

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.

Pro zpřehlednění a lepší srozumitelnost textu je v předloženém materiálu použit termín „rezort“. Jsou jím míněny všechny organizace, které jsou podřízeny danému ministerstvu (například příspěvkové organizace, státní organizace) nebo je ministerstvo jejich zřizovatelem či zakladatelem (například státní podniky), a další státní organizace spadající do působnosti daného ministerstva, např. státní fondy, soudy, státní zastupitelství.

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.

Při realizaci pravidelných školení zaměstnanců na všech referentských i vedoucích úrovních bude zohledňována mapa korupčních rizik tak, aby byla hlavní pozornost soustředěna na útvary a na oblasti činnosti, kdy je vyšší rizikový faktor.

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.

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).

(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 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.

Rámcový rezortní interní protikorupční program však nevylučuje, že vedoucí ústředního správního úřadu rozhodne, že informační aktivity jím řízeného úřadu budou širší a budou uveřejňovány i další informace, tzv. nad rámec zákona.

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).

V textu bodu 3.3 je použit termín „prošetřování“. Byl zvolen proto, aby použitím jiného termínu (šetření, vyšetřování, kontrola, ověřování, ...) nedošlo k významové kolizi v kontextu s jinými právními předpisy či metodikami. V podstatě jde o pravidelnou – tedy se stanovenou periodou úměrnou významnosti rizika – realizaci analýzy rizik v oblastech činnosti, v nichž je riziko korupce hodnoceno jako významné.

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.