písm. c) FN 2018. Nesoulad s pravidly týkajícími se střetu zájmů může mít za následek, že členské státy ukládají finanční opravy a vymáhají finanční prostředky ⁽⁷²⁾ podle odvětvových pravidel a/nebo přijímají jiné formy nápravy.

Příklad:

V jednom důležitém případě musela být úplně ukončena činnost subjektu, který byl využíván k provádění programů spolupráce, neboť někteří členové představenstva subjektu řídili rovněž kanceláře technické pomoci, u nichž bylo pravděpodobné, že budou subjektu poskytovat poradenské služby a skutečně mu je poskytovaly. Tuto skutečnost kritizoval Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě č. 1/96. Jedna z dotčených kanceláří podala proti Účetnímu dvůru žalobu ve věci pomluvy, která byla zamítnuta. Ve svém rozsudku v této věci Soudní dvůr uvedl, že „střet zájmů představuje objektivně a sám o sobě závažnou nesrovnalost, aniž by bylo nutné ji kvalifikovat s přihlédnutím k úmyslům zúčastněných stran a k tomu, zda tyto strany jednaly či nejednaly v dobré víře“ (naše podtržení) ⁽⁷³⁾ ⁽⁷⁴⁾.

V kapitole 3.2.3 je uvedeno, že situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů, je třeba posuzovat bez ohledu na úmysl dotyčné osoby. Nevyřešený objektivně vnímaný střet zájmů představuje podle Komise nesrovnalost. Těmto nesrovnalostem je třeba zabránit, a pokud jim není zabráněno, měly by být odhaleny a napraveny příslušnými vnitrostátními orgány ⁽⁷⁵⁾. Orgány členských států mohou provádět cílenější nápravná opatření a ukládat příjemcům / konečným příjemcům na základě vnitrostátních právních předpisů a dohod a smluv, které s nimi byly uzavřeny, sankce/pokuty.

Podobně jako v situaci popsané v kapitole 5.2 není u finančních oprav v případech nesouladu s platnými pravidly pro zadávání veřejných zakázek ⁽⁷⁶⁾ třeba prokazovat žádný skutečný dopad objektivně vnímaného střetu zájmů nebo skutečnost, že objektivně vnímaný střet zájmů byl záměrně použit ve prospěch konkrétní osoby/subjektu (to by bylo relevantní pouze při zjištění nesrovnalosti podvodného charakteru).

Pokud se zjistí, že dochází ke střetu zájmů, měly by orgány členských států zvážit možné dopady na další operace nebo smlouvy uzavřené v případě dotyčné operace / dotyčných zúčastněných stran a odpovídajícím způsobem zabránit vzniku dalších situací střetu zájmů.

⁽⁷¹⁾ Další informace viz: 1) rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 2005, Řecko v. Komise, C-387/03, ECLI:EU:C:2005:646 a 2) rozsudek Tribunálu ze dne 25. února 2015, Polsko v. Komise, T-257/13, ECLI:EU:T:2015:111, v oblasti SZP.

⁽⁷²⁾ Ohledně SZP viz zejména články 54–56 nařízení (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013.

⁽⁷³⁾ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 15. června 1999, Ismeri Europa Srl v. Účetní dvůr, T-277/97, ECLI:EU:T:1999:124, a odvolání, bod 123. Ve stejné věci (bod 146) se uvádí, že střet zájmů při zadávání veřejných zakázek ohrožuje řádné řízení finančních prostředků EU a rovný přístup všech k těmto zakázkám. Není tedy nutné, aby zároveň způsoboval vyčísitelnou materiální újmu.

⁽⁷⁴⁾ Rozsudek Tribunálu ze dne 20. března 2013, Nexans France v. Společný podnik Fusion for Energy, T-415/10, ECLI:EU:T:2013:141, bod 114. Pokud je uchazeč schopen ovlivnit podmínky zadávacího řízení ve svůj prospěch, dochází ke vzniku střetu zájmů, i kdyby to nezamýšlel.

⁽⁷⁵⁾ Ustanovení čl. 63 odst. 2 FN 2018: „2. Při provádění úkolů souvisejících s plněním rozpočtu členské státy přijmou veškerá opatření, včetně právních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů Unie, zejména: [...] c) předcházení nesrovnalostem a podvodům, odhalují je a napravují; [...] Kromě toho zpětně získávají neoprávněně vyplacené finanční prostředky, a je-li to za tímto účelem nezbytné, zahajují správní a soudní řízení. Členské státy ukládají příjemcům finančních prostředků účinné, odrazující a přiměřené sankce, pokud tak stanovují odvětvová pravidla nebo zvláštní ustanovení vnitrostátních právních předpisů.“

⁽⁷⁶⁾ Viz druh nesrovnalosti č. 21 v příloze rozhodnutí Komise C(2019) 3452 final ze dne 14. května 2019, kterým se stanoví pokyny ke stanovení finančních oprav, jež se mají provést u výdajů financovaných Unií v případech nedodržení platných pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

- Zajištění auditu v souladu s mezinárodně uznávanými auditními standardy zaměřeného na využívání finančních prostředků, který provedou nezávislé vnitrostátní auditní subjekty nad rámec kontrol prováděných vnitrostátními orgány odpovědnými za řízení finančních prostředků EU (nebo na jejich odpovědnost). Výroky auditorů formulované těmito auditními subjekty jsou pak základem celkové jistoty ohledně využívání finančních prostředků EU. Jistota pramenící z výroků vnitrostátních auditorů však Komisi nebrání v provádění dalších auditů zaměřených na využívání finančních prostředků EU a nezbavuje Komisi povinnosti monitorovat v rámci svého posuzování rizik systému kontroly zřízené v členských státech.

Komise je odpovědná za:

- poskytování poradenství a pokynů k zajištění souladu vnitrostátních systémů vnitřní kontroly s požadavky EU a jeho monitorování,
- audit systémů vnitřní kontroly členských států, jehož cílem je posoudit, zda jsou přiměřené a účinné mimo jiné při zabránění vzniku střetu zájmů a jeho řešení (na základě rizik s přihlédnutím k výsledkům ověřování, auditů a kontrol prováděných vnitrostátními orgány nebo jinými auditními subjekty EU a hlášených Komisi a k veškerým dalším dostupným informacím), a vydávat doporučení ke zlepšení těchto systémů,
- audit výdajů hlášených Komisi členskými státy za účelem ověření souladu s příslušnými pravidly způsobilosti,
- provádění vhodných opatření na ochranu rozpočtu EU, jako je přerušování běhu platebních lhůt, pozastavení plateb a finanční opravy v případě zjištění nesouladu (individuálního nebo systémového) s pravidly týkajícími se zabránění střetu zájmů, jak se stanoví v čl. 59 odst. 6 písm. b) a c) FN 2012 nebo čl. 63 odst. 8 písm. b) a c) FN 2018, a vydávání doporučení pro členské státy ohledně přijetí vhodných nápravných opatření, včetně posílení jejich systémů vnitřní kontroly ⁽⁷⁷⁾.

Podle čl. 63 odst. 8 písm. b) FN 2018 ⁽⁷⁸⁾ má Komise povinnost vyloučit z financování výdajů EU úhrady provedené v rozporu s platným právem. Může k tomu dojít na základě kontrol a auditů na jakékoli úrovni systémů kontroly v členském státě, kontrol a auditů prováděných Komisí, auditů Evropského účetního dvora nebo vyšetřování prováděného Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), jejichž účelem je obnovit situaci, kdy jsou spolufinancované výdaje v souladu s platnými právními předpisy. Za nápravu nesrovnalostí jsou v souladu s výše uvedeným primárně odpovědné členské státy. Komise může výdaje z financování Unie vyloučit v případech, kdy členský stát nepřijal požadovaná opatření, pokud existují závažné nedostatky v účinném fungování systému řízení a kontroly nebo pokud je financování operace ze strany EU v plné výši nebo zčásti neoprávněné. Pokud není možné přesně vyčíslit výši neoprávněných výdajů, může Komise provést opravy na základě extrapolace nebo paušální sazby ⁽⁷⁹⁾.

Prvořadým úkolem vnitrostátních orgánů/subjektů odpovědných za správu a kontrolu finančních prostředků EU u fondů se sdíleným řízením je tedy zamezit střetu zájmů, odhalovat jej, hlásit a napravit. Na opatření přijatá v tomto ohledu těmito orgány/subjekty se vztahují audity vnitrostátních nezávislých auditních subjektů, monitorování a audity Komise, jakož i audity prováděné Evropským účetním dvorem a vyšetřování úřadu OLAF v rámci výkonu jeho pravomocí.

5.2 Pravidla týkající se střetu zájmů podle směrnic o zadávání veřejných zakázek

Článek 61 FN 2018 se vztahuje na všechny způsoby řízení a všechny druhy výdajů v rámci rozpočtu EU.

⁽⁷⁷⁾ COM(2014) 38 final, zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu, Zpráva o boji proti korupci v EU, s. 26. <https://eur-lex.europa.eu/procedure/CS/1041639>

⁽⁷⁸⁾ Ustanovení čl. 63 odst. 8 písm. b) FN 2018: „8. Aby bylo zajištěno, že finanční prostředky Unie jsou používány v souladu s platnými pravidly, Komise: [...] b) vyloučí z financování výdajů Unie úhrady provedené v rozporu s platným právem;“

⁽⁷⁹⁾ V minulosti odhalily audity Komise a vyšetřování úřadu OLAF několik případů týkajících se střetu zájmů, a to jak na systémové úrovni, tak na úrovni jednotlivých operací. V případech týkajících se systému zavedeného v členském státě k zabránění střetu zájmů a jeho odhalování a zmírňování byla vydána systémová doporučení a vzhledem k zjištěným nedostatkům systému, které rovněž zahrnovaly případy spojené se střetem zájmů, byly provedeny opravy na základě paušální sazby. V případě, že byl střet zájmů s finančním rizikem zjištěn u jednotlivých projektů, byly na základě zjištění provedeny 100% finanční opravy výdajů, u kterých došlo ke střetu zájmů.

Pravidla pro zadávání veřejných zakázek stanovená ve směrniciích o zadávání veřejných zakázek ⁽⁸⁰⁾ jsou relevantní v rámci sdíleného řízení, zejména pro příjemce v členském státě, který je veřejným zadavatelem ⁽⁸¹⁾ a zadává zakázky na provádění projektu financovaného z rozpočtu EU.

Pravidla pro zadávání veřejných zakázek mají podobu vnitrostátních právních předpisů, především předpisů, kterými členské státy provedly směrnice o zadávání veřejných zakázek ve vnitrostátním právu, nebo mohou být odvozena přímo z obecných zásad zakotvených v právu Unie.

Je třeba uvést, že oblast působnosti směrnic o zadávání veřejných zakázek je omezená, zejména minimálními prahovými hodnotami, pokud jde o hodnotu zakázky bez DPH. Směrnice o zadávání veřejných zakázek z roku 2014 jsou navíc s ohledem na lhůtu pro provedení stanovenou do 18. dubna 2016 použitelné nejpozději od uvedeného dne nebo dříve, pokud byly provedeny ve vnitrostátních právních předpisech před tímto dnem.

Podle článku 2 předchozí směrnice o zadávání veřejných zakázek ⁽⁸²⁾ byl požadavek na zamezení střetu zájmů odvozen od zásad rovného zacházení a transparentnosti, které byly v uvedeném ustanovení zakotveny ⁽⁸³⁾. Soudní dvůr šel nad rámec směrnic a uvedl, že i když směrnice neobsahují žádná ustanovení, která by konkrétně upravovala jakoukoli spornou otázku ⁽⁸⁴⁾, nebo pokud se na daný případ směrnice nevztahují ⁽⁸⁵⁾ ⁽⁸⁶⁾, jsou veřejní zadavatelé v členských státech obecně povinni dodržovat základní pravidla Smlouvy a především zásadu rovného zacházení. V této souvislosti se proto použije také zásada transparentnosti, díky které se zajistí možná kontrola dodržování zásady rovného zacházení ⁽⁸⁷⁾.

Pokud se tedy zásady rovného zacházení a transparentnosti, na nichž byl založen požadavek zamezení střetu zájmů, obecně uplatňují v oblasti zadávání veřejných zakázek, musí být zabránění střetu zájmů rovněž považováno za použitelné této oblasti.

Podle článku 24 nové směrnice o zadávání veřejných zakázek ⁽⁸⁸⁾ mají členské státy povinnost zajistit, aby veřejní zadavatelé přijali vhodná opatření k účinné prevenci, odhalování a nápravě střetu zájmů, ke kterému dochází v průběhu zadávacího řízení, přičemž pojem „střet zájmů“ je definován následovně:

Článek 24 směrnice 2014/24/EU:

„Členské státy zajistí, aby veřejní zadavatelé přijali vhodná opatření k účinné prevenci, odhalování a nápravě *střetu zájmů*, ke kterému dochází v průběhu zadávacího řízení, a zamezili tak narušení hospodářské soutěže a zajistili rovné zacházení se všemi hospodářskými subjekty.

Pojem střetu zájmů se vztahuje přinejmenším na situace, kdy pracovníci veřejného zadavatele nebo poskytovatele služeb v oblasti zadávání veřejných zakázek vystupujícího jménem veřejného zadavatele, kteří se podílejí na vedení zadávacího řízení nebo by mohli ovlivnit jeho výsledek, přímo či nepřímo vykazují finanční, hospodářský nebo jiný osobní zájem, který by bylo možno považovat za zájem ohrožující jejich nestrannost a nezávislost v souvislosti s daným zadávacím řízením.“

⁽⁸⁰⁾ Směrnice 2014/23/EU, 2014/24/EU a 2014/25/EU. Pokud se směrnice nepoužijí, vztahuje se na pravidla pro zadávání veřejných zakázek Smlouva a rovněž vnitrostátní právní předpisy upravující zadávání veřejných zakázek.

⁽⁸¹⁾ Pravidla pro zadávání veřejných zakázek, která musí dodržovat orgány EU, jsou stanovena ve FN 2018.

⁽⁸²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114).

⁽⁸³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, bod 35.

⁽⁸⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 2002, Hospital Ingenieure Krankenhaus-Planungs-GmbH (HI) proti Stadt Wien, C-92/00, ECLI:EU:C:2002:379, bod 47.

⁽⁸⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000, Telaustria Verlags GmbH a Telefonadress GmbH proti Telekom Austria AG, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, bod 60.

⁽⁸⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. ledna 2003, Makedoniko Metro a Michaniki AE proti Elliniko Dimosio, C-57/01, ECLI:EU:C:2003:47, bod 69. Viz rovněž rozsudky uvedené v poznámkách pod čarou č. 16 a 17 a oddíl 1.1 interpretačního sdělení Komise 2006/C 179/02 o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. C 179, 1.8.2006, s. 2).

⁽⁸⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000, Telaustria Verlags GmbH a Telefonadress GmbH proti Telekom Austria AG, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, body 61 až 63.

⁽⁸⁸⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65).

Podle tohoto ustanovení jsou veřejní zadavatelé povinni přijmout vhodná opatření a zřídit systémy, které jsou schopné odhalit a napravit střet zájmů v oblasti zadávání veřejných zakázek a předcházet mu ⁽⁸⁹⁾. Tato povinnost platí pro všechny fáze zadávacího řízení (příprava zadávacího řízení, výběr uchazečů/zájemců a zadání zakázky i fáze, které následují po zadávacím řízení).

Směrnice o zadávání veřejných zakázek však opatření a mechanismy k dosažení těchto cílů nijak nedefinuje. Za výběr nevhodnějších řešení, která umožňují jurisdikce jednotlivých členských států, jsou odpovědné členské státy. Členské státy jsou v každém případě podle čl. 83 odst. 4 směrnice o zadávání veřejných zakázek povinny zpřístupnit informace a pokyny veřejným zadavatelům a hospodářským subjektům.

V souladu s účelem článku 24 směrnice o zadávání veřejných zakázek, kterým je konkrétně chránit spravedlivou hospodářskou soutěž a rovné zacházení s uchazeči, čl. 57 odst. 4 písm. e) směrnice o zadávání veřejných zakázek umožňuje (byť nenařizuje) členským státům stanovit důvod pro vyloučení uchazeče, pokud nelze jinými, méně omezujícími opatřeními vyřešit střet zájmů ve smyslu článku 24.

Typickým případem střetu zájmů je situace, kdy se uchazeč podílí na přípravě výzvy k podávání nabídek. Tyto případy v současné době samostatně upravuje článek 41 směrnice o zadávání veřejných zakázek, na jehož základě má veřejný zadavatel povinnost přijmout vhodná opatření k zabránění narušení hospodářské soutěže. Podle čl. 57 odst. 4 písm. f) směrnice o zadávání veřejných zakázek mohou členské státy požadovat vyloučení uchazeče, pokud nelze jinými, méně omezujícími opatřeními napravit narušení hospodářské soutěže (například sdílením příslušných informací se všemi uchazeči a stanovením přiměřené lhůty pro podání nabídek). Před každým takovým vyloučením musí mít uchazeči příležitost prokázat, že jejich účast na přípravě zadávacího řízení nemůže narušit hospodářskou soutěž ⁽⁹⁰⁾ ⁽⁹¹⁾.

Ustanovení čl. 58 odst. 1 písm. c) směrnice o zadávání veřejných zakázek stanoví rámec pro kvalifikační kritéria pro výběr, která zahrnují technickou a odbornou způsobilost uchazeče. Toto kritérium pak upřesňuje čl. 58 odst. 4 směrnice o zadávání veřejných zakázek: veřejný zadavatel může vycházet z předpokladu, že hospodářský subjekt nemá požadované profesní schopnosti, pokud zjistil, že hospodářský subjekt má protichůdné zájmy, jež by mohly negativně ovlivnit plnění veřejné zakázky. Logika tohoto ustanovení platí stejným způsobem v případech, které nespádají do oblasti působnosti směrnice o zadávání veřejných zakázek v tom smyslu, že (v mezích vnitrostátních právních předpisů) má veřejný zadavatel možnost (ale není podle směrnice o zadávání veřejných zakázek povinen) vyloučit uchazeče ze zadání zakázky, pokud se tento uchazeč nachází ve střetu zájmů.

Vnitrostátní orgány musely přijmout opatření nezbytná k tomu, aby byla ve lhůtě pro provedení (18. dubna 2016) zavedena veškerá opatření pro zajištění souladu se směrnicí o zadávání veřejných zakázek. Členské státy jsou dále povinny do dubna 2017 a poté každé tři roky předložit Komisi zprávu o nejčastějších zdrojích nesprávného uplatňování nebo právní nejistoty, jakož i o prevenci, odhalování a odpovídajícím oznamování případů podvodu, korupce, střetu zájmů

⁽⁸⁹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2001, *Ismeri Europa v. Účetní dvůr*, C-315/99 P, ECLI:EU:C:2001:391, bod 47: „[...] pojem „střetu zájmů“ definovaný Soudem prvního stupně jako „skutečnost, že je osobě podílející se na hodnocení a výběru nabídek v zadávacím řízení daná zakázka zadána“, souvisí se závažným případem špatného fungování konkrétní instituce nebo orgánu a poukazuje na jeho existenci.“

⁽⁹⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. března 2005, *Fabricom SA v. Belgie*, C-21/03 a C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, bod 36, uvádí, že s právem Společenství je neslučitelný vnitrostátní předpis, „podle kterého není osoba pověřená výzkumem, pokusy, studiem nebo vývojem stavebních prací, dodávek nebo služeb oprávněna podat žádost o účast nebo podat nabídku na veřejnou zakázku na tyto stavební práce, dodávky nebo služby, aniž by této osobě bylo za okolností daného případu umožněno prokázat, že jí nabyté zkušenosti nemohly narušit soutěž.“

⁽⁹¹⁾ Rozsudek Tribunálu (druhého senátu) ze dne 13. října 2015, *Intrasoft International SA v. Evropská komise*, T-403/12, ECLI:EU:T:2015:774, bod 76: „Neexistuje žádná absolutní povinnost uložená veřejným zadavatelům, aby systematicky vylučovali uchazeče, kteří jsou ve střetu zájmů, neboť takové vyloučení není odůvodněné v případech, kdy lze prokázat, že by střet zájmů zůstal bez dopadu na jejich jednání v rámci zadávacího řízení a že s sebou nenese skutečné riziko výskytu praktik, které by mohly ohrozit soutěž mezi uchazeči. Vyloučení uchazeče, který je ve střetu zájmů, je naopak nezbytné, jestliže neexistuje vhodnější prostředek k vyvarování se jakéhokoli porušení zásad rovnosti zacházení se zájemci a transparentnosti (rozsudek *Nexans France v. Společný podnik Fusion for Energy*, bod 75 výše, EU:T:2013:141, body 116 a 117).“

a jiných závažných nesrovnalostí v oblasti veřejných zakázek, jak stanoví čl. 83 odst. 3 směrnice o zadávání veřejných zakázek. Podobná ustanovení obsahují i zvláštní směrnice o zadávání veřejných zakázek týkající se koncesí ⁽⁹²⁾ a veřejných služeb ⁽⁹³⁾.

Příklady, kdy v zadávacích řízeních došlo ke střetu zájmů:

- 1) V zadávacím řízení probíhajícím v rámci projektu, který se týkal opatření na podporu růstu podnikání, byl odhalen střet zájmů, neboť generální ředitel jediné společnosti, která podala nabídku, byl v době zadávacího řízení zaměstnán u veřejného zadavatele a pověřen úkolem připravit technické specifikace pro nabídky. V důsledku toho byly všechny výdaje týkající se této veřejné zakázky nesprávné (nezpůsobilé pro spolufinancování).
- 2) V zadávacím řízení probíhajícím v rámci projektu obnovy technologie způsobem, který je šetrný k životnímu prostředí, byl akcionářem vítězné společnosti rovněž vedoucí pracovník poradenské společnosti, která veřejnému zadavateli poskytla poradenství ohledně technické dokumentace. Pro přípravu zadávacího řízení si veřejný zadavatel vybral jinou poradenskou společnost, která nebyla nijak napojena na vítěznou společnost. Práce poradenské společnosti připravující zadávací řízení však byla omezena pouze na právní část výzvy, přičemž ohledně technických specifikací výzvy k podávání nabídek byla použita technická dokumentace připravená první poradenskou společností. Veřejný zadavatel nepřijal vhodná opatření, aby zabránil narušení hospodářské soutěže. V důsledku toho byly výdaje týkající se této veřejné zakázky nesprávné (nezpůsobilé pro spolufinancování).
- 3) V zadávacím řízení bylo třeba podle vnitrostátních pravidel předložit tři nezávislé nabídky, avšak příjemce (veřejný zadavatel) si vybral nabídku uchazeče, jehož vlastníkem byl zároveň jediný vlastník příjemce (v tomto případě však nebyly splněny podmínky pro zadávání zakázek uvnitř subjektů). Řídící orgán v tomto případě dostatečně neověřil situaci nízké úrovně nezávislosti mezi příjemcem a jeho zhotoviteli. Přestože byla nabídka nejnižší, byly všechny výdaje týkající se této veřejné zakázky označeny jako nesprávné, a tudíž nezpůsobilé ke spolufinancování.

Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek může mít za následek finanční opravy nebo jiné formy nápravy. V roce 2013 ⁽⁹⁴⁾ a 2019 ⁽⁹⁵⁾ přijala Komise pokyny ke stanovení finančních oprav, jež mají být provedeny u výdajů financovaných Uní v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

Pokyny z roku 2019, stejně jako pokyny z roku 2013, stanoví finanční opravy na základě paušální sazby pro případy střetu zájmů, „kdykoli je zjištěn neohlášený nebo nedostatečně zmírněný střet zájmů podle článku 24 směrnice 2014/24/EU (nebo článku 35 směrnice 2014/23/EU nebo článku 42 směrnice 2014/25/EU) a dotyčnému uchazeči je zadána předmětná zakázka (předmětné zakázky)“. ⁽⁹⁶⁾ Ke střetu zájmů může dojít již ve stadiu přípravy projektu, pokud měla tato příprava projektu vliv na zadávací dokumentaci/řízení. Stěžovatel nemusí prokazovat, že ke střetu zájmů došlo ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹²⁾ Článek 35, čl. 38 odst. 7 písm. d) a čl. 45 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 1).

⁽⁹³⁾ Články 42 a 59, čl. 80 odst. 1 a čl. 99 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243).

⁽⁹⁴⁾ Rozhodnutí Komise C(2013) 9527 final ze dne 19. prosince 2013, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Uní v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

⁽⁹⁵⁾ Rozhodnutí Komise C(2019) 3452 final ze dne 14. května 2019, kterým se stanoví pokyny ke stanovení finančních oprav, jež se mají provést u výdajů financovaných Uní v případě nedodržení platných pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

⁽⁹⁶⁾ Střet zájmů, který se týká jiné osoby než vítězného uchazeče, se rovněž považuje za porušení ustanovení směrnic o zadávání veřejných zakázek, avšak pokyny Komise nestanoví žádnou finanční opravu takového porušení, jelikož způsobí pouze spolufinancování z rozpočtu EU by byla pouze vítězná nabídka.

⁽⁹⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, body 31–47.

Pokud jde o podmínku neohlášeného a nedostatečně zmírněného střetu zájmů, jedná se o i) povinnost dotčené osoby předem zveřejnit jakoukoli situaci, kterou lze vnímat jako střet zájmů, a ii) provedení zmírňujících opatření k řešení těchto situací veřejným zadavatelem. Veřejný zadavatel by měl tato opatření v první řadě zaměřit na dotčenou osobu (tj. tato osoba přestane vykonávat veškeré činnosti související s daným zadávacím řízením, například člen hodnotící komise je odvolán z funkce). Pokud tato opatření ke zmírnění střetu zájmů nepostačují (například dotčená osoba byla zapojena do fázi zadávacího řízení, které již proběhly a jež nelze změnit/opakovat), měl by veřejný zadavatel ve vztahu k dotčenému uchazeči přijmout další opatření (například vyloučit uchazeče ze zadávacího řízení, možnost uvedená rovněž v čl. 57 odst. 4 písm. e) směrnice o zadávání veřejných zakázek).

Není třeba prokazovat žádný skutečný dopad střetu zájmů (rovněž z důvodu vnímání podle definice střetu zájmů) na konkrétní rozhodovací proces. Především není třeba prokazovat, že střet zájmů byl úmyslně použit ve prospěch vítězného uchazeče (to by bylo relevantní pouze pro účely zjištění nesrovnalosti podvodného charakteru).

Příklad:

Osoba X je jedním z pěti členů hodnotící komise. Během hodnocení nabídek a rozhodování o zadání zakázky byl X zaměstnán vítězným uchazečem, společností Y, na pozici odpovědné za úkoly související s předmětem zakázky, přičemž výkon této funkce X neoznámil, a tím porušil své procesní povinnosti.

Bez ohledu na reálnost a důležitost vlivu osoby X na rozhodnutí o zadání zakázky a jeho konkrétní okolnosti (způsob rozhodování hodnotící komise v souladu s objektivními kritérii pro zadání zakázky, šest uchazečů účastnících se zadávacího řízení atd.) tato situace představuje střet zájmů. Finanční oprava se použije v souladu s pokyny Komise k finančním opravám při zadávání veřejných zakázek, jsou-li splněny obě podmínky uvedené v těchto pokynech, tj. 1) střet zájmů nebyl ohlášen a/nebo dostatečně zmírněn (buď osobou X, nebo společností Y) a 2) tento střet zájmů se týkal vítězné společnosti.

Další informace týkající se zamezení střetu zájmů v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek lze nalézt v následujících dokumentech: i) směrnice o zadávání veřejných zakázek; ii) „*Identifying conflicts of interest in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers (2013)*“ (Odhalování střetu zájmů v zadávacích řízeních na strukturální opatření. Praktická příručka pro vedoucí pracovníky) ⁽⁹⁸⁾; iii) Pokyny k zadávání veřejných zakázek určené aplikujícím odborníkům – jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, únor 2018 ⁽⁹⁹⁾, a iv) „*DG REGIO – Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States. Study on the implementation of Article 125(4)(c) CPR in the Member States*“ (GŘ REGIO – Předcházení podvodům a korupci v evropských strukturálních a investičních fondech – hodnocení postupů v členských státech EU. Studie o provádění čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních v členských státech) ⁽¹⁰⁰⁾.

5.3 Specifické prvky finančních nástrojů se sdíleným řízením

Jsou-li finanční prostředky EU vynakládány prostřednictvím finančních nástrojů, je třeba přijmout preventivní a zmírňující opatření v každé fázi provádění operace s daným finančním nástrojem, od výběru orgánů k provádění finančních nástrojů ⁽¹⁰¹⁾ až po výběr konečných příjemců. Ustanovení čl. 38 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních stanoví, že se tyto subjekty vybírají otevřenými, transparentními, přiměřenými a nediskriminačními postupy, v nichž je vyloučen střet zájmů.

⁽⁹⁸⁾ Tyto pokyny vypracované skupinou odborníků z členských států koordinovanou úřadem OLAF pod záštitou Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF): https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf

⁽⁹⁹⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_cs.pdf

⁽¹⁰⁰⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_fraud_en.pdf

⁽¹⁰¹⁾ Podrobné informace týkající se výběru subjektů provádějících finanční nástroje viz sdělení Komise – Pokyny pro členské státy k výběru subjektů provádějících finanční nástroje (Úř. věst. C 276, 29.7.2016, s. 1).

Ustanovení čl. 7 odst. 2 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014⁽¹⁰²⁾ stanoví, že výběr subjektů musí být transparentní, podložený objektivními důvody a nesmí vést ke střetu zájmů. Rovněž stanoví, že v případech, kdy subjekt provádějící finanční nástroj přidělí do finančního nástroje vlastní finanční prostředky nebo se podílí na riziku, je zapotřebí přijmout opatření navrhovaná ke zmírnění případných střetů zájmů.

Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 dále stanoví, že výběr konečných příjemců musí být transparentní, podložený objektivními důvody a nesmí vést ke střetu zájmů.

6. MOŽNÁ OPATŘENÍ PRO ZABRÁNĚNÍ STŘETU ZÁJMŮ A JEHO ŘEŠENÍ

Při řešení střetu zájmů je třeba klást důraz na jeho předcházení, jelikož odhalování a náprava těchto situací je mnohem obtížnější. Je třeba mít na paměti, že ke střetu zájmů může dojít v jakékoli fázi plnění rozpočtu EU. Všechna opatření k jeho předcházení a řešení by proto měla zohledňovat předchozí fáze plnění, aby se maximálně podpořilo předcházení střetu zájmů oproti jeho nápravě. Opatření k prevenci a řešení střetu zájmů by navíc měla být účinná, přiměřená, transparentní a pravidelně aktualizovaná (a zohledňovat jakýkoli právní, politický nebo institucionální vývoj).

Tato kapitola obsahuje neúplný seznam návrhů a doporučení k opatřením, která by mohla být zavedena za účelem zabránění střetu zájmů a jeho řešení. Cílem těchto návrhů a doporučení je poskytnout orgánům EU a orgánům členských států pokyny a nástroje, které jim mohou pomoci v zabránění střetu zájmů.

Další vysvětlení a příklady lze nalézt v řadě dokumentů, které byly vypracovány organizací OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) a iniciativou SIGMA (podpora zlepšení správy a řízení veřejného sektoru⁽¹⁰³⁾) v oblasti střetu zájmů⁽¹⁰⁴⁾, a v regulačním rámci orgánů EU uvedeném v kapitole 4.

⁽¹⁰²⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu (Úř. věst. L 138, 13.5.2014, s. 5).

⁽¹⁰³⁾ SIGMA je společná iniciativa organizace OECD a EU, kterou financuje především EU.

⁽¹⁰⁴⁾ OECD 1) „*Managing Conflict of Interest in the Public Sector*“ (Řešení střetu zájmů ve veřejném sektoru) (2005), <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>;

2) OECD, „*Managing Conflict of Interest in the Public Sector*“, *OECD Guidelines and Country Experiences* (Řešení střetu zájmů ve veřejném sektoru, Pokyny OECD a zkušenosti jednotlivých zemí) (2003), s. 24, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>;

3) OECD, „*Guidelines for managing conflict of interest in the public service – report on Implementation*“ (Pokyny OECD k řešení střetu zájmů ve veřejné službě – zpráva o provádění) (2007);

4) „*Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*“ (Doporučení Rady k pokynům OECD k řešení střetu zájmů ve veřejné službě), OECD/LEGAL/0316, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>;

5) SIGMA (podpora zlepšení správy a řízení veřejného sektoru) – společná iniciativa OECD a EU, kterou financuje především EU – dokument 36 – GOV/SIGMA(2006)1/REV1, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1);

6) OECD (2017), „*Recommendation on Public Integrity*“ (Doporučení k veřejné integritě), <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>;

7) OECD (2014), „*Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection*“ (Průzkum zaměřený na řešení střetu zájmů v exekutivě a ochranu oznamovatelů), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>;

8) OECD (2010), „*Post Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest*“ (Osvědčené postupy pro prevenci střetu zájmů po ukončení pracovního poměru ve veřejné správě), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1578648145&id=id&accname=oid031827&checksum=A96A1D7335AAB93369841CEF00EA4789>;

9) OECD (2009), „*Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*“ (Efekt otáčivých dveří, odpovědnost a transparentnost: nové regulační problémy a politická řešení ve finanční krizi), [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En);

10) OECD (2005), „*Guidelines for managing conflict of interest in the public service, Policy brief*“ (Pokyny OECD k řešení střetu zájmů ve veřejné službě, stručná zpráva), https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143_2006_if_oecd%20Policy%20Brief.pdf;

11) OECD (2019), „*Fraud and corruption in European Structural and Investment Funds. A spotlight on common schemes and preventive actions*“ (Podvody a korupce v evropských strukturálních a investičních fondech se zaměřením na společné programy a preventivní opatření), <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf>.

6.1 Zvyšování povědomí

Model odpovědnosti vedoucích pracovníků je přístupem k veřejné správě, ve kterém jsou vedoucí pracovníci odpovědní za výsledky tím, že je jim přiřazena odpovědnost a svěřena pravomoc k rozhodování a autonomie a prostředky nezbytné k dosažení očekávaných výsledků. Vrcholní vedoucí pracovníci by v praxi měli mít pravomoc a autonomii, aby tak mohli být odpovědní za výsledky organizace nebo subjektu, nad kterými vykonávají dohled.

S ohledem na to je prevence střetu zájmů úzce spojena s povědomím zúčastněných stran. Pokud lze očekávat vznik střetu zájmů, lze mu zabránit. Důrazně se tedy doporučuje zvyšovat povědomí o střetu zájmů. Dále je nesmírně důležitá existence kultury pevného řízení („tón udávaný shora“), která podporuje integritu, jelikož vyšší veřejní činitelé/zaměstnanci mohou vytvořit kulturu integrity, ve které je každý odpovědný za své vlastní činy a v níž se netoleruje střet zájmů. Neméně důležitá je i podpora kultury, ve které mohou zaměstnanci žádat o pokyny a rady bez obav z odvetných opatření.

Orgány EU a vnitrostátní orgány by měly zajišťovat soustavná, komplexní a povinná školení o etice a integritě a o způsobech odhalování, řešení a sledování střetu zájmů. Ta by měla zahrnovat příklady střetu zájmů a poskytování poradenství v případě, že má úředník pochybnosti ohledně zavedených zásad nebo postupů. V rámci zavedených opatření by mohl subjekt podílející se na plnění rozpočtu EU rovněž jmenovat poradce v záležitostech profesní etiky. Tento poradce by byl odpovědný za poskytování poradenství v oblasti dodržování etických zásad komukoli, kdo o toto poradenství požádá. Ačkoli je poradce v záležitostech profesní etiky vázán profesním tajemstvím, mohl by hrát zásadní roli při šíření kultury integrity založené na dialogu a důvěře.

6.2 Zásady, pravidla a postupy

S ohledem na počet, rozsah a složitost programů a dostupné zaměstnance je důležité zajistit, aby byla (v rámci jednotlivých orgánů podílejících se na řízení a/nebo kontrole finančních prostředků EU a mezi nimi) v praxi důsledně dodržována zásada oddělení funkcí (nebo oddělení úkolů/povinností), neboť se jedná o důležitý požadavek při zavedení systémů řízení a kontroly stanovený v čl. 36 odst. 3 písm. a) FN 2018.

Každý orgán by měl mít: i) písemná ujednání týkající se výkonu různých funkcí a rozhodovacího procesu; ii) jasné rozdělení funkcí a srozumitelné popisy pracovních míst zaměstnanců; iii) přiměřený počet dostatečně kvalifikovaných lidských zdrojů na různých úrovních a v různých funkcích.

Zásada oddělení funkcí je relevantní z toho důvodu, že pokud jsou funkce dostatečně odděleny, existuje menší pravděpodobnost vzniku střetu zájmů, tj. dostatečné oddělení funkcí snižuje riziko vzniku střetu zájmů. Neexistence postupů zajišťujících odpovídající oddělení funkcí představuje nedostatek systémů řízení a kontroly.

Příklady týkající se zásady oddělení funkcí:

- 1) Zaměstnanec, který byl odpovědný za hodnocení žádosti o finanční prostředky EU, je následně pověřen auditem jejich vynakládání. Při provádění auditu se může zaměstnanec domnívat, že by měl výběr projektu, který podpořil, potvrdit pozitivní zprávou o jeho provádění. I když existuje celá řada důvodů, proč by vybraný projekt mohl skončit neúspěšně, může neexistence jasného oddělení funkcí vést ke vzniku střetu zájmů.
- 2) Auditní orgán provádí některé operace technické pomoci. Pokud jsou tyto operace zahrnuty do vzorku, který má být prověřen auditním orgánem, měl by být audit těchto operací pro dodržení zásady oddělení funkcí proveden jiným nezávislým auditorem. K podobným situacím může dojít například na úrovni řídicího orgánu daného programu, ve kterém je tentýž řídicí orgán rovněž příjemcem finančních prostředků. V takových případech by měl úkoly řídicího orgánu plnit jiný útvar (byť v rámci téže organizace), přičemž u opatření pro hodnocení žádosti o grant, schválení rozhodnutí o udělení grantu a ověření jeho řízení musí být zajištěno oddělení funkcí.

3) Hospodářský odbor regionální rady vyšle hlasujícího člena do výběrové komise:

Scénář 1: odbor životního prostředí regionální rady se uchází o projekt, o jehož výběru rozhodne hospodářský odbor téže rady. Posouzení: i) ke střetu zájmů nedochází – pokud neexistují hierarchické vztahy mezi hospodářským odborem a odborem životního prostředí, pokud se hospodářský odbor nepodílel na přípravě projektu prováděného odborem životního prostředí a pokud je jasně dodržena zásada oddělení funkcí.

Scénář 2: hospodářský odbor se uchází o projekt. Posouzení: ke střetu zájmů dochází.

Mimořádně důležité je rovněž dodržování etického kodexu a/nebo kodexu chování⁽¹⁰⁵⁾ nebo jakýchkoli jiných zásad a pracovních postupů, včetně pravidel upravujících řešení střetu zájmů v dané organizaci⁽¹⁰⁶⁾. Všechny tyto užitečné nástroje pomáhají zvyšovat povědomí a stanovují pravidla a povinnosti pro zamezení střetu zájmů a jeho řešení. Zásady a postupy by měly být jednoznačně formulované a měly by se mimo jiné týkat následujících oblastí:

- střetu zájmů – objasnění, požadavky a postupy pro jeho hlášení, řízení o sporných otázkách, jejichž výsledkem může být udělení sankcí,
- politiky týkající se darů a projevů pohostinnosti⁽¹⁰⁷⁾ – objasnění a povinnosti zaměstnanců v oblasti dodržování předpisů,
- důvěrných informací – objasnění a povinnosti zaměstnanců,
- požadavků na hlášení podezření na podvod, včetně ochrany oznamovatelů (podle čl. 142 odst. 2 písm. a) FN 2018). Zásady a pravidla týkající se whistleblowingu by měly například stanovit, co hlásit, jakým způsobem hlásit, komu hlásit, kde získat podporu, stanovit ochranu osobních údajů, ochranná opatření pro oznamovatele, jak bude jejich hlášení vyšetřováno a sděleno, a důsledky pro osoby, které by se uchýlily k odvetným opatřením vůči oznamovatelům⁽¹⁰⁸⁾.

Musí být přijaty právní předpisy, zásady a formální postupy k regulaci střetu zájmů, ke zmírnění rizika vzniku střetu zájmů a k řešení vzniklých případů (viz také kapitola 3.2). Tyto zásady a postupy musí být pro účely řešení střetu zájmů v neustále se měnícím prostředí stále účinné a relevantní, například prováděním jejich případné aktualizace. Zaměstnanci musí prohlásit, že stanovená pravidla, zásady a postupy budou dodržovat.

⁽¹⁰⁵⁾ Ze studie Výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu (CONT), „Kodex chování a střety zájmů na kterékoli správní úrovni řízení fondů EU“: Podle OECD existuje rozdíl mezi pojmy „kodex chování“ a „etický kodex“. Kodex chování slouží jako nástroj přístupu založeného na dodržování pravidel. Popisuje co nejkonkrétněji a nejjednoznačněji, jaký druh chování se očekává, a za účelem vynucování dodržování kodexu zavádí přísné postupy pro monitorování a ukládání sankcí. Etický kodex vychází z přístupu založeného na řízení hodnot. Zaměřuje se spíše na obecné hodnoty než na konkrétní pokyny, přičemž vkládá větší důvěru ve schopnosti zaměstnanců morálně uvažovat. Etický kodex se snaží tyto hodnoty podporovat a poskytovat rady, jak je uplatňovat v každodenních situacích v reálném životě (Bertók, J. a Maesschalck, J. (2009). *Public Sector Ethics: an infrastructure (Etika ve veřejném sektoru: infrastruktura)*. V: OECD (eds.): *No longer business as usual – Fighting Bribery and Corruption (Současná situace vyžaduje změny – boj proti úplatkářství a korupci)*, Paříž, s. 34). Volba mezi kodexem chování a etickým kodexem však závisí na několika faktorech, včetně právního rámce dané jurisdikce a etické kultury organizace v oblasti řízení a vedení. Proto je ve většině případů žádoucí hybridní forma, která poskytuje jak obecnou etiku, tak jasné pokyny ke způsobu chování (*tamtéž*, s. 35).

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29572715

⁽¹⁰⁶⁾ Například „Evropský kodex řádné správní praxe“, přijatý Komisí dne 13. září 2000, který stanoví zásady pro správní praxi útvarů Komise, včetně integrity a předcházení střetu zájmů, https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en.

⁽¹⁰⁷⁾ OECD, „*Managing Conflict of Interest in the Public Sector*“ (Řešení střetu zájmů ve veřejném sektoru) uvádí příklady kontrolních seznamů pro dary a další výhody (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>). Viz rovněž regulační rámec pro orgány EU v kapitole 4.3 tohoto dokumentu, služební řád EU a etické normy EU.

⁽¹⁰⁸⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. OECD (2014), „*Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection*“ (Průzkum zaměřený na řešení střetu zájmů v exekutivě a ochranu oznamovatelů), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>.

Příslušné právní nástroje k regulaci střetu zájmů se mohou v jednotlivých zemích lišit. Mohu být například přijaty i) zvláštní právní předpisy řešící střet zájmů při správě finančních prostředků EU; ii) „horizontální“ právní předpisy řešící střet zájmů v obecné rovině v celém veřejném sektoru a iii) právní nástroje nebo jakýkoli jiný nástroj vhodný k zavedení těchto pravidel a zajištění jejich prosazování.

6.3 Prohlášení o zájmech, majetková přiznání a výlučné funkce

Prohlášení o zájmech

Klíčem k předcházení střetu zájmů v jakékoli fázi plnění rozpočtu EU je transparentnost. Orgány EU a vnitrostátní orgány by na jakékoli úrovni měly v rámci svých systémů vnitřní kontroly vypracovat opatření k zajištění transparentnosti a odpovědnosti.

Užitečnými nástroji, které pomáhají při odhalování a řízení situací střetu zájmů, jsou prohlášení o neexistenci střetu zájmů a případně prohlášení o současných a předchozích zájmech.

Předchozí zájmy jsou relevantní, pokud má daná osoba nadále povinnosti/závazky vyplývající z předchozích pozic/zaměstnání (během daného přechodného období po skončení funkce a období zdržení se výkonu povinností, které by nemusely být slučitelné s povinnostmi z předchozího zaměstnání). Prohlášení o předchozích zájmech by mohla být omezena například na dobu pěti let nebo na dobu, po kterou bude daná osoba mít nadále závazky/povinnosti související s těmito předchozími pozicemi/zaměstnáními.

Příslušná osoba by měla prohlášení předložit co nejdříve (a prohlášení by mělo být aktualizováno, jakmile dojde ke změně situace ohledně jejích zájmů). Prohlášení by například mohlo zahrnovat zájmy týkající se řízení zakázek, rozhodování a pomoci při přípravě nebo poskytování politického poradenství. Takové prohlášení by mělo obsahovat:

- jasný odkaz na příslušné úkoly a předmět,
- celé jméno signatáře, jeho datum narození, pozici v organizaci a podrobné funkce,
- datum podpisu.

Prohlášení by mělo signatáři umožnit, aby oficiálně prohlásil:

- zda má zájmy, které považuje za jsoucí ve střetu zájmů s plněním rozpočtu EU nebo které tak lze vnímat, a/nebo zda se nachází ve střetu zájmů v souvislosti s plněním rozpočtu EU,
- zda existují okolnosti (včetně zájmů), na jejichž základě by se v blízké budoucnosti mohl dostat do střetu zájmů, a
- že ihned ohlásí jakýkoli možný střet zájmů v případě, že nastane okolnost, která by mohla vést k takovému závěru.

K prohlášení může být připojena vysvětlující poznámka, která by signatáři poskytla jasné pokyny, pokud jde o následující aspekty:

- politiku organizace, včetně účelu prohlášení a skutečnosti, že prohlášení může podléhat ověření, aby se potvrdila jeho správnost,
- právní požadavky, včetně objasnění určitých otázek vyplývajících z definice. Měla by například objasnit, které vztahy se považují za rodinné vztahy (viz kapitola 3.2.1),
- kodex chování, zásady a postupy upravující řešení střetu zájmů v organizaci,
- postup pro zdržení se činnosti a odvolání z funkce v případech, kdy je zjištěn možný střet zájmů. Pokud zaměstnanec nebo třetí strana ohlásí možný střet zájmů, měl by být dotyčný zaměstnanec povinen zdržet se jednání v dané věci, dokud jeho nadřízený nebo příslušný orgán nerozhodnou o tom, zda ke střetu zájmů dochází (může to zahrnovat i předchozí případy),
- postup, který je třeba dodržet v případě změny situace, zejména informování o tom, kdy, jak a komu je třeba ohlásit vzniklý střet zájmů,
- důsledky nezveřejnění střetu zájmů, často označované jako řízení o „porušení důvěry“. Osoba nebo orgán oprávněný k jejich vedení musí mít dostatečné oprávnění a odpovědnost.

Pokud po podání původního prohlášení dojde ke vzniku střetu zájmů, nemusí to nutně znamenat, že původní prohlášení obsahovalo nepravdivé informace. Je možné, že se žádná z okolností, které střet zájmů způsobily, při předložení prohlášení nevyskytovala nebo nebyla známa. V souladu s tím by mělo být povinné:

- ohlásit příslušnou situaci, jakmile se dotyčná osoba dozví o okolnostech, které mohou ovlivnit nestranný a objektivní výkon jejích povinností,
- zdržet se jakéhokoli jednání v dané věci a ohlásit ji přímému nadřízenému (nebo příslušné pověřené schvalující osobě).

Je důležité, aby organizace stanovily jasná a objektivní kritéria pro posuzování prohlášení o zájmech a důsledně je uplatňovaly. Všechna prohlášení by měla být v rámci účinného ověřování s cílem případně odhalit prohlášení obsahující nepravdivé informace řádně zaznamenána a uložena daným orgánem a měla by být zkontrolována (podle příslušné metodiky) v souladu s platnými právními předpisy a srovnána s jinými zdroji informací s cílem odhalit například vazby mezi osobami zapojenými do výběru projektů a potenciálními příjemci.

Pokud jde o sankce a právní prostředky nápravy v případě porušení předpisů ze strany úředníků, příjemců a smluvních partnerů, použijí se pravidla EU a vnitrostátní předpisy. Při odhalení prohlášení obsahujících nepravdivé informace by měl orgán postupovat v souladu s platným právním rámcem a příslušnými vyšetřovacími opatřeními (včetně posouzení dopadu prohlášení na plnění rozpočtu EU) a nápravnými opatřeními. Nápravná opatření by mohla zahrnovat uložení disciplinárních a trestních sankcí úředníkovi, který předložil prohlášení obsahující nepravdivé informace, zrušení a opětovné hodnocení udělovacích řízení, zrušení smluv/dohod, pozastavení plateb, provedení finančních oprav a vymáhání finančních prostředků. Neohlášený střet zájmů nemusí nutně představovat trestný čin. Pokud však není odhalen a řádně řešen, může se trestným činem v závislosti na příslušném právním rámci nakonec stát.

Majetková přiznání a výlučné funkce

Majetková přiznání a zásady týkající se výlučných funkcí a/nebo kumulativních pracovních míst držitelů veřejných funkcí nebo úředníků, kteří pracují na citlivých pracovních místech / pracovních místech s vyšším rizikem, mohou pomoci předcházet střetu zájmů a odhalovat jej. Zahrnuta by mohla být tato opatření:

- prohlášení o osobním příjmu,
- prohlášení o rodinném příjmu a majetku ⁽¹⁰⁹⁾,
- prohlášení o osobním majetku,
- zveřejnění informací o předchozím zaměstnání, povinnostech a rolích příslušné osoby a počtu let, po které příslušná osoba pracovala ve veřejných a soukromých subjektech,
- zveřejnění prohlášení o příjmu a majetku (nebo jeho vložení do rejstříku přístupného pouze osobám, které mohou prokázat oprávněný zájem na získání těchto osobních údajů) ⁽¹¹⁰⁾,
- omezení vlastnictví nebo výkonu práv plynoucích z vlastnických práv k soukromým společnostem,
- odprodej, buď prodejem obchodních podílů nebo investic, nebo zřízením (v kombinaci s jinými opatřeními) blind trustu, díky kterému nebude mít příjemce povědomí o svém majetku a nebude mít právo zasahovat do správy svého majetku,
- prohlášení o darech, včetně omezení týkajících se darů a jejich kontroly a jiných forem výhod, jako jsou projevy pohostinnosti, podle předem definovaných zásad a postupů,
- propuštění z funkce a běžné odstoupení zaměstnanců z veřejných funkcí při účasti na jednání nebo rozhodování, kvůli kterým by se mohli nacházet ve střetu zájmů,
- zabezpečení a kontrola přístupu k interním informacím,
- pravidelné a účinné střídání zaměstnanců na citlivých pracovních místech (s ohledem na přípravu výzev, hodnocení a ověřování podání, autorizaci, platby a účetnictví, mimo jiné v oblasti zadávání veřejných zakázek), používání anonymních funkčních schránek u „helpdesků“,

⁽¹⁰⁹⁾ Pro zajištění proporcionality by se prohlášení o rodinném příjmu a majetku mohlo vztahovat na případy, kdy dotyčná osoba alespoň tři roky před nástupem do funkce převede svůj majetek na členy rodiny.

⁽¹¹⁰⁾ Vlastněním přímo nebo nepřímo (skutečné vlastnictví).

- omezení (a/nebo požadavky na transparentnost/registraci/dohled) týkající se vedlejšího zaměstnání, souběžných funkcí (např. v nevládní organizaci, politické organizaci nebo vládou vlastněné společnosti), podnikání po skončení zaměstnání, zaměstnání manžela/manželky (nebo partnera/partnerky, s nimiž je osoba v (ne)registrovaném jiném než manželském svazku) a dokonce i zaměstnání dalších členů nejbližší rodiny,
- příslušná právní ustanovení pro řešení protichůdných zájmů souvisejících s novými profesními činnostmi po ukončení státní služby, tj. skutečnost, že státní zaměstnanec, který nedávno odešel ze státní služby, uzavře nové pracovní nebo soukromé obchodní vztahy v oblasti související s jeho předchozí funkcí, nebo naopak, že osoba, která v nedávné době podnikala v určité oblasti, by obsadila související veřejnou funkci. Výše uvedené by rovněž mohlo zahrnovat přechodná omezení ve smyslu zdržení se profesních kontaktů s bývalými kolegy nebo zastupování protistran po ukončení služby. Tyto situace mohou představovat významné riziko oslabující důvěru ve veřejnou správu. Měla by proto být přijata zvláštní pravidla a postupy pro řešení těchto situací, které by mohly zahrnovat prohlášení o etickém chování nebo souhlas s kontrolou prováděnou po dobu několika let.

6.4 Ostatní opatření

Je nesmírně důležité odhalovat situace střetu zájmů co nejdříve. Pokud je například střet zájmů zjištěn před přidělením finančních prostředků EU, mělo by být výběrové řízení pozastaveno, dokud neproběhne další vyšetřování.

Cenným nástrojem pro předcházení střetu zájmů by mohla být kontrola informací obsažených v databázích obchodních rejstříků, databázích orgánů EU a vnitrostátních orgánů pro kontrolu pracovních smluv uzavřených mezi fyzickými a právními osobami, veřejných rejstřících⁽¹¹¹⁾ a spisech zaměstnanců a jakýchkoli dalších příslušných informací, které mají orgány EU a vnitrostátní orgány k dispozici. Výše uvedená kontrola by mohla vyžadovat poradenství nebo intervenci jiných příslušných orgánů v souladu s platnými právními předpisy. Lze také použít nástroje pro hodnocení rizik (například níže uvedený nástroj ARACHNE). S údaji je třeba zacházet v souladu s pravidly pro ochranu osobních údajů.

Upozornit na riziko střetu zájmů může pomoci stanovení konkrétních ukazatelů rizik. Ukazatele rizik jsou prvky neobvyklé svou povahou nebo odlišné od běžně prováděných činností, jež mohou upozornit na potřebu dalšího prověření. Střet zájmů může mít mnoho podob, a když k němu dojde, může kdykoli ovlivnit přijímaná rozhodnutí – od stanovení strategických cílů až po vyhodnocení projektu nebo zprávu o udělení absolutoria. Žádný seznam ukazatelů proto nemůže být úplný.

Ukazatele rizik by měly zvýšit ostražitost zaměstnanců a vedoucích pracovníků a přimět je k přijetí nezbytných opatření. Ukazatele rizik však nenaznačují, že ke střetu zájmů došlo nebo může dojít, ale že je třeba situaci zkontrolovat a s náležitou péčí ji sledovat.

Do úvahy lze vzít následující ukazatele rizik:

- absence prohlášení o střetu zájmů v případě, že je povinné nebo požadované,
- zaměstnanec veřejného zadavatele těsně před svým nástupem pracoval pro firmu, jež se může účastnit zadávacího řízení připravovaného tímto zaměstnancem,
- členové nejvyšší rodiny zaměstnance veřejného zadavatele pracují ve firmě, jež se může zúčastnit zadávacího řízení,
- změna podmínek smlouvy podepsané mezi příjemcem a zhotovitelem,
- vztahy/známosti mezi příjemcem a zaměstnanci orgánu podílejícího se na plnění rozpočtu nebo mezi konečným příjemcem a zhotovitelem,
- příjemce a dohodnutý subdodavatel mají stejné kancelářské prostory / areál / adresu nebo podobné názvy společností naznačující vzájemnou ekonomickou závislost,
- členové hodnotící komise nemají nezbytné technické odborné znalosti, aby dokázali vyhodnotit předložené nabídky, a celou komisi řídí jediná osoba,

(111) Včetně skutečného vlastnictví.

- člen odborné komise, který posuzuje projekty, má vysoké postavení v jednom ze subjektů předkládajících projekt k financování,
- v systému kritérií nebo v hodnocení nabídky jsou nadměrně zastoupeny subjektivní prvky,
- specifikace jsou velmi podobné specifikacím výrobků či služeb vítězného účastníka, zejména pokud zahrnují soubor velmi konkrétních požadavků, které může splnit jen velmi nízký počet účastníků,
- odhadovaná/maximální výše zakázky není uvedena ve veřejně dostupné zadávací dokumentaci (pouze interně zaznamenaná), nabídka se však velmi blíží této interně stanovené výši (například rozdíl 1–2 %),
- příjemce zřízený bezprostředně před podáním žádosti o grant,
- málo nebo méně uchazečů, než se u výzvy k podávání návrhů/nabídek očekávalo,
- stejnému podniku jsou opakovaně zadávány zakázky, které na sebe navazují,
- neuspokojivé plnění zakázky nemá za následek uložení sankcí nebo vyloučení zhotovitele / poskytovatele služeb z možnosti zadání dalších zakázek.

Tento seznam však není úplný. Příslušné útvary a orgány by jej měly doplnit.

Komise v rámci boje proti podvodům⁽¹¹²⁾ (a nesrovnalostem) vypracovala pro výdaje rozpočtu řadu nástrojů pro vytěžování údajů a posuzování rizik, známých jako „DAISY“ a „ARACHNE“.

Nástroj DAISY je analytický nástroj sloužící útvarům Komise odpovědným za výzkum, který zpracovává rizikové profily a upozorňuje na nejrizikovější projekty, na které by se audit a další kontrolní zdroje měly zaměřit.

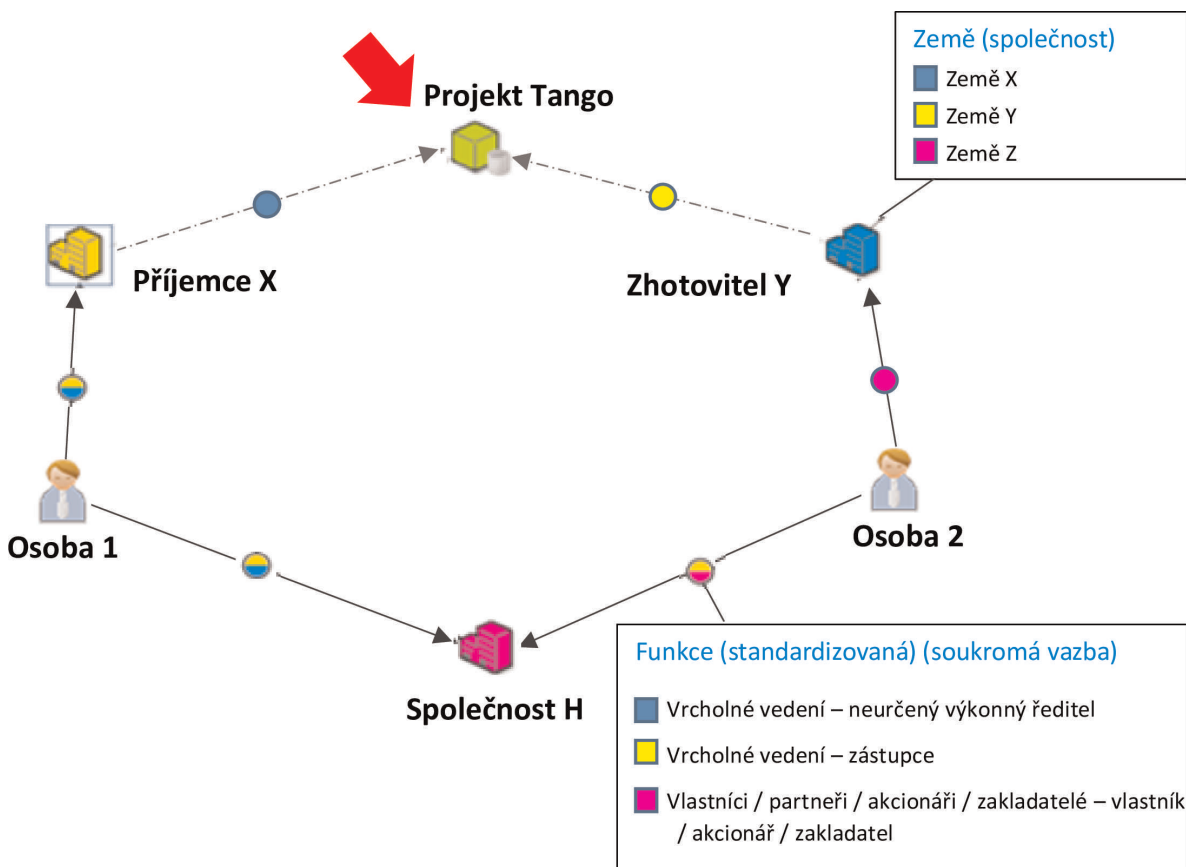
Nástroj ARACHNE⁽¹¹³⁾, který je poskytován orgánům členských států, je specifický nástroj pro vytěžování údajů / posuzování rizik, který na základě údajů poskytnutých řídicími orgány tvoří komplexní databázi projektů. Tyto údaje doplňuje o veřejně dostupné informace s cílem identifikovat na základě souboru ukazatelů rizik projekty, příjemce, zakázky a zhotovitele, kteří by mohli být ohroženi rizikem podvodu, střetu zájmů a nesrovnalostí. Nástroj ARACHNE rozeznává více než sto ukazatelů rizik, které jsou seskupeny do sedmi kategorií rizik, jako je zadávání veřejných zakázek, řízení zakázek, způsobilost, výkon, koncentrace, upozornění týkající se ztráty dobré pověsti a podvodů.

Jakmile je nástroj ARACHNE zaveden a je součástí systémů řízení a kontroly, může zvýšit interoperabilitu dostupných údajů a tím i efektivitu výběru projektů, ověřování řízení, kontrol a auditů. Nástroj ARACHNE může být nápomocen při odhalování situací střetu zájmů a chránit před nimi. Zobrazuje právní vazby mezi společnostmi a osobami a dokáže identifikovat rizika střetu zájmů.

⁽¹¹²⁾ Další informace viz „Guidance for Member States on Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures“ (Pokyny pro členské státy k posuzování rizik podvodů a k účinným a přiměřeným opatřením proti podvodům), EGESIF_14-0021-00:https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf.

⁽¹¹³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=cs> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=cs&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes>

Příklady použití nástroje ARACHNE.



V příkladu projektu Tango se přímá právní vazba mezi osobou 1 (příjemcem projektu se sídlem v zemi Y) a osobou 2 (zhotovitelem projektu se sídlem v zemi X) odhalí prostřednictvím společnosti H, která má sídlo v zemi odlišné od země příjemce a zhotovitele. V tomto případě je zapotřebí ověřit existenci střetu zájmů. Tyto informace lze použít k účinnějšímu a účelnějšímu zacílení ověřování, kontrol a auditů. K tomu je třeba uvést, že i když se výše uvedený příklad týká případu zadávání veřejných zakázek, je nástroj ARACHNE rovněž účinným nástrojem ke zjištění existence střetu zájmů, který lze vnímat u zaměstnanců pracujících pro orgán EU nebo vnitrostátní orgán, kteří jsou odpovědní za výběr a hodnocení žádostí o granty a jiné formy veřejné finanční podpory.

Pro řešení problematiky střetu zájmů neexistuje univerzální politika, která by se uplatňovala se stejnou efektivitou ve všech zemích a orgánech EU. K tomu, aby byly účinné, by tyto politiky měly vždy zohledňovat politické, správní a právní okolnosti v každé zemi, jakož i specifické vlastnosti, aktuální trendy a rizika pojíci se s odlišným kulturním a regionálním prostředím.

Vedle výše uvedených opatření existují dodatečné rizikové faktory, skutečnosti a aspekty, jež je při přípravě politik a postupů zapotřebí zohlednit, aby se posílila a/nebo znovu nastolila důvěra ve veřejný sektor:

- aby bylo zajištěno, že rizika spojená se střetem zájmů budou úspěšně řešena, mělo by být jakékoli opatření součástí širší kultury správy a řízení s důrazem na větší transparentnost, integritu, nezávislost a odpovědnost,
- vhodné zásady a postupy pro řešení situace střetu zájmů by měly být pevně navázány na povinnosti zemí a orgánů EU v oblasti boje proti podvodům, a musí se proto stát prioritou v oblasti řízení a politickou prioritou,
- všechny výbory odpovědné za řešení střetu zájmů by měly dodržovat podrobná pravidla a kontroly s cílem prosazovat transparentnost, odpovědnost a důvěryhodnost.

Další aspekt předcházení vzniku střetu zájmů se týká příjemců a zhotovitelů. Vysokou úroveň ochrany lze v souladu s platnými právními předpisy a v jejich mezích zajistit prostřednictvím ustanovení obsažených ve specifikacích příslušné výzvy a v podmínkách smlouvy nebo dohody o financování. Ustanovení zabráňující vzniku střetu zájmů se mohou především týkat:

- výběru příjemce nebo zhotovitele (což může zahrnovat i omezení doby trvání jejich smlouvy ⁽¹¹⁴⁾),
- role příjemce/zhotovitele nebo osob či subjektů, které mají vazby na příjemce nebo zhotovitele (včetně skutečných majitelů), při přípravě výzvy,
- provádění projektu příjemcem nebo zhotovitelem ⁽¹¹⁵⁾,
- výběru subdodavatelů nebo partnerských subjektů (zejména v případě grantů s partnery / členy konsorcia z různých členských států nebo třetích zemí).

Příjemcům a zhotovitelům by například měly být uloženy tyto povinnosti: i) zdržet se jakéhokoli jednání vedoucího ke vzniku střetu zájmů a ii) zavázat těmito povinnostmi a dalšími příslušnými povinnostmi jakoukoli fyzickou osobu, která je oprávněna je zastupovat nebo přijímat rozhodnutí jejich jménem, své zaměstnance a třetí strany podílející se na plnění/provádění dohody/smlouvy, včetně subdodavatelů.

Příjemci a zhotovitelé musí rovněž zajistit, aby se výše uvedené osoby nedostaly do situace, která by mohla vést ke vzniku střetu zájmů, a jsou během provádění smlouvy/dohody povinni neprodleně hlásit jakoukoli situaci, která by mohla představovat střet zájmů nebo protichůdné profesní zájmy. Příjemci a zhotovitelé musí bezodkladně přijmout opatření k nápravě takové situace a veřejný zadavatel by měl: i) ověřit, zda je toto opatření vhodné; ii) požadovat, aby příjemce/zhotovitel ve stanovené lhůtě přijal další opatření, a/nebo iii) rozhodnout o nezadání příslušné zakázky (v případě rámcových smluv) zhotoviteli. Schvalující osoba nebo příslušný orgán by měly posoudit a pečlivě zvážit povahu a intenzitu nápravných opatření v daném konkrétním případě.

—

⁽¹¹⁴⁾ Tak je tomu například v případě výběru nezávislých externích auditních subjektů nebo odborníků, kteří vyhotovují zprávu externího auditu o ročních účetních závěrkách evropských politických stran a evropských politických nadací, jejichž doba platnosti smlouvy nepřekročí pět let, s maximálně dvěma dobami platnosti dvou po sobě následujících smluv v souladu s článkem 233 FN 2018.

⁽¹¹⁵⁾ Stejně jako v případě přímého řízení – v souladu s přílohou I bodem 20.6 FN 2018 „[v]eřejný zadavatel může dospět k závěru, že hospodářský subjekt nemá požadovanou odbornou způsobilost k plnění veřejné zakázky v souladu s příslušnou normou kvality, jestliže zjistí, že hospodářský subjekt má vzájemně neslučitelné zájmy, jež mohou negativně ovlivnit plnění veřejné zakázky“.

PŘILOHA I

Další názorné příklady střetu zájmů*Příklad č. 1*

D je ředitelem řídicího orgánu (nebo platební agentury nebo útvaru Komise) a odpovídá za konečné schválení zadávání projektů po důkladném a transparentním posouzení výborem složeným z externích odborníků jmenovaných D. V souladu s doporučením výboru D zadá projekt příjemci, u něhož je manžel(ka)/partner(ka) D zaměstnán/a jako vrcholný vedoucí pracovník. I když nic nenasvědčuje tomu, že by D hodnocení výboru ovlivnil, je D odpovědný za řízení udělovacího řízení, a je proto povinen ohlásit střet zájmů a ponechat rozhodnutí o tom, zda má být vyloučen z tohoto řízení, na svém nadřízeném.

Příklad č. 2

Zaměstnanec pracoval v poradenském oddělení útvaru Komise / platební agentury / řídicího orgánu a poskytoval doporučení předkladatelům projektu A v souvislosti s jejich projektem. Později je tento zaměstnanec přeložen do oddělení výběru žádostí a má za úkol hodnotit žádost podanou pro projekt A. Při jejím hodnocení může být zaměstnanec ovlivněn tím, že hodnotí svá vlastní poskytnutá doporučení a mohl by chtít zejména svému nadřízenému prokázat, že byla jeho doporučení správná. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu, že výběr projektů je při plnění rozpočtu obzvláště citlivým úkolem. Pokud doporučení poskytnutá předkladateli projektu nebyla pouze formální (např. informace o formulářích, které je třeba vyplnit, a lhůtách, které je třeba dodržet), ohrožuje předchozí pracovní činnost zaměstnance jeho nestrannost a lze ji vnímat jako střet zájmů ⁽¹⁾.

Příklad č. 3

C je předsedou hodnotící komise v souvislosti s výzvou k podávání návrhů na udělení grantů. Jedním ze žadatelů je společnost X, u níž je manžel(ka)/partner(ka) C zaměstnán/a jako vrcholný vedoucí pracovník. Skutečnost, že manžel(ka)/partner(ka) C zastává vyšší pozici u jednoho ze žadatelů, působí dojmem střetu zájmů, protože předseda může mít osobní zájem na ekonomickém blahobytu společnosti své(ho) manžela či manželky / partnera či partnerky nebo alespoň na podpoře pracovní činnosti své(ho) manžela či manželky / partnera či partnerky. V této situaci je každopádně velmi nepravděpodobné, že předseda bude návrhy hodnotit nestranně, a proto se musí zdržet hlasování.

Příklad č. 4

Člen dozorčí rady platební agentury byl rovněž členem rady příjemce fondu. Tato situace byla považována za střet zájmů, protože by mohl mít osobní zájem na upřednostnění tohoto konkrétního příjemce. Platební agentura situaci vyřešila tak, že tohoto člena požádala o odstoupení z dozorčí rady a posoudila existenci a rozsah finančních rizik pro fond v případě dané operace. Platební agentura mohla situaci také vyřešit uzavřením dohody s členem dozorčí rady, která zaručí, že se zdrží jakékoli účasti na případech, které se týkají tohoto příjemce.

⁽¹⁾ Ve své výroční zprávě o činnostech financovaných ze šestého, sedmého, osmého a devátého Evropského rozvojového fondu za rozpočtový rok 2005 (Úř. věst. C 263, 31.10.2006, s. 205) EÚD uvádí, že „aby nedošlo ke střetu zájmů, nemůže tentýž subjekt zodpovídat za přípravu návrhů projektů s příjemci a současně za výběr projektů a zakázek“ (viz připomínka 47 na straně 228).

PRILOHA II

Právní ustanovení EU týkající se střetu zájmů v oblasti sdíleného řízení ⁽¹⁾

1) Nařízení (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o evropských strukturálních a investičních fondech (dále jen „nařízení o společných ustanoveních“). Ve čtyřech článcích, konkrétně v čl. 5 odst. 3 písm. d), čl. 34 odst. 3 písm. b), čl. 38 odst. 5 a čl. 39a odst. 8, je uvedena povinnost zabránit střetu zájmů následovně:

Ustanovení čl. 5 odst. 3, ZÁSADY PODPORY UNIE PRO FONDY ESI, „Partnerství a víceúrovňová správa“

„Komisi je svěřena pravomoc přijmout akt v přenesené pravomoci v souladu s článkem 149, aby stanovila evropský kodex chování pro partnerskou spolupráci [...]. Kodex chování – při plném respektování zásad subsidiarity a proporcionality – stanoví:

d) hlavní cíle a osvědčené postupy v případech, kdy řídicí orgán zapojí příslušné partnery do přípravy výzev k předkládání návrhů, a zejména osvědčené postupy pro zabránění možnému střetu zájmů v případech, kdy je možné, že příslušní partneři jsou rovněž potenciálními příjemci, a pro zapojení příslušných partnerů do přípravy zpráv o pokroku a do práce související s monitorováním a hodnocením programů v souladu s příslušnými ustanoveními tohoto nařízení a pravidly pro daný fond;“

KAPITOLA II – Komunitně vedený místní rozvoj, „Místní akční skupiny“

Ustanovení čl. 34 odst. 3 písm. b)

„3. Mezi úkoly místních akčních skupin patří: [...] b) vypracování nediskriminačního a transparentního výběrového řízení, jež brání střetům zájmů, zajišťuje, aby nejméně 50 % hlasů při rozhodování o výběru měli partneři, kteří nejsou veřejnými orgány, a umožní provádět výběr na základě písemného postupu;“

Provádění finančních nástrojů

Ustanovení čl. 38 odst. 5

„5. Subjekty uvedené v odst. 4 prvním pododstavci písm. a), b) a c) tohoto článku mohou při provádění fondu fondů svěřit část provádění finančním zprostředkovatelům, pokud na vlastní odpovědnost zajistí, aby tito finanční zprostředkovatelé splňovali kritéria stanovená v čl. 33 odst. 1 a čl. 209 odst. 2 finančního nařízení. Finanční zprostředkovatelé se vybírají otevřenými, transparentními, přiměřenými a nediskriminačními postupy, v nichž je vyloučen střet zájmů.“

Článek 39a

„8. Subjekty uvedené v odstavci 5 tohoto článku mohou při provádění fondu fondů svěřit část provádění finančním zprostředkovatelům, pokud na vlastní odpovědnost zajistí, aby tito finanční zprostředkovatelé splňovali kritéria stanovená v čl. 33 odst. 1 a čl. 209 odst. 2 finančního nařízení. Finanční zprostředkovatelé se vybírají otevřenými, transparentními, přiměřenými a nediskriminačními postupy, v nichž je vyloučen střet zájmů.“

⁽¹⁾ I když jsou právní základy uvedené v této příloze použitelné na období let 2014–2020, lze příspěvek z evropských strukturálních a investičních fondů poskytnout na výdaje v tomto období v případě, že vznikly příjemci a byly uhrazeny mezi 1. lednem 2014 a 31. prosincem 2023. Příspěvek z EZFRV na výdaje lze kromě toho poskytnout, jestliže byla odpovídající podpora platební agenturou skutečně vyplacena mezi 1. lednem 2014 a 31. prosincem 2023. Projekty/operace na období let 2014–2020 lze jinými slovy provést do konce roku 2023.

2) Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014⁽²⁾ vychází z čl. 5 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních a definuje kodex chování pro partnerskou spolupráci při provádění fondů ESL. Týká se střetů zájmů v následujících ustanoveních:

Článek 11, Jednací řády monitorovacích výborů

„Při formulaci jednacího řádu monitorovací výbory zohledňují tyto aspekty:

f) ustanovení týkající se střetu zájmů partnerů zapojených do monitorování, hodnocení a výzev k předkládání návrhů;“

Článek 12, Povinnosti týkající se ochrany údajů, důvěrnosti údajů a střetu zájmů

„Členské státy zajistí, aby si partneři, kteří se podíleli na přípravě výzev k předkládání návrhů a zpráv o pokroku či na monitorování a hodnocení programů, byli vědomi svých povinností týkajících se ochrany údajů, důvěrnosti údajů a střetu zájmů.“

Článek 13, Zapojení příslušných partnerů do přípravy výzev k předkládání návrhů

„Řídící orgány přijmou vhodná opatření, aby se zamezilo možnému střetu zájmů, pokud jsou do přípravy výzev k předkládání návrhů nebo jejich posuzování zapojeni příslušní partneři.“

3) Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 doplňuje nařízení o společných ustanoveních a zmiňuje předcházení střetu zájmů v pravidlech týkajících se subjektů provádějících finanční nástroje a nezávislých odborníků pověřených přezkoumáním kvality u velkých projektů: ⁽³⁾

Článek 6, Zvláštní pravidla týkající se úlohy, závazků a odpovědnosti subjektů provádějících finanční nástroje (Čl. 38 odst. 4 třetí pododstavec nařízení (EU) č. 1303/2013)

„1. Subjekty provádějící finanční nástroje vykonávají své povinnosti v souladu s platným právem a jednají s takovou mírou odborné péče, efektivity, transparentnosti a pečlivosti, jaká se očekává od profesionálního subjektu se zkušenostmi v provádění finančních nástrojů. Tyto subjekty zajistí, aby:

a) *koneční příjemci získávající podporu z finančních nástrojů byli vybíráni s řádným přihlédnutím k povaze finančního nástroje a potenciální ekonomické životnosti investičních projektů, které mají být financovány. Výběr musí být transparentní, podložený objektivními důvody a nesmí vést ke střetu zájmů; [...]*“

Článek 7, Kritéria pro výběr subjektů provádějících finanční nástroje (Čl. 38 odst. 4 třetí pododstavec nařízení (EU) č. 1303/2013)

„2. Při výběru subjektu podle odstavce 1 řídicí orgán náležitě zohlední povahu finančního nástroje, který má být prováděn, předchozí zkušenosti subjektu s prováděním podobných finančních nástrojů, odbornost a zkušenosti navrhovaných členů týmu a provozní a finanční způsobilost subjektu. Výběr musí být transparentní, podložený objektivními důvody a nesmí vést ke střetu zájmů.

f) v případech, kdy subjekt provádějící finanční nástroj přidělí do finančního nástroje vlastní finanční prostředky nebo se podílí na riziku, opatření navrhovaná ke sladění zájmů a zmírnění případných střetů zájmů.“

⁽²⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (Úř. věst. L 74, 14.3.2014, s. 1).

⁽³⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu (Úř. věst. L 138, 13.5.2014, s. 5).

Článek 22, Požadavky na nezávislé odborníky provádějící přezkum kvality

(Čl. 101 čtvrtý odstavec nařízení (EU) č. 1303/2013)

„1. Přezkum kvality velkých projektů podle čl. 101 třetího pododstavce nařízení (EU) č. 1303/2013 provádějí nezávislí odborníci, kteří: a) [...] e) [...];

f) nemají v souvislosti s velkým projektem střet zájmů na žádné úrovni; [...]“

4) Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014⁽⁴⁾, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky:

Článek 38 – Požadavky pro celostátní nebo regionální systémy certifikace

„Veřejné nebo soukromé certifikační orgány splňují tyto podmínky:

[...] jsou nestranné a prosté jakéhokoli střetu zájmů, pokud jde o plnění certifikačních úkolů.“

5) Nařízení (EU) č. 1305/2013⁽⁵⁾ o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) rovněž obsahuje ustanovení o zamezení střetů zájmů v tomto znění:

Článek 15, Poradenské, řídicí a pomocné služby pro zemědělství

„3. Orgány nebo subjekty, které byly vybrány pro poskytování poradenství, mají odpovídající zdroje v podobě pravidelně školených a kvalifikovaných zaměstnanců a zkušeností s poradenstvím a hodnověrností, pokud jde o oblasti, v nichž poskytují poradenství. Poskytovatelé v rámci tohoto opatření se vybírají prostřednictvím výběrového řízení, které je otevřené pro veřejné i soukromé subjekty. Výběrové řízení je nezaujaté a vylučuje zájemce ve střetu zájmů.

HLAVA IV – Evropské inovační partnerství („EIP“) V OBLASTI ZEMĚDĚLSKÉ PRODUKTIVITY A UDRŽITELNOSTI

Článek 56 – Operační skupiny

1. Operační skupiny EIP jsou součástí EIP v oblasti zemědělské produktivity a udržitelnosti. Zřizují je zúčastněné subjekty, jako jsou zemědělci, výzkumní pracovníci, poradci a podniky působící v zemědělství a potravinářství, jež jsou důležité pro dosažení cílů EIP.

2. Operační skupiny EIP stanoví vnitřní postupy zajišťující transparentnost jejich činnosti a rozhodování a předcházení střetu zájmů.“

6) Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014⁽⁶⁾ výslovně uvádí střet zájmů v části týkající se akreditačních kritérií pro platební agentury v oblasti SZP takto:

⁽⁴⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, a kterým se mění příloha X uvedeného nařízení (Úř. věst. L 181, 20.6.2014, s. 1).

⁽⁵⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 487).

⁽⁶⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura (Úř. věst. L 255, 28.8.2014, s. 18).

„PŘÍLOHA 1, oddíl 1 bod B podbod v)

v) byla přijata vhodná opatření s cílem vyhnout se střetu zájmů v případech, kdy osoba vykonávající odpovědnou nebo citlivou funkci, pokud jde o ověřování, schvalování, vyplácení a zaúčtování nároků nebo žádostí o platby, zároveň plní jiné funkce mimo platební agenturu.“

7) Nařízení o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám („FEAD“) ⁽⁷⁾ obsahuje následující ustanovení:

Článek 2 – Definice

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

2) „nejchudšími osobami“ fyzické osoby, ať již jednotlivci, rodiny, domácnosti nebo skupiny složené z takových osob, jejichž potřeba pomoci byla zjištěna v souladu s objektivními kritérii, která určily příslušné vnitrostátní orgány v konzultaci s příslušnými zúčastněnými stranami – aniž by došlo ke střetu zájmů –, nebo která definovaly partnerské organizace a schválily tyto příslušné vnitrostátní orgány; tato kritéria mohou zahrnovat prvky umožňující zaměřit se na nejchudší osoby v určitých zeměpisných oblastech;“

Článek 13 – Zprávy o provádění a ukazatele provádění

„1. Od roku 2015 do roku 2023 předkládají členské státy Komisi do 30. června každého roku výroční zprávu o provádění operačního programu v předchozím rozpočtovém roce.

2. [...] Členské státy konzultují příslušné zúčastněné strany v souvislosti se zprávami o provádění OP I, přičemž je nutné předejít střetu zájmů. Souhrn připomínek těchto příslušných zúčastněných stran se přiloží ke zprávě.“

Článek 14 – Přezkumná jednání ⁽⁸⁾

„1. Každoročně od roku 2014 do roku 2023 se uspořádá jednání mezi Komisí a členskými státy, není-li dohodnuto jinak, za účelem přezkoumání pokroku při provádění operačního programu [...]

2. Přezkumnému jednání předsedá Komise. Příslušné zúčastněné strany jsou přizvány k účasti na přezkumných jednáních o OP I s výjimkou těch částí jednání, kde by jejich účast vedla ke střetu zájmů nebo porušení důvěrnosti v souvislosti s auditem.“

Článek 32 – Funkce řídicího orgánu

„1. Řídicí orgán zodpovídá za řízení operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení.

2. Pokud jde o řízení operačního programu, řídicí orgán:

b) pro OP I po konzultaci s příslušnými zúčastněnými stranami, a aniž by došlo ke střetu zájmů, nebo pro OP II po schválení monitorovacím výborem uvedeným v článku 11 vypracovává výroční a závěrečné zprávy o provádění uvedené v článku 13 a předkládá je Komisi;“

8) Nařízení o obecných ustanoveních týkajících se Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) a Fondu pro vnitřní bezpečnost (ISF) ⁽⁹⁾ zmiňuje střet zájmů ve svém 12. bodě odůvodnění:

„(12) V souladu se zásadou proporcionality a s potřebou maximálně omezit administrativní zátěž by členské státy měly s příslušnými orgány a subjekty navázat partnerství, jehož prostřednictvím vypracují své národní programy a budou je po celé víceleté období provádět. Členské státy by měly zajistit, aby v jednotlivých fázích programovacího cyklu nedocházelo mezi partnery ke střetu zájmů.“

⁽⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 223/2014 ze dne 11. března 2014 o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (Úř. věst. L 72, 12.3.2014, s. 1).

⁽⁸⁾ Viz „pokyny GR AGRI ze dne 26. února 2014 k opatřením proti podvodům předpokládaným v souvislosti s akreditačními kritérii“.

⁽⁹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 o obecných ustanoveních týkajících se Azylového, migračního a integračního fondu a nástroje pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí (Úř. věst. L 150, 20.5.2014, s. 112).