

Odůvodnění

Pojem korupce ve veřejné správě

Korupce je v prostředí veřejné správy České republiky zpravidla vnímána jako úplatkářství, resp. jev, který „otevřít dveře úřednických kanceláří“ a zajišťuje / urychluje vyřizování záležitostí. Ve skutečnosti se však jedná o mnohem širší negativní společenský jev, který postihuje řadu oblastí výkonu veřejné správy a způsobuje společnosti nemalé ekonomické ztráty. I když neexistuje jediná obecně platná definice pojmu „korupce“, v odborné literatuře a v běžné mezinárodní praxi se definice korupce používají, zpravidla v kontextu s prostředím a s předmětem, o němž se pojednává. Korupci lze charakterizovat jako *vztah dvou stran* (přičemž i v tomto smluvním vztahu platí, že na jedné straně může být více subjektů), ve kterém jedna strana *poruší své povinnosti*, především pak *zneužije určitou pravomoc* (zneužití pravomoci v sobě zahrnuje též *zneužití postavení*), za což *získá neoprávněné zvýhodnění* pro sebe nebo jiného, a to z *vlastního podnětu* nebo z *podnětu jiné osoby*, přičemž i druhá strana *získá určité neoprávněné zvýhodnění* pro sebe nebo jiného, a mezi porušením povinnosti a neoprávněným zvýhodněním je souvislost (spojitost).

Korupce se ve veřejné správě vyskytuje ve dvou základních podobách. Především jde o tzv. **malou – byrokratickou – korupci**, tj. korupci v běžném každodenním životě, do níž patří i korupce referentů, úředníků, lékařů, policistů, uchazečů o veřejné zakázky apod. Tato korupce je předvídatelná, protože je zpravidla spojená se získáním věcí či urychlením rozhodnutí, na které mají občané právo¹.

Druhá podoba korupce, v mnoha ohledech závažnější, je tzv. **velká (politická) korupce**. Pod ní se rozumí zejména

- korupce představitelů veřejné moci,
- korupce v oblasti systémů, strategií apod.²

Jak malá, tak velká korupce zasahují jednotlivě stupně veřejné správy a politické moci. Velká korupce se ve veřejné správě objevuje zhruba ve dvou rovinách:

- korupce vedoucí k akumulaci a dobývání majetku/prostředků, tj. zejména
 - úplatky, „provize“, poplatky,
 - zpronevěra a ekonomická kriminalita,
 - politicky vytvořené příležitosti pro společnosti vlastněné politickými elitami,
 - manipulace s mimorozpočtovými fondy,
 - privatizace moci/prostředků,
 - vymáhání a zneužití stranických financí;
- korupce spojená s ochranou mocenských pozic (tzv. State Capture), tj. zejména
 - zvýhodňování a patronace v oblasti alokace vládních zdrojů,
 - zneužití veřejných zdrojů pro financování politických kampaní,

¹ Pod „malou“ korupci se zahrnují i postupy typu zatemňování pravidel a neinformovanost (cílená), zneužívání špatné organizace (nejasné vztahy podřízenosti a nadřízenosti, netransparentní vazby), zneužívání pravomocí vyplývajících z kontrolní činnosti.

² Systémová korupce představuje institucionální selhání, kdy organizace či instituce veřejné správy ztrácí svoji integritu, tj. schopnost sledovat své původní společenské poslání v zájmu veřejného blaha a primárně sleduje naplňování partikulárních zájmů svých členů. K systémové korupci v institucích veřejné správy dochází tehdy, když se nezákonnost stává normou a korupce v podstatě běžnou a institucionalizovanou.

- zneužití postavení k získání majetku/prospěchu ↔ zneužití majetku k získání postavení,
- rozšiřování a udržování patron-klientských sítí,
- kupování si rozhodnutí dozorčích a kontrolních orgánů.

Velkou korupcí je však také

- přidělování monopolních a kvazimonopolních licencí,
- zneužití postavení ke zvýhodňování konkrétních osob, případně „prodej pozic“.

Obecná část:

Boj s korupcí musí být trvalý, celospolečenský, nadstranický proces, nikoli jednotlivě uskutečňovaná či jednorázová opatření. Formy a způsoby korupce se neustále vyvíjejí spolu s vývojem ekonomického a sociálního prostředí, a stejně tak se musí neustále vyvíjet uskutečňovaný boj s korupcí.

Interní protikorupční programy vypracované podle předloženého rámce – minimální osnovy – by měly být nástrojem k vytváření a posilování protikorupčního klimatu a k řízení korupčních rizik v rezortech i v jednotlivých správních orgánech. S ohledem na specifika jednotlivých rezortů a na jejich vnitřní organizaci je prakticky nemožné určit jednotnou formu, rozsah, popř. obligatorní náležitosti interního protikorupčního programu. Nicméně s odkazem na výše vysvětlený pojem korupce ve veřejné správě a na to, že všechny rezorty vykonávají státní správu, je možné stanovit alespoň minimální požadavky na strukturu i obsah, které by rezortní interní protikorupční programy měly splnit. Tuto funkci a tento význam má předložený rámcový rezortní interní protikorupční program. Je konstruován tak, že se při vytváření a posilování protikorupčního klimatu a při řízení korupčních rizik opírá o další tři základní oblasti boje s korupcí, a to transparentnost, mechanismy pro oznamování podezření na korupci v rámci rezortu / organizace a pravidelné vyhodnocování interního protikorupčního programu.

V takto koncipovaném tematickém rozsahu rámcový rezortní interní protikorupční program představuje pro všechny rezorty standardizovaný strukturální i obsahový návod na vypracování rezortního interního protikorupčního programu, na jehož základě pak budou moci další organizace v rezortech vypracovat své interní protikorupční programy, jež také budou splňovat předložený rámec.

Interní protikorupční programy je nutné pravidelně aktualizovat a je žádoucí je zveřejňovat na internetových stránkách příslušných rezortů, a to z důvodu proměnlivosti korupčních rizik, nutnosti se této záležitosti průběžně věnovat, ale i s ohledem na promítnutí zkušeností jednotlivých rezortů získaných v průběhu času. Zveřejňování interních protikorupčních programů je jedním z významných prvků vedoucích k posílení transparentnosti veřejné správy.

Zvláštní část:

1. Vytváření a posilování protikorupčního klimatu

Prostředí odmítající korupční jednání a zdůrazňující ochranu majetku státu je jedním ze základních pilířů boje s korupcí. Jedná se o zastřešující oblast protikorupčního programu, která je dále členěna do pěti dílčích oblastí: Propagace protikorupčního postoje vedoucími pracovníky, Etický kodex, Vzdělávání zaměstnanců, Systém pro oznámení podezření na korupci, Ochrana oznamovatelů.

Oblast etického kodexu je dnes na všech ministerstvech řešena přijetím vnitřního předpisu / dokumentu, řídicího se např. etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy (viz usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331). Dále však již není problematice etiky v pracovní činnosti a chování úředníků a zaměstnanců věnována jiná systematická pozornost, s výjimkou situací, kdy dojde k nějakému excesu. Na porušení etického kodexu se zpravidla nehledí jako na porušení vnitřního předpisu, etický kodex vesměs není ze strany vedoucích zaměstnanců propagován a vysvětlován, většinou není ani prováděno pravidelné vyhodnocování účinnosti etického kodexu. Podstatou a hlavním účelem začlenění oblasti etického kodexu do rezortního interního protikorupčního programu je vytvoření „živého“ mechanismu vedení úředníků a zaměstnanců státní správy k vědomému a aktivnímu dodržování etických zásad při plnění určených úkolů. Součástí takového mechanismu je mj. to, aby managementy jednotlivých ústředních a dalších správních úřadů stav dodržování etických kodexů ve své působnosti znaly, byly schopny ho vyhodnocovat a na základě toho přijímat odpovídající opatření.

Systém pro oznamování podezření na korupci je konstruován jako dvoustupňový, kde první stupeň představuje posouzení a ověření relevance oznámení, zda se např. nemůže jednat o vykonstruované oznámení podané s cílem poškodit jiného zaměstnance apod. Námitce, že tímto způsobem může management organizace tzv. „zametat případy pod koberec“, lze čelit tím, že katalog korupčních rizik bude obsahovat i riziko takového postupu vedoucích zaměstnanců, přičemž toto riziko bude přirozeně včleněno do systému řízení rizik.

Ve druhém stupni systému pro oznamování jsou prověřeny obdržené informace a dále je postupováno podle transparentně stanovených závazných postupů³ – kdo má v jakém případě jakou povinnost, do kdy ji musí splnit, atd. Tímto postupem není spácháno nepřekážení trestného činu – viz ustanovení § 367 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ani neoznámení trestného činu – viz § 368 trestního zákoníku, neboť v případě oznámení podezření na korupci v rámci zmíněného systému pro oznamování se nejedná o hodnověrný způsob ve smyslu citovaných paragrafů. Zaměstnanec, který má exaktní důkazy o korupci ve své organizaci, bude samozřejmě postupovat v souladu s platnou legislativou.

Obsahové a procesní zpracování ochrany oznamovatelů je vázáno i na plnění dalších protikorupčních opatření vlády České republiky, zejména na řešení úkolu č. 1.5. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 (Ochrana oznamovatelů) a úkolu č. 1.1. (Zákon o úřednících), dle kterého má zákon o státních úřednících obsahovat zabezpečení speciální ochrany oznamovatelů protiprávního jednání zaměstnavatele. Nastavení a zajištění v rámci rezortního interního protikorupčního programu postupů a pravidel, které zajistí podporu a dostatečnou ochranu osobám upozorňujícím na možné korupční jednání, však

³ Ty jsou stanoveny plně v souladu s platnou legislativou, zejména se zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

na splnění citovaného úkolu č. 1.5 není vázáno – to může být, bude-li to potřeba, předmětem např. aktualizace po prvním ročním vyhodnocení rezortního interního protikorupčního programu.

2. Transparentnost

Zabezpečení této oblasti je v rámci rezortního interního protikorupčního programu specifikováno do budování otevřeného informačního prostředí, jež je specifikováno výčtem základních informačních okruhů. Námitka ohrožení ochrany obchodního tajemství v této souvislosti není relevantní, protože ve vztahu k veřejným prostředkům – s výjimkou situací podléhajících některému stupni utajení – je jakékoli vynaložení veřejných prostředků veřejně dostupnou informací. Navržený rámec rezortního interního protikorupčního programu zároveň přímo stanovuje respektování zákonných omezení vztahujících se ke zveřejňování informací.

3. Řízení korupčních rizik a monitoring kontrol

Aktivní řízení korupčních rizik spolu s manažerskou správou kontrolních mechanismů v rizikových oblastech jsou základními nástroji boje s korupcí v ústředních správních úřadech. V rezortním interním protikorupčním programu se bude jednat o tři dílčí oblasti: hodnocení korupčních rizik, monitoring kontrolních mechanismů odhalujících korupci a prošetřování rizikových oblastí.

Hodnocení korupčních rizik je specifikováno v souladu s aktuálně používanými způsoby řešení této problematiky do čtyř tematických celků, zhruba pokrývajících problematiku analýzy a řízení korupčních rizik.

Obsahovým i procesním cílem zpracování oblasti řízení korupčních rizik a monitoringu kontrol v rezortním interním protikorupčním programu jsou vytvoření a správa efektivního odhalování a účinných kontrolních mechanismů korupčního jednání. Mechanismy / postupy identifikace a hodnocení korupčních rizik, které si organizace vypracuje, budou jako jakýkoli jiný systém, v němž se uplatňují a kombinují exaktní a manažerské postupy, vyhodnotitelné a aktualizovatelné (z hlediska funkčnosti a účinnosti).

4. Postupy při podezření na korupci

Oblast postupů při podezření na korupci úzce váže na dílčí oblasti systému pro oznámení podezření na korupci a ochrany oznamovatelů. Je specifikována do dvou dílčích oblastí: Postupy při prošetřování podezření na korupci a Nápravná opatření. Zpracování a následná naplňování této oblasti rezortního interního protikorupčního programu by mělo vést k takovým systémově zabezpečeným postupům ústředního správního úřadu, které minimalizují případné škody vzniklé výskytem korupce – rychlost a standardizace reakce na zjištěné skutečnosti, důkladná objektivní analýza příčin, způsobů realizace a následků zjištěných skutečností, náprava a prevence.

Zpracování interních norem a procesů zabezpečujících postupy při podezření na korupci musí být provedeno zcela transparentně a v souladu s Popisem základních pojmů uvedeným v závěru materiálu č. III Rámcový rezortní interní protikorupční program.

5. Vyhodnocování interního protikorupčního programu

Oblast vyhodnocování rezortního interního protikorupčního programu je specifikována do tří dílčích oblastí: Vyhodnocování interního protikorupčního programu, Roční zprávy

o rezortním interním protikorupčním programu a Aktualizace rezortního interního protikorupčního programu. Termínové vymezení plnění této oblasti je dáno úkolem č. 6.2.1. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.