

OD KORUPCE K INTEGRITĚ

-

STRATEGIE VLÁDY V BOJI S KORUPCÍ

NA OBDOBÍ LET 2013 a 2014

schválená
usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39

ve znění
usnesení vlády ze dne 22. května 2013 č. 381
usnesení vlády ze dne 13. listopadu 2013 č. 851

Úřad vlády České republiky
Odbor pro koordinaci boje s korupcí

OBSAH

I. Protikorupční prohlášení vlády.....	4 -
II. Korupce v České republice a její vnímání.....	5 -
1. Úvod	5 -
2. Vymezení pojmu korupce	6 -
3. Vnímání korupce.....	8 -
3.1. Za jak závažný problém považují korupci občané České republiky?	8 -
3.2. Mezinárodní indexy srovnávající obecnou míru korupce v různých zemích..	10 -
3.3. Konkrétní zkušenost občanů s korupcí – „self-reports“	13 -
3.4. Trendy ve vývoji korupce v České republice.....	14 -
3.5. Který segment společnosti je podle mínění respondentů České republiky zasažen korupcí nejvíce?	15 -
3.6. Korupční klima.....	18 -
3.7. Názory na vládní protikorupční politiku a žádoucí opatření a řešení korupce	20 -
3.8. Jaké je odhodlání občanů ČR podílet se na protikorupční činnosti?.....	21 -
3.9. Podnikatelský sektor	22 -
3.10. Závěr kapitoly o vnímání korupce	25 -
4. Kvalitativní analýzy ekonomických souvislostí korupce	26 -
4.1. Ekonomické náklady korupce	26 -
4.2. Státní a obecní společnosti	28 -
4.3. Územní samospráva	29 -
4.4. Organizovaný zločin a praní špinavých peněz	30 -
4.5. Veřejné zakázky	31 -
4.6. Závěr kapitoly o kvalitativní analýze ekonomických souvislostí korupce	34 -
5. Odhalování a vyšetřování korupce.....	34 -
5.1. Analýza dostupných statistik.....	34 -
5.2. Využívání speciálních nástrojů trestního řádu	39 -
5.3. Závěry analýz soudních rozhodnutí	40 -
5.4. Závěr kapitoly o odhalování a vyšetřování korupce	43 -
III. Strategické směry	45 -
1. Výstupy a závěry z analytické části.....	45 -
2. Zásadní strategické směry protikorupční politiky	46 -
A) Profesionalizace veřejné správy	46 -
B) Nakládání s veřejnými prostředky.....	47 -
C) Posilování protikorupčních nástrojů v soukromém sektoru	48 -
D) Posilování politického systému a zvyšování transparentnosti politických stran	48 -
E) Odhalování, vyšetřování a stíhání korupce	49 -
F) Posilování protikorupčního klimatu v české společnosti	50 -
G) Vytvoření kapacit pro monitoring korupce, formulaci protikorupční politiky a její monitoring a koordinaci jednotlivých kroků protikorupční politiky. Posílení zdrojů na implementaci protikorupční politiky	51 -
H) Posilování transparentnosti veřejného sektoru	52 -
IV. Seznam protikorupčních opatření	53 -
1. Priority.....	53 -
1.1. Zákon o úřednících.....	53 -
1.2. Zákon o střetu zájmů	55 -
1.3. Zákon o svobodném přístupu k informacím	58 -

1.4.	Rozkrývání konečných vlastníků	60 -
1.5.	Ochrana oznamovatelů	61 -
1.6.	Finanční kontrola a audit	62 -
1.7.	Vlastnická politika státu	63 -
1.8.	Strategie a metodika veřejného nakupování	67 -
1.9.	Zákon o státním zastupitelství	68 -
1.10.	Protikorupční program	69 -
2.	Veřejná správa	70 -
2.1.	Úředníci	70 -
2.1.1.	<i>Personální politika ve státní správě</i>	<i>70 -</i>
2.2.	Aktivní zveřejňování informací	71 -
2.2.1.	<i>Otevřená data</i>	<i>71 -</i>
2.2.2.	<i>Zveřejňování smluv a nabídek</i>	<i>72 -</i>
2.2.3.	<i>Přehledný státní rozpočet</i>	<i>74 -</i>
2.2.4.	<i>Zveřejňování poradců a poradních orgánů</i>	<i>75 -</i>
2.3.	Zvýšení transparentnosti legislativního procesu	76 -
2.3.1.	<i>eSbírka a eLegislativa</i>	<i>76 -</i>
2.3.2.	<i>Zveřejňování jednotlivých fází legislativního procesu vlády</i>	<i>77 -</i>
2.4.	Úkoly z předchozí strategie	78 -
2.4.1.	<i>Vymahatelnost kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu</i>	<i>78 -</i>
2.4.2.	<i>Registr přestupků</i>	<i>78 -</i>
2.4.3.	<i>Zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu</i>	<i>79 -</i>
2.4.4.	<i>Zefektivňování opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi</i>	<i>80 -</i>
3.	Veřejné zakázky	80 -
3.1.	Veřejné investování a elektronizace veřejného zadávání	80 -
3.1.1.	<i>Analýza možnosti zřízení Úřadu pro veřejné investování</i>	<i>80 -</i>
3.1.2.	<i>Posílení elektronizace zadávacích řízení</i>	<i>81 -</i>
3.2.	Veřejné zakázky malého rozsahu	82 -
3.2.1.	<i>Metodika pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu</i>	<i>82 -</i>
3.2.2.	<i>Zadávací veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU</i>	<i>83 -</i>
4.	Orgány činné v trestním řízení	84 -
4.1.	Novela trestněprávních předpisů	84 -
4.1.1.	<i>Novela trestního zákoníku</i>	<i>84 -</i>
4.2.	Dostupnost informací o vlastnických strukturách právnických osob	85 -
4.2.1.	<i>Poskytování informací o vlastnických strukturách právnických osob orgánům činným v trestním řízení</i>	<i>85 -</i>
4.3.	Úkoly z předchozí strategie	86 -
4.3.1.	<i>Zkoušky spolehlivosti</i>	<i>86 -</i>
4.3.2.	<i>Bankovní tajemství</i>	<i>86 -</i>
4.3.3.	<i>Daňová mlčenlivost</i>	<i>88 -</i>
4.3.4.	<i>Správa zajištěného majetku</i>	<i>89 -</i>
4.3.5.	<i>Odčerpávání majetku</i>	<i>90 -</i>
5.	Vzdělávání	93 -
5.1.	Vzdělávání mládeže	93 -
5.1.1.	<i>Výchova dětí a žáků ve školách a školských zařízeních</i>	<i>93 -</i>
5.2.	Vzdělávání úředníků	94 -
5.2.1.	<i>Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech</i>	<i>94 -</i>
5.2.2.	<i>Vzdělávání formou eLearningu</i>	<i>94 -</i>
5.3.	Vzdělávání orgánů činných v trestním řízení	95 -

5.3.1.	<i>Společné vzdělávání orgánů činných v trestním řízení</i>	- 95 -
5.3.2.	<i>Vzdělávání policistů</i>	- 96 -
5.4.	<i>Vzdělávání celníků</i>	- 97 -
5.4.1.	<i>Vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Celní správy ČR</i>	- 97 -
5.5.	<i>Vzdělávání vězeňského personálu</i>	- 97 -
5.5.1.	<i>Vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby ČR.....</i>	- 97 -
6.	Ostatní.....	- 98 -
6.1.	<i>Institucionální zajištění boje s korupcí.....</i>	- 98 -
6.1.1.	<i>Analýza možnosti zřízení protikorupční agentury.....</i>	- 98 -
6.1.2.	<i>Analýza možností zřízení informačního komisaře.....</i>	- 99 -
6.2.	<i>Interní protikorupční programy</i>	- 100 -
6.2.1.	<i>Rezortní interní protikorupční programy.....</i>	- 100 -
6.3.	<i>Dopravní výstavba.....</i>	- 101 -
6.3.1.	<i>Strategie výstavby dopravní infrastruktury.....</i>	- 101 -
6.4.	<i>Úkoly z předchozí strategie.....</i>	- 102 -
6.4.1.	<i>Dostupnost informací o boji s korupcí</i>	- 102 -
6.4.2.	<i>Zamezení manipulace s přidělováním obhájců</i>	- 102 -
6.4.3.	<i>Dohled nad exekuční činností.....</i>	- 103 -
6.4.4.	<i>Zamezení manipulace s notářskými spisy.....</i>	- 104 -
6.4.5.	<i>Dohled nad soudcovskou činností</i>	- 104 -
6.4.6.	<i>Posílení ochrany veřejného zájmu ve správním soudnictví</i>	- 105 -

I. Protikorupční prohlášení vlády

VIZE:

OD KORUPCE K INTEGRITĚ

Vláda předkládá Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 (dále jen „Strategie“), která navazuje na Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Oba uvedené dokumenty jsou vyústěním Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010, Koaliční smlouvy o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci, jakož i jiných významných dokumentů obsahujících východiska pro formulování protikorupčních opatření.

Vláda si je vědoma skutečnosti, že účinná protikorupční politika musí být komplexní a dlouhodobá. Ke změně korupční situace v České republice nedojde jednoduchým zavedením nového právního předpisu či personálním opatřením. Protikorupční politika musí procházet standardním procesem realizace veřejné politiky spočívajícím ve formulaci cílů a opatření, v jejich naplňování, sledování, vyhodnocení a zpřesnění.

Vláda si je dále vědoma toho, že pro profesionální a otevřenou veřejnou správu je potřeba přijmout systémově provázaná koncepční řešení. Ta musí být realizována tak, aby ve svém důsledku nebyla kontraproduktivní a vedla k obecné spokojenosti s veřejnou službou u většiny obyvatel České republiky a její důvěryhodnosti. Transparentnost veřejné správy je cíl dlouhodobý, k jejímuž dosažení je nutná úzká spolupráce a cílený dialog napříč politickým spektrem, odbornou veřejností a občanskou společností.

Vláda si proto bere za svůj primární cíl zaměřit se na zajištění otevřenosti, profesionalizace a stability veřejné správy. Rovněž je nutné odbourávat prokorupční faktory v soukromé sféře. Vedle těchto oblastí se přirozeně hodlá vláda zaměřit též na posílení efektivity a nezávislosti orgánů činných v trestním řízení.

Vláda je přesvědčena, že každý významný projekt sledující konkrétní cíl, a tím Strategie bezesporu je, potřebuje být personálně, materiálně a finančně zajištěn. Prioritou vlády není vytvářet zcela nové instituce a přijímat speciální právní předpisy, avšak bez nezávislého institucionálního zajištění není možné vytyčené cíle naplnit způsobem, který veřejnost oprávněně očekává. V opačném případě by navrhovaná opatření nemusela být efektivní a dostatečně účinná. I přes stále trvající ekonomickou krizi a vládní omezující rozpočtová opatření je žádoucí vynaložit finanční prostředky státního rozpočtu do zvyšování transparentnosti veřejné správy, neboť tyto prostředky se v budoucnu zcela jistě vrátí v podobě eliminování korupčních jednání úředních i jiných osob napojených na veřejný sektor, zkvalitnění kontroly volených zástupců, zlepšení přístupu obyvatel k informacím ve veřejné správě, zlepšení postavení orgánů činných v trestním řízení a v konečném důsledku ve zlepšení celospolečenského klimatu, zdůvěryhodnění České republiky pro zahraniční investory a zvýšení životní úrovně obyvatel České republiky.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že cílem Strategie je zvyšování a zkvalitnění vymahatelnosti práva, posílení efektivity fungování České republiky a eliminace korupčního potenciálu nejen v oblasti veřejné správy. K tomu je třeba postupně přijímat protikorupční opatření, která jsou co do důsledků promyšlená tak, aby nevzbuzovala důvodné pochybnosti o jejich účinnosti a jejich implementaci se podařilo zmírnit korupční klima v České republice.

II. Korupce v České republice a její vnímání

1. Úvod

Míra a charakter korupce nejsou v České republice soustavně a dlouhodobě empiricky zkoumány. Přitom přesné zacílení protikorupční politiky vyžaduje poměrně přesné informace o míře a charakteru korupce a o „modu operandi“ typického korupčního jednání. Pokud takovéto informace chybí, vede se diskuse o opatřeních protikorupční politiky spíše na základě mediální reality, osobních zkušeností a představ jejích aktérů, nikoli na základě odborných informací.

V současné době existuje značné množství empirického materiálu, který umožňuje alespoň orientačně identifikovat míru korupčního problému v České republice, typologii a prevalenci korupčního jednání a protikorupční potenciál ve společnosti. Na druhé straně existující empirický a další analytický materiál neumožňuje jednoznačně popsat „mapu“ korupce a její vývojové trendy. To platí zejména o policejních a justičních statistikách, které poskytují informace o činnosti těchto orgánů, ale neodrážejí míru korupce v České republice a její vývoj.

Nevyužívání či absence důvěryhodných dat o korupci vede někdy k závěrům, že korupce v České republice rozšířena příliš není, že se jedná o okrajový jev týkající se jednotlivců, který nemá systémový charakter, či že se jedná o mediální virtuální bublinu. Nebo naopak je korupce zveličována a Česká republika je líčena jako jeden z nejzkorumpovanějších států světa. Odborné zkoumání fenoménu korupce tak představuje důležitý argumentační nástroj proti různým klíšé, která jsou s problémem korupce spojena. Zároveň umožňuje orientovat protikorupční politiku na jádro problému a nikoli jen na povrchní jevy.

Dostupné empirické zdroje a částečně i kvalitativní analýza umožňují do jisté míry odpovědět na následující otázky:

- Jak vážně je korupce vnímána respondenty sociologických výzkumů v České republice?

(Odpověď naznačí potřebnou prioritu protikorupční politiky.)

- Jaké míry dosahuje korupce v České republice ve srovnání s dalšími zeměmi v mezinárodních indexech?

(Odpověď ukáže, jak se Česká republika jeví v očích zahraničních investorů a jaké je postavení České republiky mezi srovnatelnými zeměmi střední Evropy.)

- Jaká je skutečná zkušenost respondentů v ČR s přijímáním a poskytováním úplatků?

(Odpověď ukáže, jaká část obyvatel dává či dostává úplatky ve svém každodenním životě.)

- Jaké trendy ve vývoji korupce lze vysledovat?

(Odpověď ukáže, že lze vysledovat jasné vývojové trendy ve vnímání korupce v České republice a otevře otázku hodnocení efektivity protikorupční politiky.)

- V kterých sektorech společnosti vidí občané největší korupční problém?

(Odpověď naznačí zatíženost jednotlivých segmentů společnosti korupcí a naznačí potřebné zacílení protikorupční politiky.)

- Jaké je v ČR korupční klima, tedy jaká je ochota respondentů použít korupci jako řešení problému?

(Odpověď naznačí, do jaké míry je korupce chápána jako nutná součást života a nutné zlo, či naopak do jaké míry se jedná o nešvar, který lidé chtějí minimalizovat.)

- Jaké jsou názory na vládní protikorupční politiku?

(Odpověď poskytne zpětnou vazbu, jak občané vnímají efektivnost protikorupční politiky.)

- Jak jsou respondenti ochotni zapojit se do protikorupčního úsilí?

(Odpověď ukáže, s jak aktivní podporou veřejnosti může vláda ve svém protikorupčním úsilí počítat.)

- Jaký je protikorupční potenciál soukromého sektoru?

(Odpověď ukáže, jak se korupce dotýká soukromého sektoru a jak je soukromý sektor připraven a ochoten podílet se na potlačování korupce.)

- Jaké jsou ekonomické důsledky korupce v České republice?

(Odpověď alespoň velmi zhruba ukáže, kolik nás korupce stojí.)

- Jak úspěšné a efektivní je vyšetřování korupce?

(Odpověď naznačí, jak korupci a její různé projevy dokáže ČR efektivně stíhat, jaké k tomu má nástroje a jak jich využívá.)

Zde je třeba upozornit, že skutečná míra korupce a její virtuální mediální odraz jsou veličiny, které se vzájemně ovlivňují a které ovlivňují psychologii jednotlivých aktérů korupčních vztahů. Přesvědčení, že úplatek je pro zajištění nějakého výsledku nezbytný, ovlivňuje rozhodování jednotlivce, který pak častěji považuje úplatek za efektivní nástroj k dosažení cíle. Naopak razantní, viditelná a důvěryhodná protikorupční politika snižuje odhodlání jednotlivců používat úplatky jako nástroj dosahování cílů a posiluje jejich protikorupční odhodlání.

Z uvedeného vyplývá, že i kdyby reálná míra korupce byla výrazně nižší, než naznačuje všeobecné přesvědčení a mediální odraz reality, má robustní protikorupční politika svůj význam, protože omezuje posilování korupčního klimatu ve společnosti.

2. Vymezení pojmu korupce

Pojem korupce zahrnuje společenské jevy, které se svým charakterem radikálně liší. Liší se formy úplatku (peníze, věcné plnění, protislužby, společenské výhody), výše úplatku (od několika set Kč až po stovky milionů), rozsah zainteresovaných osob (od dvou po desítky), složitost (od primitivního předání úplatku po složité toky peněz) i délka procesů (od jednorázové korupce po dlouhodobou organizovanou aktivitu). Vedle úplatkářství patří k hlavním formám korupce i nepotismus a klientelismus.

Existuje celá řada přístupů ke klasifikaci forem korupce. Např. agentura GfK pro potřeby svého výzkumu dělí korupci podle rozsahu a charakteru korupčního jednání na čtyři základní typy:

- **banální korupce:** drobná korupce běžného člověka, kam můžeme zařadit například poskytování různých dárků, nezdaněné platby řemeslníkům;
- **municipální korupce:** korupční jednání pracovníků veřejné správy na lokální úrovni;

- **velká individuální korupce:** korupční chování vysokých státních úředníků, politiků a lidí pracujících v podnikatelské sféře;
- **velká institucionální korupce:** korupční jednání, jehož se jednotlivci dopouštějí ve prospěch institucí (politických stran).

Jednodušší a realitu možná lépe odrážející je dělení korupce na drobnou korupci obyčejných úředníků, policistů a poskytovatelů veřejných služeb, čili korupci v „obyčejném životě“, a „velkou korupci“, spojenou s rozkrádáním a zneužíváním veřejných prostředků, prospěchem z privatizace apod.¹ Opomenout nelze ani korupci v soukromém sektoru.

Rozdíly v jednotlivých typech korupce shrnuje následující přehled (tabulka 1).

Tab. 1: Přehled rozdílů v odlišných typech korupce

Charakteristika	Drobná korupce založená na podplácení (nabízení úplatků)	Organizovaná korupce a systémové zneužívání veřejných prostředků
Vztah podpláceného a podplácujícího	Situační charakter	Systémová, připravovaná, dlouhodobá aktivita
Objem prostředků, kterých se korupce týká	Malé prostředky, většinou peníze v hotovosti	Veliké prostředky
Finanční převody	Fyzický převod nebo předání peněz	Finanční prostředky putují složitou cestou, může se jednat o směnu
Odhalitelnost běžnými kontrolními metodami	Porušení pravidel snadno dohledatelné	Porušení pravidel těžko dohledatelné, často nemusí být přítomno
Míra organizovanosti a utajení	Netvoří se sítě, utajení relativně malé	Sít' je nutná k realizaci
Odhalování a vyšetřování	Nasazení operativní techniky je efektivní, vyšetřování jednoduché, problémem je množství případů	Velmi složité, nutná spolupráce různých orgánů, často lze odstíhat pouze dílčí část organizované korupce

Zdroj: Transparency International - Česká republika 2012, vlastní zpracování

Složité je i vymezení vztahu pojmu korupce a jeho vyjádření v trestním zákoníku. Pro účely policejní statistiky se pod korupčními trestnými činy rozumí zejména: přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332), nepřímé úplatkářství (§ 333), pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže [§ 248 odst. 1 písm. e)], sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 odst. 1 a 3), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži [§ 257 odst. 1 písm. b) a c)], nebo pletichy při

¹ Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a v Evropské unii*. Brno: 2006, s. 13 a n.

veřejné dražbě [§ 258 odst. 1 písm. b) a c)]². Z důvodu časové působnosti zákona (§ 2 trestního zákoníku) je třeba stále ještě brát v potaz též obdobné trestné činy podle trestního zákona č. 140/1961 Sb.

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování v určitých zvláštních situacích, lze řadit také například trestné činy porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 a § 221) a zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255).³ Strategie vlády proti korupci na období let 2011 a 2012 kromě přijetí úplatku, podplacení a nepřímého úplatkářství blíže uváděla i trestné činy s korupcí úzce související, a to zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330).

Závěr:

Z hlediska společenské škodlivosti lze korupci šířeji popsat jako odklon od sledování především veřejného zájmu a zneužívání veřejných prostředků s cílem dosažení vlastních individuálních či skupinových zájmů, jakož i zneužití svého postavení k obohacení sebe nebo jiného v soukromé sféře. Motivem je získání neoprávněného zvýhodnění pro sebe nebo jiného, na který není nárok.

Stejně jako v jiných oblastech veřejných politik, musí i protikorupční politika vycházet z dobré znalosti jevu, který se snaží potlačovat. Znalost míry, charakteru a forem korupce v České republice umožňuje protikorupční politiku vhodně zacílit. K dispozici je řada empirických dat, zejména o vnímání korupce občany, která umožňují formulovat určité závěry pro protikorupční politiku. Přestože je vnímání korupce nutně subjektivní, působí jako reálná společenská síla a musí být v protikorupční politice zohledňováno.

Korupce je komplexní společenský jev, jehož jednotlivé projevy se výrazně liší. Ze škály korupčních projevů lze vyčlenit dvě hlavní skupiny: drobnou nahodilou korupci a systémové zneužívání veřejných prostředků. Korupce představuje široký jev i z hlediska trestněprávního vymezení.

Protikorupční politika musí reflektovat komplexní charakter korupce jako společenského jevu a nemůže jednostranně akcentovat jednotlivé aspekty, zejména pokud by odrážely pouze subjektivní představy autorů. Zejména nelze korupci jednostranně zužovat na trestné činy úplatkářství.

3. Vnímání korupce

3.1. Za jak závažný problém považují korupci občané České republiky?

Korupce je v České republice v poslední době častějším předmětem různých výzkumů veřejného mínění. Všeobecně lze konstatovat, že korupce je obyvateli České republiky vnímána jako jeden z nejvýznamnějších společenských problémů. Tento fakt vyplývá z každoročního výzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR, v.v.i., který zkoumá názory veřejnosti na naléhavost řešení určitých problémů ve společnosti.

² Viz Rozkaz ředitele Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality č. 10 ze dne 18. ledna 2011.

³ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2011 (textová část). Brno, 20. 6. 2012, s. 12.

Tab. 2: Naléhavost zabývání se oblastmi veřejného života

	2010		2011		2012	
Nejnaléhavější problém	nezaměstnanost	79 % + 17 % ⁴	zdravotnictví	79 % + 16 %	korupce	80 % + 15 %
2. problém v pořadí	korupce	68 % + 22 %	korupce	74 % + 20 %	nezaměstnanost	74 % + 21 %
3. problém v pořadí	sociální jistoty	66 % + 22 %	nezaměstnanost	72 % + 21 %	stav veřejných financí	70 % + 23 %

Zdroj: CVVM,⁵ vlastní zpracování

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že korupce během posledních tří let zůstává stabilně mezi nejnaléhavějšími problémy České republiky a veřejnost vnímá řešení této oblasti jako prioritu. Navíc korupci vnímá jako problém naléhavě vyžadující řešení stále více lidí. V roce 2010 šlo o 90 % respondentů, v roce 2011 již o 94 % a v roce 2012 požadovalo řešení problematiky korupce až 95 % respondentů. Korupce se tak v očích veřejnosti stala nejnaléhavějším problémem České republiky. Není tedy překvapením, že v jakémsi „opačném“ výzkumu, mapujícím spokojenost s jednotlivými oblastmi veřejného života, se korupce umístila na posledním místě. V roce 2012 nespokojenost s mírou korupce v zemi vyjádřilo 92 % respondentů, pouze 1 % bylo spokojeno. Oproti minulým rokům je to nejhorší výsledek, přestože se korupce na posledních místech objevuje stabilně⁶.

Obyvatelé České republiky nejenže nejsou s korupcí spokojeni a požadují její naléhavé řešení, ale vnímají ji rovněž jako velmi rozšířenou. Průzkum Centra pro výzkum veřejného mínění (dále jen „CVVM“) z dubna 2012⁷ zaznamenal dosud největší procento lidí přesvědčených o rozšířenosti korupce v České republice. Bezmála tři čtvrtiny (74 %) obyvatel se domnívají, že jsou do korupce zapojeni téměř všichni (či většina) veřejných činitelů. To opět představuje nárůst oproti minulým rokům, kdy byly hodnoty 65 % (2010) a 68 % (2011).

Postoje občanů jsou do jisté míry shodné s negativními názory na korupci u většiny obyvatel Evropské unie, v ČR jde ale v rámci Evropy o nadprůměrné hodnoty. Podle výzkumu o korupci Eurobarometr z roku 2012⁸ vnímá korupci jako závažný problém 90 % obyvatel ČR, zatímco evropský průměr je 74 %. Podle Čechů se korupce vyskytuje na všech úrovních řízení, tedy v orgánech místních (87 %), regionálních (92 %) i celostátních (95 %).

Také agentura STEM za poslední roky provedla několik výzkumů této problematiky, vždy se stejně vysokým a alarmujícím výsledkem. V roce 2011 na otázku „Myslíte si, že je korupce politiků vážným problémem naší země?“ odpovědělo kladně 93 % respondentů⁹. K tomu se 83 % občanů domnívá, že většina státních úředníků je podplatitelná, a 77 % vidí korupci státních úředníků a politiků v ČR jako horší než v západní Evropě. Stejně tak novější

⁴ První hodnota značí procento dotazovaných, kteří problém ohodnotili jako „velmi naléhavý“, druhá hodnota značí odpověď „docela naléhavé“.

⁵ Výzkumy z jednotlivých let (2010-2012) dostupné z:

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3739/f3/101015s_pops100301.pdf,

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3838/f3/101116s_po110310.pdf,

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6773/f3/po120306.pdf.

⁶ http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6865/f3/ps120709.pdf.

⁷ http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6798/f3/po120405.pdf.

⁸ http://ec.europa.eu/ceskarepublika/news/120216_eurobarometr_cs.htm.

⁹ <http://www.stem.cz/clanek/2240>.

výzkumy o korupci a problémech ČR z roku 2012 ukazují, že 90 %¹⁰, respektive 85 %¹¹ respondentů považuje korupci za jeden z největších problémů této země.

Není mnoho výzkumů, které by se zabývaly pohledem na korupci u jednotlivých skupin obyvatelstva. Výjimkou je průzkum společnosti Člověk v tísni a agentury Millward Brown¹² provedený v roce 2012 mezi mladými lidmi, který korupci rovněž řadí mezi hlavní problémy ČR, konkrétně na třetí místo (za soužití s romskou menšinou a politickou reprezentací). Zajímavé je, že oproti obdobnému výzkumu z roku 2009 došlo v oblasti korupce k významnému posunu k horšímu, co se týče jejího vnímání jako hlavního problému na úrovni ČR.

Obdobně průzkum Ernst & Young z roku 2012, který mapoval názory mezi manažery, ukázal, že 80 % respondentů považuje korupci za rozšířený jev, což opět kontrastuje s celosvětovým průměrem, kde korupci považuje za rozšířený jev pouze 39 % respondentů z řad manažerů¹³.

Závěr:

Z výše uvedených dat a čísel naprosto zřetelně vyplývá, že korupce je problémem, který je občany vnímán jako velmi závažný. V průzkumech nejzávažnějších problémů země dlouhodobě korupce obsazuje nejvyšší místa a je tudíž pro občany prioritou. Korupce se v žebříčku nejzávažnějších problémů země postupně dostala na první příčku. To naznačuje jistou skepsi ohledně toho, zda je korupce prioritou i pro vládu a zda deklarovaný boj s korupcí přináší úspěchy.

Boj s korupcí se proto musí stát skutečnou politickou prioritou, se všemi organizačními a rozpočtovými důsledky. Jak již bylo řečeno, bez ohledu na to, zda vnímání korupce respondenty odráží skutečný problém adekvátně, názory občanů reálně ovlivňují společenský a politický život a stát a politická reprezentace na ně musí adekvátně reagovat.

3.2. Mezinárodní indexy srovnávající obecnou míru korupce v různých zemích

Index vyjadřující obecnou míru korupce v různých zemích představuje údaj, který může indikovat postavení země v mezinárodním srovnání. Může ukazovat i křivku vývoje jevu v zemi, pokud je index sledován dlouhodobě podobnou metodologií. Vlastní hodnota indexu je svým způsobem druhotná. V případě mezinárodních výzkumů a indexů má větší vypovídací hodnotu postavení mezi srovnatelnými zeměmi. Referenčními zeměmi jsou pro Českou republiku zejména Slovensko, Maďarsko a Polsko. Porovnání s dalšími zeměmi, zejména mimoevropskými, má velmi omezený význam. Ukazuje však, jak Českou republiku mohou vnímat cizinci, např. investoři.

Míru korupce se snaží měřit **Index vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI)**, který již řadu let zpracovává Transparency International. Index CPI sleduje vnímání korupce, jedná se tedy o výzkum subjektivních pohledů na korupci. Nicméně konstrukce indexu a jeho dlouhodobé používání výsledky do značné míry objektivizují. Míra korupce v zemi byla v letech 1995 až 2011 hodnocena na škále od 0 do 10 bodů, kde 0 označuje maximální míru

¹⁰ <http://www.stem.cz/clanek/2312>.

¹¹ <http://www.stem.cz/clanek/2400>.

¹² http://www.jedensvetnaskolach.cz/download/pdf/jsnspdfs_520.pdf.

¹³ Global Fraud Survey 2012. Využity výsledky průzkumu Ernst & Young o podvodech a korupci se zaměřením na Českou republiku, Praha, 23. 5. 2012, s laskavým svolením Ernst & Young.

korupce a 10 bodů představuje nulovou korupci. V roce 2012 změnila Transparency International metodologii - začala používat jednodušší přístup, který je lépe aplikovatelný, je srozumitelnější a dokáže lépe zachytit změny, k nimž dochází ve vnímání míry korupce v průběhu času. To je umožněno větším počtem a vyšší kvalitou dostupných zdrojových průzkumů, které sledují vnímání korupce v různých zemích světa. Z důvodu odlišení nové metodologie se změnila také používaná stupnice, a to na rozsah 0-100. Podle dosažených výsledků je sestavován žebříček hodnocených zemí. Vnímání korupce může být ovlivněno jak skutečnou mírou korupce, tak i rozdílnou citlivostí na určité projevy korupce. Například stejné „pozornosti“ mohou být v některých zemích vnímány jako korupce a v jiných nikoli. Svou roli může hrát i míra veřejné diskuse o korupci: kde tato diskuse absentuje, mohou lidé korupci vnímat méně, např. jako nepříjemnou nutnost. Uvedené faktory mohou zásadně ovlivnit rozdíly ve vnímání korupce mezi evropskými a mimoevropskými státy. Přesto zejména v rámci střední Evropy považujeme situaci za natolik homogenní, že má index komparativní vypovídací hodnotu.

V Indexu vnímání korupce získala Česká republika v roce 2011 hodnotu 4,4 bodu a umístila se spolu s Namibií a Saúdskou Arábií na 57. až 59. místě žebříčku zahrnujícího 183 zemí¹⁴. Toto umístění řadí Českou republiku za Polsko (5,5) i Maďarsko (4,6), byť výše než Lotyšsko (4,2), Slovensko (4,0), Itálii (3,9) či Řecko (3,4). V roce 2012 pak získala hodnotu 49 bodů a umístila se spolu s Lotyšskem, Malajsií a Tureckem na 54. až 57. místě ze 176 sledovaných zemí¹⁵. Polsko se umístilo na 41. místě (58 bodů), Maďarsko na 46. místě (55 bodů), Slovensko na 62. místě (46 bodů), Itálie na 72. místě (42 bodů) a Řecko až na 94. místě (36 bodů).

Interpretace:

Uvedené výsledky jsou špatné jak vzhledem ke skupině vyspělých zemí, mezi které se Česká republika chce počítat¹⁶, tak ve vzrůstající míře i ve vztahu k postkomunistickým zemím střední Evropy. Vývojová tendence naznačuje spíše zhoršování situace, jak bude ukázáno dále. Zaostávání za Maďarskem a zejména za Polskem je dostatečně dlouhodobé a v případě Polska příliš robustní, než aby bylo zdůvodnitelné metodologickou chybou nebo náhodným výkyvem.

Dalším mezinárodním projektem, který nabízí mezinárodní srovnání formou indexu, je projekt **Global Integrity**. V rámci projektu Global Integrity byla Česká republika hodnocena pouze jednou, v roce 2010¹⁷. V průzkumu je obecně hodnocena jako průměrná (na škále 1-100 dosáhla celkového výsledku 74). Za tímto průměrným hodnocením se skrývají významné rozdíly mezi jednotlivými oblastmi hodnocení. Jako relativně silný je hodnocen legislativní rámec (84 bodů), zatímco v oblasti implementace bylo hodnocení slabé (64 bodů).

Maďarsko ve stejném roce dosáhlo hodnoty 73, přičemž jeho legislativní rámec získal 83 bodů a implementace 62 bodů. Polsko získalo 80 bodů, přičemž legislativní rámec získal 86 bodů a implementace 71. Německo získalo 78 bodů, jeho legislativní rámec 81 a implementace 76.

¹⁴ <http://www.transparency.cz/index-cpi-2011/>.

¹⁵ <http://www.transparency.cz/hodnoceni-ceske-republiky-indexu-vnimani-korupce-cpi-2012-od/>.

¹⁶ Respektive patří mezi 34 ekonomicky nejvyspělejších zemí světa, neboť je členem Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj.

¹⁷ <http://www.globalintegrity.org/report/Czech-Republic/2010>.

Interpretace:

Ukazuje se, že index *Global Integrity*, byť je konstruován zcela odlišně od CPI, přináší obdobné výsledky jako CPI, tedy že Česká republika je srovnatelná s Maďarskem a zaostává za Polskem. Ukazuje se také, že od demokraticky rozvinutého Německa se Česká republika odlišuje zejména vysokým rozdílem mezi legislativním rámcem a jeho implementací. **Efektivní implementace se proto jeví jako důležitější než prostá existence sebedokonalejšího právního rámce, což ostatně potvrzují i výsledky Studie národní integrity Transparency International¹⁸.**

Třetím nejvýznamnějším mezinárodním výzkumem je tzv. **Zpráva o mezinárodní konkurenceschopnosti (Global Competitiveness Report)** vydávaná Světovým ekonomickým fórem¹⁹. Tato studie hodnotí země podle řady různých kritérií. Zatímco v celkovém žebříčku konkurenceschopnosti dopadla Česká republika v hodnocení za období 2012–2013 poměrně dobře (39. místo na světě ze 144 zkoumaných zemí), v přímém poskytování a přijímání úplatků obsadila 74. místo na světě a v kvalitě vládních institucí obsadila 82. místo. V mezinárodním srovnání se tak v kritériu „kvalita institucí“ Česká republika nachází za Indií (70. místo) nebo Etiopií (74.), ale stojí si lépe než Itálie (97.), Slovensko (104.) nebo Řecko (111.)²⁰. Jako faktory, které nejvíce omezují podnikání, uvádí nejvíce respondentů korupci (19,1 %), na druhém místě stojí neefektivní vládní byrokracie (15,1 %)²¹. V mnohých kritériích se Česká republika v pořadí zemí propadá, vývoj za poslední roky je možné vidět v následující tabulce.

Tab. 3: Konkurenceschopnost ČR dle jednotlivých kritérií – vývoj v posledních letech²²

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Global Competitiveness Index – umístění ČR v celkovém pořadí	33. (z 134)	31. (z 133)	36. (z 139)	38. (z 142)	39. (z 144)
Kvalita institucí	72.	62.	72.	84.	82.
Přímé poskytování a přijímání úplatků	-	-	67.	73.	74.
Faktor nejvíce omezující podnikání – korupce	13,3 %	13,5 %	15,4 %	17,2 %	19,1 %

¹⁸ Studie národní integrity, Transparency International - Česká republika, Praha 2011 (http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf).

¹⁹ Schwab, K. *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: World Economic Forum, 2012; http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

²⁰ Tamtéž, s. 16-17.

²¹ Tamtéž, s. 150-151.

²² Dostupné z: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf.

Faktor nejvíce omezující podnikání – neefektivní vládní byrokracie	17 %	15,2 %	15 %	15,1 %	15,1 %
--	------	--------	------	--------	--------

Zdroj: Global Competitiveness Report (výsledky z let 2008-2013), vlastní zpracování

Závěr:

Všechny tři uvedené mezinárodní výzkumy zpracováváné zcela odlišnou metodologií korespondují s názorem většiny obyvatel, že korupce představuje velmi závažný problém. S jednotlivými hodnotami by sice zřejmě šlo účinně polemizovat, přesto však výsledný dojem, který Česká republika vytváří, je tristní a výsledky není možné ignorovat. Výsledná čísla jsou tak špatná, že nemohou nepůsobit na zahraniční investory uvažující o vstupu do České republiky. Efektivní boj s korupcí tak představuje i prioritu z hlediska ekonomického rozvoje a mezinárodní konkurenceschopnosti²³.

3.3. Konkrétní zkušenost občanů s korupcí – „self-reporty“

Výzkumy, které kladou přímou otázku, zda se respondent setkal s korupcí, tedy zda úplatek dal nebo přijal, jsou velmi vzácné. Jako jediné však reflektují reálný obsah korupce. Je ovšem třeba upozornit, že svým charakterem zahrnují pouze drobnou korupci, kterou jsou respondenti ochotni připustit. Těžko si lze představit, že by na otázky položené v těchto výzkumech odpověděl „ano“ někdo, kdo je zapojen do systematického rozkrádání, praní špinavých peněz a organizovaného zločinu.

Jedním z mála průzkumů zjišťujících skutečnou míru uplácení byl průzkum realizovaný pro Mladou frontu Dnes agenturou Medián v roce 2011²⁴. Na otázku „Setkal/a jste se v posledních pěti letech s korupcí?“, neboli „Nabízel nebo žádal od vás, vašeho blízkého či známého někdo úplatek?“ odpovědělo 63,2 % respondentů „ne“, 20,5 % respondentů odpovědělo „ano“ a 16,3 % respondentů neodpovědělo.

Ve výzkumu Eurobarometr²⁵ z roku 2012 na otázku po osobních zkušenostech s korupcí uvedlo 61 % obyvatel České republiky, že se s korupcí ve svém každodenním životě nesetkávají.

Dle výzkumu GfK z roku 2008 dalo úplatek za posledních 12 měsíců 48 % lidí, z toho 13 % uvedlo, že opakovaně²⁶.

Pro srovnání: v Rakousku se počet respondentů, kteří v podobných výzkumech GfK odpověděli, že se ve svém životě setkali s konkrétní korupcí, pohybuje okolo 7 %.

U korupce spojené s poskytováním veřejných služeb jsou reálná čísla ještě nižší. Toto pozorování potvrzují i data z výzkumu Globálního barometru korupce z roku 2010. Pouze 14 % respondentů z České republiky uvedlo, že v posledních 12 měsících byli nuceni dát

²³ Mejstřík, M. a kol. *Rámcová strategie o konkurenceschopnosti*. Praha: Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády (NERV). 2011, str. 61 a n.

²⁴ Zdroj: http://zpravy.idnes.cz/sazebnik-uplatku-za-ridicak-25-tisic-stavebni-povoleni-za-milion-pwi-domaci.asp?c=A101026_074045_domaci_bar.

²⁵ http://ec.europa.eu/ceskarepublika/news/120216_eurobarometr_cs.htm

²⁶ Korupční klima, výsledky výzkumu GfK, říjen 2009, nepublikováno.

úplatek, aby získali některou z devíti veřejných služeb (školství, zdravotnictví, daňové úřady, registry, justice ...) ²⁷.

Závěr:

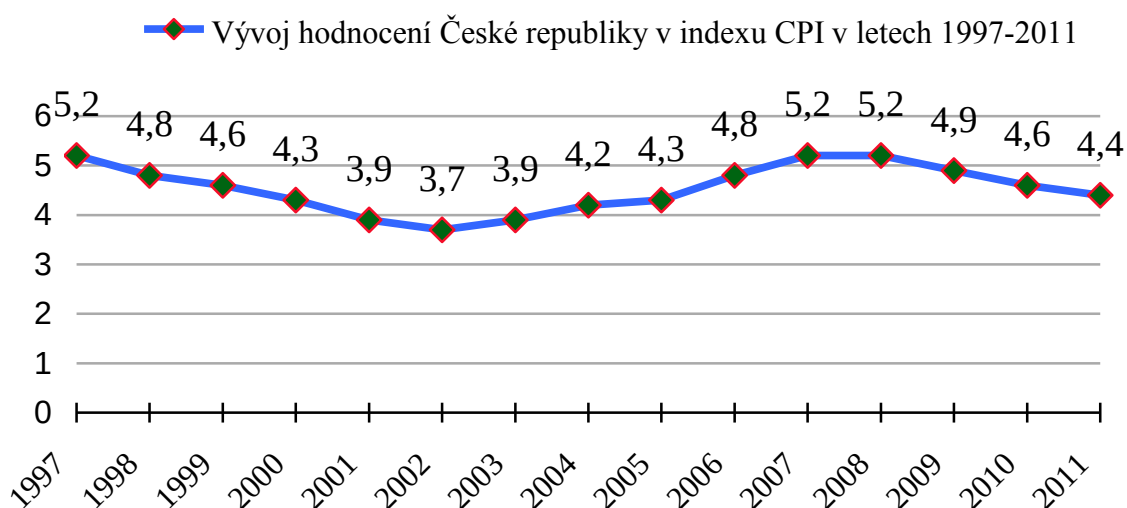
Procento respondentů, kteří se bezprostředně setkali s korupcí (tzn., že úplatek dali, byl od nich požadován nebo sami úplatek dostali), je sice vysoké, ale neodpovídá tomu, za jak závažný jev respondenti korupci považují. I když vezmeme v úvahu možnou obavu respondentů z „přiznání se“ ke korupci, jedná se o čísla relativně malá. Vysoká míra vnímání korupce jako závažného společenského problému může odrážet skutečnost, že se korupce stala výraznou součástí předvolebního boje v roce 2010 a může také odrážet celou řadu závažných korupčních případů, které byly v poslední době odhaleny a silně medializovány. Nicméně ani „mediální realita“ nemůže plně vysvětlit rozdíl mezi vysokým vnímáním závažnosti korupce a omezeným počtem respondentů, kteří úplatek dali či dostali. Tímto vysvětlením je daleko spíše charakter korupce v České republice, která se soustřeďuje více na „velkou“ korupci při zneužívání veřejných prostředků, od veřejných zakázek až po dotace, nikoli na drobnou korupci úředníků při poskytování veřejných služeb. Tento závěr dále potvrzují údaje uvedené níže.

3.4. Trendy ve vývoji korupce v České republice

De facto neexistuje výzkum, který by poskytoval údaje srovnatelné v čase. Výjimkou je Index vnímání korupce (CPI), který se zpracovává od roku 1995, používá přibližně srovnatelnou metodologii a Českou republiku zahrnuje od roku 1996.

Index CPI není konstruován na meziroční srovnávání, nicméně vývoj hodnocení České republiky jistou vypovídací hodnotu má (viz obrázek 1).

Obr. 1: Vývoj hodnocení České republiky v indexu CPI v letech 1997-2011



Zdroj: Transparency International, vlastní zpracování

²⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/in_detail.

Interpretace:

Výše uvedené výsledky není možné interpretovat jednoznačně. Graf ukazuje na skutečně subjektivní pocity respondentů dané i mírou veřejné diskuze o problému korupce. Zhoršování vnímání korupce v letech 1997 až 2002 je možné připsat na vrub probíhající privatizaci a rostoucímu přesvědčení, že privatizaci ve vysoké míře doprovázela korupce.

Zlom v trendu a nastartování trajektorie zlepšování může být vysvětlen dvěma procesy, které se v té době odehrávaly. Jedním byla závěrečná fáze předvstupních rozhovorů k přijetí České republiky za člena Evropské unie, které byly doprovázeny rozsáhlým přijímáním evropské legislativy a celkovým zaváděním moderního legislativního rámce. Zároveň v této době vznikla první protikorupční politika vlády (první vládní protikorupční strategie byla přijata v roce 1999). Zlom směrem ke zhoršující se trajektorii, ke kterému došlo v letech 2007 a 2008, je pravděpodobně třeba dávat do souvislosti s výsledky voleb v roce 2006.

Závěr:

Ve vývoji vnímání korupce v České republice lze konstatovat tři fáze. První představuje zhoršování situace v devadesátých letech. V té době nebyla korupce jako problém tematizována a protikorupční politika neexistovala. Zároveň probíhala masová privatizace spojená s přerozdělováním velkých veřejných prostředků. V obou případech se jedná o pravděpodobné důvody zhoršování korupční situace. Na začátku 21. století na jedné straně probíhaly intenzivní změny legislativního rámce spojené se vstupem do Evropské unie a s přílivem prostředků na posilování „good governance“ a vlády práva. Zároveň od roku 1999 existuje vládní protikorupční politika, která přinášela určité plody, a to i přes veškerou polovičatost a kritizované aspekty. Interpretace třetího období, tj. zhoršení situace po roce 2007, je nejsložitější. Jako nejpravděpodobnější se jeví naprostý formalismus a neplnění vládní protikorupční strategie z roku 2006²⁸. Významnou roli mohou hrát i informace o možných korupčních aktivitách spojených s nejvyššími patry politiky, na které nepřišla odpovídající reakce.

3.5. Který segment společnosti je podle mínění respondentů České republiky zasažen korupcí nejvíce?

Jako nejvíce zkorumpované prostředí se lidem pravidelně jeví politika, úřady, případně policie a justice.

Ve výzkumu agentury GfK o korupčním klimatu v ČR z roku 2009²⁹ se z hlediska výskytu korupce na první místo dostaly politické strany (za nejzkorumpovanější oblast je označilo 22 % respondentů). Tento výsledek byl do jisté míry překvapivý, politické strany se na vrchol žebříčku dostaly poprvé a poprvé tak předstihly úřady (17 %), které v tomto žebříčku obsazují první místo od samého počátku realizace těchto výzkumů, tedy od roku 1998. Dále se lidem jako prostředí nejvíce zasažené korupcí jeví ministerstva (14 %) a vláda (10 %). Nejméně často si lidé spojují korupci se školstvím, celníky, neziskovým sektorem a bankovníctvím³⁰.

²⁸ O postupném rušení úkolů i o demontáži protikorupčního úřednického aparátu srov. *Studie národní integrity*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2011, str. 36.

²⁹ Korupční klima, výsledky výzkumu GfK, říjen 2009, nepublikováno, také dostupné z: http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100406_nejzkorumpovanejsi Jsou politicke strany.pdf.

³⁰ Tamtéž.

Tab. 4: Oblast, kde je úplatkářství nejvíce rozšířeno – pořadí institucí

	rok 1998	rok 2001	rok 2002	rok 2003	rok 2006	rok 2009
1.	úřední výkony úřady		úřady	úřady	úřady	politické strany
2.	soudnictví	soudnictví	zdravotnictví	zdravotnictví	policie	úřady
3.	zdravotnictví	policie	policie	policie	vláda	ministerstva
4.	policie	zdravotnictví	soudnictví	soudnictví	politické strany	vláda
5.	služby	ministerstva	celnice	celnice	ministerstva	soudnictví
6.	školství	celnice	ministerstva	ministerstva	podnik. sféra	podnik. sféra
7.	pohostinství	bankovnictví	školství	školství	soudnictví	policie
8.	armáda	armáda	bankovnictví	bankovnictví	zdravotnictví	zdravotnictví
9.		školství	armáda	armáda	celnice	armáda
10.					školství	školství
11.					armáda	celnice
12.					neziskový sektor	neziskový sektor
13.					bankovnictví	bankovnictví

Zdroj: GfK, vlastní zpracování

Velmi podobně vycházejí výsledky výzkumu CVVM „Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí“³¹. Podle tohoto výzkumu se téměř tři čtvrtiny obyvatel (74 %) domnívají, že do korupce jsou zapojeni všichni nebo většina veřejných činitelů. Je tedy zřejmé, že v očích veřejnosti jsou výrazně zasaženy všechny oblasti. Stejně tak výsledek výzkumu Eurobarometr na téma korupce hovořil o korupci rozprostřené v orgánech na všech úrovních – místních, regionálních i celostátních³².

Přesto lze rozlišovat oblasti problematičtější než jiné. Vrátime-li se k výzkumu CVVM, je zajímavé konstatovat jeden fakt. V tomto výzkumu byly hodnoceny instituce známkami 1-5, kdy 1 je neexistující korupce a 5 je vysoká korupce. Obecně lze říci, že známky 1 a 2 byly používány velmi málo, což samo o sobě vypovídá o míře korupce a názorech lidí mnohé. Co se týče konkrétních institucí, i zde nejhůře dopadly politické strany, o jejich nejvyšší (resp. téměř nejvyšší) míře zkorumpovanosti jsou přesvědčeny více než čtyři pětiny (81 %) občanů ČR. Na druhém místě se vyskytují ministerstva a centrální úřady (69 %), což rovněž potvrzuje již výše uvedené výsledky. Oproti výzkumu GfK (samozřejmě také díky odlišné metodologii a kategoriím) se zde na třetím místě umístily stavební úřady (53 %) a relativně vysoko, na čtvrtém místě, se objevilo zdravotnictví. Oproti GfK zahrnuje CVVM do tohoto typu výzkumu politické strany již déle a lze konstatovat, že ve výzkumech CVVM obsazují

³¹ http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6798/f3/po120405.pdf.

³² http://ec.europa.eu/ceskarepublika/news/120216_eurobarometr_cs.htm.

politické strany první místo v míře zkorumpovanosti již od roku 2001. Stejně tak ministerstva a centrální úřady se vyskytují pravidelně na druhé pozici beze změn³³.

Opět s mírně odlišnou kategorizací, avšak s podobnými výsledky, přichází průzkum agentury SANEP z roku 2011³⁴. Podle něj je 33,2 % dotázaných přesvědčeno, že korupce je přítomna ve všech státních institucích. Respondenti tudíž nerozlišují nejproblematictější prostředí, důvěru ztrácejí k veškerým státním institucím. Co se týče rozlišení, 15,4 % respondentů označilo za nejzkorumpovanější prostředí vládu, 11,2 % ministerské úředníky a 10,5 % soudce. Za další zkorumpované instituce označilo 5 % a méně dotázaných (postupně ke klesajícím hodnotám) Poslaneckou sněmovnu, obecní a městské úřady, premiéra, policii a krajské úřady. Nejlépe vnímanými institucemi v tomto žebříčku jsou Ústavní soud a Senát (s korupcí si spojuje nejvýše 1 % dotázaných).

Rovněž průzkum agentury Ipsos Tambor³⁵ zaměřený na rozšířenost korupce v jednotlivých oblastech ukázal, že lidé jsou přesvědčeni o největší zkorumpovanosti politických stran, úřadů (vyřizujících žádosti a potvrzení) a ministerstev. Zajímavým výsledkem je názor lidí na to, zda se aktéři korupčního jednání vzájemně podporují a spolupracují: kladně odpovědělo 92 % dotázaných. Tento výsledek si zaslouhuje pozornost také v souvislosti s výsledkem průzkumu Eurobarometr³⁶, v němž obyvatelé ČR označovali korupci za často související s organizovaným zločinem nejvíce ze všech ostatních obyvatel Evropy (ČR v tomto směru předstihla i státy, jako je Itálie).

Podle již citovaného výzkumu Globální barometr korupce³⁷ považují respondenti za nejzkorumpovanější instituci v České republice politické strany, které oznámkovali hodnotou 3,8 na škále od 1 (nejlepší) do 5 (nejhorší). Obdobně dopadl i parlament (3,7) a úředníci veřejné správy (3,6). Nejlépe byly v tomto průzkumu hodnoceny církevní organizace (2,6), nevládní organizace a média (2,8).

V detailnějším rozboru již zmiňovaného výzkumu Global Integrity se ukazuje, které segmenty společnosti snižují celkově přijatelný výsledný index integrity. Jedná se o oblast veřejné správy a její profesionality. V této kategorii získala Česká republika nejnižší bodové hodnocení, v aspektu „pojistky proti střetu zájmů“ pak dosáhla jen 44 bodů ze 100³⁸.

V rovněž již zmiňovaném výzkumu mezinárodní konkurenceschopnosti (Global Competitiveness Report) stojí za povšimnutí subindex „veřejná důvěra v politiky“, kde Česká republika obsadila 139. místo (ze 144). Velmi negativně je hodnocen také klientelismus v rozhodování vládních úředníků (123. místo žebříčku), transparentnost tvorby vládní politiky (98.) či plýtvání veřejnými prostředky (119.). Pohled na umístění České republiky mezi ostatními zeměmi v minulých letech ukazuje spíše negativní vývoj v těchto oblastech, přičemž v kategoriích veřejná důvěra v politiky, klientelismus a plýtvání veřejnými prostředky jsou výsledky České republiky v období 2012-2013 nejhorší za poslední roky³⁹.

³³ http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6798/f3/po120405.pdf.

³⁴ SANEP, 2011. Dostupné z: <http://www.protext.cz/zprava.php?id=14060>.

³⁵ http://www.ipsos.cz/sites/default/files/TZ_Exkluzivni%20vyzkum%20Ipsos%20Tambor%20pro%20Zlatou%20Okorunu_20110613.pdf.

³⁶ http://ec.europa.eu/ceskarepublika/news/120216_eurobarometr_cs.htm.

³⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/in_detail.

³⁸ <http://www.globalintegrity.org/report/Czech-Republic/2010/scorecard>.

³⁹ Dostupné z: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf,

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf,

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf,

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf,

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf.

Tab. 5: Výsledky ČR ve výzkumu mezinárodní konkurenceschopnosti – vývoj vybraných kritérií v posledních letech

	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013
Veřejná důvěra v politiky	117.	115.	121.	134.	139.
Klientelismus v rozhodování vládních úředníků	110.	104.	107.	123.	123.
Transparentnost tvorby vládní politiky	104.	103.	102.	96.	98.
Plýtvání veřejnými prostředky	106.	87.	95.	117.	119.

Zdroj: Global Competitiveness Report (výsledky z let 2008-2013), vlastní zpracování

Závěr:

Všechny uvedené výzkumy jednoznačně potvrzují závěr, že jádro korupčního problému v České republice spočívá v oblasti fungování politických stran a v celkovém fungování státních orgánů. Veřejná správa jako místo, kde se rozhoduje o veřejných prostředcích, se jeví jako oblast nejvíce zasažená korupcí a zároveň jako nejslabší článek protikorupčního úsilí. Naopak z provedených výzkumů vyplývá, že korupce jednotlivých úředníků a dalších pracovníků veřejného sektoru při poskytování veřejných služeb se mezi nejzkorumpovanějším prostředím tolik nevyskytuje. Mezi oblastmi zasaženými korupcí téměř nefiguruje školství, ani zdravotnictví se nejeví jako významně zkorumpovaný sektor, alespoň podle výsledků průzkumů. Tím se Česká republika odlišuje od zemí s vysokou mírou korupce, jako je např. Ukrajina či Rusko. Potvrzují se tak závěry z předcházejících kapitol, že problémem České republiky není „drobná korupce“, ale korupce systémová, organizované zneužívání veřejných zdrojů, s napojením na politické struktury. Lze hovořit o tom, že korupce v České republice přechází do stadia, které literatura označuje jako „state capture“⁴⁰.

3.6. Korupční klima

Korupční klima⁴¹, tedy „soubor kolektivních představ, norem a kulturních vzorů, jenž zneužívání úředních pravomocí, dávání a brání úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a morálně omluvitelným chováním“, je poměrně podrobně prozkoumáno,

⁴⁰ Termín „state capture“ je Světovou bankou vymezen jako „aktivity jednotlivců, skupin a firem jak veřejné, tak i soukromé sféry, které směřují k ovlivňování utváření zákonů, regulací, nařízení, rozhodnutí a ostatních vládních postupů ve svůj prospěch v důsledku ilegálních a netransparentních provizí soukromého charakteru veřejným úředníkům ... díky neformálním, netransparentním a preferenčním přístupovým kanálům. Děje se tak i prostřednictvím nejasných spojení mezi politickými a obchodními zájmy státních úředníků...“ (podle Dančák, V., Hloušek, V., Šimíček, V. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a v Evropské unii*. Brno: 2006, str. 15).

⁴¹ V této podkapitole jsou využity výsledky výzkumu GfK: Korupční klima, říjen 2009, nepublikováno.

přičemž jeden z nejobsáhlejších výzkumů pochází od agentury GfK.⁴² Termín korupční klima zahrnuje dva prvky. Jednak značí, do jaké míry je korupční chování samozřejmým, tedy jak moc a jak často mají lidé tendenci řešit problémy úplatkem. Zároveň vyjadřuje míru tolerance takového chování mezi lidmi.

Ve výzkumech GfK jsou zkoumané otázky děleny na dvě kategorie: míru akceptování korupčních norem a míru jejich respektování. Výzkumy jsou prováděny pravidelně, takže lze sledovat vývoj jednotlivých veličin v čase.

V roce 1998 označilo dávání úplatků za nemorální 85 % respondentů, v roce 2009 už ale pouze necelé tři čtvrtiny (74 %). Respondentů odsuzujících korupční chování tedy stále ubývá. S tím souvisí další poznatek, že téměř třetina respondentů (30 %) zastává názor, že kdo může brát úplatky a nečiní tak, škodí sobě i své rodině. Tato skupina se navíc v poslední době poměrně rychle rozrůstá, mezi lety 2006 a 2009 se zvýšil počet takto smýšlejících lidí o 9 %. Dokonce až 63 % občanů České republiky souhlasí s výrokem, že „každý je úplatný“. Co se týče akceptování korupčních norem, lze tedy shrnout, že mezi lidmi míra akceptace poměrně výrazně roste. Stále nicméně zůstává větší část, která korupci odsuzuje, považuje ji za nemorální a není ochotna se smířit s danými „pravidly hry“. Již dříve zmíněné obecné zhoršování korupční situace v České republice po roce 2006 se potvrzuje i zde.

Ke zlepšování v čase bohužel nedochází ani v oblasti respektování korupčních norem. Naopak, výsledky z posledního dostupného výzkumu (z roku 2009) jsou nejhorší od roku 1998, tj. od počátku realizace výzkumů (korupční normy je ochotno respektovat 41 % dotázaných). O posílení korupčního klimatu hovoří vzrůstající tolerance korupčního jednání. Celá polovina lidí souhlasí s tím, že když nezbývá jiná možnost, člověk se nemá bát dát úplatek (tato hodnota vzrostla z 39 % v roce 2006 na 50 % v roce 2009). Dalším výsledkem, potvrzujícím vysokou toleranci korupčního chování, je fakt, že lidé určité formy korupce za korupci ani nepovažují. Jde zejména o tzv. banální korupci (např. pacient při odchodu z ordinace dá svému obvodnímu lékaři láhev drahého alkoholu, atp.). Rovněž v této kategorii se lidé v čase stávají mnohem shovívavějšími a tolerantnějšími vůči korupčním praktikám.

V alarmujícím výčtu faktů lze bohužel pokračovat. Za samozřejmou součást života považuje úplatky 63 % obyvatel České republiky. Necelá polovina lidí (48 %) je přesvědčena o tom, že by ve státním aparátu bez úplatků nefungovalo ani to, co dnes ještě funguje. Co se týče korupce ve veřejných zakázkách, negativní postoj má ještě větší část obyvatel – 65 % respondentů souhlasí s výrokem, že bez úplatku žádná společnost státní či obecní zakázku nedostane. Ve všech třech případech se jedná o nejhorší výsledek za celou dobu měření.

Závěr:

Uvedené výzkumy je obtížné interpretovat. Na jedné straně vysoké procento respondentů bere korupci jako nutné zlo. Navíc se zdá, že zejména mezi léty 2006 až 2009 výrazně vzrostl počet lidí akceptujících korupci či rezignujících na odmítání korupce. Na druhé straně, jak je uvedeno v dřívějším textu, převažující část obyvatel považuje korupci za závažný problém, který vyžaduje řešení. Jako klíčovou příčinu tohoto rozporu lze identifikovat absenci pozitivních vzorů, absenci výrazných nositelů protikorupčního étosu a nevíru, že se takovýmto nositelem může stát politická reprezentace.

⁴² GfK – Korupční klima, výsledky výzkumu GfK, říjen 2009, nepublikováno.

Jakkoli je protikorupční politika primárně záležitostí nastavování systému, opravdovost úsilí politické reprezentace (či alespoň její části) v boji s korupcí je významnou podmínkou úspěchu.

Posilování pocitu odporu proti korupci je také úzce svázáno s efektivitou represivních složek. Pro posílení protikorupčních postojů jsou důležité jasné příklady potvrzující, že se korupční chování nevyplácí, natož aby bylo odměňováno.

3.7. Názory na vládní protikorupční politiku a žádoucí opatření a řešení korupce

Hodnocení efektivity vládních protikorupčních opatření úzce souvisí s názory respondentů, jaká opatření proti korupci jsou efektivní a žádoucí a měla by být realizována. Právě tyto otázky byly součástí již zmíněného výzkumu agentury Ipsos Tambor⁴³. V obecné rovině respondenti v naprosté většině souhlasí s razantními způsoby boje s korupcí (např. zabavování majetku, odposlechy, ochrana klíčových svědků či agenti provokatéři)⁴⁴. Konkrétní kroky či změny, které by přispěly k omezení korupce v České republice, jsou podle obyvatel následující. Nejvíce boj s korupcí podpoří systémové změny, zejména zásadní reforma státní správy (29 %). Tento údaj lze dát do souvislosti s výše uvedenými informacemi o oblastech nejvíce zasažených korupcí, kde právě úřady, ministerstva a instituce obsazovaly nejvyšší místa v žebříčcích zkorumpovanosti. Dále je v boji s korupcí důležité zpřísnění trestů za korupci (27 %) a morálka lidí (17 %). Naopak větší transparentnost při financování politických stran občané nepovažují za významný protikorupční nástroj (pouze 4 %), což je překvapivé, vzhledem k tomu, že politické strany jsou vnímány jako velmi korupční prostředí. Z dalších opatření, která občané považují za důležitá pro omezení korupce, lze zmínit trestní odpovědnost za špatná rozhodnutí při správě veřejného majetku (83 % občanů se totiž domnívá, že boj s korupcí jsou pouze líbivá politická hesla) a transparentnost při zadávání veřejných zakázek.

Stojí za zmínku, že pokud se objeví signály, že politická reprezentace je ochotna s korupcí vážně bojovat, pesimismus občanů rychle mizí. Jiný průzkum, opět od GfK⁴⁵, ukazuje, že občané čekají na pozitivní signál od vlády, že je korupci připravena čelit. Na podzim 2009, kdy narůstala skepse ohledně protikorupčního odhodlání politiků, se 47 % respondentů domnívalo, že korupce bude nadále narůstat, a pouze 4 % respondentů se domnívala, že se situace zlepší. Od roku 2006 vzrostl pesimismus respondentů o vysokých 11 %⁴⁶. V roce 2010 učinily volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR z korupce a boje s ní významné politické a volební téma. Občané na tento volební program velmi pozitivně a s očekáváním zareagovali. Průzkum v červenci 2010 (tedy velmi krátce po volbách) hlásil prudký nárůst optimismu. Celkem 46 % respondentů se domnívalo, že politická reprezentace má zájem bojovat s korupcí, a 33 % respondentů se domnívalo, že se vládě podaří zavést účinná protikorupční opatření a korupci omezit.

⁴³ http://www.ipsos.cz/sites/default/files/TZ_Exkluzivni%20vyzkum%20Ipsos%20Tambor%20pro%20Zlatou%20korunu_20110613.pdf.

⁴⁴ Výrazněji jsou pro všechny uvedené způsoby boje s korupcí lidé ve věkové kategorii 55 – 65 let, naopak mladá generace (18 – 24 let) je v podpoře těchto prostředků mírnější.

⁴⁵ Korupční klima, výsledky výzkumu GfK, říjen 2009, nepublikováno.

⁴⁶ V roce 2006 proběhly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a levostředovou koalici vystřídala koalice pravostředová.

Závěr:

Důležitým závěrem je poznatek, že nedůvěra respondentů ve vládní protikorupční politiku není jejich trvalým rysem a postojem, ale že respondenti citlivě reagují na signály, které z politické sféry přicházejí. Dále výzkumy jednoznačně ukázaly, že občany zajímá skutečný výsledek, tedy snížení korupce a systémového zneužívání veřejných prostředků. Nezajímají je administrativně vykazované úspěchy, jako jsou přijaté zákony či procento splněných bodů protikorupční strategie. Zároveň ale nepřekvapí zjištění, že respondenti mají o korupci a jejím potlačování zjednodušené představy. Například oblíbený požadavek přísnějších trestů nemůže vést k výsledku, pokud nefunguje celý systém odhalování a vyšetřování korupčních trestných činů a pokud soudy vysoké tresty neukládají⁴⁷. Analýza názorů obyvatel tedy musí být vždy doplňována expertním šetřením mezi odborníky.

Uvedené výzkumy také potvrzují klíčovou roli státní správy jako zdroje korupce a zároveň nástroje jejího omezování. Rovněž ukázaly vnitřní rozporuplnost názorů respondentů a neujasněnost vazby mezi problémem a jeho řešením. Z tohoto hlediska je výpovědní hodnota uvedených výzkumů sporná.

3.8. Jaké je odhodlání občanů ČR podílet se na protikorupční činnosti?

Jak již bylo nastíněno v předchozím textu, tolerance a respektování korupčních norem velmi úzce souvisí s konkrétním jednáním lidí, ať už máme na mysli přímo uplácení, nebo naopak konkrétní aktivitu proti korupci, například v podobě jejího ohlášení. V České republice je boj s korupcí a osobní aktivita občanů určována specifickým postojem lidí. Jedná se o velmi rozšířený názor, že boj s korupcí a úplatkářství má mít na starosti stát, nikoli občané. Tento názor se dlouhodobě nemění (viz výzkumy GfK z let 1998-2009)⁴⁸ a sdílí ho celých 82 % občanů.

Aktivita proti korupci lze rozdělit na kolektivní aktivity, například účast na demonstraci, a na aktivní vzdor jednotlivců. Vyšší je ochota zapojit se do kolektivního vzdoru; zapojila by se zhruba třetina občanů ČR (32 %). Převážná většina občanů však není ochotná otevřeně projevit občanskou angažovanost a proti korupci by nevystoupila (61 %). Tato čísla se po dobu provádění výzkumu (od r. 1998) v podstatě nemění, ochota kolektivní podpory se dlouhodobě pohybuje mezi 30 až 40 %. Nejvyšší ochota vystupovat proti korupci se vyskytuje mezi mladými lidmi, dosahuje hodnot přes 40 %⁴⁹.

Druhým typem zapojení do protikorupčního boje je individuální aktivita, jejímž příkladem může být oznámení korupce nebo chování při setkání s korupcí. Zde je míra ochoty nižší než v případě ochoty zapojení do kolektivní akce. Na policii by se obrátila pouhá pětina občanů (22 %). Z této menšiny by ale pouhých 6 % bylo ochotno svědčit u soudu, zbylých 16 % nedůvěřuje policii a své oznámení by raději učinili anonymně. Pozitivní je fakt, že procento těch, kteří by měli odvahu oznámení na policii učinit, od roku 2003 roste a v posledním výzkumu z roku 2009 jde o nevyšší číslo (stejně bylo jen na počátku zkoumání, v roce 1998).

Obecně jsou ale lidé ochotní aktivně vystupovat proti korupci menšinou, k čemuž přispívá výše uvedený fakt, že lidé v protikorupčním boji spoléhají na stát (který paradoxně označují za jednu z nejkorumpovanějších oblastí). Vysoké korupční klima v České republice rovněž nepřispívá k ochotě lidí zapojit se do protikorupčního úsilí, naopak, v lidech spíše převládá

⁴⁷ Viz kapitolu II./5. (Odhalování a vyšetřování korupce).

⁴⁸ GfK - Korupční klima, výsledky výzkumu GfK, říjen 2009, nepublikováno.

⁴⁹ http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100413_korupce_tu_by_la_a_bude.pdf.

pocit beznaděje a apatie. Až 44 % lidí se domnívá, že s korupcí nemá smysl bojovat, že v ČR byla a bude. I přesto, že lidí, kteří věří ve smysluplnost boje, je většina (53 %), jde o většinu velmi těsnou a současná míra rezignace je nejvyšší za celou dobu výzkumů. Mírný posun (výše uvedená data jsou z roku 2009) lze vidět v novějším výzkumu agentury Ipsos z roku 2011⁵⁰, kde 70 % dotazovaných uvedlo, že boj s korupcí má smysl, je tedy možné, že rezignace lidí není nevratná.

Závěr:

Výzkumy jednoznačně potvrzují rozpor mezi obecným znepokojením nad vysokou mírou korupce a vlastním odhodláním věci měnit. Potvrzuje se, že přes všechny individuální a skupinové iniciativy je to stát a jeho politická reprezentace, kdo musí iniciovat skutečná opatření proti korupci a musí o jejich potřebě a účelnosti přesvědčit občany.

3.9. Podnikatelský sektor

Roli podnikatelského sektoru v boji s korupcí je obecně věnována jen malá pozornost. Pozornost se obvykle soustředí na korupci ve veřejném sektoru. Přitom ve velké většině korupčních případů se podnikatelský sektor na korupci podílí, buď v roli toho, kdo úplatky nabízí, nebo toho, kdo na žádost o úplatek pozitivně reaguje.

O tom, že jádrem korupce je setkání veřejného sektoru se soukromým sektorem, zejména ve veřejných zakázkách, svědčí reprezentativní výzkum zadaný a připravený Asociací malých a středních podniků a živnostníků ČR v roce 2010. V tomto průzkumu mezi podnikateli odpovědělo na otázku „Domníváte se, že je možné získat veřejnou zakázku v ČR bez provize nebo úplatku?“ 29,4 % respondentů „rozhodně NE“ a 29,9 % respondentů „spíše NE“, zatímco „rozhodně ANO“ odpovědělo 7,1 % respondentů a „spíše ANO“ 23,3 % respondentů. Výsledek kontrastuje s odpověďmi na otázku, zda je možné zakázku bez provize či úplatku získat v soukromém sektoru. „Na rozdíl od situace ve veřejné sféře valná většina respondentů (74,5 %) vyjádřila přesvědčení, že v soukromém sektoru lze získat zakázku bez provize nebo úplatku. Výsledek vypovídá o tom, že v soukromém sektoru není taková míra korupce při zadávání zakázek a že konkurence neumožňuje manažerům soukromých firem tak vysoký stupeň korupčního jednání jako ve veřejné sféře. Získání zakázky v soukromém sektoru je tak pro podnikatele snazší než ve veřejném“, hodnotí situaci zpracovatelé výzkumu⁵¹.

Obdobně v otázce výzkumu Globální barometr korupce z roku 2012⁵², která se dotazovala podnikatelů, zda za poslední rok přišla jejich společnost o zakázku kvůli pravděpodobnému úplatku ze strany konkurence, odpovědělo kladně 37 % respondentů. Průměrný výsledek 30 zkoumaných zemí je 27 %. Výsledku České republiky se nejvíce blíží výsledky Ruska (39 %) a Indie (36 %). O korupci jako důvodu ztráty zakázky jsou nejvíce přesvědčeni podnikatelé v Malajsii (50 %), Mexiku (47 %) a Indonésii (47 %). Nejlépe dopadlo Japonsko, kde jsou o ztrátě zakázky z důvodu korupce přesvědčena pouhá 2 % podnikatelů.

Na otázku, co je příčinou korupce, se čeští podnikatelé a manažeři domnívají, že hlavním důvodem vysoké korupce je, že „korupce je široce akceptovaným společenským jevem“ (35 %). Podobný počet respondentů se domnívá, že příčinou je „neetické chování, které

⁵⁰ http://www.ipsos.cz/sites/default/files/TZ_Exkluzivni%20vyzkum%20Ipsos%20Tambor%20pro%20Zlatou%20korunu_20110613.pdf.

⁵¹ http://www.ams.cz/uploads/soubory/pruzkum4_web_final.pdf.

⁵² Global Corruption Barometer 2012, dosud nepublikovaný výzkum zpracováváný Transparency International.

je široce rozšířeno mezi úředníky“ (33 %), zatímco názor, že „případy korupce jsou málo stíhány“, zastává pouze 23 % respondentů.

Pouze 8 % respondentů se domnívá, že „podnikatelský sektor bere korupci málo vážně“. Podobně odpovídají na otázku respondenti v Nigérii a Brazílii (shodně 5 %), v Egyptě (8 %) a Maďarsku (7 %). Nedostatečnou citlivost podnikatelské sféry vůči korupci naopak považují za velký problém Japonci (28 %), Němci (28 %) a Poláci (31 %), tedy země, ve kterých je korupce rozšířena výrazně méně. Podnikatelský sektor v těchto zemích v daleko větší míře hledá problém u sebe a usiluje o nastavení protikorupčních nástrojů ve svém sektoru. Korupci více zasažené země mají tendenci vidět problémy někde jinde a vlastní nedostatečná protikorupční opatření bagatelizovat.

Jak jsou na tom společnosti s protikorupčními opatřeními a do jaké míry zavádějí protikorupční instituty, vypovídá následující tabulka.

Tab. 6: Využívání protikorupčních nástrojů v podnikatelském sektoru

Opatření	ČR	Svět
Etický kodex	46 %	74 %
Protikorupční firemní politika	36 %	51 %
Pravidelná protikorupční školení	16 %	34 %
Prevence korupce je zařazená do risk managementu	29 %	52 %
Opatření na ochranu oznamovatelů	10 %	43 %
Zákaz provizí	36 %	68 %

Zdroj: Global Corruption Barometer

Zajímavé je srovnání České republiky s jinými zeměmi. V ochraně oznamovatelů je Česká republika nejhorší (využívá ji pouze 10 % firem), těsně sledována Maďarskem (11 %), dále Ruskem a Polskem (shodně 17 %). V zákazu provizí je na tom Česká republika opět nejhůře (využívá ho pouze 36 % firem), následována Jižní Koreou (37 %) a Egyptem (39 %). U pravidelných protikorupčních školení je Česká republika po Polsku (14 %) a Rusku (13 %) třetí nejhorší (provádí ho 16 % firem). Obdobně je tomu i v případě firemní protikorupční politiky a etického kodexu. Při zařazování korupce do risk managementu je opět Česká republika nejhorší.

Obdobné výsledky přináší výzkum Ernst & Young⁵³, např. v otázkách zavádění protikorupčních opatření v řízení vztahů s obchodními partnery, při přejímání odpovědnosti za jednání obchodních partnerů či při zavádění procesů due diligence při akvizicích.

Tato nepříznivá situace však není ovlivněna pouze korupcí ve veřejném sektoru, tedy žádostmi o úplatek od klíčových činitelů veřejného sektoru. Je také důsledkem ochoty soukromého sektoru řešit obchodní otázky korupcí či korupci podobným jednáním. Důležitým

⁵³ Global Fraud Survey 2012. Využity výsledky průzkumu Ernst & Young o podvodech a korupci se zaměřením na Českou republiku, Praha, 23. 5. 2012, s laskavým svolením Ernst & Young.

aspektem dokreslujícím stav korupce v zemi a společenský potenciál jejího odmítání je v této souvislosti míra ochoty manažerů se ke korumpování uchýlit. Ve výše zmíněném výzkumu Ernst & Young uvedlo 58 % oslovených manažerů v České republice, že v zájmu získání zakázky jsou ospravedlnitelné nadstandardní náklady na reprezentaci (průměr střední a východní Evropy je 28 %, západní Evropy 26 %). Až 28 % respondentů by bylo ochotno kvůli získání zakázky uvažovat o úplatku (průměr střední a východní Evropy je 15 %, západní Evropy 11 %).

Ke změně výše uvedených názorů a postojů jistě nepřispívá ani nízká úroveň vynutitelnosti zákonů a regulačních předpisů v oblasti úplatkářství a korupčních praktik v podnikání. Podle stejného průzkumu společnosti Ernst & Young se v celosvětovém měřítku 27 % respondentů domnívá, že státní orgány jsou ochotny korupci stíhat a jsou úspěšné, pokud jde o schopnost dotáhnout případ k rozsudku. V bližší specifikaci se pak ukazuje, že ve vyspělých tržních ekonomikách má tento názor 29 % respondentů a v rozvíjejících se tržních ekonomikách 14 % respondentů. V České republice je o úspěšné vymahatelnosti práva v oblasti korupce přesvědčeno pouhých 8 % dotázaných. Mírně pozitivní je pouze skutečnost, že se počet takto přesvědčených manažerů zvyšuje (v roce 2011 šlo o pouhých 6 %).

Z hlediska výše uvedených úvah o charakteru korupce v České republice je důležitá i otázka, zda podnikatelům více vadí drobná korupce spojená s byrokratickými překážkami či systémová korupce spojená s veřejnými zakázkami. V již zmiňovaném výzkumu Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR na otázku „co představuje pro podnikání respondentů z vybraných možností větší zátěž“, odpověděla necelá třetina respondentů (31 %), že je obě formy korupce zatěžují stejně, 19 % uvedlo, že je víc zatěžuje velká korupce spojená s přístupem k veřejným zakázkám, a jen 7 % uvádí, že je zatěžují drobné úplatky úředníkům, spojené se získáním povolení, vyjádření apod. Tento výsledek narušuje zažitou představu, že největší překážku v podnikání představují byrokratické obstrukce úplatky vyžadujících drobných úředníků.

Důležitá je i informace o tom, co považují podnikatelé a manažeři za nejlepší protikorupční nástroje. Podle výzkumu Ernst & Young, poněkud překvapivě vzhledem k převládajícímu obecnému povědomí, si 80 % manažerů myslí, že dohled regulačních a vůbec státních orgánů by měl být v budoucnu přísnější, aby se snížilo riziko podvodů a korupce. V západní Evropě má tento názor jen 61 % respondentů⁵⁴.

Velmi překvapivé je také vysoké procento manažerů, kteří by podporovali zavedení právní úpravy, která by přiznávala finanční odměnu oznamovatelům korupce (whistleblowerům). V České republice je rozhodně pro a spíše pro celkem 66 % procent respondentů, zatímco v západní Evropě pouze 38 % respondentů⁵⁵.

Kromě negativních čísel o nízké úrovni rozšířenosti protikorupčních opatření v soukromém sektoru je třeba zmínit i pozitivní iniciativy. Významná byla iniciativa Americké obchodní komory orientovaná na zvýšení transparentnosti veřejných zakázek. Pod organizační záštitou komory došlo k vytvoření reprezentativní Platformy pro transparentní veřejné zakázky⁵⁶, která sdružila představitele podnikatelské sféry, politiky a odborníky na korupci a veřejné zakázky a připravila ucelené podněty pro novelizaci zákona o veřejných zakázkách. V rámci Platformy či v souvislosti s ní vznikla i samoregulační iniciativa „Doporučení pro dodavatele veřejné

⁵⁴ Global Fraud Survey 2012. Využity výsledky průzkumu Ernst & Young o podvodech a korupci se zaměřením na Českou republiku, Praha, 23. 5. 2012, s laskavým svolením Ernst & Young.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ <http://www.transparentnizakazky.cz>.

zakázky⁵⁷. Signatáři Doporučení se zavazují, že budou dobrovolně dodržovat vyšší standardy transparentnosti při podávání nabídek v rámci tendrů o veřejné zakázky. Doporučení je chápáno jako přechodný iniciativní krok, než budou uvedené vyšší standardy zapracovány do zákona o veřejných zakázkách.

Závěr:

Potvrzuje se závěr vyplývající z jiných částí analýzy, že jádrem korupčního problému je rozdělování veřejných prostředků prostřednictvím veřejných zakázek. Zároveň lze konstatovat, že protikorupční uvědomění a aktivity podnikatelského sektoru jsou nízké a osvědčené protikorupční nástroje jsou v soukromém sektoru zaváděny ve velmi malé míře. Lze usuzovat, že zavádění protikorupčních opatření společnostmi působícími na českém trhu je často vyvoláno potřebami mateřských firem či obchodních partnerů naplnit požadavky přísných protikorupčních zákonů platných ve Velké Británii (UK Bribery Act 2010) a USA (Foreign Corrupt Practices Act). Zavádění protikorupčních opatření ve veřejném sektoru proto musí být doprovázeno podporou zavádění protikorupčních opatření v soukromém sektoru. Důležitá je spolupráce a podpora těch institucí podnikatelského sektoru, které různé protikorupční aktivity iniciovaly.

3.10. Závěr kapitoly o vnímání korupce

Empirické sociologické výzkumy poskytují poměrně rozsáhlý materiál mapující vnímání korupce českými respondenty. Všechny výzkumy jednoznačně potvrzují velmi vážné znepokojení drtivé většiny české veřejnosti z rozšíření korupce v zemi. Korupce je považována v České republice za problém číslo jedna. Zároveň respondenti ve své většině očekávají zásadní protikorupční opatření ze strany státu. Vůči dosavadnímu protikorupčnímu úsilí vlád panuje spíše skepse. Vyšší míra akceptace korupce není neměnný rys české společnosti. Společnost velmi citlivě reaguje na náznaky opravdového protikorupčního úsilí ze strany politické reprezentace.

Výzkumy ukazují významný rozdíl mezi tím, za jak závažný jev respondenti korupci považují, a skutečnou mírou podplácení a přijímání úplatků respondenty. Na základě dalších výzkumů je tento rozpor vysvětlitelný tím, že se korupce v České republice soustřeďuje na oblast zneužívání veřejných prostředků (veřejné zakázky, nakládání s veřejným majetkem), nikoli na drobné podplácení při poskytování veřejných služeb. Lze uzavřít, že podle výsledků průzkumů veřejného mínění je problémem České republiky spíše tzv. velká organizovaná korupce zaměřená na zneužívání veřejných prostředků a přecházející do stavu tzv. „state capture“, nikoli drobná administrativní korupce. Výzkumy také ukazují závažné slabiny v protikorupční odolnosti podnikatelského sektoru. Ten přitom, zejména pokud vstupuje do vztahů s veřejnou správou, sám představuje podstatnou část korupčního problému v České republice.

Zároveň je třeba konstatovat, že řada důležitých poznatků chybí. Chybí např. dlouhodobé či opakované výzkumy podle stejné metodologie, které by mohly přesněji popsat vývoj vnímání korupce v České republice. Chybí i specializovaná šetření mapující korupční problém v jednotlivých sektorech společnosti, např. ve zdravotnictví,

⁵⁷ K dohledání tamtéž.

justici či policii. Koordinovaný a masivní kriminologický a sociologický výzkum je nezbytný pro další zpřesňování protikorupční politiky.

4. Kvalitativní analýzy ekonomických souvislostí korupce

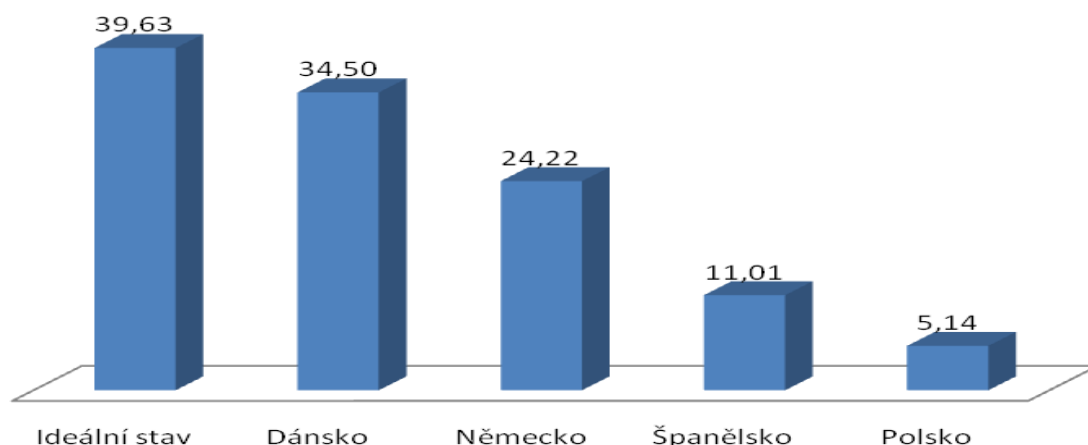
Cena, kterou platíme za korupci, se s vědeckou přesností prakticky kvantifikovat nedá nebo se vyčísľuje nesmírně obtížně, a to kvůli omezenému množství dat a šířce faktorů. Z tohoto důvodu systematický makroekonomický a statistický výzkum chybí. Nicméně existují studie (například sektorové nebo podle úrovní veřejné správy), které pro orientaci můžeme použít a ukázat na nich rozsah ekonomických dopadů korupce.

4.1. Ekonomické náklady korupce

*Studie NERV*⁵⁸

Národní ekonomická rada vlády (NERV) pro ilustraci negativního vlivu korupce na život občanů České republiky použila empirická fakta. Empirická studie studovala kauzální efekt korupce, zachycené indexem CPI měřeným Transparency International, na veřejné rozpočty, konkrétně na celkový veřejný dluh a stav rozpočtového deficitu. Studie se zaměřila na nové členské země Evropské unie a ukázala, že vyšší míra korupce má na deficity a veřejný dluh stejně negativní dopad jako ekonomická regulace. Negativní efekt korupce lze vyjádřit i v množství peněz, o které tímto národní rozpočet přijde. Studie vypočítává, o kolik Česká republika přichází tím, že její situace s korupcí je horší než situace v okolních zemích. Obrázek 2 zachycuje přímý finanční benefit pro státní rozpočet, pokud by úroveň korupce v České republice klesla na úroveň korupce v Polsku, Španělsku, Německu nebo Dánsku, které si v Evropě vedou nejlépe. Vedle toho ještě uvádí ideální situaci, kdy by v České republice neexistovala korupce vůbec. Z výpočtů vidíme, že korupce stojí státní rozpočet 39 mld. korun ročně (počítáno pro rok 2010). Toto jsou ovšem jen přímé ekonomické ztráty. Vedle nich zde ještě budou sekundární vlivy na hospodářský růst a kvalitu života, které se projevují s odstupem času a dlouhodoběji.

Obr. 2: Přímý fiskální benefit ze snížení korupce na úroveň vybraných evropských zemí (v mld. Kč)



Zdroj: Studie NERV

⁵⁸ Kohout, P. (ed.gr): *Boj proti korupci. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády (NERV)*. Praha: Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády (NERV), 2011.

Korupce nezpůsobuje jen přímé ekonomické škody, ale ovlivňuje například i vnímání kvality veřejných služeb nebo sklon k daňovým únikům. Jak ukázali autoři studie NERV, nespokojenost občanů s veřejnými službami způsobuje větší tendenci podvádět na daních, čímž se dále zmenšují veřejné zdroje. Společnosti, které jsou zapojeny do korupce a šedé ekonomiky, tím získávají tržní výhodu a vytlačují z trhu společnosti, které se korupčního jednání nedopouštějí (bez ohledu na to, zda jsou tyto společnosti výkonnější). Mezi nepřímé efekty korupce patří také silně negativní vztah mezi korupcí a vládou zákona, politickou nestabilitou a nižší úrovní zahraničních investic. Tyto efekty se měří složitěji než přímé. Nicméně při odhadovaném celkovém efektu korupce na ekonomický rozvoj v podobě snížení růstu HDP o 0,5 procentuálního bodu za každý snížený bod CPI studie dochází k závěru, že při CPI na úrovni Německa (7,9) by Česká republika mohla mít růst vyšší o 1,6 procentuálního bodu ročně a při CPI na úrovni Dánska (9,2) až o 2,3 procentuálního bodu ročně.

Ekonomické ztráty ve veřejných zakázkách – studie TIC⁵⁹

Transparency International - Česká republika (TIC) zpracovala originální metodiku výzkumu zaměřující se na ekonomické ztráty způsobené neefektivností a korupcí ve veřejných zakázkách (s využitím dat Ministerstva financí, Nejvyššího kontrolního úřadu a řady zadavatelů). Závěry tohoto výzkumu nebyly příliš pozitivní. V roce 2004 se z celkového objemu veřejných zdrojů použilo na obecní úrovni neefektivně 15 mld. Kč, na centrální úrovni 17,4 mld. Kč. Celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti zadávání veřejných zakázek v roce 2004 dosáhl 32,4 mld. Kč. V rámci veřejných zakázek však objem vynakládaných prostředků každým rokem rychle rostl a průměrně šlo o prostředky v rozsahu 17,5 % HDP (cca 640 mld. Kč v roce 2010). Výzkum nebyl zopakován, ale při použití stejného průměrného procentního odhadu neefektivity (zhruba 15 %) bychom mohli v roce 2010 dojít k odhadu ztrát ve výši zhruba 90 miliard Kč.

Ekonomické ztráty ve zdravotnictví – studie TIC⁶⁰

Sektorová analýza TIC z roku 2007 se zaměřila na provedení odhadu ekonomických ztrát v šesti vybraných oblastech zdravotnictví (to znamená nikoli v komplexně celém sektoru zdravotnictví). Na základě provedených analýz lze hodnotu ztrát (resp. neefektivně vynaložených prostředků) ve zdravotnickém systému v roce 2005 odhadovat na nejméně 20,1 mld. Kč. Jedná se o částku, která odpovídá 0,67 % HDP a 9,5 % prostředků vynaložených ve zdravotnictví. Pokud bychom k tomuto číslu přičetli i ztráty v systému nemocenského pojištění, který v současné době funguje odděleně, odhad se zvýší na 27,6 mld. Kč.

Závěr:

Všechny dostupné studie, ať již využívají jakoukoli metodologii, ukazují na ekonomické ztráty pro národní hospodářství v řádech desítek miliard korun ročně. To zahrnuje pouze ztráty přímé, ukazující neefektivitu veřejných výdajů, rozkrádání veřejných rozpočtů. Do ztrát je však nutné započítat i dopad na podvázání podnikatelské aktivity

⁵⁹ Odhad neefektivně vynaložených prostředků ve veřejných zakázkách v roce 2004. Praha: Transparency International – Česká republika, 2007, dostupné z http://www.transparency.cz/doc/vz_odhad_neefektivitu.pdf.

⁶⁰ Pavel. J. a kol. *Odhad ekonomických ztrát ve zdravotnictví*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2007, dostupné z http://www.transparency.cz/doc/tzdrav_studie02052007.pdf.

společností a transakční náklady, vztah k šedé ekonomice a tendenci občanů a společností obcházet daňovou povinnost, včetně dalších psychologických reakcí občanů na míru korupce v zemi, což ovlivňuje jejich ekonomické rozhodování.

Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že boj s korupcí má mimořádně významnou makroekonomickou dimenzi. Omezování korupce je proto jednou z forem prosazování rozpočtové odpovědnosti.

4.2. Státní a obecní společnosti

Zprávy Bezpečnostní informační služby opakovaně poukazují na hospodářská a korupční rizika spojená se správou státního majetku. Opakovaně jsou jako problematická oblast zmiňovány veřejné zakázky. Například výroční zpráva BIS za rok 2010 uvádí: „Docházelo k selhávání některých zástupců státu, kteří se tak účastnili vyvádění majetku ze státních institucí. BIS identifikovala nestandardní a netransparentní jednání jak soutěžitelů, tak zadavatelů ve výběrových řízeních ke státním zakázkám. Mezi časté jevy patřily provázanost veřejného zadavatele a uchazeče o zakázku, snaha o přidělení veřejné zakázky bez výběrového řízení, úprava zadávacích podmínek ve prospěch předem vybraného zájemce, nadhodnocování zakázky, ovlivňování členů hodnotící komise, nebo zadávání zakázek na nepotřebné služby. Ekonomické zájmy státu při různých typech výběrových řízení ohrožovaly také vzájemné dohody uchazečů o ceně a vítězi zakázky“⁶¹.

Jako korupčně mimořádně rizikové je hodnoceno prostředí společností ve vlastnictví či s majetkovou účastí státu a obcí. „Dlouhodobým jevem, který negativně ovlivňuje tyto společnosti, je relativně slabá pozice vlastníka usnadňující nevhodné chování managementu. Vedení některých společností cíleně omezovalo kontrolní a řídicí roli státu. Využívalo k tomu např. zkreslené a neúplné informování dozorčí rady, osobních vazeb mezi managementem a představiteli kontrolních a regulačních orgánů. Nedůsledná role státu jako vlastníka je pak rozhodujícím faktorem, který dává relativně široký prostor pro možné poškozování státem ovládaných společností ve prospěch soukromých subjektů prostřednictvím zmanipulovaných veřejných zakázek, obcházení zákona o veřejných zakázkách, nadhodnocování akvizic, nevýhodného prodeje majetku nebo nákupu nepotřebných marketingových, poradenských a právních služeb. Další rizika představovaly nevýhodně nastavené smlouvy o poskytování služeb nebo majetku jiným soukromým subjektům pro jejich vlastní podnikatelskou činnost“⁶².

Tento kritický pohled na fungování státních a obecních společností a nedostatečnou vlastnickou politiku potvrzuje i analýza sdružení Ekologický právní servis (EPS)⁶³. Z této analýzy vyplývá, že 13 největších obchodních společností ovládaných státem nebo samosprávou mělo dohromady v roce 2010 příjem 299 miliard korun (pro srovnání: nemandatorní výdaje státního rozpočtu tvořily v roce 2010 cca 317 miliard korun). Souhrnný zisk těchto 13 společností byl v roce 2011 asi 40 miliard korun (z toho 34 mld. ČEZ). Tyto společnosti však ve stejném roce získaly od státu cca 35 miliard v dotacích, de facto tedy tyto společnosti vydělaly jen asi 5 miliard korun.

⁶¹ Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010, s. 3, dostupná z: <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html#1>.

⁶² Tamtéž, s. 4.

⁶³ EPS - Potřebují státní a obecní firmy přísnější pravidla? Dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/a6fff2d4939ff74268dd80e1c2102b42/SOE_Informacni_podkladTISK_2.pdf, více informací na: <http://www.eps.cz/resime/tema/tunelovani-statnich-firem>.

Studie EPS dále konstatuje, že zákon o veřejných zakázkách je k sektorovým zadavatelům příliš benevolentní a umožňuje státním společnostem zadávat většinu zakázek z volné ruky a nezveřejňovat o nich prakticky žádné informace. Celkové náklady na externí služby a dodávky zboží u 15 největších společností činily v minulých čtyřech letech 650 miliard korun – podle zákona o veřejných zakázkách přitom společnosti zadaly pouhých 169 miliard Kč. O osudu těch neregistrovaných miliard lze zjistit jen minimum. Zásadní problém z hlediska transparentnosti představuje možnost obchodovat se společnostmi s nejasným vlastnictvím. Co do objemu je riziko ještě vyšší než u státní správy. Zatímco například největším anonymním dodavatelem pro státní správu byl EDH Holding, který v minulých čtyřech letech získal od státu 3,2 miliardy Kč, anonymně vlastněná společnost Appian získala od ČEZu, Českých drah a Dopravního podniku hlavního města Prahy v minulých letech nejméně 17 miliard korun. Zároveň podle zmíněné studie v České republice neexistuje vlastnická politika státu (a potažmo ani krajů a měst). Z 23 doporučení OECD pro správu státem vlastněných podniků⁶⁴ jich Česká republika plní jen pět, a to ještě pouze částečně.

Závěr:

Státní a obecní společnosti představují z hlediska objemu zneužívaných veřejných prostředků pomocí korupčních metod jeden z nejrizikovějších sektorů společnosti. Až na výjimky (nová pravidla pro obsazování funkcí ve vedení státních podniků, rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu) jim v dosavadní protikorupční politice nebyla věnována dostatečná pozornost, veřejná kontrola je omezená a vliv zákulisních hráčů je značný.

4.3. Územní samospráva

Ve výroční zprávě BIS za rok 2011 jsou poprvé razantně zmíněna korupční rizika v činnosti samospráv. „V řadě měst jsou vlivové skupiny schopny zasahovat do rozhodování zastupitelstev a eliminovat vliv funkcionářů samosprávy, kteří jim nevycházejí vstříc. Vyšetřování závažných případů, u nichž existuje podezření, že došlo k trestně právnímu jednání, komplikují politické konsekvence a možná podjatost místních orgánů činných v trestním řízení.⁶⁵ Při transakcích s veřejným majetkem často dochází k napojení zastupitelů na spřízněné společnosti, které směřuje ke střetu zájmů a podezření ze zneužití pravomoci úřední osoby.⁶⁶“

Zpráva konstatuje, že „kritici poměrů musí čelit tlaku podnikatelských lobby. Pro některá statutární města jsou typické nevýhodné prodeje, dotační podvody nebo pronájmy a machinace s majetkem, kdy ze správy, pronájmů a privatizace městské infrastruktury profitovaly či profitují společnosti a osoby s vlivem na dění na magistrátu. Tato praxe

⁶⁴ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises;

<http://www.oecd.org/corporate/corporateaffairs/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

⁶⁵ Uvedené riziko podjatosti do určité míry eliminuje na úrovni státních zastupitelství právní úprava obsažená v § 15 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, podle níž u trestných činů zneužití pravomoci úřední osoby, přijetí úplatku, podplacení a nepřímého úplatkářství, pokud byly spáchány v souvislosti s odhalováním či vyšetřováním trestných činů proti majetku nebo hospodářských trestných činů, působí jako dozorový státní zástupce v přípravném řízení trestním státní zástupce vrchního státního zastupitelství a nikoli místně příslušný státní zástupce.

⁶⁶ Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011, s. 7, dostupná z: <http://bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zpráva-2011.html>.

demonstruje silné působení vlivových struktur zahrnujících podnikatele, investory, současné či bývalé zastupitele a zaměstnance magistrátu.⁶⁷

Zpráva dále upozorňuje na rostoucí míru politické korupce, která zasahuje do výkonu zastupitelské demokracie: „Vlivové, zejm. podnikatelské skupiny, ale i lokální hnutí s politickými ambicemi se snaží „preventivně“ ovlivnit volební procesy kupováním hlasů, účelovými změnami trvalého pobytu občanů-sympatizantů, netransparentní podporou volební kampaně, diskreditací nepohodlných osob apod. Potvrzuje se, že provázanost podnikatelské a komunální sféry je příčinou korupčních jevů při transakcích s veřejným majetkem a že klientelistické a korupční praktiky zasahují jak velká (statutární) města, tak malé obce.“⁶⁸

Závěr:

Problematicke otevřenosti a protikorupčních opatření na úrovni samospráv byla v minulosti věnována značná pozornost (i vzhledem k posilování rozpočtů a přílivu finančních prostředků z evropských fondů). Je důležité prosadit a zavést opatření obsažená ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a jejich dopad monitorovat a vyhodnocovat.

Zároveň je nutné výrazně podpořit aktivity občanského sektoru zaměřené na monitorování korupčních kauz a dalších případů možného zneužívání veřejných prostředků a majetku samosprávami.

4.4. Organizovaný zločin a praní špinavých peněz

Také v této problematice jsou nejrelevantnějším zdrojem zprávy BIS. Například zpráva za rok 2011 upozorňuje na provázanost korupce s prvky organizovaného zločinu s dopadem na bezpečnostní a ekonomické zájmy státu. „Tyto projevy i v roce 2011 spočívaly především v prosazování partikulárních zájmů prostřednictvím nestandardního ovlivňování rozhodování orgánů státní správy, samosprávy a justice. BIS rovněž zaznamenala snahy o nelegitimní ovlivňování legislativního procesu na centrální úrovni. Ačkoliv tyto aktivity často vedly k poškození veřejných rozpočtů a majetku, jejich negativní dopad na zájmy státu významně přesahoval rovinu čistě ekonomickou. Docházelo k narušování legality výkonu státní moci a legitimacy rozhodování státních orgánů. Takové případy přispívaly k podrovnání důvěry občanů ve veřejné instituce, což v konečném důsledku ohrožuje samy demokratické základy právního státu.“⁶⁹

Za těmito aktivitami stojí podle zprávy BIS „především neformální neinstitucionalizované struktury, které nabývaly podob vlivových a klientelistických sítí. V některých případech tyto sítě vytvářely paralelní mocenské struktury, jež ohrožovaly či přímo podbíjaly činnost orgánů státní správy a samosprávy. Ve výjimečných, nicméně závažných případech byly na tyto subjekty napojeny konkrétní právnické osoby. Jednalo se často o podnikatelské subjekty, které byly vzhledem k povaze své činnosti jen velmi obtížně postižitelné – advokátní kanceláře nebo daňové, poradenské a mediální firmy. Jedním z charakteristických znaků představitelů těchto subjektů bylo jejich společenské postavení a konexe. Vazby na představitele české justice nebo politické, ekonomické a společenské elity jejich případnou represí ze strany příslušných orgánů dále ztěžovaly. Hlavní metodou je korupce, aktivace klientelistických vazeb, maření vyšetřování, uplatňování ekonomického vlivu či nátlaku,

⁶⁷ Tamtéž, s. 7-8.

⁶⁸ Tamtéž, s. 7 a 8.

⁶⁹ Tamtéž, s. 5.

mediální manipulace, využívání firem a společností legální ekonomiky či zneužívání struktur politických stran a nevládních organizací.⁷⁰

Jako konkrétní příklad BIS uvádí skutečnost, že zástupci hazardní lobby ovlivňovali legislativní proces, který upravoval a zpříšňoval podmínky pro podnikání v hazardu, a to přes instituce, kde se o podobě nové legislativy rozhodovalo.

Zjištění o přerůstání korupce do organizovaného zločinu korespondují s názory občanů (viz analýzy empirických výzkumů v kapitole III.). Také podle výzkumu Střediska analýz a empirických průzkumů⁷¹ významná většina respondentů (82,6 %) zastává názor, že korupce ve státní správě nabyla takových rozměrů, že přímo ohrožuje demokratický pořádek v České republice.

Závěr:

Zkoumání propojení organizovaného zločinu a korupce v České republice je stále pouze v začátcích. Přesto se ukazuje, že systémová korupce nabývá podoby organizovaného zločinu. Není vhodné hovořit o prorůstání organizovaného zločinu do státní správy, protože takovýto termín evokuje představu, že klasický organizovaný zločin (drogy, obchod s lidmi, nelegální alkohol) ovlivňuje státní správu. K tomu samozřejmě také dochází. Novým trendem ale je, že činnost vedoucí ke zneužívání veřejných prostředků ve vzrůstající míře organizují legální podnikatelské subjekty ve spojení s vedoucími pracovníky veřejného sektoru, přičemž tato činnost může být na hraně zákona nebo už za ní. Jako zásadní se v tomto ohledu jeví mnohem intenzivnější spolupráce klíčových institucí – policie, státního zastupitelství, Finančního analytického útvaru Ministerstva financí a finančních úřadů při zajišťování výnosů a vyšetřování praní špinavých peněz.

4.5. Veřejné zakázky

Na veřejné zakázky bylo v České republice donedávna ročně vynakládáno cca 650 miliard Kč, což představuje 17 % hrubého domácího produktu (HDP). Během posledního roku došlo k určitému poklesu objemu veřejných zakázek na cca 14 % HDP⁷².

Otevřenost veřejných zakázek – studie o.s. Oživení⁷³

Podle analýzy o.s. Oživení jsou zadávací řízení v České republice v porovnání s ostatními zeměmi EU méně otevřená. Česká republika patří do skupiny států, které nejvíce používají omezená a zrychlená zadávací řízení. Používání jiných než otevřených druhů výběrového řízení přitom zvyšuje prostor pro ovlivňování veřejných tendrů. Zadavatelé také minimálně využívají předběžných oznámení o zakázkách, jejichž cílem je dostatečně dlouho dopředu informovat dodavatele o chystané zakázce. Analýza ukázala, že v průběhu let 2007 až 2010 postupně klesal objem veřejných zdrojů alokovaných skrze otevřená řízení (v roce 2008 šlo o 64 %, v roce 2010 již jen o 47 %). Přitom v souvislosti s počtem akceptovaných nabídek v jednotlivých druzích řízení zadavatelé v letech 2006 až 2010 dostali nejvíce nabídek právě

⁷⁰ Tamtéž, s. 5.

⁷¹ SANEP, 2011, dostupné z: <http://www.protext.cz/zprava.php?id=14060>.

⁷² Pavel, J. *Zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR*. www.verejna-politika.cz.

⁷³ Kameník, M. (ed.): *Otevřenost zadávacích řízení v ČR*. Praha: Oživení, o.s., 2011, dostupné z: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/06/Otevrenost_final1.pdf.

v otevřeném řízení. Podle analýzy zadávací praxe ukazuje, že některá kvalifikační i hodnotící kritéria mají značný manipulativní charakter a omezují konkurenci.

Používání jiných než otevřených druhů výběrového řízení výrazně zvyšuje náklady, protože omezuje konkurenci. Zároveň vytváří prostor pro korupční ovlivňování výběrových řízení.

Hodnocení zadavatelů veřejných zakázek – studie zIndex⁷⁴

Způsob oznamování výběrových řízení, průběh, počet účastníků a mnoho dalších kritérií ovlivňuje to, zda bude korupce a neprůhlednosti v této oblasti zamezeno, či naopak zda nedostatečná pravidla korupci poskytnou prostor. Projekt zIndex tato kritéria hodnotí na základě doporučených pravidel pro zadávání veřejných zakázek dle protikorupčních manuálů Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, Ministerstva pro místní rozvoj či Transparency International.

Zveřejněná část výzkumu, zkoumající nákupy ministerstev v letech 2006-2010, poskytuje poměrně nelichotivý pohled. Přes 80 % veřejných zakázek ministerstev v tomto období bylo přiděleno neveřejně nebo bez soutěže. Celkem 67 % nákupů se uskutečnilo mimo Informační systém veřejných zakázek (ISVZ) a 14 % zakázek bylo tzv. „jednohubkami“, tedy zakázkami se stejným počtem uchazečů a vítězů (ve většině případů jedním). Přes Informační systém veřejných zakázek tedy šlo pouhých 33 % nákupů všech ministerstev. Promítneme-li tato čísla do reálných částek, z 340 mld. Kč celkových nákupů představují neveřejné zakázky 228 mld. Kč a „jednohubky“ s jediným soutěžícím 48 mld. Kč, tedy celkem jde o 276 mld. Kč zadáných neprůhlednými cestami (což představuje přibližně pětinu stávajícího státního dluhu)⁷⁵.

Transparentnost veřejných zakázek – studie TI⁷⁶

Pozitivnější obraz podává studie Transparency International (zpracovaná ekonomem Janem Pavlem), která se pokusila formulovat tzv. Index transparentnosti veřejných zakázek. Jeho vývoj v letech 2001 až 2009 ukazuje následující graf (obrázek 3)⁷⁷. Graf vývoje transparentního a netransparentního trhu veřejných zakázek ukazuje radikální zlepšení v letech 2005 a 2006, kdy poprvé index transparentního trhu převýšil index netransparentního trhu.

⁷⁴ Prezentace výsledků projektu viz <http://www.zindex.cz/data/110126-ZINDEX-MEDIA.pdf>.

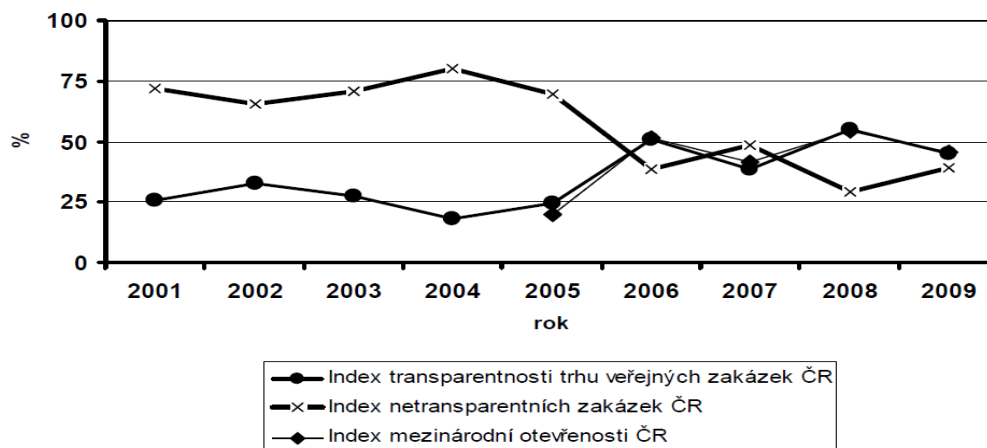
⁷⁵ Tisková zpráva z ledna 2011, viz http://www.zindex.cz/data/2011-01-25-TZ_projektu_zIndex.doc.

⁷⁶ Pavel, J. *Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2006, dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/vz_index_transparentnosti_metodika.pdf.

⁷⁷ Kohout, P. a kol. *Boj proti korupci. Sborník NERV*. Praha: Úřad vlády ČR, 2011, dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/NERV-Boj-proti-korupci--sbornik.pdf>.

Obr. 3: Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice v letech 2001-2009

1. Ukazatele transparentnosti trhu veřejných zakázek v České republice v letech 2001–2009



Zdroj: OECD, ISVZ, vlastní výpočty

Převzato z: Sborník NERV, 2011

Legenda k obr. 3:

Index transparentnosti trhu veřejných zakázek udává, kolik procent prostředků vynaložených v rámci institutu veřejných zakázek v kalendářním roce bylo alokováno prostřednictvím otevřeného řízení.

Index netransparentních zakázek udává, kolik procent prostředků vynaložených v rámci institutu veřejných zakázek v kalendářním roce bylo zadáno v režimu tzv. zakázek malého rozsahu, mimo režim zákona o veřejných zakázkách a v jednacím řízení bez uveřejnění.

Index mezinárodní otevřenosti udává, kolik procent z trhu veřejných zakázek je zadáno ve formě nadlimitních zakázek.

Závěr:

V kapitole II./3. o vnímání korupce bylo ukázáno, že veřejné zakázky představují v očích veřejnosti nejvýznamnější korupční riziko. Výše uvedené studie svědčí o tom, že korupční rizika neovlivňuje jen nastavená legislativa, ale do značné míry také manažerská rozhodnutí jednotlivých veřejných orgánů, profesionalita administrování zakázek a efektivita kontrolních a dozorových institucí.

Příklad projektu zIndex také ukazuje, jak důležité jsou analytické studie o zadávání veřejných zakázek. Po přijetí novely zákona o veřejných zakázkách je třeba se soustředit na manažerskou odpovědnost zadávání veřejných zakázek, na hlídání hospodárnosti a zkvalitnění procesu i kontroly. Vznik Úřadu pro veřejné investování by pak mohl představovat klíčovou část budování potřebné protikorupční infrastruktury a nástroj sběru důležitých dat o veřejných zakázkách a jejich analyzování.

4.6. Závěr kapitoly o kvalitativní analýze ekonomických souvislostí korupce

Ze zpráv Bezpečnostní informační služby i z dalších analytických materiálů vyplývá zvýšené riziko korupce jednak u samospráv, jednak u společností ve vlastnictví či s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků. V těchto entitách se propojují problémy identifikované v jiných částech analýzy, tedy zejména oblast veřejných zakázek a netransparentního vlivu politických stran.

Daleko nejzávažnější jsou zjištění, že korupce získává v České republice ve stále větší míře formu organizovaného zločinu a praní peněz, což představuje zásadní společenský a makroekonomický problém země.

5. Odhalování a vyšetřování korupce

5.1. Analýza dostupných statistik

Statistiky, kterými disponují policie a justice, vypovídají pouze velmi málo o skutečném výskytu korupce, jak mimo jiné uvádí výroční zpráva Nejvyššího státního zastupitelství za rok 2011⁷⁸. Informace, které tyto statistiky poskytují, vypovídají spíše o kvalitě práce orgánů činných v trestním řízení než o čemkoli jiném.

Tab. 7: Počet zjištěných a objasněných trestných činů úplatkářství a vybraných trestných činů úzce souvisejících s korupcí spáchaných v ČR v letech 2002-2011

Rok	§ 158 / § 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele / zneužití pravomoci úřední osoby		§ 159 / § 330 maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti / maření úkolu úřední osoby z nedbalosti		§ 160 / § 331 přijímání úplatku / přijetí úplatku		§ 161 / § 332 podplácení / podplacení		§ 162 / § 333 nepřímé úplatkář- ství		Úplatkář- ství celkem	
	Zjištěno	Objasněno	Zjištěno	Objasněno	Zjištěno	Objasněno	Zjištěno	Objasněno	Zjištěno	Objasněno	Zjištěno	Objasněno
2002	376	269	33	31	48	38	116	109	7	6	171	153
2003	384	335	23	23	49	43	102	103	4	4	155	150
2004	248	205	18	18	126	125	149	147	12	11	287	283
2005	212	170	19	18	39	33	94	92	5	5	138	130

⁷⁸ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2011 (textová část). Brno, 20. 6. 2012, s. 12.

2006	160	124	16	15	43	35	89	87	6	4	138	126
2007	187	112	16	14	40	34	62	58	1	1	103	93
2008	228	132	18	14	46	29	99	88	5	4	150	121
2009	204	137	14	9	38	27	75	68	8	8	121	103
2010	198	141	14	7	53	27	124	96	4	2	181	125
2011	240	139	23	21	85	54	169	139	13	8	267	201

Zdroj: Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2011, Ministerstvo vnitra

Interpretace:

Je možné pouze potvrdit poměrně dramatický pokles nápadu korupčních trestných činů v letech 2005 až 2009, který však rozhodně nelze zdůvodnit poklesem reálného výskytu tohoto jevu ve společnosti, vzhledem k vysoké míře latence korupčních trestných činů a zcela protikladnému vnímání míry korupce v tomto období občany. Důvody je třeba hledat spíše v efektivitě orgánů činných v trestním řízení, popřípadě v ochotě občanů oznamovat korupční trestné činy. Uvedený statistický jev by si zasloužil podrobnější analýzu.

Tab. 8: Trestní postih u trestných činů úplatkářství a u vybraných trestných činů úzce souvisejících s korupcí v České republice v letech 2002-2011

Přehled počtu obžalovaných a odsouzených osob podle vybraných paragrafů trestního zákona

Rok	§ 158 / § 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele / zneužití pravomoci úřední osoby		§ 159 / § 330 maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti maření úkolu úřední osoby z nedbalosti		§ 160 / § 331 přijímání úplatku / přijetí úplatku		§ 161 / § 332 podplácení / podplacení		§ 162 / § 333 nepřímé úplatkářství	
	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno
2002	332	104	12	6	45	26	120	108	3	3
2003	288	110	14	11	30	20	96	53	3	2
2004	221	127	7	5	41	23	103	74	6	0

2005	216	89	7	19	91	24	82	82	2	1
2006	144	75	9	4	40	27	96	45	3	2
2007	151	64	10	0	37	51	65	51	2	1
2008	156	70	2	1	42	33	78	61	6	0
2009	112	64	11	3	31	28	67	51	3	1
2010	130	73	7	3	31	21	82	53	3	1
2011	231	76	10	5	48	22	155	78	9	3

Zdroj: statistické ročenky kriminality, Ministerstvo spravedlnosti

Interpretace:

Justiční tabulky nutně (byť s časovým zpožděním) kopírují do jisté míry údaje ze statistik policejních. Opakuje se tedy pokles všech sledovaných ukazatelů v období 2006 až 2009. Naopak se neprojevuje nějaká jednoznačná tendence např. ke snižování míry odsouzených vůči obžalovaným. Lze z toho usuzovat, že policie a státní zastupitelství nepodléhají vnějším tlakům ve smyslu žalování ve sporných případech, které by pak soudy musely korigovat.

Tab. 9: Případy řešené Útvarem odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování v období 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (do 31. 8.)
Zpracováváno celkem věcí (počet spisů)	120	102	65	61	86	118	87
Z toho napadlých v daném roce (počet spisů)	53	43	34	35	54	62	25
Vlastní poznatky		13	9	13	17	22	7
Celkový počet prověřovaných osob	266	217	131	133	176	256	197
Počet spisů, kde bylo zahájeno trestní stíhání v daném roce	26	15	11	7	16	33	13
Počet obviněných osob v daném roce	48	46	51	18	37	85	53

Celkový počet obviněných osob	110	85	58	62	94	159	114
Počet spisů ukončených návrhem na podání obžaloby	26	21	8	8	11	24	17
Počet osob ukončených návrhem na podání obžaloby	65	39	20	10	17	101	69
Počet zastavených spisů	2	2	0	0	0	1	0
Žalovatelnost (osoby ukončené návrhem na podání obžaloby /osoby ukončené celkem)	92 %	93 %	100 %	100 %	100 %	99 %	100 %
Počet odložených spisů	36	45	31	24	26	31	25
Průměrná délka šetření ve dnech od zahájení úkonů trestního řízení u ukončených věcí	328	251	312	249	222	250	

Zdroj: Útvar odhalování korupce a finanční kriminality

Interpretace:

Základní informací, kterou přináší výše uvedená tabulka, je, že se zvyšuje dynamika odhalování a vyšetřování korupce. Vzhledem k velmi nízkému počtu případů, které byly zahájeny vlastní operativní činností policie, lze zvyšující se počet případů přičíst na vrub změněné společenské atmosféře, zvýšené citlivosti občanů na korupční jednání a jejich vyšší ochotě korupční jednání oznamovat.

Jako pozitivní je třeba uvést také zkracující se dobu vyšetřování ve srovnání s rokem 2006, což svědčí o efektivnější práci policie.

Mezi trestnými činy úplatkářství tradičně hraje významnou úlohu tento typ kriminality u příslušníků Policie ČR. Zároveň Inspekce Policie ČR (od 1. 1. 2012 Generální inspekce bezpečnostních sborů) odvádí dobrou práci při odhalování a vyšetřování korupce u policistů. Podle výroční zprávy Inspekce Policie ČR vypadaly v letech 2005 až 2009 počty trestných

činů úplatkářství (§ 160-162 trestního zákona) následovně: 10 trestných činů v roce 2005, 7 v roce 2006, 12 v roce 2007, 13 v roce 2008 a 20 v roce 2009⁷⁹.

Od roku 2009 probíhají zkoušky spolehlivosti. V roce 2009 jich bylo provedeno 14 (byly zahájeny až v měsíci září, z důvodu zajištění potřebného výcviku pracovníků oddělení a vybavení pracoviště technickými prostředky k řádnému dokumentování jejich průběhu), v roce 2010 už bylo těchto zkoušek provedeno 62.

O efektivitě odhalování a vyšetřování korupčních trestných činů více vypovídá analýza zpracovaná v rámci Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, která detailně analyzovala 237 trestních řízení korupčního charakteru, mj. z pohledu složitosti zkoumaných korupčních kauz a z hlediska zdroje informací o trestném činu korupčního charakteru⁸⁰.

Složitost šetření byla označena jako skutkově velmi složitá u 26 věcí, jako skutkově složitá u 73 věcí, jako skutkově jednoduchá u 130 věcí. Z uvedeného vyplývá, že ve vyšetřování nedominují jednoduché věci, jak je často všeobecně předpokládáno. Na tomto místě je však nutné podotknout, že analýza neobsahuje vymezení obsahu pojmů „skutkově složitá“, či „skutkově jednoduchá“ věc. Podřazení konkrétního případu pod některou z těchto kategorií tak bylo ponecháno na subjektivní úvaze jeho zpracovatele. Zároveň platí, že skutkovou složitost případu nelze směřovat s významem a závažností korupčního jednání. V řadě skutkově velmi složitých případů páchaných širokými či dokonce organizovanými skupinami pachatelů bývá zejména úplatkářství činností v podstatě podpůrnou, páchanou k umožnění, usnadnění či utajení primární trestné činnosti. V takových případech tedy, přestože se může jednat o skutkově velmi složitě věci, samotné korupční jednání může spadat do kategorie drobné, administrativní korupce.

Pokud jde o formu získání informací k zahájení trestního řízení, je u zmíněných 237 věcí jejich rozdělení následující: trestní oznámení od fyzických osob – 83, trestní oznámení od právnických osob – 16, poznatek z jiného trestního spisu – 18, poznatek ze soudního jednání – 2, vlastní poznatek získaný operativně pátrací činností – 61, jiné zdroje (útvary Policie ČR, vojenská policie, média aj.) – 57. Užitečné by bylo dále rozlišovat, zda trestní oznámení právnické osoby přišlo od veřejné instituce nebo soukromého subjektu, abychom mohli posoudit efektivitu kontrolních opatření veřejných institucí. Je možné konstatovat, že nadále převažují vnější zdroje, zejména trestní oznámení a různá podání. Vlastní poznatky a poznatky z jiných trestních spisů dle průzkumu představují jen 33,3 %. Trend v posledních dvou letech z hlediska počtu vyhledaných poznatků vlastní operativně pátrací činností má stoupající charakter, nicméně je žádoucí dosáhnout ještě většího podílu poznatků z vlastních zdrojů, neboť právě touto cestou se často odhaluje korupční trestná činnost latentního charakteru, kde žádná ze stran nemá zájem na jejím prozrazení.

Závěr:

Výsledky analýz potvrzují zkušenosti z praxe, že nejefektivněji se daří vyšetřit (dokázat) ty korupční případy, o nichž se orgány činné v trestním řízení dozvědí dostatečně včas, tj. buď v průběhu, nebo v době příprav této korupční trestné činnosti. Včasné získání

⁷⁹ Zprávy o činnosti Inspekce MV / Inspekce Policie ČR a trestné činnosti policistů Policie České republiky, dostupné z <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=7768&doctype=ART&lang=c>. Zpráva za rok 2010 toto číslo neuvádí.

⁸⁰ Analýza efektivit Policie ČR při provádění úkonů trestního řízení v oblasti trestných činů korupce. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/analiza-efektivnosti-korupce-pdf.aspx.

informací o korupční trestné činnosti je proto prvotní podmínkou jejího následného efektivního vyšetření.

Z uvedeného vyplývá, že jedním z klíčových úkolů protikorupční strategie je zajištění včasné informovanosti orgánů činných v trestním řízení o trestném činu korupčního charakteru za účelem podpory vyhledávacích aktivit policie. To je možné jak posilováním vlastní operativně pátrací činnosti policie, tak zákonnou a institucionální podporou whistleblowerů a dalších oznamovatelů korupce.

5.2. Využívání speciálních nástrojů trestního řádu

Další důležitou otázkou je, do jaké míry policie využívá oprávnění daná jí trestním řádem. Podle již zmiňované analýzy efektivity Policie ČR⁸¹ byla v období 1. 1. 2010 – 31. 3. 2011 situace následující:

- **Odposlechy a záznamy telekomunikačního provozu** dle ustanovení § 88 tr. řádu: Z celkových 237 věcí byl návrh podán ve 48 věcech (20,3 %), návrh následně schválen ve 45 věcech, přičemž v 24 z nich (53,3 %) byl následně získaný záznam využit jako důkaz k usvědčení pachatele. Ze 150 specifických kauz, které policie začala řešit před dokončením trestné činnosti, byl návrh podán ve 37 věcech (24,7 %), schváleno bylo 35 věcí, jako důkaz k usvědčení pachatele byl záznam využit u 22 věcí (62,9 %).
- **Údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu** dle ustanovení § 88a tr. řádu: Vyžádáno a schváleno ve 37 věcech (15,6 %), poskytnuté údaje byly využitelné jako důkaz v 18 věcech (48,6 %). Ze 150 specifických kauz, které policie začala řešit před dokončením trestné činnosti, byl návrh podán ve 27 věcech (18,0 %), schváleno bylo 27 věcí, jako důkaz k usvědčení pachatele byly údaje využity u 16 věcí (59,3 %).
- **Předstíraný převod** dle ustanovení § 158c tr. řádu: Vyžádán a schválen ve 12 věcech (5,1 %), v 11 věcech (91,7 %) přispěl tento úkon k usvědčení pachatele. Všech těchto 12 věcí spadá logicky do 150 specifických kauz, které policie začala řešit před dokončením trestné činnosti.
- **Sledování osob a věcí** dle ustanovení § 158d tr. řádu: Vyžádáno u 49 věcí (20,7 %), schváleno u 48 věcí; k usvědčení pachatele přispěl tento úkon ve 30 věcech (62,5 %).
- **Použití agenta** dle ustanovení § 158e tr. řádu: Navrženo u 5 věcí (2,1 %), použití agenta bylo následně schváleno ve 4 věcech, přičemž k usvědčení pachatelů přispěl tento úkon v 1 kauze (25,0 %).
- **Utajení totožnosti svědka** dle ustanovení § 55 odst. 2 tr. řádu: Využito ve 3 kauzách, v nichž bylo zahájeno trestní stíhání konkrétních osob.

Výše uvedené instituty trestního řádu nalézají své uplatnění zejména u věcí, v nichž korupční jednání probíhá nebo se teprve připravuje poskytnutí úplatku nebo jiné neoprávněné výhody. Jejich nasazení je proto významně ovlivněno včasností nápadu těchto věcí u orgánů činných v trestním řízení. Drtivá úspěšnost institutu předstíraného převodu musí vést k úvahám na téma většího využití tohoto institutu při šetření korupčních kauz.

⁸¹ Tamtéž.

Výše uvedené závěry je vhodné doplnit stanoviskem Vrchního státního zastupitelství: „Pro VSZ Praha je problémem aktivita policejních složek, kdy u většiny „velkých“ případů podezření z korupce jedná policie až následně, na podkladě vnějších podnětů v době, kdy úspěšný výsledek nelze reálně očekávat. Významnou roli v této oblasti kriminality mají skryté formy vyšetřování, včetně používání operativně pátracích prostředků. Rovněž zde je třeba vést další diskusi o účinnosti legislativní úpravy, když i stávající prostředky nejsou využívány dostatečně. Z praxe lze konstatovat, že tyto prostředky (např. použití agenta podle § 158e tr. řádu) jsou v podstatě výhradně využívány v banálních úplatkářských případech u soukromých subjektů, resp. subjektů místní samosprávy, a naopak vůbec nejsou využívány v případech zásadního celospolečenského významu.“⁸²

Závěr:

Speciální nástroje trestního řádu (tedy zejména odposlech a záznam telekomunikačního provozu dle § 88 tr. řádu; předstíraný převod dle § 158c tr. řádu; sledování osob a věcí dle § 158d tr. řádu; použití agenta dle § 158e tr. řádu) představují efektivní nástroje odhalování a zejména vyšetřování korupce a velmi často představují podmínku úspěšného dotažení případu k soudnímu rozhodnutí. Přesto tyto nástroje nejsou využívány v dostatečné míře. Limity jejich využívání jsou dány jednak dostupností kvalitní techniky (její nedostatek, respektive nedostatečná kvalita jsou dlouhodobě předmětem kritiky ze strany policistů ve výkonu), jednak samozřejmě úrovní odborné přípravy policistů a celkové organizace policejní práce.

Materiálně technickému zabezpečení i odborné přípravě policistů na efektivní využívání operativní techniky je nutné věnovat dostatečnou pozornost. V případě velké korupce je pak dostatečné materiální zázemí především celorepublikových útvarů zcela zásadní.

5.3. Závěry analýz soudních rozhodnutí

Na základě zadání Úřadu vlády České republiky podrobila Transparency International - Česká republika přezkumu 233 pravomocných rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 (dále též jako „analýza rozsudků 2007-2009“)⁸³, tedy rozhodnutí, která nabyla právní moci před účinností zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a 247 pravomocných rozhodnutí vydaných v období od 1. ledna 2010 do 30. dubna 2012 (dále též jako „analýza rozsudků 2010-2012“)⁸⁴. Předmětem analýz bylo kromě zhodnocení souladu vydaných rozhodnutí⁸⁵ s obecně uznávanou teoretickou doktrínou také vyhodnocení způsobu páchání úplatkářské trestné činnosti a zjištění obecné charakteristiky pachatelů.

⁸² Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2011 (textová část). Brno, 20. 6. 2012, s. 13.

⁸³ *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 ve věcech úplatkářských trestných činů*. Praha: Transparency International – Česká republika, o.p.s., 2012.

⁸⁴ *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů*. Praha: Transparency International – Česká republika, o.p.s., 2012.

⁸⁵ Rozhodnutí byla získána prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na základě něhož byly vyžádány kopie všech pravomocných rozhodnutí ve věcech trestných činů úplatkářství, která nabyla právní moci v analyzovaném období. Analyzovaný vzorek se tak sestává ze všech rozhodnutí, které soudy poskytly. Při porovnávání údajů s údaji obsaženými ve statistické ročence kriminality je přitom zřejmé, že se nejedná o veškerá rozhodnutí vydaná v analyzovaném období. Důvody této disproporce nedokázaly vysvětlit ani dotazované soudy, ani Ministerstvo spravedlnosti coby zpracovatel předmětné statistiky. Nicméně se jedná o převážnou většinu vydaných rozhodnutí, tedy dostatečný počet rozhodnutí jakožto reprezentativní „analyzovaný vzorek“. Níže uvedené závěry vycházejí z příslušných meritorních rozhodnutí, nikoliv z kompletních spisových materiálů, nicméně tato skutečnost by neměla mít vliv na podstatu zjištěných závěrů, neboť z rozhodnutí by měly být zřejmé všechny okolnosti, které vedly soud k danému rozhodnutí (§ 125 trestního řádu).

Na základě výsledků obou analýz je možné konstatovat, že naprostou většinu posuzovaných případů lze řadit do kategorie tzv. „malé korupce“, tedy mezi případy s nižší úrovní společenské škodlivosti, resp. s menší závažností. Případy „velké korupce“ se v analyzovaném vzorku vyskytovaly nepoměrně méně; pokud však v těchto případech došlo k podání obžaloby, došlo v řadě případů ke zproštění obžaloby nebo k uložení trestu v dolní polovině trestní sazby⁸⁶. Zcela chybí případy sofistikované korupce páchané organizovanými zločineckými skupinami. Zajímavou skutečností je také to, že v analyzovaném období let 2010 až 2012 naprosto chybí případy přijímání úplatků příslušníky Policie ČR v souvislosti s prováděním dopravních kontrol, ačkoliv v období let 2007 až 2009 nebyly výjimkou⁸⁷.

Naprostá většina analyzovaných případů spočívala v úplatkářství v souvislosti s výkonem pravomocí úřední osoby. Naopak pouze výjimečně je možné se setkat s postihem úplatkářství v soukromém sektoru. Za analyzované období byl tento druh korupce zaznamenán pouze v jedenácti případech.

Tomu odpovídá i struktura zjištěných pachatelů, kdy v případě trestného činu přijímání, resp. přijetí úplatku tvoří zdaleka nejpočetnější skupinu příslušníci bezpečnostních sborů, zejména Policie ČR. V případě podplácení, resp. podplacení jsou v nejvyšším počtu zastoupeni řidiči motorových vozidel, kteří nabízeli úplatek v souvislosti se spácháním dopravního přestupku. Tohoto druhu trestné činnosti se dopouštějí v zásadě osoby dosud netrestané. Pokud je pachatelem osoba s kriminální minulostí, dopouští se zpravidla aktivní formy úplatkářství, a to převážně v souběhu s jinou trestnou činností.

Z hlediska charakteristiky zjištěné úplatkářské trestné činnosti je nutné uvést, že případy, kdy je mezi obviněnými člen Parlamentu ČR nebo jiná osoba s významným společenským či ekonomickým postavením, jsou velmi výjimečné. V analyzovaném období let 2007 až 2009 se takový případ dokonce nevyskytl ani jednou.

Z hlediska generálně preventivní funkce trestního práva není pozitivním zjištěním, že rozhodovací praxe soudů není zcela jednotná, neboť v některých případech (bohužel i v těch závažnějších) dochází k odchýlkám od jinak všeobecně přijímané judikatury a doktríny, a že v závažnějších případech dochází ke zproštění i z důvodů chyb⁸⁸ na straně orgánů činných v trestním řízení.

⁸⁶ Analýza rozsudků 2010-2012 (s. 171) dokonce uvádí, že „pokud se přesto podařilo takové případy odhalit, byli jejich pachatelé nezfídka zproštěni, nebo jim byly uloženy nepřiměřeně nízké tresty“.

⁸⁷ Tato skutečnost může souviset s aplikací zkoušek spolehlivosti, které byly zavedeny zákonem o Policii České republiky; vyhodnocení zkoušek spolehlivosti je nicméně jedním z dílčích úkolů této strategie (viz úkol 4.3.1.).

⁸⁸ První skupinou důvodů zproštění představují závažná pochybení spočívající v nedodržení podmínek pro provedení odposlechlů a záznamů ze sledování dle příslušných ustanovení trestního řádu. Tato pochybení, k nimž došlo v průběhu přípravného řízení, byla charakteristická pro prvně sledované období, tj. 2007–2009. V období 2010–2012 již nebylo zaznamenáno tak velké množství těchto pochybení, nicméně stále je zejména v rozhodovací praxi okresních soudů patrná určitá nedůslednost při vyhodnocování dodržení ústavních limitů. Druhou skupinu tvoří pochybení týkající se aplikace hmotněprávních pojmů, kdy se sice jedná o pochybení, jež se vyskytla v mnohem menším množství než posledně jmenovaná pochybení procesní, nicméně se jedná o případy závažnější korupce a nadto většina těchto rozhodnutí, podle zpracovatele analýzy, působí dojmem, že se příslušný soud snad až cíleně snaží odchýlit od ustálené teorie i judikatury, a to téměř vždy ve prospěch pachatele. V těchto případech stojí obzvláště za pozornost, že ze strany státního zástupce není vždy podán opravný prostředek, ačkoliv jde o rozhodnutí, které je v rozporu s hmotněprávní úpravou stanovenou v trestním zákoníku. V rámci odvolacího řízení pak k nápravě excesů nalézacích soudů dochází až po vícenásobném zrušení prvostupňového rozhodnutí, přičemž změna nalézacího senátu není ojedinělou záležitostí. Z hlediska generálně preventivní funkce trestního má tento postup negativní dopad, neboť se jedná o zdlouhavé řešení závažných pochybení, která se jinak v běžné rozhodovací praxi nevyskytují.

Výsledky analýz nepotvrdily nadužívání procesních nástrojů zasahujících do základních práv a svobod. Při odhalování a objasňování úplatkářství se jako nejvýznamnější důkazní prostředky jeví záznamy a protokoly ze sledování osob a věcí, které byly v analyzovaném vzorku zaznamenány celkem ve 36 případech. Významnou úlohu mají při prokazování úplatkářství také odposlechy a záznamy telekomunikačního provozu, které byly užity celkem v 38 případech. Jedná se přitom o instituty, které se zároveň vyznačují vysokou mírou úspěšnosti při usvědčení pachatele. V analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí vedlo užití záznamu ze sledování osob a věcí k odsouzení celkem v 80 % případů. Byly-li mezi důkazními prostředky zařazeny odposlechy, vedlo to k odsouzení pachatele v 81 % případů. K uvedeným údajům je však nezbytné doplnit, že zprošťujících rozhodnutí se v analyzovaném vzorku vyskytuje mnohem méně než odsuzujících.

Některé instituty procesního práva, které mohou být v některých případech obzvláště efektivní pro odhalování velké korupce, však na druhou stranu užívány téměř nejsou. Příkladem může být použití policejního agenta, které nebylo zaznamenáno ani v jediném případě, či předstíraný převod, který byl i přes svou 100% úspěšnost proveden pouze ve čtyřech případech. Tuto skutečnost přitom nelze přikládat nepřekonatelným procesním podmínkám pro nasazení těchto institutů.

V případech velké korupce se dále jeví jako naprosto zásadní, aby orgány činné v trestním řízení při aplikaci procesních nástrojů pečlivě dodržovaly všechny zákonné podmínky. Pro pachatele velké korupce je charakteristické využívání všech dostupných opravných prostředků. I to nejmenší pochybení v zákonnosti při opatřování důkazů v průběhu přípravného řízení tak v těchto věcech nezřídka vede až k úplnému zproštění pachatelů často i velmi závažné trestné činnosti. Výsledky analýz zároveň ukazují, že otázku splnění všech zákonných a ústavních podmínek zkoumají zejména vyšší soudní instance velmi podrobně. Bylo by vhodné, pokud by obdobnou pozornost věnovaly otázce dodržování ústavních limitů i okresní soudy, neboť ne vždy tomu tak bývá. V této souvislosti je třeba zvážit změnu věcné příslušnosti tak, aby k projednání trestných činů korupční povahy, u nichž lze předpokládat rozsáhlost a složitost důkazních prostředků, projednávaly v prvním stupni krajské soudy [zvažovanými kritérii by mohlo být například vymezení trestné činnosti prostřednictvím osob, s nimiž je spojena (např. úřední osoby), oblastí, do nichž korupce zasahuje (např. veřejné zakázky), její formy (organizovanost) apod.]. Typickým případem, ve kterém by měla být zvážena změna věcné příslušnosti, jsou trestné činy páchané v souvislosti s veřejnými zakázkami, které, přestože jsou postiženy mírnějšími sazbami než obecné úplatkářské trestné činy, jsou doprovázeny rozsáhlou spisovou materií.

Z hlediska ukládání sankcí je možné konstatovat, že soudy nevyužívají všech prostředků poskytnutých trestněprávními předpisy, přestože lze vysledovat v období let 2010 až 2012 trend větší diverzifikace ukládaných sankcí (významné zlepšení). Podle zpracovatele obou analýz však nadále platí, že naprostá většina uložených sankcí je vzhledem k závažnosti případu objektivně mírné, spíše výchovné povahy⁸⁹, tresty odnětí svobody jsou zpravidla podmíněné. Pokud je uložen trest nepodmíněný, jedná se především o případy vícečinných souběhů s jinou formou trestné činnosti. Soudy často nedodržují zásady pro ukládání trestů stanovené v trestním zákoníku, resp. trestním zákoně⁹⁰. Jen v naprostém minimu případů jsou

⁸⁹ Toto tvrzení vychází z porovnání této sankce ve vztahu k povaze a závažnosti případu a osobě a poměrům pachatele v konkrétní věci, nikoli výhradně z výše uložené sankce. Blíže viz analýza rozsudků 2010-2012, s. 172.

⁹⁰ Zásadním problémem, na nějž analýza rozsudků 2010-2012 (s. 172) poukázala, je, že praxe obecných soudů vykazuje značné rezervy při individualizaci trestních sankcí, neboť tyto jsou ukládány, aniž by důkladně vystihovaly povahu a závažnost trestného činu a poměry pachatele, včetně možností jeho nápravy a jeho chování po činu. Jinými slovy, až na výjimky, se závažnější případy korupce nepromítnou do uložené sankce.

v rozhodnutí zohledňovány otázky generální prevence, a pokud k tomu přece jen dojde, není výjimkou, že jsou taková rozhodnutí jako nepřiměřeně přísná nadřazeným soudem rušena. Z hlediska osobnosti pachatele soudy zohledňují v naprosté většině případů pouze otázku bezúhonnosti, nikoliv jeho společenské postavení či funkci. Stejně tak není při ukládání sankcí brán ohled na všechny okolnosti způsobu spáchání trestného činu a jednání pachatele po činu.

Závěr:

Výsledky analýz rozhodovací praxe obecných soudů svědčí o tom, že policejní a justiční statistiky neposkytují a ani nemohou poskytovat úplný obraz pro posouzení efektivity orgánů činných v trestním řízení při odhalování a objasňování úplatkářské trestné činnosti, potažmo korupce.

Při bližším pohledu na jednotlivá analyzovaná rozhodnutí je zřejmé, že se v naprosté většině jedná o případy malé korupce, tedy případy menší závažnosti. Případy velké korupce se vyskytují nepoměrně méně, na druhou stranu takové případy kladou podstatně vyšší nároky na orgány činné v trestním řízení, zejména pokud jde o aplikaci některých procesních nástrojů. Výsledky analýz prokázaly, že soudy poměrně přísně dohlíží na dodržování zákonných a ústavních podmínek aplikace těch procesních nástrojů, kterými je zasahováno do některých Ústavou ČR zaručených lidských práv. Zároveň platí, že právě tyto nástroje jsou při odhalování korupční trestné činnosti nejúčinnější.

Pro úspěšné odhalování a objasňování závažnější korupční kriminality se tak jeví jako zcela zásadní posilování odbornosti zejména celorepublikových útvarů Policie ČR, stejně jako zajištění dostatečného a kvalitního materiálního zázemí pro jejich práci. Těmto útvarům by pak měl odpovídat také příslušný specializovaný orgán v rámci soustavy státního zastupitelství. Tuto skutečnost potvrzuje mimo jiné také to, že v řadě zaznamenaných skutkově složitých případů bylo důvodem ke zproštění obviněného nedodržení zákonnosti při aplikaci některých procesních institutů. Zřízení specializovaného orgánu v rámci soustavy státního zastupitelství představuje nezbytný předpoklad pro důsledné potírání závažné, sofistikovaně páchané korupční a hospodářské trestné činnosti. U určitého segmentu korupční trestné činnosti se rovněž jeví jako vhodná soudní specializace, nikoli však ve smyslu zřízení specializovaného soudu, nýbrž ve smyslu změny věcné příslušnosti ve prospěch krajských soudů a jejich specializovaných senátů.

5.4. Závěr kapitoly o odhalování a vyšetřování korupce

Policejní a justiční statistiky nevypovídají o míře a trendech korupce, vzhledem k pokračující velmi vysoké míře latentnosti tohoto jevu. Potvrzují však zvýšenou aktivitu policie při odhalování a vyšetřování korupčních trestných činů i její vyšší efektivitu. Posoudit, zda také roste míra úspěšnosti vyšetřování, se zvláštním zaměřením na klíčové kauzy, není možné bez provedení podrobnější analýzy.

I když ve druhém sledovaném období (2010–2012) došlo ke zlepšení, stále platí, že naprostá většina uložených sankcí je i v závažnějších případech mírné povahy s tím, že jsou ukládány při spodní hranici trestní sazby. Jen výjimečně dojde k uložení peněžitého trestu v takové výši, jež by byla důrazným postihem majetkové sféry pachatele, u něhož lze předpokládat vysoký zisk z posuzované trestné činnosti.

Z hlediska odhalování, vyšetřování a stíhání korupčních trestných činů se jako klíčové jeví včasné oznámení plánovaného či realizovaného korupčního jednání. Z tohoto hlediska se jako zásadní jeví podpora operativně pátrací činnosti policie, spolupráce s dalšími státními agenturami (Finanční analytický útvar, Bezpečnostní informační služba) a institucionální podpora oznamovatelů.

Pro úspěšné vyřešení korupčních trestných činů je podstatné plné využívání nástrojů, které policii dává trestní řád. Z provedených analýz je zřejmé, že některé nástroje, například odposlech, rozhodně nejsou policií nadužívány; pro efektivní boj s korupcí by naopak k jejich využívání mělo docházet častěji⁹¹. Rozhodující roli zde hraje kvalitní technické vybavení i vysoká odborná připravenost orgánů činných v trestním řízení.

S ohledem na vysokou latenci korupční trestné činnosti je nezbytné zabývat se dalšími protikorupčními nástroji, které výrazně omezují legalizaci výnosů z trestné činnosti, a provést analýzu možností odčerpávání majetku pocházejícího z nelegitimních zdrojů mimotrestními prostředky. Účelem analýzy by mělo být vymezení právních institutů, které by bylo možné zavést do českého právního řádu a které by výrazně zefektivnily odčerpávání výnosů z trestné činnosti. Proto je jako jedno z opatření na období let 2013 a 2014 navrhováno zpracování a předložení rozboru problematiky a návrhu koncepce vytvoření nového mechanismu v oblasti občanského práva pro odčerpávání majetku, který pochází nebo je vysoce pravděpodobné, že by mohl pocházet z trestné činnosti.

⁹¹ Analýza rozsudků 2010-2012, s. 170.

III. Strategické směry

1. Výstupy a závěry z analytické části

Z předchozí analytické části (kapitoly II./2. až II./5.) lze vyvodit čtyři základní závěry o stavu korupce v České republice.

- a) Korupce, ve svém nejširším pojetí, je vnímána jako zásadní problém české společnosti. Naprostá většina obyvatel České republiky, v principu ve všech profesních skupinách, hodnotí míru korupce v zemi jako velmi vysokou a považuje korupci za nejzávažnější problém společnosti. Toto kritické hodnocení korupční situace v České republice se od roku 2008 trvale zvyšuje. Korupce je dlouhodobě vnímána jako nejzávažnější společenský problém. Jakákoli odpovědná vláda musí na tento společenský pocit adekvátním způsobem reagovat.
- b) Analytická část jednoznačně prokazuje, že problém korupce v České republice je spojen s problémy s fungováním státní moci a zneužívání veřejných prostředků. Nedokonalá správa věcí veřejných vytváří podmínky pro neúčelné, netransparentní a neefektivní využívání veřejných zdrojů a umožňuje jejich korupční zneužívání. Zbyrokratizovaný a málo funkční systém dohledových a kontrolních mechanismů a velmi málo funkční sankční systém zaručují v převažující míře beztrestnost aktivit spojených se zneužíváním veřejných prostředků. Stát přestává plnit svoji roli garanta veřejného zájmu a stává se kořistí osobních a skupinových zájmů. Literatura někdy označuje tento stav za „state capture“.

Souvisejícím problémem je i fungování politických stran, které jsou veřejností vnímány jako nositel problému, nikoli jako nástroj jeho řešení.

- c) Empirické výsledky jednoznačně ukazují, že zásadním problémem není drobná korupce nositelů různých veřejných funkcí, kteří by svého postavení zneužívali ve svém každodenním fungování a úplatkem podmiňovali výkon svých povinností. Tím není řečeno, že by tento problém neexistoval, ale na rozdíl od jiných zemí zatížených vysokou mírou tzv. „zvykové korupce“ není tento typ korupce v České republice masově doložitelný.
- d) Dalším zásadním závěrem je absence kvalitního základu protikorupční politiky. Protikorupční politice chybí jak politická opravdovost, tak informační a odborné zázemí a v neposlední míře prostředky na její efektivní a na výsledek orientované uplatňování. Současná protikorupční politika trpí rozdrobeností, orientací na jednotlivé právní předpisy bez dlouhodobého sledování jejich protikorupčního dopadu. Chybí odborná a metodická podpora protikorupčního úsilí jednotlivých sektorů společnosti.

Z výše uvedeného lze definovat několik zásadních strategických směrů protikorupční politiky na příští delší období, ze kterých je pak možné odvodit jednotlivá dílčí protikorupční opatření.

Protikorupční politika musí být komplexní a trvalá. Ke změně korupční situace v České republice nedojde jednoduchým zavedením nového právního předpisu či personálním opatřením. Protikorupční politika musí procházet standardním procesem realizace veřejné politiky spočívajícím ve formulaci cílů a opatření, v jejich naplňování, monitoringu, vyhodnocení a zpřesnění.

2. Zásadní strategické směry protikorupční politiky

A) Profesionalizace veřejné správy

Nedostatečná kvalita veřejné správy stojí spolu s problémy spojenými s fungováním politických stran na pomyslném vrcholku příčin korupce v České republice.

Cílem je vytvoření apolitické a profesionální veřejné správy, která profesionálním způsobem identifikuje a analyzuje problémy společnosti, předkládá návrhy na systémová řešení, rozpracovává zadání zpracovaná politickou reprezentací, pohybuje se výhradně v rámci zákonného zmocnění, dohlíží nad jasností, transparentností a jednoznačností právního systému a usiluje o vysokou míru legitimacy. Kvalita veřejné správy představuje základ protikorupční politiky státu.

K tomu je zapotřebí:

- Vyřešit právní postavení státních úředníků. Právní úprava postavení úředníků je nutným předpokladem pro budování profesionální apolitické veřejné správy. Zavést jasná pravidla personální politiky ve státní správě. Výběr kvalifikovaných pracovníků s vysokou osobní integritou a jejich motivace pro dlouhodobou službu státu se musí stát trvalým nástrojem protikorupční politiky. Vytvořit struktury, které budou posilovat koordinaci fungování státní správy a budou nositeli modernizace a zefektivnění státní správy. Posilovat osobní odpovědnost vedoucích pracovníků veřejné správy za přijatá rozhodnutí, včetně odpovědnosti hmotné.
- Zkvalitňovat procesy řízení ve státní správě. K tomu slouží i interní protikorupční programy.
- Řídit každodenní činnost veřejné správy schválenými dlouhodobými strategickými záměry.
- Revidovat kontrolní procesy s cílem učinit z kontroly všech stupňů výkonný nástroj dohledu nad zákonností, účelností, hospodárností a efektivností činnosti správních úřadů.
- Posilovat vysokou míru transparentnosti činnosti samospráv všech stupňů.
- Pokračovat v hledání optimální rovnováhy mezi suverenitou samosprávných orgánů a nezbytnou regulací ze strany státu.
- Posilovat protikorupční odolnost úředníků a dalších zaměstnanců veřejné správy. Úředníci a zaměstnanci musí znát korupční rizika své činnosti a postupy, jak těmto rizikům předcházet a jak korupční situace řešit. Musí rozumět střetu zájmů a znát postupy, jak se mu vyvarovat.

Nástroje:

- *přijetí kvalitního zákona o úřednících (1.1.)*
- *zavedení personální politiky ve státní správě (2.1.1.)*
- *vyhodnocení účinnosti zákona o střetu zájmů a náprava jeho nedostatků (1.2.)*
- *přijetí kvalitního zákona o finanční kontrole ve veřejné správě (1.6.)*
- *zajištění ochrany oznamovatelů (1.5.)*
- *zveřejňování poradců a poradních orgánů (2.2.4.)*
- *zefektivňování opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi (2.4.4.)*
- *vzdělávání úředníků (5.2.)*
 - *aktualizace Pravidel vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech (5.2.1.)*
 - *zavedení vzdělávání v oblasti boje s korupcí formou eLearningu (5.2.2.)*
- *vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Celní správy ČR (5.4.1.)*

- *vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby ČR (5.5.1.)*
- *rezortní interní protikorupční programy (6.2.1)*
- *dohled nad exekuční činností (6.4.3)*
- *zamezení manipulace s notářskými spisy (6.4.4)*
- *posílení ochrany veřejného zájmu ve správním soudnictví (6.4.6.)*

B) Nakládání s veřejnými prostředky

Korupční aktivity směřující ke zneužívání veřejných prostředků pro soukromé, skupinové nebo nelegální stranické zájmy představují jádro korupčního problému v České republice. Dochází k nim pomocí přístupu k veřejným prostředkům mimo zákonný rámec, nad tento rámec, nebo v rozporu s veřejným zájmem. Korupční skupiny se snaží parazitovat na většině nemandatorních výdajů ze státního rozpočtu. Odpovědnost jednotlivých správců rozpočtových kapitol a příkazců operací je nezastupitelná.

Klíčovou roli zde trvale hrají veřejné zakázky, dotace a EU fondy, nakládání s majetkem státu, krajů a obcí a hospodaření společností vlastněných či spoluvlastněných státem nebo územními samosprávnými celky.

Cílem protikorupční strategie v této oblasti je maximalizace účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při vynakládání veřejných prostředků. Účelnost, hospodárnost a efektivnost je funkcí jasných a kvalitních pravidel, odpovědného managementu, efektivní kontroly a vysoké míry transparentnosti.

K tomu je zapotřebí:

- Posílit celkovou transparentnost veřejných rozpočtů umožňující odbornou i veřejnou kontrolu veřejných výdajů.
- Sledovat a vyhodnocovat fungování procesů veřejného zadávání, poskytovat podporu a zpětnou vazbu zadavatelům, např. podporou příkladů dobré praxe, prosazovat vysokou míru transparentnosti veřejného zadávání včetně zajištění dostatečné informační základny, která umožní veřejnou kontrolu.
- Formulovat a důsledně aplikovat vlastnickou politiku vůči společnostem s majetkovou účastí státu, potažmo i krajů a obcí. Zabezpečit přijetí a řádnou aplikaci principů OECD pro správu státem vlastněných podniků.
- Posilovat odpovědnosti managementu i politických orgánů za hospodaření či plnění společenského poslání státních a obecních společností.
- Monitorovat a vyhodnocovat efektivitu outsourcingu aktivit realizovaných veřejným sektorem.
- Důsledně dbát na to, aby čerpání evropských fondů směřovalo k naplnění cílů jednotlivých programů, bylo účelné, hospodárné a efektivní a probíhalo zcela v zákonném rámci.
- Posilovat transparentní a hospodárný způsob nakládání s veřejným majetkem, a to, pokud možno, formou veřejné dražby.

Nástroje:

- *zpracování Strategie vlastnické politiky státu (1.7.)*
- *zpracování Strategie a metodiky veřejného nakupování (1.8.)*
- *zveřejňování smluv a nabídek (2.2.2.)*
- *zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu (2.4.3.)*
- *přehledný státní rozpočet (2.2.3.)*
- *zvýšení vymahatelnosti kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu (2.4.1.)*

- *zanalyzování možnosti a efektivity zřízení Úřadu pro veřejné investování (3.1.1)*
- *posílení elektronizace zadávacích řízení, včetně většího využití elektronických tržišť a zprovoznění Národního elektronického nástroje (3.1.2.)*
- *zpracování metodiky pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (3.2.1.)*
- *zefektivnění zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU (3.2.2.)*
- *zpracování Strategie výstavby dopravní infrastruktury (6.3.1)*

C) Posilování protikorupčních nástrojů v soukromém sektoru

Soukromý sektor představuje opomíjenou, leč integrální součást protikorupčního úsilí státu. Právě styk soukromého sektoru s veřejnou správou představuje podle všech dostupných informací základní oblast, v níž se korupce v České republice vyskytuje. Dostupné informace neumožňují stanovit, do jaké míry je soukromý sektor iniciátorem korupčního jednání nebo naopak spíše jeho obětí. Co lze doložit, je slabost interních protikorupčních mechanismů soukromého sektoru a nízká motivace jeho představitelů se korupci efektivně bránit.

Cílem je motivovat soukromý sektor, aby si byl vědom spoluodpovědnosti za míru korupce v zemi, prosazoval vysokou míru integrity v jednání svých představitelů a využíval dostupných nástrojů omezování korupce.

K tomu je zapotřebí:

- Pokračovat v omezování přístupu netransparentních podnikatelských subjektů k veřejným zdrojům (veřejné zakázky, dotace) a podporovat transparentní formy podnikání.
- Důsledně vymáhat dodržování opatření směřujících ke zvýšení transparentnosti soukromého sektoru (například plnění existující povinnosti firem zveřejňovat účetní údaje v obchodním rejstříku) a uplatňovat sankce tam, kde jsou pravidla porušována.
- Ve spolupráci s klíčovými představiteli soukromého sektoru a sociálními partnery (komory, svazy, asociace, odbory) podporovat zavádění protikorupčních nástrojů v soukromém sektoru (whistleblowerské linky, protikorupční audity, due diligence, protikorupční vzdělávání, etické kodexy, otevřené poskytování informací).
- Podporovat samoregulační procesy v soukromém sektoru, včetně přijímání etických kodexů jednotlivých sdružení podnikatelských subjektů, vzdělávání a osvěty.
- Pokračovat v odstraňování byrokratické zátěže s důrazem na rozlišení zbytečných administrativních kroků od cílené věcné regulace sektoru.
- Podporovat nástroje pro posilování integrity státní správy ve styku se soukromým sektorem.

Nástroje:

- *rozkrývání konečných vlastníků – uchazečů o veřejnou zakázku či koncesi (1.4.)*

D) Posilování politického systému a zvyšování transparentnosti politických stran

Fungování politických stran se opakovaně objevuje mezi nejčastěji uváděnými důvody korupce v České republice. Jedná se přitom jak o vnitřní demokratické procesy stran, tak o způsob jejich financování.

Protikorupční politika státu musí podporovat procesy směřující k větší vnitrostranické demokracii, transparentnímu financování vlastního chodu politických stran a volebních kampaní, a také formalizované procesy skládání účtu voličům, jakož i transparentní prosazování politických zájmů prostřednictvím legislativního procesu.

Cílem jsou politické strany, které reprezentují oprávněné zájmy určitých skupin voličů prostřednictvím transparentních legislativních kroků, strany programově i hospodářsky transparentní, které skládají účty z působení svých představitelů ve státních orgánech. S tím souvisí i posilování formalizovaných procesů prosazování politického zájmu v Parlamentu ČR a dalších volených orgánech.

K tomu je zapotřebí:

- Zvýšení transparentnosti legislativního procesu vedoucí k větší veřejné kontrole a otevřenosti.
- Nastavit zákonnou regulaci hospodaření politických stran směřující k radikálnímu zvýšení jejich transparentnosti, uplatňovat ji a vyhodnocovat její dopady.
- Zřízení instituce dohledu nad hospodařením politických stran se sankční pravomocí.
- Monitoring případů kupování hlasů ve volbách a případné přijetí legislativní úpravy, pokud by se novela trestního zákoníku č. 330/2011 Sb. ukázala jako nedostatečná.

Nástroje:

- *zvýšení transparentnosti legislativního procesu (2.3.)*
 - *vytvoření projektu eSbírka a eLegislatura (2.3.1.)*
 - *zveřejňování jednotlivých fází legislativního procesu vlády (2.3.2.)*

E) Odhalování, vyšetřování a stíhání korupce

Při odhalování, vyšetřování a stíhání korupce, zejména jejich organizovaných a závažnějších forem, došlo v poslední době k pozitivnímu posunu. Zvyšuje se počet oznamovaných, vyšetřovaných a stíhaných případů korupce. Systém trestní represe však stále vykazuje značné nedostatky. Koncentrované úsilí musí směřovat k tomu, aby činnost všech orgánů činných v trestním řízení směřovala k potrestání zejména nejzávažnějších případů korupce.

Cílem je takový výkon spravedlnosti, který bude přispívat ke snižování míry beztrestnosti pachatelů závažných trestných činů korupčního charakteru. Činnost orgánů činných v trestním řízení musí naplňovat principy generální prevence.

K tomu je zapotřebí:

- Trvale podporovat oznamovatele, jako klíčový zdroj informací o korupčních případech, zejména jejich závažnějších variant.
- Monitorovat a vyhodnocovat odhalování a vyšetřování korupční trestné činnosti.
- Posilovat specializaci jednotlivých orgánů činných v trestním řízení. Na specializovanou činnost Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality navázat specializované státní zastupitelství a podporovat specializaci jednotlivých soudců.
- Posílit operativní činnost policie a spolupráci specializovaných celostátních útvarů (Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu).
- Více využívat speciální nástroje trestního řádu, k nimž patří spolupracující obviněný, předstíraný převod, ale i odposlechy a záznamy telekomunikačního provozu.
- Zajistit dostatečné ekonomické a technické zázemí pro využití operativní techniky a moderních metod vyšetřování (přibrání znalců a expertů).
- Podporovat a rozšiřovat zabavování výnosů z trestné činnosti, jako jednoho z nejefektivnějších nástrojů potlačování korupce.

Nástroje:

- přijetí zákona řešícího ochranu oznamovatelů a zpracování analýzy možností podpory a právní ochrany oznamovatelů (1.5.)
- zřízení specializovaného státního zastupitelství (zákon o státním zastupitelství) (1.9.)
- novela trestního zákoníku zakotvující obligatorní propadnutí zajištěného majetku (4.1.1.)
- zavedení registru přestupků (2.4.2.)
- vzdělávání orgánů činných v trestním řízení (5.3.)
 - společné vzdělávání orgánů činných v trestním řízení (5.3.1.)
 - vzdělávání policistů (5.3.2.)
- poskytování informací o vlastnických strukturách právnických osob (4.2.1.)
- bankovní tajemství a snadnější získávání informací z bankovního a ostatního finančního sektoru (4.3.2.)
- další prolomení daňové mlčenlivosti v závažných případech (4.3.3.)
- analýza aplikace zkoušek spolehlivosti (4.3.1)
- zefektivnění správy zajištěného majetku (4.3.4.)
- rozšíření možností odčerpávání majetku (4.3.5.)
- dohled nad soudcovskou činností (6.4.5.)
- zamezení manipulace s přidělováním obhájců (6.4.2.)

F) Posilování protikorupčního klimatu v české společnosti

V oblasti protikorupční politiky se stýkají otázky systémové a legislativní s otázkami postojovými a mravními. V postojové oblasti převažuje odmítání korupce jako nežádoucího společenského jevu, nicméně narůstá rezignace a smířování se s korupcí, jako s nutným zlem. Z hlediska osobní angažovanosti převládá pasivita a přesvědčení, že nositelem protikorupčního úsilí má být stát. Pasivita je bohužel způsobena zejména případy, kdy je trestán či alespoň znevýhodňován ten, kdo proti konkrétním doloženým případům korupce vystupuje, zatímco nositelé nejnebezpečnějších forem korupce profitují a posilují si své postavení. Snižování míry korupce v zemi se neobejde bez posilování odmítání korupce. Zejména je nutné posilovat občanskou angažovanost směřující k aktivnímu vystupování proti různým projevům korupce.

K tomu je zapotřebí:

- Posilovat ochranu oznamovatelů korupce (whistleblowerů) a nabídnout jim konkrétní pomoc a poradenství.
- Zařadit protikorupční výchovu do výchovy mládeže, zejména směrem k posilování odpovědného občanství.

Nástroje:

- přijetí zákona řešícího ochranu oznamovatelů a zpracování analýzy možností podpory a právní ochrany oznamovatelů (1.5.)
- výchova dětí a žáků ve školách a školských zařízeních (5.1.1.)

G) Vytvoření kapacit pro monitoring korupce, formulaci protikorupční politiky a její monitoring a koordinaci jednotlivých kroků protikorupční politiky. Posílení zdrojů na implementaci protikorupční politiky

Cílem je vytvořit či dobudovat systém státních i nestátních institucí, které zajistí dostatečnou kvalifikaci jednotlivých subjektů protikorupční politiky, cílený sběr a vyhodnocování informací o míře a charakteru korupce a efektivnosti protikorupčních nástrojů a které budou zabezpečovat monitoring korupčního prostředí v České republice, poskytovat odborné poradenství a vzdělávání v otázkách boje s korupcí a podporovat protikorupční angažovanost občanů.

Jako jakákoli jiná veřejná politika, ani protikorupční politika se neobejde bez zdrojů. Finanční zdroje musí směřovat k vybudování potřebné infrastruktury, k zajištění výzkumu a na podporu nestátních organizací.

Podfinancování protikorupční politiky lze schematicky dokumentovat následující tabulkou⁹²:

	Veřejné rozpočty v roce 2010 v mil. Kč	Dotace NNO v roce 2011 v mil. Kč
Protikorupční politika	nesledováno	5,5
Politika v záležitostech romské menšiny	86,7	19,6
Protidrogová politika	627,4	84,6
Migrační politika	nesledováno	6,5

Z předběžných podkladů dotujících rezortů lze konstatovat, že celkový objem dotací ze státního rozpočtu na projekty nestátních neziskových organizací v roce 2011 činil zhruba 6 mld. Kč. Státní dotační politika vůči nestátním neziskovým organizacím je rozdělena do 15 hlavní oblastí (např. tělesná výchova a sport, kultura, sociální služby, zahraniční aktivity, protidrogová politika, ochrana spotřebitele a nájemních vztahů), přičemž samostatná oblast pro boj s korupcí chybí. Finanční prostředky související s bojem s korupcí jsou přerozdělovány pouze prostřednictvím dotačního programu Ministerstva vnitra s názvem „Prevence korupčního jednání“ v rámci oblasti „rizikové chování“. V rámci téhož dotačního programu bylo na rok 2013 alokováno pouze 3,5 mil. Kč. Výše finančních prostředků jen stěží hovoří ve prospěch skutečného úmyslu vlády České republiky být vládou boje proti korupci tak, jak je deklarováno v programovém prohlášení vlády.

K tomu je zapotřebí:

- Prioritou by se mělo stát vytvoření protikorupční agentury či podobného orgánu, který bude splňovat požadavky čl. 5 Úmluvy OSN proti korupci či čl. 20 Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, tedy požadavky na nezávislost, dostatečné zdroje a zajištění odbornosti jeho pracovníků, za předpokladu, že zmíněné předpoklady nenaplnuje Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR.
- Je nutné vytvořit systém podpory sociologického a kriminologického výzkumu jevů spojených s korupcí, včetně dlouhodobého sledování umožňujícího identifikovat trendy korupční situace v České republice. Zvláštní pozornost by měla být věnována

⁹² Zdrojem informací jsou veřejně dostupné materiály typu zákony o státním rozpočtu, usnesení vlády, výroční zprávy, dotační tituly, koncepce apod.

výzkumu rozšíření korupce v jednotlivých sektorech společnosti, jako je např. zdravotnictví, policie apod. Široce založený kvantitativní výzkum musí být doplněn cíleným kvalitativním výzkumem zaměřeným na analýzu modu operandi nejzávažnějších korupčních činů. Speciální výzkumná pozornost musí být věnována vyhodnocování efektivnosti protikorupční politiky.

- Podpora činnosti nestátních organizací bojujících s korupcí na celostátní i lokální úrovni. Nově koncipovat dotační titul pro nestátní neziskové organizace pro boj s korupcí a podporu protikorupční politiky.

Nástroje:

- *vytvoření Programu boje proti korupci, který bude sloužit k posilování poznatkové základny a na podporu protikorupčních aktivit neziskových organizací a veřejných institucí (1.10.)*
- *analýza možnosti zřízení protikorupční agentury (6.1.1.)*

H) Posilování transparentnosti veřejného sektoru

Posilování transparentnosti fungování veřejného sektoru je otázkou jak potřebné legislativy (zákon o svobodném přístupu k informacím), tak i jejího pravidelného monitoringu a implementace. V neposlední řadě je posilování transparentnosti záležitostí každodenní manažerské činnosti představitelů veřejného sektoru.

Nástroje:

- *zákon o svobodném přístupu k informacím (1.3.)*
- *otevřená data (2.2.1.)*
- *analýza možností zřízení informačního komisaře (6.1.2.)*
- *dostupnost informací o boji s korupcí (6.4.1.)*

IV. Seznam protikorupčních opatření

V předchozí kapitole jsou uvedeny zásadní strategické směry protikorupční politiky dlouhodobého charakteru, které vyplynuly z analytické části materiálu. V souladu s těmito směry a dle aktuálního vývoje protikorupčního snažení vlády si vláda na období let 2013 a 2014 stanovila 10 konkrétních prioritních úkolů.

V návaznosti na obecné vymezení problematiky korupce v České republice dále následuje seznam jednotlivých protikorupčních opatření, která by měla být v letech 2013 a 2014 vedle priorit realizována.

1. Priority

1.1. Zákon o úřednících

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> předseda vlády
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 28. únor 2014 – předložit vládě návrh legislativního řešení pracovního či služebního poměru a vzdělávání státních úředníků obsahující zejména tato kritéria: – jednoznačné určení hranice mezi místy obsazovanými politicky a apolitickými úřednickými místy, která budou obsazována na základě výběrového řízení, – nastavení pravidel pro odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy, – nastavení transparentního a spravedlivého systému odměňování, – zabezpečení speciální ochrany oznamovatelů protiprávního jednání zaměstnavatele, – systém povinného vzdělávání obsahující mj. oblast boje s korupcí.
<u>Protikorupční efekt:</u> Jasné vymezení základních povinností úředníka. Odpolitizování veřejné správy. Snížení rizika korumpovatelnosti úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

Odůvodnění:

Jedná se o úkol vyplývající již z předchozí Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, č. 1.7, který se však doposud nepodařilo naplnit. V oblasti veřejné správy zůstává tento úkol nadále klíčovým, a proto je jeho zařazení i v této strategii více než opodstatněné.

Pracovní poměry všech zaměstnanců se řídí zejména zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Pracovní poměry úředníků územních samosprávných celků se pak řídí speciálním zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Naopak pro „úředníky“ státní správy v současné době neexistuje speciální plně účinná právní úprava, neboť zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dosud nenabyl plné účinnosti a pravděpodobně již ani nenabude. Tato nedostatečná úprava pro státní úředníky je nežádoucí. Samostatná právní úprava postavení úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě je jedním z přístupových závazků k Evropské unii a její naplnění předpokládá i čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR. Její absence je České republice

dlouhodobě vytýkána jak Evropskou komisí, tak např. i Skupinou států proti korupci při Radě Evropy (GRECO) a řadou neziskových organizací. Navíc přijetí zákona o úřednících a jeho vstup v účinnost je jednou ze šesti neopominutelných předběžných podmínek (tzv. ex-ante kondicionalit), které musí být splněny, aby České republice bylo umožněno čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU v programovém období 2014–2020. V sázce jsou tak miliardy Kč, které by Česká republika měla mít možnost čerpat v rámci společného strategického rámce strukturálních fondů EU.

Cílem nové právní úpravy bude zavedení speciální právní úpravy práv a povinností úředníků a zaměstnanců veřejné správy, čímž má být dosaženo mj. zajištění vyšší efektivity fungování státní správy, stabilizace a profesionalizace veřejné správy, včetně ochrany úředníků při výkonu veřejné správy, otevřenosti a prostupnosti veřejné správy, odpolitizování veřejné správy, zvýšení její transparentnosti a posílení boje s korupcí. Propustností veřejné správy se rozumí z vertikálního pohledu propustnost mezi státní správou a územní samosprávou, z horizontálního hlediska pak mezi jednotlivými správními úřady; zejména se však jedná o zohlednění praxe (odsloužených let) při přesunu zaměstnance/úředníka na jiný úřad.

Důraz by měl být kladen především na garanci odborně i osobnostně vysoce fundovaného úředníka, zavedení systému dostatečně motivujícího k setrvání ve veřejné správě, možnost naplnění ambicí odborně vysoce zdatných úředníků, možnosti zvyšování vzdělání, dovedností a schopností, systému se zvýšenou osobní odpovědností a rozšířeným obsahem povinností proti „běžným“ zaměstnancům (ať již v soukromém, nebo i veřejném sektoru), přičemž zvýšené nároky na úředníka by měly být náležitě kompenzovány finančně i nefinančně, neboť bez patřičného ocenění se kvalita veřejné správy nezvyší.

Nový zákon o úřednících, resp. legislativní řešení této problematiky má být komplexní systémové opatření vedoucí k depolitizaci (v podobě obsazování míst vedoucích úředníků na základě odbornosti, nikoli politické spřízněnosti) a zřetelnému zvýšení efektivity výkonu a transparentnosti veřejné správy. Z hlediska boje s korupcí je lhostejno, zda se bude jednat o jeden zákon společný pro celou veřejnou správu či zákony dva, zvlášť pro „státní úředníky“ a zvlášť pro úředníky územních samosprávních celků, či dokonce tři zákony – třetí o vzdělávání; rovněž není z tohoto pohledu rozhodující, zda půjde o soukromoprávní či veřejnoprávní řešení anebo jejich kombinace.

Požadavek na obsazování míst („přijímání státních zaměstnanců a úředníků obecních a krajských úřadů“) na základě výběrového řízení (konkurzu), a to na všech úrovních veřejné správy, vychází mj. z doporučení GRECO v rámci 2. hodnotícího kola z roku 2006, které nebylo dosud splněno. Současně bude nutné v návrhu zákona vyřešit i otázku, zda obsazování volných míst má být výhradně na základě výběrového řízení (jak ostatně plyne i z usnesení vlády ze dne 23. března 2009 č. 329), či by výběrové řízení mělo být ponecháno pouze jako doplňkové k obsazování volných pracovních míst, resp. pozic, nelze-li je obsadit z vlastních zaměstnanců na základě kariérního systému stanoveného interním předpisem konkrétního úřadu, a jen v případě, že uvolněné místo nemůže zaměstnavatel obsadit na základě daného kariérního systému, by pak došlo k obsazení místa na základě výběrového řízení.

Stručně řečeno, nový zákon, resp. legislativní řešení má zejména zakotvit právní poměr pracovníků (úředníků) státní správy, jejich postavení, přijímání, odměňování, hodnocení ve vazbě na odměňování a další kariérní postup, vzdělávání a motivační programy, práva a povinnosti, možnosti odvolání či propuštění, ochrany při oznamování protiprávního jednání a ochrany proti politickým tlakům, tak jak vyplývají z European Principles for Administration, doporučení OECD i GRECO.

1.2. Zákon o střetu zájmů

<u>Gestor</u> : předseda vlády
<u>Spolugestor</u> : Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra
<u>Termíny – indikátory plnění</u> : 28. únor 2014 - předložit vládě analýzu účinnosti zákona o střetu zájmů, obsahující zejména rozbor problematiky: – zpřísnění sankcí a zefektivnění kontrolního mechanismu, – stanovení úřadu pro střet zájmů jako jednotného dohledového úřadu, – zřízení centrálního registru oznámení, – zavedení oznamovací povinnosti ke dni vzniku funkce, – rozšíření působnosti zákona, – rozšíření omezení přechodu do soukromé sféry.
30. červen 2014 – předložit vládě návrh legislativního řešení odstraňující analýzou identifikované nedostatky zákona o střetu zájmů.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zvýšení transparentnosti příjmů a majetkových poměrů veřejných funkcionářů. Eliminace střetu zájmů.

Odůvodnění:

Zákon o střetu zájmů měl plnit hlavní roli v této problematice. K tomu se Česká republika mj. zavázala i na mezinárodní úrovni, přičemž kontrola nad dodržováním závazků v rámci Rady Evropy byla svěřena Skupině států proti korupci (GRECO). První problém, na který je nutno poukázat, je kontrola aplikace tohoto zákona. Roli kontrolorů jednotlivých čestných prohlášení veřejných funkcionářů mají plnit evidenční orgány, které však ve skutečnosti pouze jednotlivá čestná prohlášení shromažďují a nijak se nezabývají jejich obsahem. Pokud navíc uvažíme poměrně náročný, v některých případech dokonce obstrukční, proces, který musí absolvovat osoba, jež chce do prohlášení nahlížet, a veliký počet veřejných funkcionářů, je jasné, že u většiny z nich prakticky neexistuje žádná funkční kontrola.

Uvedený problém, který stojí na samém počátku kontrolního mechanismu vymezeného zákonem o střetu zájmů, posléze s sebou přináší problém další. Ten spočívá v neuspokojivém mechanismu sankčním. Vzhledem k tomu, že neprobíhá žádná reálná kontrola, nejsou zjištěna žádná pochybení, která by příslušné přestupkové orgány musely řešit. Úředníci na obecních úřadech s rozšířenou působností tak mají ve většině případů o zákonu o střetu zájmů pouze minimální povědomí (např. nahlížíjí do již neaktuálního znění zákona, postupují přestupky zpět k evidenčním orgánům pro domnělou nepříslušnost, anebo si vzájemně i mezi úřady vyměňují vypracovaná odůvodnění, která navíc vycházejí z nesprávné kvalifikace, apod.), jelikož nemají zkušenosti, jak tento typ přestupků řešit.

Samotnou sankcí pro jednotlivého veřejného funkcionáře za porušení zákona o střetu zájmů je pokuta do maximální výše 50 000 Kč. O prevenční funkci takového trestu lze pochybovat, nicméně v praxi se této hranici přestupkové orgány při udělování trestů ani nepřibližují. Za přestupek proti zákonu o střetu zájmu nebyl v rámci provedené analýzy⁹³

⁹³ <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring-sz/>.

šetření nejčastěji uložen trest žádný, popřípadě byl uložen trest napomenutí či pokuty v rozmezí od 1 000 Kč do 4 000 Kč. Lze tedy shrnout, že selhávající kontrolní a v návaznosti také sankční mechanismy zákona o střetu zájmů nejenže umožňují jeho beztrestné nedodržování ze strany veřejných funkcionářů, ale téměř zcela tento zákon paralyzují a staví jej do pozice, kdy je nezbytně nutné začít uvažovat o jeho změně, a to v následujících směrech:

a) Sankce

Je třeba nastavit účinnější sankční mechanismy. Nyní je stanovena pokuta ve výši maximálně 50 000 Kč, a to nejen v případě opoždění s podáním příslušných oznámení či prohlášení, ale i v případě uvedení nepravdivých informací. Maximální výše této pokuty, jak je uvedeno výše, je v některých případech (uvedení nepravdivých informací) neadekvátní, a nemá tak účinek preventivní, výchovný, natož pak sankční. Proto se jeví jako vhodné případně stanovit vyšší horní hranici a diverzifikovat sankci dle povahy pochybení, přičemž zejména v případě úmyslného poskytnutí nepravdivých informací by pokuta měla mít i minimální dolní hranici, přičemž by nemělo být umožněno, aby jako sankce za takové oznámení mohlo být např. jen pouhé projednání přestupku. Dále je třeba výši sankci diverzifikovat podle postavení veřejného funkcionáře (zda jde o ministra či poslance nebo o neuvolněného místostarostu či radního).

Součástí sankce musí být i výslovné právo veřejnosti dozvědět se výsledky řízení, a to i v případě, kdy bylo řízení zastaveno či vůbec nezahájeno. Realita dnešního přestupkového řízení je totiž taková, že i když má oznamovatel právo dle zákona o přestupcích na „vyrozumění o učiněných opatřeních“, jestliže o to požádá, úředníci si toto ustanovení vykládají tak, že vyrozumění zní: „bylo postupováno dle zákona o přestupcích“ či dokonce „věc byla vyřízena“. Ve skutečnosti se tedy ani oznamovatel skutečný výsledek řízení nedozví. V případě pokusu získat rozhodnutí o přestupcích rovněž dle zákona o svobodném přístupu k informacím úřady leckdy odmítají rozhodnutí vydat s odvoláním na skutečnost, že oznamovatel není účastníkem přestupkového řízení, či dokonce s odvoláním na povinnost chránit soukromí politika, který byl uznán vinným ze spáchání přestupku dle zákona o střetu zájmu. Aby se zvýšil sankční efekt, lze uvažovat o povinnosti zveřejňovat výroky rozhodnutí o přestupku.

b) Stanovení jednotného dohledového úřadu

Kromě výše uvedeného se ukazuje, že přestupky dle zákona o střetu zájmů často nejsou ani náležitě řešeny, jak vyplývá např. z průzkumu občanského sdružení Oživení, které podalo v únoru roku 2012 celkem 122 oznámení o přestupcích politiků a jiných veřejných funkcionářů. Jen čtvrtina podnětů byla po dvou měsících nějakým způsobem procesně ukončena, výsledek řízení byl znám jen u 8 případů. Jako nezbytné se proto jeví určení jednotného dohledového úřadu spolu s revizí kontrolních a sankčních mechanismů, které v praxi příliš nefungují.

c) Zřízení Centrálního registru oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích

Veřejná kontrola je dále stěžována roztržitostí informací vedených v Registru oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích (dále jen „Registr“). Registr sice již od roku 2008 musí být veden elektronicky, tyto elektronické registry však jsou vedeny odděleně pro jednotlivé evidenční orgány. Na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 došlo ke zřízení Centrální evidence evidenčních orgánů (<http://creo.justice.cz>), která však představuje pouhý rozcestník. Jako

vhodná se proto jeví centralizace registru oznámení, tedy dostupnost všech oznámení veřejných funkcionářů na jednom místě, nikoli pouze centrální registr evidenčních orgánů.

Současně je potřebné rovněž specifikovat i mechanismus přístupu do registru tak, aby udělení přístupu občanovi bylo stanoveno na neomezeně dlouhou dobu včetně omezení obstrukcí při udělení/uplatnění přístupu. Praktické zkušenosti se získáním přístupu do registru jsou, zejména pokud jde o jednotlivé kraje, tristní. U mnohých evidenčních orgánů muselo být žádáno i několikrát, než došlo k naplnění zákonné litery. Úředníci se přitom dopouštěli těchto chyb: zaslání přístupového kódu na jinou než požadovanou adresu, zaslání nefunkčního kódu, stanovení limitu pro přístup do registru v délce 4 kalendářních dní, když mezi tyto dny byl započítán i den odeslání zásilky z úřadu a víkend, takže v době převzetí zásilky kód již nebyl platný atp.

d) Zavedení oznamovací povinnosti ke dni vzniku funkce

Oznamovací povinnost dle zákona o střetu zájmů mají veřejní funkcionáři stanoveny k pravidelnému datu (30. června následujícího kalendářního roku) a dále ke skončení funkce (30 dnů od ukončení funkce). Jako žádoucí se ukazuje zavedení těchto oznamovacích povinností též k okamžiku nástupu do funkce (nabízí se analogicky např. 30 dnů od zahájení výkonu funkce), tzn. jakési „vstupní prohlášení“, z kterého bude možné vycházet při porovnávání sledovaných údajů. To opět umožní veřejnosti širší kontrolu veřejných funkcionářů (např. srovnání majetkových poměrů při zahájení funkce a při jejím skončení).

e) Rozšíření působnosti zákona

Rovněž je třeba se zabývat otázkou osobní působnosti zákona, tj. zda je dostatečná. GRECO v rámci 2. kola hodnocení doporučilo zavedení jednotných předpisů upravujících střet zájmů nejen pro kategorie poměrně vysoce postavených činitelů, ale obecně pro všechny státní zaměstnance (tj. pracovníky ve státní správě) a pracovníky obecních a krajských úřadů. Takováto možnost v plné šíři se však jeví neproporční z hlediska čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Veřejný zájem, jenž by mohl takovýto zásah do práva na ochranu osobnosti odůvodnit, je shledáván tam, kde konkrétní úředník (zaměstnanec) rozhoduje o nakládání s finančními prostředky nebo je oprávněn vykonávat vrchnostenskou veřejnou správu a tento požadavek je tedy akceptovatelný. V případě ostatních úředníků (resp. dokonce jakéhokoli zaměstnance) je toto rozšíření sporné a bude jej třeba ještě ujasnit. Za úvahu stojí slabší úprava ve vztahu k výkonným úředníkům, jejichž informace o majetkových poměrech by nebyly přístupné veřejnosti, ale pouze orgánům vnitřního a vnějšího auditu a kontroly, tak jak je upraveno na Slovensku.

S odkazem na příslušnou judikaturu správních soudů je vhodné rozšířit oznámení o příjmech, darech a závazcích podle § 11 zákona o střetu zájmů i na informace o platu, mzdě a odměnách plynoucích z pracovněprávních vztahů veřejných funkcionářů, neboť dle judikatury je takový údaj zveřejnitelný.

V souvislosti s rozšířením působnosti zákona bude řešena i otázka odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Stávající úprava nedopadá na odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Je však obecně známou skutečností, že zastupování obcí a krajů v právnických osobách s podílem těchto samospráv jsou pověřováni také neuvolnění členové zastupitelstev. Dokonce nezřídka získávají tuto funkci jako jistou náhradu za to, že se nestali uvolněnými členy rady, příp. zastupitelstva. Navíc také stávající úprava neomezené odpovědnosti volených funkcionářů bývá často kritizovaná a měla by být omezena dle pravidel, která jsou platná u běžných zaměstnanců či úředníků.

f) Rozšíření omezení přechodu do soukromé sféry

Pokud jde o situace, kdy úředník přechází z veřejné správy do soukromého sektoru (tzv. revolving doors/pantouflage), ustanovení § 6 zákona o střetu zájmů stanoví, že veřejný funkcionář uvedený v příslušných ustanoveních tohoto zákona se nesmí po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce stát společníkem nebo zaměstnancem společnosti (bez ohledu na to, zda se jedná o fyzickou nebo právnickou osobu), pokud takový podnikatelský subjekt v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřel smlouvu se státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku a pokud veřejný funkcionář o takové smlouvě rozhodoval. Dle GRECO je toto ustanovení pojato velmi úzce, neboť je omezeno pouze na zadávání vládních zakázek s vysokou hodnotou a pouze pokud o nich rozhoduje příslušný veřejný funkcionář, což je nedostatečné.

g) legislativní řešení

S ohledem na rozsah problémů, které by měly být novelou zákona o střetu zájmů či novým zákonem řešeny, bude nejprve zpracována analýza uvedených aspektů s návrhy řešení, na základě níž pak bude připravováno legislativně-technické řešení.

Závěrem lze dodat, že téma střetu zájmů je předmětem 4. hodnotícího kola GRECO, které bude v ČR zahájeno cca v roce 2015, a proto by bylo vhodné mít problematiku střetu zájmu dostatečně upravenou tak, aby GRECO ve zprávě z hodnocení zkonstatovalo, že Česká republika plní a dodržuje své závazky.

1.3. Zákon o svobodném přístupu k informacím

<u>Gestor</u> : Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor</u> : Ministerstvo životního prostředí
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. červen 2014 – předložit vládě novelu zákona o svobodném přístupu k informacím obsahující zejména: – návrh řešení účinného mechanismu k bránění obstrukcí ze strany povinných subjektů (např. informační příkaz, případně jiný sankční mechanismus), – instruktivnější formulace poskytování informací v případech střetu dvou základních práv, vycházející z judikatury správních soudů, například o platech a odměnách úředníků a zaměstnanců veřejné správy, o přestupkovém řízení, – prohloubení opakovaného použití informací a využívání otevřených dat, reformulaci povinně zveřejňovaných informací.
<u>Protikorupční efekt</u> : Rychlejší a snadnější přístup veřejnosti k informacím. Zvýšení veřejné kontroly nad rozhodováním orgánů veřejné moci. Usnadnění identifikace případů vyvolávajících podezření na korupci, kdy majetkové poměry úředníků a zaměstnanců veřejné správy jsou ve zjevném nepoměru k jejich platům.

Odůvodnění:

Stávající právní úprava přístupu veřejnosti k informacím, obsažená v zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „InfZ“), jakož i v zákonu č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění

pozdějších předpisů, se v praxi jeví jako nedostatečně vymahatelná. Není též odolná proti výjimečným případům zneužití ke kverulačním žádostem, což motivuje povinné subjekty k obstrukcím. V důsledku toho dochází k oslabení jednoho ze základních nástrojů k potlačení a minimalizaci korupčního prostředí v podobě přístupu veřejnosti k informacím. Dosavadní aplikační praxe současně ukazuje, že pravidla obsažená v InfZ i vztah k ostatním právním předpisům jsou často nejednoznačné.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 uložila ministru vnitra předložit vládě materiál obsahující identifikaci problémů spojených se svobodným přístupem k informacím, včetně legislativních návrhů řešení. Výsledkem bylo zpracování Analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků s 15 opatřeními doporučenými k realizaci, které byly schváleny usnesením vlády ze dne 4. ledna 2012 č. 3.

Postup Ministerstva vnitra se však nezaměřil na vlastní problém vymahatelnosti práva, ač to výslovně požadoval neziskový sektor. Nezaskoumalo se, zda je zapříčiněn zněním předpisu, anebo tím, že vzhledem k povaze předpisu dochází k mimořádně silnému odporu povinných subjektů proti jeho dodržování. Takový jev je v mezinárodním srovnání zcela běžný. Například v německém prostředí je míra obcházení a obstrukcí zákona ze strany povinných subjektů, běžná v ČR, zcela nepředstavitelná, aniž by to souviselo s právním předpisem. Obdobné problémy potíží s prosazováním práva na informace lze dokumentovat v mnoha zemích, bez ohledu na podobu předpisu. Analýza nesrovnala vzorek „selhání“ v rozhodování povinného subjektu a nadřízeného orgánu na jedné straně a judikatury na druhé straně. Mnoho pochybení povinných subjektů při aplikaci InfZ má svůj původ v neznalosti judikatorního výkladu zákona, případně v jeho nerespektování, nebo také v mimořádně složitých situacích, kdy žádost není možné vyřídit v termínech stanovených InfZ, a to ani po prodloužení lhůty stanovené InfZ. Novela zákona by proto měla z judikatorní praxe vycházet a v maximální možné míře ji promítnout do legislativního textu.

Navíc dosavadní pokusy o nápravu se zaměřily především na procesní změny. Z finančních důvodů nedošlo ani k pokusu institucionálně posílit vymahatelnost práva na informace, včetně institucionální ochrany před výjimečným zneužitím zákona.

Nová úprava by měla zohlednit výše uvedené a na základě vládou již schváleného shrnutí legislativních změn by měla vycházet z následujících okruhů:

- ▶ zachovat maximální míru již stabilizované judikatury, tzn. z dosavadní úpravy přejímat maximum zejména v oblasti hmotné úpravy,
- ▶ zjednodušení procesu žádostí o informace (vyvážené zlepšení na straně žadatele i poskytovatele při respektu k ochraně ústavního práva na informace),
- ▶ dostupnost a použitelnost dat a informací, včetně procesu a kompetentního orgánu,
- ▶ integrace souvisejících dat (resp. odstranění vícekolejnosti).

Novelu zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba koncipovat tak, aby došlo ke zrychlení a zefektivnění přístupu k informacím a ochraně před obstrukcemi, včetně odlehčení od procesů běžného správního řízení. Poskytnutí informace (vyhovění žádosti) musí vyžadovat co nejméně úkonů a administrativy. Procedura k vyřízení žádosti by měla být co nejvíce jednoduchá, neformální a efektivní. Takovému postupu lze napomoci i usnadněním elektronizace řízení. Současná úprava pak odhalila i závažný nedostatek ve vynutitelnosti aktivní informační povinnosti (povinně zveřejňované informace) a v absenci sankce. S ohledem na tuto skutečnost proto bude novelou zákona zaveden informační příkaz, případně jiný institut, resp. hledání účinného sankčního mechanismu bude minimálně předmětem analýzy dle úkolu 6.1.2.

Aktuální požadavky kladené na tuto oblast naznačují, že jako klíčový a strategický směr rozvoje transparentnosti veřejné správy je třeba vnímat princip RE-USE, tj. opakovaného použití informací a „otevřených dat“. V tomto pojetí by doplněná úprava měla obsahovat například zveřejňování smluv a faktur a registrů v podobě otevřených dat, upřesnění opakovaného použití informací (princip RE-USE), povinnost poskytovatele vycházet technologicky a organizačně vstříc zpracovatelům informací (běžná úprava v zahraničí), či zakotvení stejné váhy formulářového dotazu jako žádosti o informaci, poskytování některých definovaných databází ve formě otevřených dat a stanovení kompetence dohledového orgánu k formulaci datových struktur, katalogu dat a organizace zveřejňování formou otevřených dat a souvisejícího procesu. Tyto aspekty jsou blíže rozebrány v úkolech zahrnutých pod kapitolou 2.2.

Stanovení a využívání takovýchto principů by mělo vést k další integraci souvisejících dat, resp. odstranění vícekolejnosti. Princip zveřejnění a dostupnosti by měl být vůdčím, aspekt přiřazení či souvislosti s věcnými agendami (zadávaní veřejných zakázek, nakládání s majetkem) by měl být sekundární. Cílem pak je umožnit pracovat s těmito daty agregované a v souvislostech, bez nutnosti kombinovat neslučitelná data z různých resortních systémů.

1.4. Rozkrývání konečných vlastníků

<u>Gestor:</u> Ministerstvo pro místní rozvoj
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 31. prosinec 2014 - předložit vládě novelu zákona o veřejných zakázkách a novelu koncesního zákona, které zajistí rozkrývání konečných vlastníků právnických osob, které jsou vybranými uchazeči o veřejnou zakázku či koncesi.
<u>Protikorupční efekt:</u> Dosažení vyšší míry transparentnosti právních vztahů, ve kterých na jedné straně je orgán veřejné moci a na druhé straně soukromoprávní subjekt ucházející se o veřejnou zakázku nebo koncesi.

Odůvodnění:

Dne 31. 5. 2013 byl ve Sbírce zákonů ČR vyhlášen zákon č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů. Cílem této právní úpravy je transformace akciových společností s listinnými akciemi na majitele takovým způsobem, aby byl vždy identifikovatelný vlastník akciové společnosti. Přijetím zákona byl nastartován proces zrušení „anonymních akcií“.

Problémem je skutečnost, že akcionář nemusí být vždy skutečným vlastníkem akciové společnosti, tedy ani příjemcem veřejných prostředků v rámci zadávání veřejných zakázek či koncesního řízení. Jeví se jako vhodné navrhnout právní úpravu, která by zakotvila informační povinnost všech právnických osob vstupujících do vytypovaných vztahů (veřejné zakázky a koncesní řízení) s orgány veřejné moci rozkrývat své konečné vlastníky. Při určování, kdo je konečným (tzv. ultimátním) vlastníkem, lze vycházet z již dnes užívaných standardů AML, které jsou praxi známé a zakotvené v zákoně č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

Úkol vyplývá z usnesení vlády ze dne 5. prosince 2012 č. 892.

1.5. Ochrana oznamovatelů

<u>Gestor</u> : předseda vlády
<u>Spolugestor</u> : Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra
<u>Termíny – indikátory plnění</u> : 30. duben 2013 - předložit vládě návrh změn zákonů souvisejících s řešením whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. 31. březen 2014 – předložit vládě analýzu možností podpory a právní pomoci pro oznamovatele trestné činnosti.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zvýšená ochrana osob, které oznamují trestnou činnost.

Odůvodnění:

Zákon o ochraně oznamovatelů

Na základě úkolu č. 1.18 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 byla zpracována a usnesením vlády ze dne 13. června 2012 č. 409 schválena Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, na základě níž byl zpracován věcný záměr legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, který byl schválen usnesením vlády ze dne 21. listopadu 2012 č. 851. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů představují v České republice v podstatě nové téma, a to i přesto, že některé aspekty whistleblowingu jsou již v různých právních předpisech upraveny. S ohledem na závěry předmětné analýzy a věcného záměru se navrhuje přijetí nové právní úpravy spočívající ve změně zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a dalších právních předpisů. Navrhovanými instituty je zavedení nového antidiskriminačního důvodu a obrácení důkazního břemene v neprospěch zaměstnavatele.

Analýza možností podpory a právní pomoci pro oznamovatele

Oznamovatelé korupce – whistlebloweři zpravidla potřebují nejen zákonnou ochranu, ale též podporu ve formě bezplatného právního a psychologického poradenství. Za tímto účelem se jeví jako vhodné zřídit poradnu pro oznamovatele, která by měla být odborně vysoce způsobilým, spolehlivým a důvěryhodným kontaktním centrem pro každého, kdo korupci nahlásil nebo pouze zvažuje, že tak učiní. Lidé oznamující korupci se obvykle vystavují velkému osobnímu tlaku i riziku ztráty zaměstnání, zastrasování, v horším případě i vydírání, šikany, podání trestního oznámení pro křivé obvinění a pomluvu. Zkušenosti nabyté z činnosti poradny, ať už by byla nově zřízena či by byla zajišťována nestátními neziskovými organizacemi, lze posléze využít i k případným legislativním úpravám týkajících se tématu ochrany oznamovatelů. Jedná se tak o doplňující nelegislativní opatření, navazující na legislativní řešení v podobě změny antidiskriminačního zákona a dalších zákonů.

K ochraně oznamovatelů korupce i ke zřizování právních a psychologických poraden vyzývají též nestátní neziskové organizace, přičemž v některých případech se samy snaží tuto činnost suplovat. Zmínit lze např. Whistleblowerské poradenské středisko Transparency International - Česká republika či Právní poradenství občanského sdružení Oživení. Nicméně psychologické a právní poradenství je myslitelné poskytovat i jinými formami. Proto bude

za tímto účelem zpracována analýza možností podpory a právní pomoci pro oznamovatele trestné činnosti se zaměřením na existenci a účelnost poradny pro oznamovatele.

1.6. Finanční kontrola a audit

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 31. květen 2013 / 31. březen 2014 – předložit vládě návrh zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, zahrnující manažerskou kontrolu, interní audit a centrální harmonizaci.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšená vymahatelnost práva při plnění zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Zkvalitnění kontroly finančního řízení (managementu), zkvalitnění řídicí kontroly, zkvalitnění interního auditu a zajištění úplné funkční nezávislosti interního auditu.

Odůvodnění:

Přestože řada opatření a úkolů obsažených v této strategii předpokládá veřejnou kontrolu, zůstávají na prvním místě nástroje k omezení korupčního chování uvnitř systému. Je třeba zajistit, aby navrhovaný vnitřní kontrolní systém byl účinný a efektivní zejména tím, že dojde k výraznému legislativnímu posílení nezávislosti profesionálně nastaveného systému interního auditu a ke zvýšenému využívání jeho výstupů, jakož i k zakotvení sankčně podmíněné vynutitelnosti odpovědnosti vedoucích zaměstnanců za všechny fáze rozhodovacího a kontrolního systému. Současně musí být navrhovaný systém přiměřený s vyloučením neodůvodněných duplicít vykonávaných kontrol.

K naplnění záměru, směřujícímu k minimalizování rizika možného neehospodárného, neefektivního a neúčelného nakládání s veřejnými prostředky, dále k eliminaci podmínek pro korupční jednání, by měl nový právní předpis zajistit:

- stanovení osobní odpovědnosti za nastavení funkčních kontrol a hodnocení procesu plnění podmínek čerpání veřejných rozpočtů,
- odpovědnost za způsob přístupu k řešení rizik a jejich řízení,
- postupy pro řešení nesrovnalostí včetně postupů pro znovunabývání neoprávněně použitých finančních prostředků,
- osobní odpovědnost za ne/přijetí a za ne/realizaci potřebných nápravných opatření
- povinnost promítnout požadavky na řídicí a kontrolní systémy do vnitřních předpisů orgánů veřejné správy,
- realizovat princip zapojení auditních služeb na různých úrovních veřejné správy do jednotného integrovaného systému s odstraněním nadměrného překrývání a duplicít,
- v detailním řešení finančního řízení a kontroly pak stanovit oddělení neslučitelných odpovědností a pravomocí výkonných orgánů a osob, schvalujících příjmové a výdajové operace v orgánech veřejné správy.

V návaznosti na uplatňovaných principech vývoje vnitřního kontrolního systému v rámci evropské dobré praxe s požadovaným zdůrazněním manažerské odpovědnosti se jeví jako žádoucí vypracovat a předložit návrh nové právní úpravy finanční kontroly ve veřejné správě, zahrnující manažerskou kontrolu, interní audit a centrální harmonizaci, která nahradí zastaralý

zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Kromě zdůraznění manažerské odpovědnosti by se věcný záměr měl zaměřit na následující oblasti:

- a) posílení předpokladů pro funkčnost vnitřních kontrolních systémů,
- b) provádění auditů, zaměřených v jednotlivých orgánech veřejné správy na správnost zmapování předvídatelných rizik, na jejich včasné zjišťování a přijímání potřebných opatření k jejich řízení v systémech finančního řízení,
- c) posílení systematické kontroly hospodaření ústředních správních úřadů,
- d) posílení prověřování kvality nastavení kontrolních systémů v systémech finančního řízení (finančního managementu),
- e) zajištění úplné funkční nezávislosti interního auditu.

1.7. Vlastnická politika státu

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí, ostatní rezorty
<u>Termíny – indikátory plnění:</u> 30. duben 2013 a 10. září 2013 (rezorty) – vypracovat a Ministerstvu financí zaslat materiál obsahující vlastnickou politiku státu v jednotlivých odvětvích hospodářského a společenského života s vymezením potřebného a nepotřebného majetku k plnění jejich úkolů, s vyhodnocením významu existence státních podniků či majetkové účasti státu v obchodních společnostech z hlediska dlouhodobé strategie v jednotlivých odvětvích ekonomiky s případným návrhem na jejich transformaci či privatizaci.
30. duben 2014 (MF) – předložit vládě komplexní materiál obsahující obecná východiska vlastnické politiky státu, ve vztahu k majetku, který slouží a bude sloužit dlouhodobě k plnění jeho úkolů a funkcí ve všech oblastech veřejné správy, dlouhodobou strategii státu výkonu vlastnických práv státu a základní cíle a roli státu ve správě a řízení státem vlastněných společností a společností s majetkovou účastí státu, na základě dílčích materiálů věcně příslušných rezortů.
31. srpen 2014 (MF) - předložit vládě návrh Strategie vlastnické politiky státu vycházející z obecných východisek vlastnické politiky státu a vycházející z doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.
<u>Protikorupční efekt:</u> Znemožnění realizace zakázek, projektů a záměrů spojených s korupčním jednáním a s nepřiměřeně vysokými riziky korupce ze strany státních podniků a společností vlastněných státem.

Odůvodnění:

V souvislosti s analýzou současného stavu v oblasti výběru a nominace odborníků do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a do funkcí členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu, včetně návrhu legislativních, organizačních a systémových opatření ke zlepšení současného stavu k odstranění negativních jevů a k zamezení korupce v této oblasti, schválenou usnesením vlády ze dne 25. července 2012 č. 569, byl uložen úkol zpracovat návrh strategického dokumentu Vlastnická politika státu. Má se jednat o širší strategii, která bude veřejně známá, bude transparentní a bude definovat, jak si stát představuje svoji pozici jako vlastníka těchto podniků. Přijetí vlastnické politiky

státu přitom může být spojeno s přijetím dalších protikorupčních opatření, neboť její zavedení si nepochybně vyžádá změny v právní regulaci státních podniků, dalších státních organizací a obchodních společností s majetkovou účastí státu (pro účely tohoto odůvodnění dále též jako „podniky“) – ať už změny relevantních zákonů, nebo alespoň změny stanov. Tento předpoklad vychází z doporučení OECD, kladená na obsah vlastnické politiky.⁹⁴

Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010⁹⁵, podle níž „Český organizovaný zločin nejvyšší úrovně (...) profituje zejména systematickým obohacováním se na veřejných rozpočtech a firmách se státní majetkovou účastí“, by měla být důležitým impulzem pro přijetí dalších protikorupčních opatření, týkajících se podniků. Výroční zprávy BIS za roky 2010 a 2011 upozorňují na závažné problémy⁹⁶ spojené se zadáváním veřejných zakázek, přičemž tyto problémy se týkají také podniků – např. státního podniku Lesy ČR, Česká pošta, nebo některých obchodních společností se strategickým významem pro stát (České aerolinie, České dráhy, ČD Cargo, ČEZ, Česká exportní banka a Exportní garanční a pojišťovací společnost). V souvislosti se zadáváním veřejných zakázek tzv. sektorovým zadavatelem došlo v roce 2011 k obcházení zákona o veřejných zakázkách, když společnost ČEZ zadávala zakázky prostřednictvím své dceřiné společnosti Škoda Praha Invest.

Výroční zpráva BIS za rok 2011⁹⁷ navíc v souvislosti s organizovaným zločinem uvádí, že za aktivitami, které vedly k poškozování veřejných rozpočtů a k ovlivňování činnosti státní správy a samosprávy, stojí v některých případech „podnikatelské subjekty, které byly vzhledem k povaze své činnosti jen velmi obtížně postižitelné – advokátní kanceláře nebo daňové, poradenské a mediální firmy. Jedním z charakteristických znaků představitelů těchto subjektů bylo jejich společenské postavení a konexe.“ Typickým příkladem může být síť obchodních společností, které vstupují, resp. vstupovaly do právních vztahů s Dopravním podnikem hl. m. Prahy, a.s. (jejímž jediným akcionářem je hlavní město Praha a lze jej tedy považovat za podnik) a které figurují v řadě kauz, spojených s nevýhodnými smlouvami pro pražský dopravní podnik.

Materiál obsahující obecná východiska komplexní vlastnické politiky státu, na který bude navazovat samotná Strategie vlastnické politiky státu, je třeba zpracovat na základě dílčích částí poskytnutých jednotlivými rezorty, a to v rozsahu určení majetku nezbytného pro plnění úkolů příslušným ministerstvem či jiným ústředním správním úřadem, vyhodnocení významu a efektivnosti existence státních podniků jejich zakladateli s případným navržením transformace či privatizace a vyhodnocení významu obchodních společností s majetkovou účastí státu v jednotlivých odvětvích ekonomiky a potřebu případné změny rozsahu účasti státu. Na základě takto vypracovaného materiálu bude dopracována Strategie vlastnické

⁹⁴ V první řadě jde o OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, Guideline II. A, str. 13, 23 a 24; dokument je dostupná na: <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporate-governanceofstateownedenterprises/oecdguidelinesoncorporategovernanceofstateownedenterprises.htm>.

Vlastnické politice státu a její tvorbě se podrobně věnuje také Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership dokument je dostupný na: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en.

⁹⁵ <http://bis.cz/n/2012-02-24-vyrocní-zpráva-archivu-bezpečnostní-informační-slужby-za-rok-2011.html>, s. 10.

⁹⁶ Výroční zpráva BIS za rok 2010 hovoří o nestandardním a netransparentním jednání jak soutěžitelů, tak zadavatelů ve výběrových řízeních ke státním zakázkám. Mezi časté jevy patřily dle BIS provázanost veřejného zadavatele a uchazeče o zakázku, snaha o přidělení veřejné zakázky bez výběrového řízení, úprava zadávacích podmínek ve prospěch předem vybraného zájemce, nadhodnocování zakázky, ovlivňování členů hodnotící komise, nebo zadávání zakázek na nepotřebné služby nebo rozšiřování již uzavřených smluv o nevýhodné dodatky. Ekonomické zájmy státu při různých typech výběrových řízení ohrožovaly také vzájemné dohody uchazečů o ceně a vítězi zakázky. Na veřejné zakázky mělo vliv i cílené omezování kontrolní a řídicí role státu v podnicích. V zásadě ty stejné problémy pak uvádí i výroční zpráva BIS za rok 2011.

⁹⁷ <http://bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zpráva-2011.html>, s. 5.

politiky státu současně reflektující doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Jednotlivé následující dílčí opatření budou řešena v závislosti na svém charakteru prostřednictvím usnesení vlády, případně přijetím dílčích novelizací platných právních předpisů.

V souvislosti se Strategií vlastnické politiky státu budou řešeny tyto okruhy problémů:

1. Vlastnická politika státu

Vlastnická politika státu je koncepční dokument, který umožňuje státu chovat se jako transparentní a předvídatelný vlastník. Stanovuje cíle, jakých má stát prostřednictvím majetkové účasti v podniku dosáhnout, střednědobé a dlouhodobé cíle jednotlivých podniků (požadavky na výkonnost), způsob obsazování orgánů podniků, odměňování členů orgánů podniků a způsoby kontroly dodržování státní vlastnické politiky. Neexistence tohoto dokumentu není v souladu se standardy OECD a lze říci, že její absence představuje zásadní překážku pro zlepšení správy a řízení podniků.

2. Nominační proces

Právní předpisy České republiky nikterak neupravují navrhování vhodných osob na členy orgánů podniků (představenstva, dozorčí rady apod.), důsledkem je značná politizace nominačního procesu, kdy se členy orgánů podniků stávají bývalí a současní politici „za odměnu“, bez ohledu na své schopnosti a vlastnosti. Připravovaný zákon zavádí fakticky pouze informační povinnost pro vlastnické entity. Jako vhodné doplnění tohoto minimalistického zákonného řešení se jeví přijetí následujících opatření (ve formě usnesení vlády):

- vytvořit v rámci vlády nominační výbor – zvláštní orgán, který bude aktivně vyhledávat a doporučovat vhodné kandidáty na členy orgánů podniků,
- stanovit limit délky jednoho funkčního období člena orgánu podniků,
- pravidelně obměňovat složení orgánů podniků.

3. Odpovědnost členů orgánů podniků za výkon funkce

Členové orgánů podniků jsou odpovědní pouze za řádný výkon funkce, nikoli za výsledky své činnosti. Přesto je třeba, aby byly důsledně vymáhány případné škody, které podniku vzniknou. Zástupci státu by na jednání valné hromady neměli mít možnost udělit tzv. absolutorium, ani by se neměli mít možnost dodatečně vzdávat náhrady škody, způsobené členy orgánů podniků.

4. Uzavírání smluv mezi podniky a jinou osobou

Na základě zkušeností a analýzy zveřejněných kauz se doporučuje, aby bylo vytvořeno závazné řešení (usnesení vlády a promítnutí jeho obsahu do vnitřních předpisů ministerstev, event. zvláštní zákon), jehož důsledkem by měla být změna procesů kontraktace podniků následujícím způsobem:

- a) **Outsourcing služeb** by bylo možné provést jen po předchozí ekonomické analýze, provedené ministerstvem nebo nezávislým expertem a jen po předchozím souhlasu dozorčí rady. Outsourcing by nemělo být možné zadat v případě, že případné úspory, odhadnuté v analýze, nepřekračují určité procento nákladů, které podnik na službu vynakládá (např. pod 5 % úspor nákladů). To by mělo zabránit pro podniky nevýhodnému outsourcingu služeb.
- b) Zvážit přijetí ustanovení výslovně zakazující představenstvu (nebo obdobnému orgánu podniku) uzavírat smlouvy mimo režim zákona o veřejných zakázkách s **obchodními společnostmi s neznámou „vlastnickou“ strukturou** (akciové společnosti s listinnými

akciemi na majitele, offshoreové společnosti), které nejsou schopny doložit seznam svých akcionářů nebo společníků až na úroveň jednotlivých fyzických osob. Zákaz by mohl být buď úplný, nebo by z něj byla možná písemně odůvodněná výjimka, za kterou by neslo odpovědnost představenstvo nebo obdobný orgán podniku. Stejný zákaz by se mohl týkat také vyhlašování veřejných obchodních soutěží, kterých by se neměly mít možnost zúčastnit obchodní společnosti s neznámou „vlastnickou“ strukturou. Obdobný zákaz by měl dopadat také na subdodavatele společností, s nimiž podnik uzavírá smlouvy. Tím by byly pokryty prakticky všechny smluvní vztahy, do nichž podnik vstupuje, což by mohlo znemožnit profitovat ze smluv s podnikem neznámým osobám a znemožněno by tak mohlo být i obcházení zákona o střetu zájmů.

- c) **Představenstvu (nebo obdobnému orgánu podniku) by mohlo být zakázáno vypisování netransparentních jednacíh řízení bez uveřejnění.** Zákon o veřejných zakázkách takový zákaz nevylučuje. Tím by byla vyloučena možnost, že podnik osloví v zadávacím řízení pouze konkrétní obchodní společnosti, včetně oslovení pouze jediného zájemce. Jednací řízení bez uveřejnění je nejméně transparentním druhem zadávacího řízení, jeho právní úprava je „na samé hranici“ souladu s ustanovením § 6 zákona o veřejných zakázkách, které vyžaduje transparentní, rovný a nediskriminační přístup zadavatele.
- d) **Lze uvážit posílení odpovědnosti a role dozorčí rady podniků** tak, aby představenstvo (nebo obdobný orgán podniku) mohlo uzavírat smlouvy o určitých parametrech pouze s předchozím souhlasem dozorčí rady (nebo alespoň po předchozím písemném vyjádření, resp. stanovisku dozorčí rady). Dále by po vzoru stanov Dopravního podniku hl. m. Prahy ve stanovách podniku mělo být přesně určeno, o jakých záležitostech musí být dozorčí rada podniku představenstvem (nebo jiným orgánem podniku) informována, k jakým záležitostem dozorčí rada vydává stanovisko a k jakým záležitostem musí dozorčí rada udělit představenstvu (nebo obdobnému orgánu podniku) předchozí písemný souhlas. Tímto lze zajistit podstatně lepší přehled dozorčí rady o dění v podniku a bude daleko obtížnější vyvést z podniku peníze skrze nevýhodné smlouvy.
- e) **Možnost povinného zveřejňování smluv, pokud jsou jejich smluvní stranou podniky.** Všechny významnější smlouvy, jejichž smluvní stranou jsou podniky, by měly být povinně zveřejňovány v centrálním elektronickém registru. Stejným způsobem by měly být zveřejňovány objednávky a faktury. Obsah těchto dokumentů se dostane pod veřejnou kontrolu, což bude mít výrazný preventivní účinek. Tato právní úprava se osvědčila na Slovensku, kde jsou smlouvy zveřejňovány od roku 2012.

5. Odměňování členů orgánů podniků

V jednotlivých podnicích by měl být zřízen výbor pro odměňování, který by v závislosti na obsahu státní vlastnické politiky navrhnul kombinaci finančních a nefinančních kritérií pro odměňování členů orgánů podniků. Výši odměn by si nesmělo schvalovat samo představenstvo podniku⁹⁸. Fixní výše odměn by měla být dle velikosti nebo obrátu podniku. Smlouvy o výkonu funkce, uzavřené mezi podnikem a členy orgánů podniku, by měly být uzavírány pouze na dobu určitou. Současně lze zvážit doplnění již existující Zásady odměňování vedoucích zaměstnanců a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu nad 33 %, včetně státních podniků a jiných státních organizací zřízených zákonem

⁹⁸ Souběh funkcí, umožněn obchodním zákoníkem, podle něhož je člen představenstva současně v zaměstnaneckém poměru jako generální ředitel, což vede k situaci, kdy si generální ředitel navrhne mzdu a jako předseda představenstva si ji poté schválí.

nebo ministerstvem tak, aby byl eliminován problém tzv. „zlatých padáků“ a aby se tyto zásady vztahovaly nejen na variabilní, ale také na fixní složky příjmů a odměn⁹⁹.

6. Kontrola a vyhodnocování výkonů členů orgánů podniků

Funkce a působnost dozorčí rady podniku by měla být přesně a podrobně vymezena ve stanovách podniku (co dozorčí rada podniku schvaluje, o čem rozhoduje, k čemu vydává stanoviska, o čem musí být informována). Jako vhodné řešení se jeví též sebehodnocení členů orgánů podniků jako součást výročních zpráv orgánů podniků. Dozorčí rada podniku by měla pravidelně hodnotit představenstvo podniku. Smlouvy o výkonu funkce by měly být dostupné všem akcionářům nebo společníkům podniku.

7. Posílení externí a interní kontroly podniků

Nejvyšší kontrolní úřad by měl mít pravomoc kontrolovat všechny podniky, včetně obchodních společností, které jsou současně kótovány na burze cenných papírů. Vlastnická entita by měla zveřejňovat souhrnnou výroční zprávu o všech podnicích každý rok. Podniky musí důsledně dodržovat zákon o svobodném přístupu k informacím. Státní podniky by měly zveřejňovat údaje ve stejném rozsahu jako kótované obchodní společnosti a měly by nechat svou účetní závěrku a výroční zprávu kontrolovat nezávislým auditorem. Podniky by měly dodržovat mezinárodní účetní standardy, pokud je to účelné. Podniky musí důsledně aplikovat princip „dodržuj, nebo vysvětli“ (*Comply or explain principle* – podnik buď dodržuje nějaký kodex správy a řízení, nebo musí zdůvodnit, proč jej nedodržuje).

1.8. Strategie a metodika veřejného nakupování

<u>Gestor</u> : Ministerstvo pro místní rozvoj
<u>Spolugestor</u> : Ministerstvo financí
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 31. prosinec 2014 - předložit vládě návrh Strategie a metodiky veřejného nakupování.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zprůhlednění nakládání s veřejnými prostředky, včetně jejich předvídatelné alokace.

Odůvodnění:

Veřejné nakupování obnáší velké množství finančních prostředků, s nimiž má být dle zákona nakládáno efektivně, účelně a hospodárně. Aby byla tato oblast dostatečně zmapována,

⁹⁹ Řešení předmětné problematiky, které je odvislé od uzavíraných konkurenčních doložek, však vyžaduje pečlivou analýzu, na kterých pozicích je jejich případné zrušení vhodné a naopak kde její zrušení může vyvolat problémy. Odstranění konkurenčních doložek by mohlo vést k nežádoucímu okamžitému přesunu bývalého managementu „státního“ podniku do podniku soukromého s obdobným předmětem podnikání, což by mohlo vést k těžko postižitelnému získání konkurenční výhody. V případě, že by byla konkurenční doložka zachována, ale bylo by zcela odstraněno protiplnění ze strany podniku v podobě tzv. zlatého padáku, jednalo by se o nepřiměřené omezení managementu a lze důvodně předpokládat, že takovéto jednostranné konkurenční doložky by byly v případě soudního přezkumu rušeny, popř. by byla soudy přiznávána náhrada za nemožnost další profesní činnosti ve vyšší obdobné zrušeným zlatým padákům. Dále by bylo třeba provést analýzu možného poměrného snížení tzv. zlatého padáku pro pozice, kde je zachování konkurenční doložky nezbytné, aby jeho výše již byla adekvátním protiplněním za nemožnost vykonávat profesní činnost, ale zároveň aby byla stanovena v co nejnižším pásmu, aby docházelo k co nejnižšímu (nepřímému) dopadu na státní rozpočet.

je nejprve třeba vytvořit koncepční dokument zpracovaný např. poradním sborem expertů (domácích, zahraničních) obsahující hlavní cíle, priority a nástroje vládní politiky spolu s časovým harmonogramem implementace. Následovat by měla příprava souvisejících právních předpisů nebo jiných dokumentů (zákonů, vyhlášek, metodik).

Budoucí politika veřejných nákupů v České republice by měla obsahovat zejména:

1) organizaci a koordinaci veřejných nákupů a zadávání veřejných zakázek, což představuje:

- a) **nezávislý úřad**, který bude kontrolovat hospodárnost významných veřejných projektů v klíčových fázích projektového cyklu, poradenství, metodické vedení zadavatelů (formulace standardů pro veřejné nakupování),
- b) **agentura pro centrální nákupy** pro potřeby celého veřejného sektoru,
- c) zvážení vhodné integrace tohoto úřadu do správy a řízení fondů Evropské unie v programovém období 2014–2020;

2) metodické vedení zadavatelů a soubor metodik definujících:

- a) řízení nákupů podle hlavních výdajových kategorií veřejného sektoru (category management),
- b) ekonomické standardy,
- c) technické standardy,
- d) standardy projektového řízení,
- e) soutěžní standardy,
- f) smluvní standardy,
- g) informační standardy;

3) zajištění účinné zpětné vazby, která slouží pro další inovace a korekce systému, a to:

- a) systematické sledování a vyhodnocování funkčnosti a výkonnosti systému veřejných nákupů (nejen statistika zadávacích řízení, ale také ekonomických výsledků veřejných nákupů),
- b) cenový benchmarking jednotlivých kategorií nákupů,
- c) sběr případů dobré praxe.

1.9. Zákon o státním zastupitelství

Gestor: Ministerstvo spravedlnosti

Termín – indikátor plnění:

31. březen 2013 – předložit vládě návrh nového zákona o státním zastupitelství, který bude obsahovat zejména:

- zřízení Úřadu pro potírání korupce,
- posílení nezávislosti státního zastupitelství a odpovědnosti za výkon svěřené pravomoci,
- změnu způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, a to uzákoněním výkonu funkce na dobu určitou,
- změnu způsobu dohledové pravomoci nadřízených,
- změnu způsobu a formy ukládání závazných pokynů,
- změnu způsobu přidělování případů.

Protikorupční efekt: Vyšší nezávislost a odpovědnost státních zástupců v trestních věcech.

Odůvodnění:

Z analýzy dosavadního fungování soustavy státního zastupitelství vyplývá nutnost vypracovat novou právní úpravu, která bude zcela nově reglementovat zásadní otázky činnosti a organizace státního zastupitelství, postavení, role a působnosti jednotlivých státních zástupců. Zároveň je třeba řešit i všechny otázky navazující, aby soustava státního zastupitelství mohla řádně fungovat, aniž by do postupu státního zastupitelství i státních zástupců bylo neodůvodněně zasahováno a aby byly vytvořeny odpovídající podmínky pro výkon jeho působnosti. Ukazuje se proto potřebným vytvořit vyvážený systém, ve kterém na jedné straně budou politici jako nositelé legitimacy odpovědní za jmenování vedoucích představitelů státního zastupitelství, na straně druhé ale bude státní zastupitelství fungovat bez přímého politického vlivu. Nezávislost státního zastupitelství je jiného typu než nezávislost soudcovská, která je zakotvena v Ústavě ČR. Nezávislost státního zastupitelství je nezbytnou podmínkou řádného fungování této soustavy, která musí být oproštěna od jakýchkoli politických vlivů a tlaků na rozhodování, zejména pak při plnění základního úkolu státního zastupitelství – zastupování veřejné žaloby v trestním řízení před soudem. Takto pojímaná nezávislost je uplatňována ve všech demokratických státech.

1.10. Protikorupční program

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra

<u>Spolugestor:</u> předseda vlády

<u>Termín – indikátor plnění:</u>
--

30. duben 2013 – předložit vládě návrh na vytvoření finančního programu pro prevenci a potlačování korupce zahrnující zejména tyto oblasti:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- posílení dotačního programu pro nestátní neziskové organizace,- vyčlenění prostředků na sociologické a další výzkumy korupčního prostředí,- vyčlenění prostředků na vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v protikorupční problematice,- program účelových neinvestičních dotací pro veřejné instituce na podporu jejich protikorupční politiky. |
|---|

<u>Protikorupční efekt:</u> Systematické analyzování stavu korupce v ČR.

Odůvodnění:

K dosažení účinného boje s korupcí je nezbytná spolupráce s nestátními neziskovými organizacemi a s akademickými pracovišti. Organizace z neziskového sektoru se často detailně zaměřují na individuální dílčí témata korupce (např. korupce na komunální úrovni, veřejné zakázky, IT zakázky, apod.) a případná kooperace se státními orgány v podobě zpracování odborných analýz, připomínkování legislativních návrhů či příprava vlastních legislativních návrhů, pořádání veřejných seminářů a odborných diskusí a další formy poradenské činnosti schází. Obdobnou práci též mohou vyvíjet příslušná akademická pracoviště (zejména fakulty s právním, ekonomickým a sociologickým zaměřením).

Bez zajištění financování protikorupční politiky není možno dosahovat účinných výsledků v boji s korupcí.

Z předběžných podkladů dotujících rezortů lze konstatovat, že celkový objem dotací ze státního rozpočtu na projekty nestátních neziskových organizací v roce 2011 činil zhruba 6 mld. Kč. Státní dotační politika vůči nestátním neziskovým organizacím je od roku 2014 rozdělena do 17 hlavních oblastí (např. tělesná výchova a sport, kultura, sociální služby, zahraniční aktivity, protidrogová politika, ochrana spotřebitele a nájemních vztahů), přičemž samostatná oblast pro boj s korupcí je také nově zařazena až od roku 2014. Finanční prostředky související s bojem s korupcí jsou přerozdělovány pouze prostřednictvím dotačního programu Ministerstva vnitra s názvem „Prevence korupčního jednání“, původně v rámci oblasti „rizikové chování“. V rámci téhož dotačního programu bylo na rok 2013 alokováno pouze 3,5 mil. Kč. Výše finančních prostředků jen stěží hovoří ve prospěch skutečného úmyslu vlády České republiky být vládou boje s korupcí.

2. Veřejná správa

2.1. Úředníci

2.1.1. Personální politika ve státní správě

<u>Gestor</u> : Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor</u> : předseda vlády
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 31. leden 2014 – předložit vládě návrh usnesení, kterým by byla zavedena zejména tato pravidla: – povinně vypisovat transparentní výběrová řízení, – zveřejňovat výběrová řízení i tehdy, kdy se jedná o tzv. vnitřní konkurz, – u vedoucích zaměstnanců (náměstci, vrchní ředitelé, ředitelé odborů) v ústřední státní správě a vedoucích zaměstnanců (ředitelé a jejich zástupci) u dekoncentrované státní správy povinně zveřejňovat profesní životopisy, – zavést povinné roční písemné hodnocení pracovníků.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zavedení personální politiky ve státní správě.

Odůvodnění:

Jednotná personální politika ve státní správě jako celku neexistuje. Personální politika je roztržštěná na jednotlivé úřady či dokonce jejich části, klíčové personální kroky jsou obtížně dohledatelné a kontrolovatelné. Neexistence povinnosti realizovat výběrová řízení umožňuje obsazovat důležitá místa svévolně a nikoli na základě odbornosti a výkonnosti. Systém umožňuje zaměstnávat (a to na všech úrovních státní správy) přátele, příbuzné, politicky spřízněné osoby a politiky, kteří neuspěli ve volbách, ale i jedince ochotné zakrývat korupční praktiky. Zároveň praxe ukázala, že ani existence „služebního zákona“ nezabrání manipulacím při výběrových řízeních. Obcházení ducha zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů při výběrových řízeních na vysoké funkce dokonce dostalo

zvláštní pojmenování – „žabákování“. Zákon o úřednících může stanovit základní právní rámec. S řadou důležitých institutů, zejména s plošným zavedením výběrových řízení, také počítá. Zákon ale musí být doplněn přijetím pravidel a koordinací personální politiky v celku státní správy. Existuje řada podrobností, které by dikci zákona zatěžovaly, ale které jsou pro naplnění jeho smyslu důležité – složení výběrových komisí, zveřejňování výběrových řízení, jejich kritérií a jejich výsledků, metodika hodnocení pracovníků apod. Specifikace těchto otázek by neměla být ponechána v pravomoci jednotlivých správních úřadů.

2.2. Aktivní zveřejňování informací

2.2.1. Otevřená data

<u>Gestor</u> : Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor</u> : všechny rezorty
<u>Termíny – indikátory plnění</u> : 31. prosinec 2013 – vytvořit metodiku pro publikaci otevřených dat veřejné správy České republiky.
31. prosinec 2013 – vytvořit katalog otevřených dat veřejné správy České republiky.
31. červenec 2014 – připravit právní podmínky pro otevřené licencování používání otevřených dat.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zpřístupnění dat vytvořených ve veřejné správě.

Odůvodnění:

Cílem otevřených dat ve veřejné správě je zpřístupnit data vytvářená a sbíraná veřejnou správou odborné i široké veřejnosti způsobem, který umožní opakované použití těchto dat pro různé účely a v řadě různých softwarových aplikací. Aplikace vytváří veřejnost (typicky odborná) sama, čímž může dojít i ke snižování nákladů veřejné správy na prezentaci dat veřejnosti. Závazek zpřístupnění dat a informací je navíc obsažen již v usnesení vlády ze dne 4. dubna 2012 č. 243 o Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí.

Otevřená data veřejné správy jsou ve světě běžně publikována (např. ve Velké Británii či USA). Veřejná správa České republiky také publikuje data, avšak nesplňuje řadu požadavků na otevřená data, jako například otevřený a strojově čitelný formát, úplnost dat či jasnou specifikaci podmínek jejich užití. Veřejná správa publikuje svá data na mnoha místech, a je tak velmi obtížné zjistit, jaká data vlastně publikuje a kde. Řada zajímavých dat je tudíž pro veřejnost těžko dohledatelná a jejich potenciál zůstává nevyužit.

Tyto problémy pomůže vyřešit katalog otevřených dat (nejedná se o centrální datové úložiště, ale jen o rozcestník poskytující vyhledávací služby). Data budou umístěna na serverech správců dat, kteří budou moci do katalogu umísťovat odkazy a za správnost údajů v katalogu budou odpovídat. Orgány veřejné správy tak získají možnost v katalogu vytvářet o svých datech záznamy popisující, o jaká data se jedná a kde jsou publikována ke stažení. Veřejnost získá možnost v katalogizačních záznamech jednotným způsobem vyhledávat pomocí různých kritérií v přívětivém uživatelském rozhraní. Veřejnost (ale i samotná veřejná správa) tak získá na jednom místě přehled o otevřených datech publikovaných veřejnou správou České republiky.

Současně se předpokládá jednak vytvoření metodiky pro publikaci otevřených dat veřejné správy České republiky tak, aby subjekty, které publikují formou otevřených dat, měly k dispozici návodnou metodiku, a jednak vytvoření právního prostředí pro otevřené licencování používání otevřených dat, což bude zejména zakotvení v zákoně o svobodném přístupu k informacím a vytvoření sady vzorových licenčních smluv. To tedy představuje zpracování řešení, které zajistí otevřenost dat, avšak zároveň musí vyhovovat (nediskriminovat, nezvýhodňovat, chránit investice apod.) všem skupinám, jichž se to týká (tvůrci, komerční uživatelé, nekomerční uživatelé atd.) a nekolidovat s českými právními předpisy (zákon o svobodném přístupu k informacím a autorský zákon), ani s evropskými předpisy (směrnice PSI, která je aktuálně revidována, směrnice INSPIRE apod.).

Vymezení vlastností otevřených dat veřejné správy je k dispozici v Konceptu katalogizace otevřených dat veřejné správy ČR¹⁰⁰. Otevřená data veřejné správy musejí být:

- a) úplná – data jsou zveřejněna v maximálním možném rozsahu,
- b) snadno dostupná – data jsou dostupná a dohledatelná běžnými ICT nástroji a prostředky,
- c) strojově čitelná či zveřejněna v jiném strukturovaném textovém formátu – data jsou ve formátu, který je strukturovaný takovým způsobem, že pomocí programové aplikace lze z dat získat žádané (vybrané) údaje,
- d) používající standardy s volně dostupnou specifikací (otevřené standardy),
- e) zpřístupněna za jasně definovaných podmínek užití dat (licence) s minimem omezení,
- f) dostupná uživatelům při vynaložení minima možných nákladů na jejich získání.

Otevřená data veřejné správy by dále měla být:

- g) primární (původní) – data, která jsou zveřejněna původcem dat v podobě, v jaké byla původcem jako primární (původní) vytvořena,
- h) zveřejněna bez zbytečného odkladu,
- i) neomezuující přístup – data dostupná způsobem, který nediskriminuje jednotlivce nebo skupinu osob,
- j) stále dostupná – data jsou dostupná on-line po dobu uvedenou jejich poskytovatelem.

Další informace jsou k dispozici v Metodice publikace otevřených dat veřejné správy ČR¹⁰¹.

2.2.2. Zveřejňování smluv a nabídek

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra, předseda vlády
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 30. duben 2014 - předložit vládě návrh legislativního řešení zabezpečujícího zjednodušení a rozšíření přístupu k informacím o nakládání s majetkem státu a o realizaci výdajů z veřejných rozpočtů.
<u>Protikorupční efekt:</u> Transparentnost nakládání s majetkem státu a s prostředky z veřejných rozpočtů a posílení veřejné kontroly nad tímto nakládáním. Usnadnění identifikace případů zjevně nevýhodného nakládání s majetkem státu a s prostředky z veřejných rozpočtů, jehož

¹⁰⁰ <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/otevrene-vladnuti/aktuality/Koncepce-katalogizace-otevrenych-dat.pdf>.

¹⁰¹ <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/otevrene-vladnuti/aktuality/Metodika-publikace-otevrenych-dat.pdf>.

příčinou může být korupce.

Odůvodnění:

Rozsah informací o nakládání s majetkem státu a o realizaci výdajů z veřejných rozpočtů je vnímán veřejností stále jako nedostatečný, zároveň velmi roztržitý. Veřejnost má sice značný rozsah nástrojů k opatření si informací (uveřejňování zadávacích řízení, některých smluv, žádosti v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím ad.), přístup k nim je však zdlouhavý a složitý.

Legislativní řešení týkající se zveřejňování relevantních údajů o dispozicích s majetkem státu by mělo dopadat jak na organizační složky státu, tak i na všechny státní organizace hospodařící s majetkem státu a případně i na Pozemkový fond České republiky, nebude-li již aktuálně nahrazen Státním pozemkovým úřadem. Podle provedené Analýzy řešení směřující k zavedení maximální transparentnosti při nakládání s majetkem státu a územních samospráv a při realizaci výdajů z veřejných rozpočtů (dále jen „Analýza“), která byla schválena usnesením vlády ze dne 8. listopadu 2012 č. 802 a která identifikuje okruh informací určených ke zveřejňování, by se povinnost zveřejňovat relevantní informace měla soustředit na:

- a) podmínky a kritéria výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu vedoucího ke zjištění a výběru vhodného zájemce o koupi, nájem či jinou obdobnou formu nabytí majetku státu nebo práv k tomuto majetku,
- b) výsledky takového výběrového řízení nebo jiného obdobného postupu uvedeného ad a),
- c) právní úkony a jiné obdobné akty, jimiž dochází k nakládání s majetkem státu,

přičemž rozsah zveřejňovaných informací v rámci těchto okruhů by měl být podle povahy věci naplňován především obsahem konkrétních dokumentů dokladujících tyto fáze nakládání s majetkem státu (např. uzavřených smluv).

Pro účely zveřejňování lze uvažovat o zřízení centrálního registru smluv (obdobu slovenského Centrálního registru smluv dostupného na <http://crz.gov.sk/> nebo portálu Otevřené smlouvy dostupného na <http://www.otvorenezmluvy.sk/>), případně o zveřejňování informací centrálně na jednom místě (jako nejvhodnější médium se předběžně jeví být portál veřejné správy). Zveřejňování by se mělo - vedle dalších výše uvedených okruhů údajů - týkat především všech relevantních smluv, resp. všech relevantních závazkových vztahů, v nichž je stát účastníkem. Smlouvy jsou totiž základním zdrojem informací o ekonomických vztazích subjektů hospodařících s veřejnými prostředky, a proto jejich zveřejňování tvoří podstatu transparentnosti nakládání s majetkem.

Z hlediska zpřístupnění informací o realizaci výdajů z veřejných rozpočtů by pak měla být dokončena příprava novely zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Cílem uvedených opatření je zvyšování průhlednosti nakládání s majetkem státu a s výdaji územních samosprávných celků a zároveň rozšiřování počtu zájemců o takové závazkové vztahy a tím i zvýšení objemu získaných finančních prostředků (a potažmo zvýšení počtu subjektů provádějících veřejnou kontrolu, jsou-li ve věci zainteresovány). S odkazem na Analýzu se za „relevantní“ pro účely zveřejňování považuje hodnotový limit 50.000 Kč (bez DPH) pro obce a 200.000 Kč (bez DPH) pro kraje a stát. Ve vztahu k územním samosprávným celkům je z hlediska předpisů v gesci Ministerstva vnitra tento úkol splněn předložením „protikorupční novely“ zákonů o územních samosprávných celcích.

Pro úplnost je třeba uvést, že v době přípravy této strategie byl předložen Poslanecké sněmovně poslanecký návrh zákona (sněmovní tisk č. 740, 6. volební období), kterým by mělo dojít, bude-li návrh přijat, k zavedení registru smluv jakožto veřejně přístupného seznamu povinně zveřejňovaných smluv anebo jejich identifikačních údajů a informací o objednávkách a fakturách, a to formou změn zákona o svobodném přístupu k informacím, občanského zákoníku, obchodního zákoníku a zákona o veřejných zakázkách. Nicméně ani tento návrh neřeší problematiku, která je zevrubně popsána v Analýze, komplexně.

Ve vztahu k veřejným zakázkám je nutno dodat, že smlouvy uzavřené dle zákona o veřejných zakázkách jsou již v současné době povinně zveřejňovány dle tohoto zákona na profilu zadavatele. Jelikož je tento systém plně funkční a odpovídá požadavkům Evropské unie, „centralizace“ bude řešena formou prolinku. (Na profilu zadavatele je dle § 147a zákona o veřejných zakázkách zveřejňováno následující:

- a) smlouvy uzavřené na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků,
- b) výše skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky,
- c) seznam subdodavatelů dodavatele veřejné zakázky.)

Ve vztahu k veřejným zakázkám nebude požadováno uveřejňování nabídek uchazečů.

2.2.3. Přehledný státní rozpočet

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí
<u>Termíny – indikátory plnění:</u> 1. květen 2013 – zabezpečit zveřejňování státního rozpočtu po jednotlivých kapitolách a položkách. 1. leden 2014 - zabezpečit zveřejňování státního závěrečného účtu po jednotlivých kapitolách a položkách.
<u>Protikorupční efekt:</u> Otevřené informování o svěřených prostředcích státního rozpočtu. Kontrola veřejností. Usnadnění identifikace případů, kde statky získané za rozpočtované prostředky zjevně neodpovídají jejich výši, přičemž příčinou může být korupce.

Odůvodnění:

Přehledný rozpočet (dále jen „rozklikávací rozpočet“) je internetová aplikace, která umožní veřejnosti seznámit se s detaily příjmů a výdajů daného (státního) rozpočtu. Cílem rozklikávacího rozpočtu je poskytování informací o předpokládaných nákladech (tzn. rozpočtu) a skutečných výdajích (tzn. čerpání) v celé státní správě, tj. ve všech kapitolách státního rozpočtu (ministerstvech) a ve všech státních organizacích, tj. organizačních složkách státu a právnických osobách, jejichž zřizovateli jsou tyto kapitoly. Míra detailu zobrazených informací musí být taková, aby zveřejněné subjekty nebyly poškozeny. Rozklikávací rozpočet má být především nástrojem veřejné kontroly hospodaření a prevence korupce ve státní správě, kdy kterýkoliv občan pomocí webové služby bude mít přístup k těmto informacím. Dále je jedním z podkladů k řízení a kontrole rozpočtu a jeho čerpání jak řídicími pracovníky příslušných organizací, tak jejich nadřízenými a kontrolními orgány. Aplikace se osvědčila v zahraničí, kde funguje jako nástroj pro veřejnost, která může kontrolovat a upozorňovat na zbytečné výdaje nebo nesrovnalosti, a tím i znesnadňovat únik veřejných prostředků. Rozklikávací rozpočet tedy zprůhledňuje nakládání s veřejnými

prostředky, seznamuje veřejnost s hospodařením státu, což má zvýšit důvěru v politiku a usnadnit pochopení jednotlivých transakcí. Měla by být proto vytvořena webová aplikace „Rozklikávací rozpočet“ (např. po vzoru <http://budovanistatu.cz/>), která přehledně přináší podrobné členění rozpočtu kapitoly a závěrečné účty, a to vždy až do jednotlivých úrovní uživatelsky pohodlným systémem rozklikávání, zároveň za použití obecných pojmů a zjednodušení tak, aby byl systém pro veřejnost srozumitelný. V případě rozšířeného efektu v podobě zvýšení povědomí občanů o struktuře státního rozpočtu, nabízí se edukativní modifikace z Estonska (<http://meieraha.eu/>).

2.2.4. Zveřejňování poradců a poradních orgánů

Gestor: všechny rezorty

Termín – indikátor plnění:

1. červenec 2013, v dalších letech vždy k 15. únoru a 15. srpnu kalendářního roku – na internetových stránkách ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a úřadů s celostátní působností, jakož i podřízených organizací zveřejnit, resp. aktualizovat seznam za předchozí pololetí:

- poradních orgánů a pracovních týmů zřízených ministry, vedoucími ostatních ústředních správních úřadů a úřadů s celostátní působností a vedoucími ostatních organizačních složek státu, a jejich náměstky či místopředsedy, a to včetně personálního obsazení těchto orgánů, statutu a jednacího řádu,
- poradců, konzultantů, analytiků (fyzických osob) ministrů, vedoucích ostatních ústředních správních úřadů a úřadů s celostátní působností a vedoucích ostatních organizačních složek státu, a jejich náměstků či místopředsedů, pokud jsou tato místa placena z veřejných prostředků, a to za předpokladu, že nevykonávají standardní činnost úřadu stanovenou kompetenčním zákonem a jinými právními předpisy,
- poradenských a ostatních externích společností působících na základě mandátní či jiné smlouvy,
- advokátů a advokátních kanceláří, které mají uzavřené smlouvy o poskytování právních služeb,

a to včetně sjednaných či smluvních odměn za činnost, včetně uvedení souhrnu vyplacených finančních prostředků.

Protikorupční efekt: Dostupnost informací. Eliminace klientelistických a korupčních vazeb.

Odůvodnění:

Zveřejňování seznamů poradních orgánů a zejména jejich personálního obsazení může napomoci větší důvěře veřejnosti v uvedená uskupení, a následně pak vede k posílení transparentnosti veřejné správy. Jedná se zejména o externí činnost, která není vykonávána jako standardní činnost úřadů ve smyslu vykonávání agendy dle kompetenčního zákona a jiných právních předpisů, resp. zřizovací listiny. Bude se tak jednat např. o sbory poradců či externí pracovní týmy, nikoli likvidační komise, škodní komise, rozkladové komise složené ze zaměstnanců či poradní, iniciativní a konzultační orgány zřizované ze zákona (nebude se tedy týkat např. členů hodnotících komisí podle zákona o veřejných zakázkách, rad národních parků, Ústřední povodňové komise).

Pozice poradce s sebou nese značné riziko, že dojde k pokusům ke korumpování osoby, která tuto pozici zastává. Je lhostejno, zda se jedná o zaměstnance úřadu v tomto postavení (pracující na základě pracovní smlouvy) nebo „externí“ zaměstnance na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, avšak rozhodující je míra vlivu těchto osob na rozhodování v organizaci (u nichž v případě zveřejnění předmětných údajů převažuje veřejný zájem nad ochranou osobních údajů). Rovněž je vhodné veřejnost informovat o poradenských společnostech, které vykonávají pro úřad či organizaci poradenské a jiné externí služby (např. externí audity, konzultace, expertízy) na základě smluv podle obecných právních předpisů (např. mandátních smluv, smluv o dílo). Jedná se tedy o ty služby, které jsou účtovány přes rozpočtovou položku 5166 vyhlášky č. 323/2002 Sb. označenou „Konzultační, poradenské a právní služby“.

Podle zprávy Bezpečnostní informační služby za rok 2011 jsou spoluodpovědní za poškozování veřejných rozpočtů někteří advokáti a advokátní kanceláře a jiné podobné subjekty, které prostřednictvím smluv o poskytování právních služeb směřují k ovlivňování činnosti státní správy a samosprávy. Navíc díky jejich výjimečnému postavení a zákonem předepsané povinnosti mlčenlivosti¹⁰² jsou případy protiprávního jednání v součinnosti subjektů veřejného práva a advokátů nebo advokátních kanceláří velmi těžko odhalitelné a postižitelné. V současné době se taktéž nedá spoléhat na vnitřní kontrolní mechanismy samosprávné organizace, v níž jsou advokáti sdruženi. Některé ze subjektů státní správy outsourcují právní služby na advokáty a advokátní kanceláře i přesto, že kolikrát samy disponují dostatečně kvalifikovanými zaměstnanci. Zveřejnění seznamu advokátních kanceláří není jednáním, které by bylo právem zakázáno, naopak, již dnes je možné informaci o zastoupení a některé související informace žádat podle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 9 odst. 2). Toto opatření by mělo přispět ke zvýšení důvěry v uvedené instituce, kdy tyto subjekty budou aktivně poskytovat informace o tom, jací advokáti a advokátní kanceláře s nimi spolupracují a případně budou vystaveny konfrontaci s možným podezřením o neúčelném nadužívání služeb advokátních kanceláří a žádostem o poskytnutí informací ke konkrétnímu advokátovi či advokátní kanceláři podle citovaného zákona. Nejedná se o opatření, které si za cíl klade odhalit všechny klientské vazby mezi advokáty a subjekty veřejného práva, nicméně se jedná o první z kroků, které by mohlo advokáty a advokátní kanceláře do budoucna posunout z „šedé zóny“ blíže ke společenské odpovědnosti.

2.3. Zvýšení transparentnosti legislativního procesu

2.3.1. eSbírka a eLegislativa

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> předsedkyně Legislativní rady vlády
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 31. prosinec 2013 - předložit návrh zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv

¹⁰² Nutno ovšem dodat, že samotná podstata výkonu advokacie je založena právě na důsledném respektování práva klienta na důvěrnost a intimitu vztahu. Česká advokátní komora považuje za omyl vnímat povinnost mlčenlivosti advokáta ve vztahu k těmto procesům jako problém, neboť je to klient – a v tomto případě státní instituce –, který má své kontrolní a dohledové mechanismy a který by v rámci těchto procesů měl být schopen eliminovat veškerá protiprávní jednání. Nemůže to být Česká advokátní komora jako samosprávná stavovská organizace, která řeší dodržování naprosto jiných právních konstrukcí a zásad.

a o elektronické tvorbě právních předpisů.
--

<u>Protikorupční efekt:</u> Dostupnost základního publikačního zdroje právních předpisů v úplném znění elektronicky bez bariér. Zprůhlednění legislativního procesu.
--

Odůvodnění:

Elektronická Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv (eSbírka) zajistí právně závaznou publikaci platného a účinného práva na území České republiky bez jakýchkoli bariér a v elektronické podobě. Zároveň je třeba předložit vládě návrh na právní úpravu elektronické přípravy, tvorby a projednávání právních předpisů (eLegislative), včetně elektronického zpracovávání hodnocení RIA a CIA jako integrální součásti legislativního procesu. Projekty eSbírka a eLegislative výrazně usnadní orientaci občana v právním řádu, zlepší dostupnost pramenů práva, zvýší srozumitelnost právních předpisů, zkvalitní a zefektivní tvorbu práva a zvýší transparentnost legislativního procesu. Zprovoznění systémů eSbírka a eLegislative je plánováno od 1. července 2015.

2.3.2. Zveřejňování jednotlivých fází legislativního procesu vlády

<u>Gestor:</u> Úřad vlády ČR – vedoucí Úřadu vlády ČR

<u>Termín – indikátor plnění:</u>

30. listopad 2013 - zajistit veřejnou přístupnost širšího okruhu materiálů určených pro jednání vlády.
--

<u>Protikorupční efekt:</u> Odhalování korupčních rizik při přípravě právních předpisů. Otevřenost legislativního procesu veřejné kontrole.

Odůvodnění:

Legislativní proces by měl být v nejširší možné míře zpřístupněn veřejnosti, a to nejen odborné, ale i laické. Jedná se o další prvek transparentnosti. Tento úkol je v současnosti již v určitém rozsahu naplňován, a to zřízením Knihovny připravované legislativy v rámci projektu ODoc (oběh dokumentů mezi ústředními orgány státní správy, Parlamentem a Kanceláří prezidenta republiky), na základě rozhodnutí vlády ČR (usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816). Široké veřejnosti tak jsou zpřístupňovány v elektronické podobě materiály legislativní povahy, které jsou určeny pro jednání vlády. Je proto namístě veřejnost s tímto projektem více seznámit. Je však dále vhodné rozsah takto zveřejňovaných informací rozšířit, což bude mít za následek mj. i kultivaci celého připomínkového řízení. Z uvedeného důvodu by proto mělo dojít k „otevření“ Elektronické knihovny legislativního procesu Úřadu vlády ČR (eKLEP), a to rozšířením stávající Knihovny připravované legislativy o přístup veřejnosti k nelegislativním materiálům (s výjimkou materiálů, u nichž by zveřejněním mohly být zejména poškozeny zájmy ČR – jedná se například o materiály související s procesy přípravy negociací a vlastní negociace na mezinárodní scéně a návrhy na mimosoudní ukončení sporů), a to po jejich schválení vládou, a ke stanoviskům Legislativní rady vlády, k čemuž se vláda zavázala ve svém programovém prohlášení formou závazku zvýšení účasti občanů na tvorbě práva. Úkol plně odpovídá závazkům ČR z iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí.

2.4. Úkoly z předchozí strategie

2.4.1. Vymahatelnost kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu

<u>Gestor</u> : Ministerstvo spravedlnosti
<u>Spolugestor</u> : Nejvyšší kontrolní úřad
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. září 2013 – předložit vládě analýzu možností, jak posílit vymahatelnost a způsob kontroly nápravných opatření.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zvýšení efektivity kontrol NKÚ.

Odůvodnění:

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala předložit novelu Ústavy ČR a novelu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, které umožní kontrolu hospodaření s majetkem územních samospráv a dalších veřejnoprávních korporací. Tomu se tak stalo již 9. května 2011, kdy byly Poslanecké sněmovně předloženy oba předmětné materiály (sněmovní tisky č. 351 a 352, 6. volební období). Ani jeden z těchto návrhů však nebyl přijat. Následně ale byly předloženy poslaneckými iniciativy návrhy, které tuto záležitost řeší (sněmovní tisky č. 918 a 919; 969 a 970, 6. volební období). Současně se však zavázala provádět jednou ročně pravidelnou kontrolu realizace nápravných opatření vyplývajících z kontrolních nálezů NKÚ. Bez ohledu na to, že dosud nebyla přijata novela Ústavy ČR, ani novela zákona o NKÚ, je třeba zpracovat a předložit analýzu možností, jak posílit vymahatelnost a způsob kontroly nápravných opatření, neboť dle platné právní úpravy jsou jednotlivé kontrolní závěry NKÚ pouze zveřejňovány ve Věstníku NKÚ a zasílány Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání ministerstvům, přičemž nejvyšší formou sankce může být pouze výzva k nápravě ve formě usnesení Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny či opatření vlády. Zřejmě nejúčinnějším současným nástrojem NKÚ je tak možnost podání trestního oznámení na základě zjištěných nedostatků dle ustanovení § 8 odst. 1 trestního řádu a povinnost NKÚ předávat správcům daně údaje uvedené v kontrolních protokolech, které mají vztah ke správě daní dle ustanovení § 59 daňového řádu.

2.4.2. Registr přestupků

<u>Gestor</u> : Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor</u> : Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 31. březen 2013 / 30. červen 2014 – předložit vládě návrh novely zákona o přestupcích, obsahující opatření postihující opakované spáchání týchž vybraných závažnějších přestupků, a to zejména odstupňováním výše dosavadních sankcí nebo případně zavedením nových sankcí či ochranných opatření, a souběžně s tímto návrhem předložit vládě i návrh nové zákonné úpravy evidence přestupků a souvisejících změn dalších zákonů.
<u>Protikorupční efekt</u> : Omezení přestupkové delikvence. Posílení dohledu nad přestupkovými řízeními a vymáháním pokut.

Odůvodnění:

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala vytvořit podmínky pro vznik registru přestupků jako informačního systému veřejné správy s cílem zpřísnění odpovědnosti za přestupkovou recidivu včetně možné trestní odpovědnosti u recidivy vybraných druhů přestupků. Ministerstvo spravedlnosti připravilo návrh na zřízení registru přestupků coby součást Rejstříku trestů se zakotvením kriminalizace recidivy přestupků proti majetku, proti občanskému soužití a proti veřejnému pořádku podle zákona o přestupcích. S tímto řešením však vyslovila nesouhlas Legislativní rada vlády, a to z důvodu zásadních pochybností o ústavní konformitě (pro rozpor s principem rovnosti před zákonem) a koncepčních výhrad k navrhovanému trestnímu postihu recidivy některých přestupků. Na základě stanoviska Legislativní rady vlády a na základě vystoupení ministra spravedlnosti pak vláda schválila své schůzi konané dne 3. října 2012 usnesení č. 714, kterým uložila ministru vnitra zpracovat ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a vládě do 31. března 2013 předložit návrh nové právní úpravy přestupků reagující na opakované spáchání vybraných závažnějších přestupků odstupňováním výše sankcí, jakož i některými novými sankcemi či ochrannými opatřeními. Úkol bude realizován novelou zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, a případně dalších zvláštních zákonů. Tato novela povede ke zřízení centrální evidence vybraných přestupků. Taková úprava by ve svém důsledku mohla na pachatele opakované přestupkové delikvence působit mnohem účinněji než nepodmíněný trest odnětí svobody (pokud by byla zavedena trestní odpovědnost za přestupkovou recidivu), omezit jejich možnost páchání dalších přestupkových jednání, odradit je od dalšího páchání opakované drobné delikvence a přitom je sociálně nevyklučovat.

2.4.3. Zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu

<u>Gestor:</u> všechny rezorty
<u>Termín – indikátor plnění:</u> průběžně – do doby, než bude přijat nový zákon řešící zveřejňování informací o nakládání s majetkem státu, zveřejňovat nabídky prodeje a pronájmů na internetových stránkách jednotlivých rezortů a jim podřízených útvarů.
<u>Protikorupční efekt:</u> Transparentnost prodeje majetku státu. Zvýšení veřejné kontroly nad nakládáním s majetkem státu.

Odůvodnění:

V návaznosti na úkol č. 1.17 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 se navrhuje pokračovat ve zveřejňování nabídek prodeje (a nově též pronájmu) majetku státu, pokud se pro něj stane nepotřebným a neprojeví o něj zájem jiná organizační složka státu. Tento postup jednoznačně prokázal svoji efektivitu nejen z hlediska transparentnosti nabídek, ale i z hlediska efektivity dosud dosažených výnosů. Netransparentní prodeje a pronájmy majetku státu jsou totiž ideální příležitostí pro korupční jednání. Posílení transparentnosti ve spojení se zavedením prvku soutěže o cenu mohou tyto příležitosti eliminovat.

2.4.4. Zefektivňování opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi

<u>Gestor</u> : Ministerstvo zahraničních věcí
<u>Termín – indikátor plnění</u> : průběžně – vyhodnocovat zavedená personální a technická opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi a informovat vládu o návrzích na jejich zefektivnění či na zavedení dalších opatření, a to v rámci pravidelného informování o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených v protikorupční strategii vlády.
<u>Protikorupční efekt</u> : Vyšší kontrola státu nad imigranty a vymahatelnost daní, pojištění apod.

Odůvodnění:

Ministerstvo zahraničních věcí na základě úkolu 3.16 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 zrealizovalo několik protikorupčních opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi. Jedná se o monitoring činnosti vízových úseků zastupitelských úřadů, zprovoznění registračního elektronického systému objednávání vízových žadatelů VISAPPOINT, systém školení pracovníků vysílaných na zastupitelské úřady, jakož i projekt kategorizace zastupitelských úřadů dle míry rizikovosti. Jelikož se však nelze domnívat, že by korupce a zbytná byrokracie v imigrační (vízové) politice byla již odstraněna, je žádoucí, aby Ministerstvo zahraničních věcí pokračovalo v nastavených protikorupčních opatřeních a realizovalo další, pokud vyjde najevo další oblast, ve které je třeba protikorupční opatření zavést. Za tím účelem je požadováno, aby Ministerstvo zahraničních věcí každoročně informovalo vládu o stavu a způsobu plnění těchto opatření a navrhlo jejich zefektivnění či další opatření.

3. Veřejné zakázky

3.1. Veřejné investování a elektronizace veřejného zadávání

3.1.1. Analýza možnosti zřízení Úřadu pro veřejné investování

<u>Gestor</u> : Ministerstvo pro místní rozvoj
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. červen 2014 - předložit vládě analýzu možnosti zřízení Úřadu pro veřejné investování, případně jiných návrhů zabezpečení institucionálního řešení veřejného investování v České republice.
<u>Protikorupční efekt</u> : Úspora finančních prostředků.

Odůvodnění:

Smyslem vzniku nového úřadu by mělo být sjednocení dílčí úpravy investičního procesu do funkčního celku, tedy převzít některé dílčí pravomoci stávajících úřadů a doplnit je o ty chybějící. Koncentrací agendy investiční politiky do jednoho specializovaného místa by mělo dojít ke zlepšení kvality přípravy jednotlivých projektů a měla by být zajištěna

smysluplnost pořizování jednotlivých investic v čase. Z uvedeného důvodu se proto navrhuje zpracování analýzy možnosti zřízení takového nového úřadu.

Důvodem vzniku nového úřadu by měla být kromě jiného rovněž potřeba posílení metodické role státu v oblasti investiční politiky, veřejných zakázek a koncesí a zároveň potřeba posílení nezávislosti na ostatních orgánech veřejné moci. Cílem je profesionalizace státní správy, poskytování účinné pomoci zadavatelům včetně poskytování elektronických nástrojů a vedení transparentních rejstříků, které jsou či budou v souvislosti s touto agendou vedeny. Další roli by měl úřad zastávat v oblasti strukturálních fondů pro nové programové období, neboť se ukazuje, že největší chybovost v projektech nastává právě v procesu zadávání veřejných zakázek.

3.1.2. Posílení elektronizace zadávacích řízení

<u>Gestor:</u> Ministerstvo pro místní rozvoj
<u>Termíny – indikátory plnění:</u> 30. červen 2013 - předložit vládě návrh usnesení rozšiřující seznam komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště, pokud z každoroční zprávy o provozu elektronických tržišť vyplyne potřeba seznam těchto komodit rozšířit.
31. březen 2014 - dopracovat a od 1. dubna 2014 zahájit provoz Národního elektronického nástroje tak, aby pro zadávání a uveřejňování všech informací o veřejných zakázkách byl zajištěn pro všechny jednotný přístup ke všem informacím.
31. prosinec 2014 - předložit vládě návrh řešení posílení elektronizace zadávacích řízení nad rámec zákona o veřejných zakázkách.
<u>Protikorupční efekt:</u> Posílení transparentnosti zadávacích řízení, rovného přístupu dodavatelů k zadávacím řízením a zkvalitnění postupů zadávání veřejných zakázek.

Odůvodnění:

Elektronizace zadávacích řízení a zveřejňování informací o veřejných zakázkách vede k posílení transparence a bezpochyby přispívá k boji s korupcí. Elektronizace zadávacích řízení zajišťuje větší soutěž a rovný přístup k dodavatelům i u zakázek zadávaných mimo režim zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Elektronizace zadávacích řízení zajistí podporu celého „životního cyklu“ veřejné zakázky a omezí možnou manipulaci. V rámci posílení elektronizace zadávání veřejných zakázek budou realizována zejména následující opatření:

a) větší využití elektronických tržišť

Usnesením vlády ze dne 15. června 2011 č. 451 byl mj. schválen seznam komodit, které budou pořizovány a obměňovány prostřednictvím elektronického tržiště (dále jen „seznam komodit“). Za účelem posílení transparentnosti a rovného přístupu dodavatelů k zadávacím řízením se navrhuje další rozšíření seznamu komodit na základě vyhodnocení provozu elektronických tržišť, jež je součástí každoroční zprávy předkládané vládě vždy k 30. dubnu, pokud z této každoroční zprávy vyplyne potřeba seznam těchto komodit rozšířit.

b) Národní elektronický nástroj

Národní elektronický nástroj (dále jen „NEN“) je nástroj určený pro zadávání veřejných zakázek na obtížně standardizovatelné komodity. Spuštění NEN podpoří zadavatele při administraci zadávacích postupů veřejných zakázek, soutěží o návrh, koncesních řízení, výběru subdodavatele podle obranné směrnice (DEFENCE) a výběru subdodavatele podle koncesního zákona. NEN bude podporovat všechny rozsahy elektronizace od evidence zadávacích řízení po plně elektronické postupy a bude jej možné využít i u veřejných zakázek, u kterých není možné použít automatizovanou metodu hodnocení, tedy např. pro komplexní služby, stavební práce včetně rozsáhlých staveb, dodávek technologických celků atd. NEN umožní také provázání na interní systémy zadavatelů i dodavatelů či systémy eGovernmentu v ČR. Plně podpoří plánovací aktivity, neboť bude často využíván pro veřejné zakázky realizované v rámci dlouhodobých investičních projektů.

V současné době je NEN ve fázi rozpracovanosti. Zahájení pilotního provozu NEN se předpokládá v září 2013. Od 4. čtvrtletí 2013 by mělo dojít k zahájení jeho běžného provozu. NEN je určen zejména pro ty zadavatele, kteří nemají možnost investovat do vlastního řešení elektronického nástroje a zároveň chtějí používat robustní řešení garantované státem. Ministerstvo pro místní rozvoj garantuje, že NEN bude fungovat v souladu s platnými právními předpisy. Dle předpokladů Ministerstva pro místní rozvoj případné zavedení povinného využívání NEN bude realizováno postupně - ve dvou etapách. V první etapě bude stanovena povinnost používat NEN pro ústřední správní úřady a jejich vyjmenované podřízené organizace, pro ostatní zadavatele bude využívání NEN dobrovolné. Po vyhodnocení první etapy provozu NEN rozhodne Ministerstvo pro místní rozvoj, zda bude iniciovat rozšíření povinnosti používat NEN i na další kategorie zadavatelů dle ustanovení § 2 zákona o veřejných zakázkách (2. etapa). Realizace druhé etapy je podmíněna přijetím novely zákona o veřejných zakázkách.

Jedním z klíčových záměrů implementace NEN je přispět ke zkvalitnění postupů zadávání veřejných zakázek v organizacích zadavatelů, a to s cílem podpořit dodržování principů zákona o veřejných zakázkách a principů 3E (hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti). Zadavatelé by se při vynakládání finančních prostředků z veřejných zdrojů neměli řídit pouze formálním dodržením pravidel obsažených v zákonu o veřejných zakázkách, ale měli by neustále hledat hospodárnější a efektivnější způsoby pořizování služeb, dodávek a stavebních prací. NEN jim umožní tzv. principy 3E posilovat tím, že nabídne funkce pro provádění výdajových analýz zadaných veřejných zakázek (předpokládá se, že zadavatel bude strukturovaně popisovat předmět veřejné zakázky a že bude využívat standardizační parametry komodit), hodnotit zadané veřejné zakázky z pohledu, zda není příliš nezneužíváno výjimek a uzavřených postupů zadávání veřejných zakázek, a používat optimalizační instituty zákona o veřejných zakázkách (např. centralizované zadávání, elektronické aukce, dynamický nákupní systém atd.) a další.

3.2. Veřejné zakázky malého rozsahu

3.2.1. Metodika pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu

<u>Gestor</u> : Ministerstvo pro místní rozvoj
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. září 2013 - zpracovat metodiku a výklad zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a uveřejnit ji způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Protikorupční efekt: Poskytnutí odborného výkladu k oblasti zadávání veřejných zakázek malého rozsahu zadavatelům veřejných zakázek jako prevence v boji s korupcí.

Odůvodnění:

Příčinou chyb v zadávacím řízení nemusí být vždy korupční prvek, poměrně často jí může být nedostatek odborných znalostí a dovedností zadavatelů veřejných zakázek. Zatímco metodický nástroj k zadávání podlimitních i nadlimitních veřejných zakázek je poměrně rozsáhlý, stávající metodický návod postupu pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je vcelku stručný. Jeví se proto jako vhodné jeho podrobnější rozpracování a uveřejnění. Přehledná pravidla, metodické pomůcky a výklad k zadávání veřejných zakázek malého rozsahu mohou být praktická zvláště pro menší zadavatele (menší obce, jiné právnické osoby, dotované zadavatele).

3.2.2. Zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo financí
--

<u>Termíny – indikátory plnění:</u>
--

30. červen 2013 (MF) - připravit metodické prostředí pro dodržování principů 3E (tj. účelnost, efektivnost a hospodárnost) při čerpání prostředků ze zdrojů Evropské unie.

průběžně (MMR) – aktualizovat postupy při zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, pro účely jejich použití v programovém období 2014-2020 a zajistit v maximální možné míře jednotnost těchto metodických postupů v rámci jednotlivých programů.

průběžně (MMR) - vyhodnocovat nastavení právního prostředí ČR v kontextu příprav na nové programové období 2014-2020 v ČR a také v návaznosti na připravovanou legislativu EU platnou pro programové období 2014-2020.

Protikorupční efekt: Nastavení právního prostředí v oblasti veřejného zadávání v ČR s cílem zefektivnit vynakládání veřejných prostředků, s větším důrazem na rovnou soutěž a kontrolu dodržování principů hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

Odůvodnění:

Současný stav, kdy metodiku zpracovávají jednotliví veřejní zadavatelé pro svou potřebu, vede k různým výkladům.

Je třeba připravit jednotné, na centrální úrovni vypracované metodické prostředí pro čerpání finančních prostředků z fondů EU v programovém období 2014-2020, které zajistí větší transparentnost a bude v souladu s principy 3E (tj. účelnost, účinnost a hospodárnost) při tomto čerpání.

Oproti programovému období 2007-2013 se navrhuje zjednodušit při přípravě programového období 2014-2020 postupy a procesy v klíčových oblastech implementačního systému čerpání z fondů EU, snížit administrativní zátěž pro žadatele a příjemce podpory, zvýšit transparentnost čerpání prostředků ze zdrojů EU. Podporována by měla být elektronizace celého procesu (od přípravy projektové žádosti po žádost o platbu), což zvýší dostupnost dat a informací, které souvisejí s rozhodnutími o vynakládání veřejné finanční podpory. Současně

je třeba v závazných pokynech pro zadávání jednotlivých veřejných zakázek požadovaných jednotlivými programy odstranit neodůvodněnou nejednotnost, která často komplikuje postup zadavatelů při realizaci veřejných zakázek a může být zdrojem případných zjištěných pochybení v jejich postupu.

Výsledky provedené analýzy implementačního procesu programů z pohledu korupčních rizik jsou promítány do přípravy programů pro programové období 2014-2020. V rámci implementace programů programového období 2014-2020 je vhodné nastavit přívětivější metodické prostředí pro subjekty implementačních struktur programů a zavést preventivní opatření v boji s korupcí (např. jasné role a odpovědnosti jednotlivých subjektů, zveřejňování informací, nastavení efektivních a účinných kontrolních mechanismů). Zdrojem informací budiž například Evropský kodex osvědčených postupů usnadňujících přístup malých a středních podniků k veřejným veřejných zakázek¹⁰³.

4. Orgány činné v trestním řízení

4.1. Novela trestněprávních předpisů

4.1.1. Novela trestního zákoníku

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 31. březen 2014 - předložit vládě novelu trestního zákoníku obsahující zavedení obligatorního propadnutí zajištěného výnosu.
<u>Protikorupční efekt:</u> Oslabení motivace ke korupčnímu jednání.

Odůvodnění:

V návaznosti na úkol Strategie vlády v boji s korupcí na období 2011 a 2012 úkolu č. 3.8 „Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů“ se navrhuje toto téma opětovně řešit. Policie České republiky v současnosti zaznamenává nebývalý nárůst aktivity v oblasti zajišťování výnosů z trestné činnosti, a to i díky koncepční a metodické práci provedené na základě úkolů vycházejících ze Strategie vlády v boji s korupcí na období 2011 a 2012. Objem zajištěného majetku v současnosti čtyřnásobně překračuje objemy zajišťované do roku 2011. V souvislosti s tím se však policie a státní zastupitelství opakovaně setkává s přístupem soudců, kteří prokazatelně identifikované výnosy z trestné činnosti buď opominou svým rozhodnutím odčerpat (propadnutí nebo zabrání věci), nebo toto výslovně odmítnou s argumentací, že pokud výnos propadne státu, nezbude již odsouzenému nic, čím by v případném navazujícím občanskoprávním řízení mohl odškodnit oběť.

Úkol zajistit v právní úpravě obligatorní propadání výnosu z trestné činnosti byl pro Českou republiku formulován jako jedno z doporučení v Závěrečné hodnotící zprávě 5. kola evaluací EU zaměřeného na řešení finanční kriminality a na finanční šetření.

Výnos z trestné činnosti je jakákoli ekonomická výhoda, kterou pachatel nebo jiná osoba získá trestným činem a je za něj považován i případný úbytek majetku, který z důvodu trestného jednání pachatele nenastal (například pokud pachatel neodvede daň, představuje výnos finanční částku, kterou takovým jednáním ušetřil). Pachateli z podstaty věci nikdy

¹⁰³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf.

nemůže vzniknout k výnosu vlastnické právo, neboť ho nabyt protiprávním jednáním. Může se samozřejmě stát, že pachatel trestným činem získá věc, která náleží někomu jinému, v takovém případě tento výnos nepropadá státu, ale již v rámci přípravného řízení se vrací poškozenému vlastníkov. Pokud se však týká náhrady škody způsobené poškozenému trestným činem, musí k této dojít z legálního majetku pachatele, nikoli z majetku, jehož vlastníkem pachatel není, neboť v takovém případě by náhrada škody pro pachatele nepředstavovala žádnou újmu (platil by z cizího). Z toho důvodu nelze popsanou argumentaci soudů bez dalšího přijmout. Naopak, aby se zamezilo promarnění práce policie a státního zástupce, kteří se zasadili o vyhledání a zajištění výnosu, je třeba přijmout kategoricky přístup, podle kterého každý identifikovaný výnos z trestné činnosti je pachatelem držen protiprávně a jako takový musí být odčerpán ve prospěch státu. S přihlédnutím k oprávněným zájmům poškozeného je dále možné uvažovat o různých úpravách, které mu umožní hojit se přednostně z těchto hodnot propadlých státu s tím, že jeho nárok přejde na stát, jenž jej bude vůči pachateli vymáhat. Nelze však zájmy poškozeného stavět nad zájem státu na odčerpání zločineckých zisků, aniž by byla jistota, že poškozený svůj nárok vůbec uplatní nebo v jaké výši mu bude přiznán.

K otázce nezávislosti soudu při ukládání trestu je třeba konstatovat, že náš trestní zákoník už obdobnou úpravu zná, když v § 70 ukládá soudci, aby vždy nechal propadnout věc, kterou pachatel drží v rozporu s právním předpisem. Nejednalo by se tedy o první prolomení principu úvahy soudce nad druhem a výší trestu.

4.2. Dostupnost informací o vlastnických strukturách právnických osob

4.2.1. Poskytování informací o vlastnických strukturách právnických osob orgánům činným v trestním řízení

<u>Gestor</u> : Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor</u> : Ministerstvo financí
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. září 2013 – předložit vládě analýzu s případnými legislativními návrhy možností získávat informace o vlastnických strukturách právnických osob orgány činnými v trestním řízení.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zlepšení možností postihnout organizovaný zločin páchaný prostřednictvím netransparentních struktur právnických osob

Odůvodnění:

Orgány činné v trestním řízení se setkávají se skutečností, že nemají dostatečné prostředky k získávání informací o vlastnických strukturách právnických osob. Prostřednictvím těchto struktur pak dochází ke generování hodnot (majetku), který je následně využíván ke korupčnímu jednání, případně je následně legalizován.

Cílem by mělo být detekovat problémy, které se v praxi vyskytují, analyzovat stávající možnosti orgánů činných v trestním řízení a případně navrhnout legislativní řešení, které by orgánům činným v trestním řízení umožnilo efektivně postupovat.

4.3. Úkoly z předchozí strategie

4.3.1. Zkoušky spolehlivosti

<u>Gestor</u> : Generální inspekce bezpečnostních sborů
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. červen 2014 - předložit vládě vyhodnocení využití nástroje „zkoušky spolehlivosti“ s návrhem na případné rozšíření na další osoby působící v orgánech veřejné moci.
<u>Protikorupční efekt</u> : Prověřování spolehlivosti úředních osob. Preventivní působení vědomosti rizika podrobení zkoušce spolehlivosti.

Odůvodnění:

Novým zákonem o Policii ČR byl zaveden institut zkoušky spolehlivosti jako nástroj Inspekce Policie ČR v boji proti protiprávní činnosti uvnitř policie. Přijetím zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů došlo k rozšíření (z příslušníků a zaměstnanců Policie ČR) tohoto institutu i na příslušníky a zaměstnance Vězeňské služby ČR, Celní správy ČR a Generální inspekce bezpečnostních sborů. Zkouška spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit. Zkouškou spolehlivosti se tedy rozumí umělé vytváření podmínek, kterým je zkoušená osoba běžně vystavena v rámci své pracovní činnosti, a to za účelem zjištění, zda své povinnosti plní řádně a v souladu s příslušnými právními předpisy. Prováděním zkoušky spolehlivosti nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení nebo poškození života nebo zdraví osob, jejich majetku anebo k omezení svobody osob. Při provádění zkoušek spolehlivosti musí být zachována lidská důstojnost. V rámci provádění zkoušek spolehlivosti nesmí být inspektory provokována trestná činnost, ani se nesmí jiným způsobem aktivně podílet na utváření skutkového děje tak, aby vzbuzovaly, přímo vytvářely či usměrňovaly do té doby neexistující vůli zkoušené osoby dopustit se protiprávního jednání (simulace jednání nesmí překročit hranice provokace). Zkouška spolehlivosti je prováděna za účelem předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání. Jde především o navození stavu, který bude působit preventivně, nikoliv o snahu masivně testovat úředníky či politiky. Zkoušku spolehlivosti s obdobnými pravidly by proto bylo možné jako preventivní opatření rozšířit i na další osoby působící v orgánech veřejné moci.

Navrhuje se zpracovat a vládě předložit vyhodnocení výsledků a využití zkoušek spolehlivosti v praxi s návrhem na případné rozšíření na další osoby působící v orgánech veřejné moci.

4.3.2. Bankovní tajemství

<u>Gestor</u> : Ministerstvo financí
<u>Spolugestor</u> : Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termíny – indikátory plnění</u> : 30. červen 2013 - analyzovat náklady orgánů činných v trestním řízení na získávání informací v rámci finančního šetření včetně návrhu na snížení těchto nákladů.

30. listopad 2013 - předložit vládě k rozhodnutí materiál řešící problematiku získávání informací z bankovního a ostatního finančního sektoru v podobě variantního návrhu, s využitím závěrů provedené analýzy na zřízení národní evidence účtů a analýzy nákladů orgánů činných v trestním řízení.

Protikorupční efekt: Efektivnější a levnější získávání informací o majetku potenciálně pocházejícím pravděpodobně z trestné činnosti.

Odůvodnění:

Analýza nákladů orgánů činných v trestním řízení na získávání informací v rámci finančního šetření

Zvýšená aktivita orgánů činných v trestním řízení při provádění finančního šetření s sebou nese i zvyšování nákladů na zjištění potřebných informací. Obecně je pro orgány činné v trestním řízení stále nákladnější zajistit dostatek relevantních informací a nepřekročit limity dané rozpočtem útvaru. Finanční šetření, které je nezbytným předpokladem pro sestavení majetkového profilu pachatele a dalších s ním spojených osob, jehož cílem je identifikace co možná největšího objemu výnosů z trestné činnosti, ale i dohledání legálního majetku pro účely zajištění jak náhradní hodnoty místo nedohledaných výnosů, tak prostředků, ze kterých bude možné uspokojit nároky oběti, předpokládá, že orgán činný v trestním řízení osloví celou řadu institucí s dotazem, zda u nich dotčený nemá evidován nějaký majetek. Bohužel řada soukromých institucí za poskytnutí této informace vyžaduje úplatu, čímž v důsledku často z důvodu úspor na útvarech znemožní potřebné vyhledání majetku provést. Velmi finančně nákladné je vyžadování dotazů zejména v případě centrálního depozitáře cenných papírů, investičních společností, ale i v případě dotazů na exekutory, kdy samo podání dotazu je zpoplatněno nezanedbatelnou částkou. (Například dotaz na jednu právnickou či fyzickou osobu je zpoplatněn ve výši 226 Kč za žádost na strukturovaném formuláři, který je umístěn na stránkách CDCP, a pokud je podání dotazu mimo tento formulář, je cena dotazu 402 Kč. Pokud se jedná o komplexní dotaz, je cena 1561 Kč, tedy v případě žádosti na několik fyzických a právnických osob může cena dotazu činit i několik tisíc Kč, přičemž výsledkem může být odpověď, že uvedené dotazované subjekty nemají žádné akcie.)

Navrhuje se proto zpracovat přehled poplatků, které jsou orgány činné v trestním řízení povinny platit různým subjektům za získání informací v rámci finančního šetření, a navrhnout možné způsoby snížení nebo optimalizaci těchto poplatků.

Návrh variantního řešení problematiky získávání informací z bankovního a ostatního finančního sektoru

Orgány činné v trestním řízení mají v oblasti potírání korupce silně zastoupenou stránku represivní na úkor stránky preventivní. Úkoly musí nutně směřovat nikoli úzce na skutkové podstaty, u kterých už z názvu vyplývá vztah ke korupci, ale je nutné, aby opatření byla aplikovatelná na celou oblast hospodářské a finanční kriminality. Nejmodernější trendy v kriminalistice vyzdvihují preventivní působení odčerpání zločineckých zisků. Pod heslem „zločin se nesmí vyplácet – crime must not pay“ je tento trend prosazován jako způsob odstrašení pachatelů od opakování trestné činnosti, který je výzkumy hodnocen jako účinnější než trest odnětí svobody. Z toho důvodu míří navržené úkoly z velké části právě do oblasti finančního šetření a odčerpávání výnosů, neboť tato oblast je vyhodnocena jako oblast s nejvyšším potenciálem přínosu jak na úseku prevence, tak represe.

Informace chráněné bankovním tajemstvím potřebují orgány činné v trestním řízení jednak jako důkazní materiál, zároveň se jedná o nezbytné informace pro identifikaci finančních toků při zastírání původu finančních prostředků (tzv. praní peněz) a v neposlední řadě jsou tyto

informace nezbytné pro tvorbu majetkového profilu pachatele, a to jak při snaze identifikovat pachatelův výnos z trestné činnosti nebo zajistit náhradní hodnotu za něj, nebo při potřebě zajistit majetek pachatele, který bude využit pro účely odškodnění oběti trestného činu. Současná délka zjišťování těchto informací se pohybuje v řádech týdnů až měsíců, což neodpovídá současným potřebám při zajišťování finančních prostředků. Současná metoda s sebou rovněž nese i vysoké riziko možné dekonspirace. V neposlední řadě je metoda, kdy je prověřováno, zda určitý subjekt je majitelem účtu u některé z finančních institucí, zatížena nepříjemným dopadem na pověst tohoto subjektu u bankovních domů. Za účelem zjištění, kde má dotýčný subjekt účet, musí být obesaána velká množina bankovních institucí, čímž je dááno najevo, že se o dotýčného někdo „zajímá“. Tato osoba navíc ani nemusí být podezřelým nebo obviněným, ale pouze rodinným příslušníkem možného pachatele apod.

Při plnění úkolu budou podkladem závěry již zpracovaná studie proveditelnosti zefektivnění procesu získávání informací z finančního sektoru oprávněnými subjekty - Návrh na zřízení „Národní evidence účtů“ v těch částech, které jsou využitelné a odpovídající aktuálnímu stavu věci. Tyto závěry prokázaly, že stávající systém získávání informací v rámci finančního šetření je nevyhovující současným potřebám a trendům.

Národní evidence účtů je institut, který má jednoznačně pozitivní vliv na rychlost, efektivitu a nákladovost získávání informací důležitých nejen pro trestní řízení. Je však využitelný i pro celou řadu dalších orgánů veřejné moci oprávněných vyžadovat od bank a jiných institucí informace chráněné bankovním tajemstvím, a ve svém důsledku přináší pozitivní dopad i některým soukromoprávním subjektům.

Všechny popsané problémy by národní evidence účtů, ať již v podobě systému centrálního nebo transakčního, odstranila a znamenala by tak kromě zrychlení postupu i zásadní přínos právě pro osoby, které by byly předmětem dotazování. Tato evidence bude přidanou hodnotou i pro samotné finanční instituce, které, jak vyplývá z analýzy předložené vládě, se po zavedení datových schránek potýkají s dramatickým nárůstem počtu dotazů, který musely řešit přijetím nových pracovníků pro jejich zpracování.

Zřízení národní evidence účtů bylo pro Českou republiku formulováno i jako jedno z doporučení v Závěrečné hodnotící zprávě 5. kola evaluací EU zaměřeného na řešení finanční kriminality a na finanční šetření.

Navrhuje se proto předložit vládě k rozhodnutí materiál řešící problematiku získávání informací z bankovního a ostatního sektoru v podobě variantního návrhu, s využitím závěrů původní analýzy z roku 2011, jež vznikla v důsledku realizace úkolu č. 3.11 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

4.3.3. Daňová mlčenlivost

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo financí
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 28. únor 2013 - vyhodnotit prolamování daňové mlčenlivosti po prvním roce fungování úpravy, provést úpravu počtu tzv. kartiček speciálního určení podle potřeb potírání daňové kriminality a navrhnout případné legislativní změny za účelem prolomení daňové mlčenlivosti též pro pověřené celní orgány v postavení orgánů činných v trestním řízení.

Protikorupční efekt: Efektivnější získávání informací o daňovém subjektu v souvislosti s vyšetřováním trestné činnosti.

Odůvodnění:

Příslušná novelizace (§ 71a zákona o Policii České republiky) jako výsledek realizace úkolu 3.3 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 zajistila pro Policii České republiky dostatečný právní titul pro získávání informací z daňového řízení. Na základě interních dohod mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem financí však nebylo možné tento právní titul využít v tom rozsahu, který Policie České republiky považuje za potřebný, zejména proto, že oprávnění využít toto širší prolomení daňové mlčenlivosti nezískaly odbory hospodářské kriminality na krajských ředitelstvích policie, na kterých však leží podstatný díl řešení daňové kriminality a hospodářské kriminality obecně.

Je respektován současný požadavek na vydání velmi omezeného množství tzv. kartiček speciálního určení, jejichž držitelé jsou jmenovitě oprávněni tento institut využít, na druhou stranu je však zastáván názor, že právní úprava umožňuje Policii ČR mnohem širší využití tohoto oprávnění, než jaké je v současné době aplikováno. Vzhledem k tomu, že zájmem Policie ČR není bezúčelné zjišťování informací krytých daňovou mlčenlivostí, ale pouze a jedině efektivní potírání daňové kriminality a současné zefektivnění činnosti specialistů na provádění finančního šetření, kteří zajišťují výnosy z trestné činnosti, vyhledávají a objasňují trestnou činnost legalizaci výnosů z trestné činnosti (praní peněz), se proto navrhuje na základě statistických výstupů o počtu daňových kauz a počtu žádostí o poskytnutí informace z daňového řízení s využitím speciálního oprávnění a srovnáním počtu těchto žádostí, které byly podány přímo Útvarem odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOKFK) a které byly zprostředkovány pro útvary, které toto oprávnění nemají, včetně těch, kdy ÚOKFK nemohl z kapacitních důvodů žádostem vyhovět, stanovit po dohodě s Ministerstvem financí po roce fungování této úpravy nově počet oprávnění prolomit daňovou mlčenlivost tak, aby počet oprávnění lépe odpovídal potřebám stíhání korupce, terorismu, organizovaného zločinu, daňové, finanční a závažné hospodářské kriminality a legalizace výnosů z trestné činnosti.

V případě navrhovaného protikorupčního efektu v podobě efektivnějšího získávání informací o daňovém subjektu se navrhuje, aby oprávněním k prolomení povinnosti zachovávat mlčenlivost vůči správce daně, prokazující své oprávnění na základě speciálního určení/kartiček, disponovaly i pověřené celní orgány Celní správy ČR, jelikož jejich postavení a věcná příslušnost v pozici orgánů činných v trestním řízení vyplývá z ustanovení § 12 odst. 2 trestního řádu.

4.3.4. Správa zajištěného majetku

Gestor: Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti

Spolugestor: Ministerstvo financí

Termíny – indikátory plnění:

31. květen 2013 (MV) – předložit vládě analýzu zefektivnění správy zajištěného majetku a zjednodušení prodeje zajištěného majetku.

31. březen 2014 (MS) – na základě schválené analýzy předložit vládě návrh novely zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých

zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Protikorupční efekt: Efektivnější a úspornější správa majetku zajištěného v souvislosti s trestním řízením. Efektivnější odčerpání majetkového profitu získaného trestnou činností (tedy i korupcí).

Odůvodnění:

Určitým problémem se, vzhledem k narůstajícím objemům zajištěného majetku, stává správa zajištěného majetku, která je finančně a také kapacitně náročná a znamená pro jednotlivé útvary policie další ekonomickou zátěž. Proto je zcela nezbytné zasáhnout do právní úpravy správy zajištěného majetku, a to v několika ohledech:

- a) **prodej zajištěného majetku ještě před pravomocným rozhodnutím ve věci samé**, tedy transformace zajištěných věcí na zajištěné peněžní prostředky - současná právní úprava spočívá především na obecně formulované hypotéze, že zajištěný majetek ztrácí na své ceně, což v praxi činí výkladové obtíže a vede k minimální aplikaci těchto ustanovení,
- b) **správa zajištěných nemovitostí** - současná právní úprava ukládá orgánu činnému v trestním řízení vykonávat správu nemovitostí, ovšem na druhou stranu neobsahuje žádné ustanovení o oprávnění státu (správce zajištěného majetku) ke vstupu do budov nebo k zásahům do užívání, nájemních či jiných práv souvisejících se zajištěnou nemovitostí; tento stav vede k výkladovým nejasnostem ohledně rozsahu výkonu správy nemovitostí,
- c) **správa jiných majetkových hodnot**, především podílů na obchodních společnostech - stejně jako v případě nemovitostí současná právní úprava ukládá státu vykonávat správu těchto hodnot, ovšem pro tyto účely neobsahuje žádné právní nástroje.

Tento úkol bude muset být řešen změnou právních předpisů, konkrétně novelou zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, případně novelou trestního řádu, přičemž tento úkol vyplývá i z harmonogramu úkolů vyplývajících z Koncepce boje proti organizovanému zločinu na období let 2011-2014, schválené usnesením vlády ze dne 10. srpna 2011 č. 598, dle kterého má Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo vnitra předložit novelizaci legislativní úpravy správy zajištěného majetku, snížení její administrativní náročnosti, změnit financování správy a posílení možnosti prodeje takového majetku za účelem úspor.

4.3.5. Odčerpávání majetku

Gestor: Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí, Ministerstvo spravedlnosti

Termíny – indikátory plnění:

30. červen 2013 (MV a MF) - zajistit spolupráci společných ad hoc týmů složených ze zástupců orgánů činných v trestním řízení a správců daně zaměřených na potírání závažné finanční kriminality a předložit vládě informaci o průběhu a výsledcích této spolupráce s návrhy na další opatření.

31. březen 2014 (MV a MS, ve spolupráci s MF) – předložit vládě analýzu zakotvení možnosti účelového vázání odčerpaných výnosů včetně umožnění finanční motivace orgány činnými v trestním řízení převedením určeného počtu procent do rozpočtu útvaru/státního zastupitelství/soudu, který se na vyhledání, zajištění a odčerpání výnosu podílel.

31. březen 2014 (MS a MF) – předložit rozbor problematiky a návrh koncepce vytvoření nového mechanismu v oblasti práva (mimo práva trestního) pro odčerpávání majetku, který pochází nebo je vysoce pravděpodobné, že by mohl pocházet z trestné činnosti, včetně zhodnocení možnosti případného využití institutu majetkových přiznání.

30. září 2014 (MF) – na základě vládou schválené analýzy předložit vládě návrh právní úpravy řešení situací zjevného rozporu mezi přiznanými příjmy poplatníka a jeho skutečným majetkem nebo životním stylem.

Protikorupční efekt: Důsledný postih zjištěných případů korupce, včetně odčerpávání nelegálně získaného majetku, má odrazující efekt pro osoby potenciálně náchylné ke korupci. Posílení motivace k odhalování korupčního jednání orgány činnými v trestním řízení.

Odůvodnění:

Možnosti odčerpávat majetek pocházející z nelegitimních zdrojů mimotrestními prostředky

V návaznosti na úkol č. 4.4 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 byla vládě předložena k projednání Analýza možných mimotrestních prostředků k odčerpávání výnosů z trestné činnosti. Vláda analýzu vzala na vědomí svým usnesením ze dne 14. března 2012 č. 153 (týká se prvního, třetího a čtvrtého úkolu).

Efektivní reakcí na organizovanou kriminalitu, která je velice často provázána s korupčními aktivitami, je odčerpávání nelegálně nabytého majetku. V případech, kdy se v trestním řízení nepodaří prokázat, že majetek představuje výnosy z trestné činnosti, ale je vysoce pravděpodobné, že majetek z trestné činnosti pochází a majitel zjevně nedokáže jeho nabytí věrohodně vysvětlit, je na místě hledat jiné než trestněprávní cesty pro jeho odčerpání. Toto odčerpání by mělo být realizováno za použití nástroje daňové správy anebo jiný občanskoprávní nástroj k odčerpání tzv. UFO zisků, tj. zisků z neidentifikovatelných zdrojů. Jde o majetek získaný jinak než legálně, přitom však držený osobami, jejichž trestná činnost buď nikdy nevyšla najevo, nebo nebyla objasněna, nebo objasněna byla, ale stopy vedoucí k výnosu jsou vyhaslé, nebo jde o majetek držený osobami, které nebyly z trestné činnosti usvědčeny, anebo osobami, které se samy žádné trestné činnosti nedopustily. Podstatným znakem je to, že chybí průkazná vazba mezi majetkem a spáchaným trestným činem. Odpůrci netrestních nástrojů odčerpávání UFO zisků považují tyto nástroje za prolomení presumpce neviny. Řešení by však mohlo spočívat v částečném přenesení důkazního břemene, které se však týká pouze dokazování rozsahu majetku, pokud kterákoliv osoba není schopna prokázat původ rozsáhlé majetku nebo majetku s patrnou vazbou na trestnou činnost. Takový majetek propadá či je výrazným způsobem zdaněn.

Opatřením, které by v tomto kontextu připadalo v úvahu, by tedy mohl být větší přesun důkazního břemene na poplatníka, který byl pravomocně odsouzen. Toto přesunutí důkazního břemene by spočívalo v povinnosti podrobněji osvětlit své majetkové poměry v několika uplynulých letech nazpět, a to za účelem ověření správnosti tvrzené daně. Jako další navazující opatření, které však bude zapotřebí podrobit odborné diskusi, je úvaha nad prolomením lhůty pro stanovení daně (obdobně jako je tomu u pravomocného odsouzení za daňový trestný čin) z hlediska možnosti stanovit daň za již prekludovaná zdaňovací období, ve kterých měl být příjem zdaněn. U obou opatření je však nezbytné respektovat zásadu zákazu pravé retroaktivity. Stejně tak je nutné zohlednit princip právní jistoty, který navazuje na běh času. Respektování tohoto principu je důvodem pro existenci prekluzivních lhůt, jejichž prolamování musí být ospravedlněno vyšším veřejným zájmem, který musí převážet i nad ústavním pořádkem chráněnými zájmy jedince.

Zakotvení možnosti účelového vázání odčerpaných výnosů včetně umožnění finanční motivace orgánů činných v trestním řízení převedením určeného počtu procent do rozpočtu útvaru/státního zastupitelství/soudu, který se na vyhledání, zajištění a odčerpání výnosu podílel

Tento úkol (druhý v pořadí) byl mnohokrát vyzdvihován například na mezinárodních seminářích CEPOL jako opatření, které zajistí dostatečnou aktivitu a návaznost tří stupňů orgánů činných v trestním řízení při vyhledání výnosu, navržení jeho propadnutí a jeho následné propadnutí.

Prostředky, které stát získá tím, že se je orgány činné v trestním řízení podaří identifikovat jako výnos z trestné činnosti a následně odčerpat, přichází v současnosti do státního rozpočtu bez dalšího určení jejich využití. Již delší dobu a nově s přípravou zákona o obětech trestné činnosti však probíhá diskuze o otázce jejich účelového vázání. Zahraniční modely využívání takto získaných prostředků ve velké většině pracují právě s možností věnovat je do fondu různých druhů pomoci obětem trestné činnosti, zároveň však není ojedinělá praxe, ve které se část těchto prostředků vrací orgánům činným v trestním řízení s tím, že musí být využity pro zdokonalení boje proti kriminalitě, která generuje výnosy z trestné činnosti, a to zejména jako vázané investice do nákupu IT a SW a vývoje informačních systémů. V praxi se tento model osvědčuje jako vysoce motivační, zejména je-li přidělování určených procent cíleno přímo na útvar/státní zastupitelství/soud, který měl na zajištění/odčerpání zásluhu.

Jak již bylo zmíněno výše, podařilo se oblast zajišťování výnosů v rámci Policie České republiky výrazným způsobem zefektivnit. Kromě metodických a jiných aktivit má na tomto rozvoji podíl i podpora problematiky ze strany policejních manažerů, která je však do určité míry zajištěna tím, že jedním z úkolů ve Strategii vlády v boji s korupcí na období 2011 a 2012 byla povinnost zohlednit výsledky jednotlivých útvarů v oblasti zajišťování výnosů ve finančním hodnocení managementu.

K naplnění tohoto předpokladu však nedošlo a sám o sobě má význam pouze pro Policii České republiky, v případě zbylých orgánů činných v trestním řízení by toto opatření zůstalo zcela bez vlivu. Naopak účelové vázání části odčerpaného majetku zpět do rozpočtu všech orgánů činných v trestním řízení by silně motivačně působilo i na státní zástupce a zejména soudce, u nichž je díky nezávislému postavení jakákoli možnost motivace velmi omezena.

Je proto potřeba zpracovat analýzu možností (vyžaduje dostatečné statistické výstupy o odčerpaných hodnotách; bylo by však vhodné zahrnout do analýzy nejméně 4 další hodnotící období), jakým způsobem by Česká republika měla využívat prostředky, které získá z odčerpaných zločineckých zisků včetně zpracování několika zahraničních modelů, zejména s přihlédnutím k možnosti využít tyto prostředky k motivaci orgánů činných v trestním řízení k udržení a rozvíjení aktivity na tomto úseku.

5. Vzdělávání

5.1. Vzdělávání mládeže

5.1.1. Výchova dětí a žáků ve školách a školských zařízeních

<u>Gestor</u> : Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
<u>Spolugestor</u> : předseda vlády
<u>Termíny – indikátory plnění</u> : 30. září 2013 – zpracovat přehled zdrojů k problematice korupce ve středním vzdělávání jako podklad pro učitele a zveřejnit ho na internetových stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. 30. září 2013 - definovat témata a jejich obsah, se kterými by měli být děti a žáci v průběhu předškolního a základního vzdělávání seznámeni, a přibližné stanovení věku, ve kterém by měli být děti a žáci s touto problematikou seznámeni. 31. březen 2014 – zpracovat návrhy na dopracování/zpracování uvedených témat do rámcových vzdělávacích programů pro předškolní a základní vzdělávání. 31. březen 2014 – zpracovat přehled zdrojů k problematice korupce v předškolním a základním vzdělávání jako podklad pro učitele a zveřejnit ho na internetových stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. <u>Protikorupční efekt</u> : Osvěta a zvýšení potenciálu základních vědomostí o korupci a právní odpovědnosti; uvědomění si důsledků v případě protiprávního jednání.

Odůvodnění:

Celá řada úkolů předpokládaných touto strategií předpokládá participaci veřejnosti na kontrole a odhalování korupčního jednání. Aby se však veřejnost mohla aktivně účastnit boje při potírání korupce, je nezbytná určitá míra povědomí o korupci. V současné době vytváří povědomí veřejnosti o této problematice především neziskové organizace a případně média. Je však především úkolem státu „vzdělávat“ občany, poskytovat jim dostatek informací, který umožní rozpoznání korupce a zapůsobí též preventivně před využíváním korupčních praktik.

Tento úkol se zaměřuje na vzdělávání dětí (předškolní vzdělávání) a žáků (základní a střední vzdělávání). Angažovanost ve veřejném i politickém životě a důvěra v politiku je u občanů nízká, což vytváří podhoubí pro rozrůstání problému v budoucnu, proto je nezbytné zaměřit se na protikorupční výchovu a osvětu, zejména u dětí a žáků.

Z uvedeného důvodu se stanovuje úkol připravit kompletní podklady pro budování právního povědomí v oblasti korupce, korupčního jednání, občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti u dětí a žáků v počátečním vzdělávání, který předpokládá realizaci těchto dílčích úkolů:

- Definování témat a jejich obsah, se kterými by měli být děti a žáci v průběhu počátečního vzdělávání seznámeni, a přibližné stanovení věku, ve kterém by měli být děti a žáci s touto problematikou seznámeni (stanovení témat, jejich rozsahu a přibližného načasování ve vazbě na věk dítěte a žáka); v rámcových vzdělávacích programech pro střední vzdělávání je tato problematika již obsažena.

- b) Zpracování návrhů na dopracování/zpracování uvedených témat do rámcových vzdělávacích programů (zpracování podkladů pro doplnění rámcových vzdělávacích programů); týká se jen rámcových vzdělávacích programů pro předškolní a základní vzdělávání.
- c) Zpracování přehledu zdrojů k dané problematice jako podklad pro učitele a jeho zveřejnění na internetových stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. (zpracování pramenů, ze kterých lze čerpat informace pro výuku); s ohledem na zapracování uvedené problematiky v rámcových vzdělávacích programech pro střední vzdělávání je třeba přehled zdrojů zpracovat jako první úkol, pro předškolní a základní vzdělávání až poté, co budou rámcové vzdělávací programy dopracovány.

5.2. Vzdělávání úředníků

5.2.1. Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech

<u>Gestor</u> : Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor</u> : předseda vlády
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. červen 2014 – předložit vládě aktualizovaná Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech obsahující vzdělávání v oblasti boje s korupcí, etickém chování a bezúhonnosti.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zvýšení potenciálu vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků v případě korupčního jednání.

Odůvodnění:

Nadále je žádoucí zachovat opatření týkající se systémového vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v problematice boje s korupcí, s odkazem na usnesení vlády ze dne 23. března 2009 č. 329 též v oblasti etického chování a bezúhonnosti. Toto opatření by mělo být promítnuto do celoživotního vzdělávání zaměstnanců veřejné správy. Nastavení celoživotního vzdělávání zaměstnanců veřejné správy je jednou z možností ke snížení korupčního rizika v rámci činnosti veřejné správy. Vzdělávání v oblasti boje s korupcí tak bude součástí zvláštní odborné způsobilosti (týká se úředníků územních samosprávných celků), jakož i vstupního vzdělávání (týká se úředníků a zaměstnanců státu zařazených do správních úřadů).

5.2.2. Vzdělávání formou eLearningu

<u>Gestor</u> : Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor</u> : předseda vlády
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 30. listopad 2013 - zavést eLearningovou formu protikorupčního vzdělávání do povinných vzdělávacích programů pro všechny kategorie zaměstnanců veřejné správy.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zvýšení potenciálu vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků

v případě korupčního jednání.

Odůvodnění:

Hlavní výhody eLearningové formy vzdělávání spočívají v široké dostupnosti pro zaměstnance veřejné správy. Jedná se o řešení časově úsporné, nevyžaduje účast vzdělávaných v konkrétním čase na konkrétním místě, ale přizpůsobuje se časovým možnostem účastníků tohoto vzdělávání. Personální náklady jsou vynakládány pouze v okamžiku tvorby materiálů či jejich aktualizace, nevznikají další vedlejší náklady, jako jsou cestovné, pronájem prostor atp. Je možná větší diverzifikace vzdělávacích modulů (volba úrovně, variant) dle úrovně dosaženého vzdělání účastníka tohoto vzdělávání, testování účastníků a případné rychlé ověřování výsledků testů atd. Proto se navrhuje vedle dalších způsobů vzdělávání zavést i eLearningovou formu protikorupčního vzdělávání.

5.3. Vzdělávání orgánů činných v trestním řízení

5.3.1. Společné vzdělávání orgánů činných v trestním řízení

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti

<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí (Generální ředitelství cel)

<u>Termín – indikátor plnění:</u>

průběžně - vzdělávat orgány činné v trestním řízení.
--

<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků v případě korupčního jednání.

Odůvodnění:

Také zaměstnanci orgánů činných v trestním řízení jsou rizikovou skupinou s ohledem na možnou expozici korupčnímu jednání. Z tohoto postavení pak opět vyplývá i obecná potřeba rozsáhlejšího a specializovanějšího vzdělávání v oblasti korupce a preventivních a detekčních mechanismů v ní. Na základě poznatků Justiční akademie je nutné věnovat se vzdělávání orgánů činných v trestním řízení zejména v následujících oblastech:

a) vzdělávací akce zaměřené na téma trestná činnost v oblasti veřejných zakázek a dotací

Je nutné proškolit soudce a státní zástupce v oblasti aktuální právní úpravy klíčových pravidel postupu zadavatelů při zadávání veřejných zakázek a se základními pravidly námitkového řízení před zadavatelem a správního řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže podle zákona o veřejných zakázkách, demonstrované na aktuální judikatuře.

b) vzdělávací akce formou společného vzdělávání policistů, celníků, státních zástupců a soudců, zaměřené na témata finančního šetření, legalizace, zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti

Nejlépe formou regionálních jednodenních školení, jejichž obsahem bude řešení případových studií a praktický nácvik dovedností, metodika, praktické možnosti policejních orgánů při pátrání po majetku, případové studie.

c) vzdělávací akce zaměřené na dokazování úplatkářských trestných činů s důrazem na jejich procesní specifika při objasňování a prokazování korupčního trestné činnosti s důrazem na ústavní limity trestního práva procesního

Důraz musí být kladen na přísné podmínky stanovené pro pořizování některých druhů důkazních prostředků, zejména u těch, při jejichž pořizování dochází k zásahu do základních lidských práv a svobod. Justiční akademie upřednostňuje formu společného vzdělávání policistů, státních zástupců a soudců, protože zástupci všech tří cílových skupin zjišťují zákonné podmínky nasazení a následného využití těchto důkazů pro trestní řízení (policie zjišťuje zákonné podmínky pro pořizování takovýchto důkazů, státní zástupce navrhuje provedení důkazů a soudce provedení těchto důkazů povoluje). Vzdělávací akce by tak měly být zaměřeny na tyto procesní instituty: utajený svědek; odposlech a záznam telekomunikačního provozu; zjišťování údajů o skutečném telekomunikačním provozu; operativně pátrací prostředky: předstíraný převod, sledování osob a věcí, použití agenta; domovní prohlídky, prohlídky jiných prostor a pozemků, vstup do obydlí, jiných prostor a pozemků; zadržení a otevření zásilek, jejich záměna a sledování.

5.3.2. Vzdělávání policistů

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termíny – indikátory plnění:</u> 30. červen 2013 - rozšířit zavedený systém celoživotního vzdělávání v oblasti boje s korupcí policistů o realizaci vzdělávacího programu zaměřeného na problematiku korupce i pro další konkrétní cílové skupiny policistů zařazených na vyšších tarifních třídách a zaměstnanců policie, u nichž je zvýšené riziko, že mohou být osloveni korupční nabídkou.
30. září 2013 - vytvořit vzdělávací aktivity zaměřené na problematiku insolvence u policistů.
30. září 2013 / průběžně – zabezpečit vzdělávání policistů v řídicích pozicích.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení potenciálu vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků v případě korupčního jednání

Odůvodnění:

Mezi orgány činnými v trestním řízení pak má být kladen důraz na vzdělávání policistů. Jejich odborné dovednosti a znalosti jsou klíčové pro odhalování pachatelů trestných činů. Zároveň jsou to právě policisté, kteří jsou enormně vystaveni působení korupce. Navrhuje se zaměření vzdělávání policistů zejména na tyto oblasti:

a) pokračování v systému celoživotního vzdělávání s korupční tematikou

Navrhuje se rozšířit zavedený systém celoživotního vzdělávání v oblasti boje s korupcí policistů o realizaci vzdělávacího programu zaměřeného na problematiku korupce i pro další konkrétní cílové skupiny policistů zařazených na vyšších tarifních třídách a zaměstnanců policie, u nichž je zvýšené riziko, že mohou být osloveni korupční nabídkou.

Z obdobných důvodů, jak je uvedeno u úkolu 5.2.2., se navrhuje zavedení eLearningové formy protikorupčního vzdělávání jako podpůrný vzdělávací program v boji s korupcí a kontaktní informační zdroj týkající se problematiky korupce s preventivně metodickým zaměřením.

b) vzdělávací aktivity zaměřené na problematiku insolvence u policistů

V souvislosti se stále horšícími se podmínkami zejména ekonomického charakteru, kdy se policisté stále více dostávají do situací, které mají dopad na jejich osobní a profesní život,

je třeba na tuto situaci reagovat a vyvinout odpovídající vzdělávací aktivity minimalizující rizika spojená s prokorupčním jednáním policistů.

c) vzdělávání policistů v řídicích pozicích

Jedná se o vzdělávání přizpůsobené speciálním potřebám policejních manažerů, a to předně v oblasti odhalování znaků korupce a schopnosti identifikovat místa a problémy s vysokým korupčním potenciálem.

5.4. Vzdělávání celníků

5.4.1. Vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Celní správy ČR

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí (Generální ředitelství cel)
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 30. červen 2013 / průběžně - zavést systém celoživotního vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Celní správy ČR v oblasti boje proti korupci.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků v případě korupčního jednání.

Odůvodnění:

Celní správa ČR patří mezi tři významné bezpečnostní sbory, a vedle Policie ČR i Vězeňské služby ČR je zde velký zájem a důraz na vzdělávání celníků. Jejich odborné dovednosti a znalosti jsou klíčové pro odhalování závažných trestných činů. Zároveň jsou to právě i celníci, kteří jsou enormně vystaveni působení korupce. Navrhuje se proto do současného komplexního systému celoživotní přípravy příslušníků a zaměstnanců Celní správy ČR k výkonu povolání zavést jako povinný systém celoživotního vzdělávání v oblasti boje s korupcí a zefektivnit již existující systém vzdělávání. V příslušných vzdělávacích programech rozšířit výuku pro nácvik profesního rozhodování v konkrétních typech situací korupční výzvy.

Na základě vzniku a identifikace vzdělávací potřeby v oblasti boje s korupcí pro konkrétní skupiny příslušníků a zaměstnanců Celní správy ČR, u nichž je zvýšené riziko, že mohou být osloveni korupční nabídkou, zpracovat celoživotní vzdělávací program v této oblasti.

Účelem těchto opatření je posilování protikorupčních postojů příslušníků a zaměstnanců Celní správy ČR.

5.5. Vzdělávání vězeňského personálu

5.5.1. Vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby ČR

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti (Generální ředitelství Vězeňské služby ČR)
<u>Termíny – indikátory plnění:</u> 30. červen 2013 / průběžně - zavést systém celoživotního vzdělávání příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby ČR v oblasti boje proti korupci.
31. říjen 2013 - v rámci výzkumné činnosti Akademie Vězeňské služby ČR provést

psychologickou analýzu specifík koruptivních tlaků a koruptivního jednání na příslušníky a zaměstnance Vězeňské služby ČR.
--

<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení potenciálu vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků v případě korupčního jednání.
--

Odůvodnění:

Do současného komplexního systému celoživotní přípravy příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby ČR k výkonu povolání se navrhuje zavést jako povinný systém celoživotního vzdělávání v oblasti boje s korupcí a zefektivnit již existující systém vzdělávání. V příslušných vzdělávacích programech rozšířit výuku pro nácvik profesního rozhodování v konkrétních typech situací korupční výzvy.

Na základě vzniku a identifikace vzdělávací potřeby v oblasti boje s korupcí pro konkrétní skupiny příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby ČR, u nichž je zvýšené riziko, že mohou být osloveni korupční nabídkou, zpracovat celoživotní vzdělávací program v této oblasti.

V rámci výzkumné činnosti Akademie Vězeňské služby ČR (dříve Institutu vzdělávání Vězeňské služby ČR) se navrhuje provést psychologickou analýzu specifík koruptivních tlaků a koruptivního jednání na příslušníky a zaměstnance Vězeňské služby ČR.

Účelem těchto opatření je posilování protikorupčních postojů příslušníků a zaměstnanců Vězeňské služby ČR.

6. Ostatní

6.1. Institucionální zajištění boje s korupcí

6.1.1. Analýza možnosti zřízení protikorupční agentury

<u>Gestor:</u> předseda vlády

<u>Termín – indikátor plnění:</u>

28. únor 2014 – předložit vládě analýzu možnosti případného zřízení protikorupční agentury coby nezávislého úřadu věnujícímu se problematice boje s korupcí.
--

<u>Protikorupční efekt:</u> Komplexní, odborný a nezávislý výkon protikorupční agentury v mimotrestní oblasti.
--

Odůvodnění:

V České republice prozatím neexistuje protikorupční agentura, která by zastřešovala boj s korupcí jako významným společenským fenoménem, přičemž postavení protikorupční agentury do jisté míry supluje především neziskové organizace, což ovšem neodpovídá požadavkům na tento typ institucionálního zabezpečení protikorupční politiky státu. Protikorupční agentura by měla být ideálně nezávislým orgánem vybaveným odborným personálem, zaměřeným na komplexní problematiku korupce. Zabezpečení existence a nezávislosti takového orgánu, byť nikoli nutně ve formě protikorupční agentury, obsahuje např. Úmluva OSN proti korupci z roku 2003, kterou Česká republika podepsala již v roce 2005, dosud ji však neratifikovala [návrh na ratifikaci Parlament ČR již schválil – sněmovní tisk č. 787 (6. volební období) a senátní tisk č. 410 (8. funkční období)],

a to v čl. 6 nazvaném Orgán nebo orgány pro prevenci korupce: Dle odstavce 1 *každá smluvní strana v souladu se základními zásadami svého právního systému přiměřeně zajistí existenci orgánu nebo orgánů, které předcházejí korupci pomocí takových prostředků, jako je: a) uskutečňování strategie odkazované v článku 5 této Úmluvy, a tam, kde je to vhodné, dohled nad realizací této strategie a její koordinace a b) prohlubování poznatků o prevenci korupce a jejich šíření, přičemž dle odstavce 2 každá smluvní strana udělí orgánu nebo orgánům odkazovaným v odstavci 1 tohoto článku nezbytnou nezávislost, v souladu se základními zásadami svého právního systému, aby danému orgánu nebo orgánům umožnil vykonávat jeho nebo jejich funkce efektivně a bez jakéhokoli nepřijatelného vlivu. Měly by se zajistit nezbytné materiální zdroje a specializovaný personál a rovněž školení, jež může takový personál k výkonu svých funkcí vyžadovat.* Existenci specializovaného orgánu požaduje rovněž Trestněprávní úmluva Rady Evropy o korupci, kterou Česká republika ratifikovala dne 8. září 2000 (vyhlášena byla sdělením MZV č. 70/2002 Sb.m.s, resp. aktuální znění bylo vyhlášeno pod č. 43/2009 Sb.m.s). Tato úmluva ve svém článku 20 uvádí, že *každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, aby bylo zajištěno, že určité osoby nebo orgány budou specializovány pro boj s korupcí. Budou mít potřebnou nezávislost v souladu se základními zásadami právního systému smluvní strany tak, aby byly schopny vykonávat svoje funkce účinně a oproštěny od nepřijatelného tlaku. Smluvní strana zajistí, aby personál těchto orgánů byl odpovídajícím způsobem vyškolen a aby pro jeho úkoly byly zajištěny příslušné finanční zdroje.*

Na základě těchto mezinárodních závazků bude zpracována analýza zabezpečení existence takového úřadu či takovýchto úřadů, a to se zaměřením na zřízení protikorupční agentury, která však v žádném případě by neměla za cíl nahrazovat jakoukoliv činnost orgánů činných v trestním řízení, zejména pak činnost Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování Policie ČR (ÚOKFK, tzv. protikorupční policie), ani činnost Finančního analytického útvaru Ministerstva financí (FAÚ), naopak by měla být jakýmsi dalším „dílem skládačky“ všech opatření sloužících ke snižování výskytu korupce v ČR. Od těchto orgánů ji kromě zaměření činnosti má odlišovat především postavení nezávislého úřadu.

Odborný útvar či odborné útvary, vyžadované mezinárodními úmluvami, by měly plnit úlohu analytickou (sběr informací o korupci a jejich vyhodnocování) a úlohu veřejně informační a výchovnou. V rámci těchto činností je rovněž třeba opakovaně vyhodnocovat relevantní právní nástroje a administrativní opatření s cílem posoudit jejich vhodnost pro účely prevence a potírání korupce, realizace protikorupčních politik a tam, kde je to vhodné, dohled nad realizací těchto politik, prohlubovat poznatky o prevenci korupce a šířit je.

Analýza by se mimo jiné měla zaměřit na zhodnocení stávající působnosti a pravomocí Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí a Odboru pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR, jejichž činnost by mohla být existencí případné agentury zčásti či zcela nahrazena.

6.1.2. Analýza možností zřízení informačního komisaře

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> předseda vlády
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 30. duben 2014 – předložit vládě komparativní studii existence informačního komisaře ve světě se zaměřením na efektivnost možností prosazovat přístup k informacím, obsahující

zejména:

- zhodnocení možnosti jeho zřízení v České republice,
- uvedení systémových příčin nízké vymahatelnosti práva na informace a průtahů v jeho vyřizování,
- návrh řešení účinného sankčního mechanismu.

Součástí materiálu bude i analýza slučitelnosti právního řádu ČR s Úmluvou Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům s návrhem na podpis a ratifikaci této úmluvy či s doporučením úmluvu neratifikovat.

Protikorupční efekt: Efektivnější prosazování přístupu k informacím.

Odůvodnění:

Systémová a institucionální změna v řešení problematiky přístupu k informacím vyžaduje především změnu myšlení o přístupu k informacím do polohy presumpce otevřenosti a systémového prvku politiky státu podporujícího konkurenceschopnost. Vzhledem k rozsahu požadavků, které by v důsledku takové změny nutně dopadaly na celou oblast poskytování informací, je zcela na místě uvažovat o zřízení nezávislého dohledového orgánu s úplnou odvolací, mediační a metodickou rolí jako součástí řízení. Jednou z možností je zřízení informačního komisaře. Před jeho případným zřízením se proto navrhuje zpracovat komparativní studii, jak je ve světě přístup k informacím efektivně prosazován, včetně zhodnocení zřízení tohoto nového institutu v podmínkách České republiky. Součástí studie bude i uvedení systémových příčin nízké vymahatelnosti práva na informace a průtahů v jeho vyřizování a návrh řešení účinného sankčního mechanismu. S ohledem na neslučitelnost platného znění zákona o svobodném přístupu k informacím s Úmluvou Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům a úvaze vlády tuto úmluvu signovat a ratifikovat bude součástí studie rovněž analýza slučitelnosti právního řádu ČR s touto Úmluvou.

6.2. Interní protikorupční programy

6.2.1. Rezortní interní protikorupční programy

Gestor: předseda vlády

Spolugestor: rezorty

Termíny – indikátory plnění:

30. červen 2013 – předložit vládě osnovu interního protikorupčního programu, kterou připraví Mezirezortní koordinační skupina pro boj s korupcí.

30. duben 2014 - zaktualizovat rezortní interní protikorupční programy v souladu s vládou schválenou osnovou tak, aby odpovídaly struktuře uvedené v odůvodnění tohoto úkolu.

30. září kalendářního roku - pravidelně jednou ročně vyhodnocovat a případně aktualizovat rezortní interní protikorupční programy a zveřejňovat je na internetových stránkách jednotlivých rezortů.

Protikorupční efekt: Řízení protikorupčních rizik. Transparentnost protikorupčních programů a opatření.

Odůvodnění:

Interní protikorupční programy jsou nástrojem k řízení protikorupčních rizik v rámci jednotlivých úřadů. S ohledem na specifika jednotlivých rezortů a jejich vnitřní organizaci se jeví jako složité určit jednotnou formu, rozsah, popř. obligatorní náležitosti takového interního protikorupčního programu. Nicméně s odkazem na to, že všechny rezorty vykonávají státní správu, je třeba stanovit alespoň minimální požadavky, které by rezortní interní protikorupční program měl mít. Součástí interních protikorupčních programů by tak měl být katalog (mapa) korupčních rizik, dále by měla být řešena personální politika rezortu, včetně odkazu na etický kodex a zřízení rezortního „protikorupčního ombudsmana“, ke kterému se mohou zaměstnanci obracet s oznámením o domnělém protiprávním jednání v úřadu, správa, poskytování a zveřejňování informací a v neposlední řadě specifika jednotlivých rezortů typu vydání vnitřních předpisů v oblasti veřejných zakázek, poskytování finančních prostředků, řízení zřizovaných/podřízených organizací, apod.

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

6.3. Dopravní výstavba

6.3.1. Strategie výstavby dopravní infrastruktury

<u>Gestor:</u> Ministerstvo dopravy
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 30. červen 2013 - předložit vládě Závaznou střednědobou strategii výstavby dopravní infrastruktury.
<u>Protikorupční efekt:</u> Omezení neúčelných projektů s korupčním potenciálem.

Odůvodnění:

Výstavba dopravní infrastruktury je činnost vysoce odborná a vzhledem k nakládání s rozsáhlými veřejnými prostředky a veřejným majetkem též zároveň činnost vystavená enormnímu korupčnímu působení. Jako preventivní nástroj je proto klíčová tvorba koncepce či strategie výstavby dopravní infrastruktury.

Analýzy, plány, koncepce, výhledy a další strategické dokumenty mají tvořit rámec rozhodování o tom, zda se bude z dostupných veřejných zdrojů financovat dopravní infrastruktura. Výstavba dálniční a silniční sítě představuje finančně a časově velmi náročnou investiční proceduru, nehledě na komplexnost rozhodovacího procesu, kdy v různých fázích může vstupovat do rozhodování celá řada rozličných aktérů (státní orgány, místní samospráva, občanské iniciativy, majitelé pozemků). Z těchto důvodů je žádoucí, aby výstavba a modernizace dopravní infrastruktury byla plánována a koordinována v rámci ucelené dopravní politiky rozvedené do strategických dokumentů stanovující reálné potřeby a kalkulující s reálnými zdroji pro jejich naplnění ve střednědobém a dlouhodobém horizontu, veškeré plánovací a rozhodovací procesy byly transparentní a srozumitelné, s jasně vymezenými pravidly pro participaci aktérů, jejich pravomocí a stanovením závaznosti rozhodovacích výstupů.

Dle závěrů některých občanských sdružení v ČR chybí politicky závazné dlouhodobé cíle rozvoje dopravní infrastruktury, jejichž proveditelnost by byla ověřena socioekonomickým posouzením, včetně posouzení dopadu na životní prostředí. Nízká efektivnost veřejných výdajů způsobená absencí rozhodnutí o pořadí staveb a harmonogramu jejich příprav a realizace pak vede ke snížení účinnosti programového financování. Účelové podhodnocování pořizovacích nákladů na připravované stavby vyvolává vysoké riziko celkového nedostatku finančních zdrojů.

Závazná střednědobá strategie výstavby dopravní infrastruktury má proto být systémovou změnou dlouhodobé povahy, jež omezí problémy s nekonceptností výstavby a náhlými změnami finančních prostředků. Strategie bude vycházet z odborných dopravních a socioekonomických kritérií a stanoví především pořadí priorit jednotlivých staveb.

6.4. Úkoly z předchozí strategie

6.4.1. Dostupnost informací o boji s korupcí

<u>Gestor</u> : místopředsedkyně vlády
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 31. květen 2013 - zřídit nový webhosting pro doménu www.korupce.cz tak, aby byla tato doména uživatelsky uchopitelná, a na těchto stránkách zveřejňovat relevantní informace o boji s korupcí.
<u>Protikorupční efekt</u> : Informovanost veřejnosti.

Odůvodnění:

Jelikož je problematika boje s korupcí velice obsáhlým tématem, je nutné, aby se co nejvíce informací o této problematice dalo nalézt na jednom místě. Úřad vlády ČR, jež provozuje internetové stránky www.korupce.cz, které již v současné době obsahují velké množství informací a odkazů, zajistí ve spolupráci s ostatními ústředními správními úřady, policií a nestátními organizacemi, rozšíření tohoto webu a doplní o další informace o aktivitách na úseku boje s korupcí. Aktuálně je doména přesměrována na stránky vlády (konkrétně Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí), což znamená, že je nutné respektovat redakční systém stránky www.vlada.cz, který umožňuje využití cca pouhé jedné čtvrtiny obrazovky.

Současně je třeba na stránky vkládat všechny relevantní informace o boji s korupcí tak, aby docházelo ke zvyšování povědomí společnosti se do tohoto boje osobně zapojit.

6.4.2. Zamezení manipulace s přidělováním obhájců

<u>Gestor</u> : Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín – indikátor plnění</u> : 31. srpen 2013 - upravit informační systémy pro přidělování obhájců tak, aby obhájci byli přidělováni rovnoměrně.
<u>Protikorupční efekt</u> : Zvýšení transparentnosti procesu přidělování ustanovených obhájců v trestním řízení.

Odůvodnění:

Cílem tohoto úkolu je zvýšení transparentnosti procesu přidělování ustanovených obhájců v trestním řízení obviněným, a to prostřednictvím informačního systému příslušného soudu tak, aby nedocházelo ke korupčnímu jednání. Přidělování ustanovených obhájců je realizováno dle § 39 odst. 2 trestního řádu.

Na základě podnětu vyplývajícího mj. z prověrek provedených na jednotlivých soudech bylo zjištěno, že není vždy důsledně dodržován § 39 odst. 2 a zejména odst. 3 trestního řádu. Soudy abecední seznamy vedou ve většině případů v listinné podobě a s přiřazováním obhájců obviněným může být manipulováno a současně může docházet ke korupčnímu jednání. Úpravou informačních systémů soudů, kdy ustanovení obhájci budou přidělováni informačním systémem rovnoměrně (tzv. kolečkem), bude snížena možnost ovlivňování některých kauz, a snížena tak i možnost korupčního jednání.

6.4.3. Dohled nad exekuční činností

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 31. srpen 2013 - sjednotit parametry výkonu dohledu nad exekuční činností (instrukce Ministerstva spravedlnosti).
<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení předvídatelnosti postupu orgánů státního dohledu. Omezení nestandardního vyřízení podnětů ke státnímu dohledu. Sjednání posuzování konkrétních pochybení v exekučním řízení s ohledem na princip rovnosti kárně obviněných (za stejný skutek stejné kárné opatření). Preventivní účinek ve vztahu ke kontrolovaným subjektům tj. soudním exekutorům.

Odůvodnění:

Dle exekučního řádu existuje řada rovnocenných orgánů státního dohledu nad exekuční činností. Státní dohled vykonává ministerstvo, komora, exekuční soud a soud, v jehož obvodu je sídlo exekutorského úřadu. Mezi dohledovými orgány neexistuje žádný stupňovitý vztah. Sjednání dohledové praxe je tedy nezbytným předpokladem efektivního výkonu státního dohledu. Kárná rozhodnutí tak mají zásadní vliv na způsob vedení exekučních řízení v obecné rovině. Tím je naplňován základní účel existence státního dohledu v podobě preventivního působení na činnost soudních exekutorů, kdy stát nemá jinou možnost, jak ovlivnit výkon konkrétních exekucí za situace, kdy je ročně vydán takřka jeden milion usnesení o nařízení exekuce a dohledové orgány prošetří podněty pouze v řádech stovek, nejvýše tisíců podání.

Předpokládá se vydání instrukce Ministerstva spravedlnosti o postupu soudů při výkonu státního dohledu nad exekuční činností, prohloubení spolupráce s Exekutorskou komorou ČR na odborné úrovni, vzájemná informovanost o podaných kárných žalobách, uspořádání odborných setkání kárných žalobců se zástupci Nejvyššího správního soudu a postupný vznik relevantní kárné judikatury.

6.4.4. Zamezení manipulace s notářskými spisy

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín – indikátor plnění:</u> průběžně - zaměřit kontrolní činnosti nad notářskou činností se zaměřením na boj s korupcí.
<u>Protikorupční efekt:</u> Omezení možnosti manipulace s notářskými spisy s obsahem veřejných listin sepisovaných notáři.

Odůvodnění:

Zvýšení kvality vedení rejstříků omezuje možnost manipulace s notářskými spisy s obsahem veřejných listin sepisovaných notáři. Důvodem pro korupci v oblasti notářské činnosti může být pouze snaha nepravdivě ovlivnit obsah veřejných listin (zejména například antedatováním). Jedinou možností, jak takovou skutečnost zjistit a případně prokázat, je rozpor obsahu listiny s přiděleným pořadovým číslem, dobou jeho zápisu do rejstříku, daty uvedenými v navazujících listinách apod., když další konkrétní způsoby šetření není vhodné zveřejňovat. Plnění úkolu je spatřováno v zaměření kontrolní činnosti na evidenční pomůcky a důsledné prošetřování zdánlivě drobných nedostatků při vedení rejstříků.

6.4.5. Dohled nad soudcovskou činností

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín – indikátor plnění:</u> 31. srpen 2013 - sjednotit parametry výkonu dohledu nad rozhodovací činností soudů.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení předvídatelnosti postupu orgánů státní správy soudů při výkonu dohledu.

Odůvodnění:

Zvýšení předvídatelnosti postupu orgánů státní správy soudů při výkonu dohledu a omezení překvapivých způsobů vyřizování podnětů k dohledu by mělo odstranit vzájemná nedorozumění s představiteli státní správy soudů, a umožnit tak vzájemnou koordinaci při výkonu dohledu nad soudcovskou činností. Žádoucí je sjednocení posuzování konkrétních pochybení v řízení s ohledem na princip rovnosti kárně obviněných (za stejný skutek stejné kárné opatření).

Dohled nad postupem soudů v řízení a rozhodování sledují a hodnotí (z hlediska dodržování zásad důstojnosti jednání a soudcovské etiky a zda v řízení nedochází ke zbytečným průtahům) Ministerstvo spravedlnosti, předseda Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, vrchního soudu, krajského soudu a okresního soudu. Mezi dohledovými orgány neexistuje žádný stupňovitý vztah. Tato pluralita kárných žalobců není zásadně na škodu, naopak zmenšuje korupční potenciál, ale nevýhodou projevující se v praxi je, že tak dochází k různým posouzením obdobných skutků různými kárnými žalobci. Uvedená skutečnost se negativně projevuje při kárných řízeních, kdy argumentací o „právním názoru“ kárně obvinění ve spojení s rozdílným posouzením věci ze strany jiného dohledového orgánu, v podobě často zcela formálně vyřízeného podnětu k dohledu, mohou dosáhnout různých závěrů ve skutkově obdobných věcech. Sjednocení dohledové praxe je tedy nezbytným

předpokladem efektivního výkonu dohledu, a to zvláště za situace, kdy rozhodnutí kárných senátů Nejvyššího správního soudu pozorně sleduje nejen odborná, ale i laická veřejnost. Kárná rozhodnutí tak mají zásadní vliv na způsob dohledu a kontroly vedení soudních řízení. Ze zkušeností získaných při dohledové a prověřkové činnosti prováděné nad soudy se jeví jako nezbytné řádně koordinovat postupy s jednotlivými funkcionáři soudů tak, aby kontrola a dohled byl jednak efektivní, jednak aby byla za případná pochybení navrhována sankční a kárná opatření spravedlivého druhu a výše. V tomto směru by měly být zohledňovány analogicky i okolnosti uvedené v § 125 odst. 1 trestního řádu. Tím je naplňován základní účel existence dohledu v podobě preventivního působení na činnost soudců, kdy stát nemá jinou možnost, jak ovlivnit výkon rozhodovací činnosti soudů. K následným represivním opatřením by mělo být přistupováno vždy s vědomím, že jde o prostředek ultima ratio.

Plnění úkolu bude spočívat především v prohloubení spolupráce s jednotlivými okresními a krajskými soudy na odborné úrovni. Předpokládá se zajištění vzájemné informovanosti o podaných kárných žalobách, odborná setkání kárných žalobců se zástupci Nejvyššího správního soudu a postupné sjednocení náhledu jednotlivých kárných žalobců na možná typová pochybení soudců s ohledem na to, za jakých podmínek zakládají kárné provinění soudce, s přihlédnutím k tomu, že bude v důsledku zřízení rozšířeného kárného senátu sjednocována kárná judikatura.

6.4.6. Posílení ochrany veřejného zájmu ve správním soudnictví

Gestor: Ministerstvo spravedlnosti

Termín – indikátor plnění:

31. červenec 2014 - předložit vládě návrh novely soudního řádu správního obsahující rozšíření žalobní legitimace státních zástupců a veřejného ochránce práv ve správním soudnictví k podání žaloby ve veřejném zájmu.

Protikorupční efekt: Posílení institucionální ochrany veřejného zájmu. Preventivní hrozba zrušení správního rozhodnutí, opatření obecné povahy nebo jiných úkonů správního orgánu učiněných jako důsledek korupčního jednání.

Odůvodnění:

Pravomoc nejvyššího státního zástupce podávat správní žaloby v závažném veřejném zájmu byla založena zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2003. Podle právního stavu do účinnosti soudního řádu správního nebylo ve správním soudnictví možné zahájit řízení na základě správní žaloby podané ve veřejném zájmu proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu, neboť neexistovala žádná osoba legitimovaná k podání správní žaloby ve veřejném zájmu. Přitom se mohlo jednat o nezákonné rozhodnutí správního orgánu vydané ve prospěch jediného účastníka správního řízení, motivované získáním neoprávněného zvýhodnění; do 1. 1. 2003 zde nebyl nikdo, kdo by takové rozhodnutí mohl napadnout správní žalobou, i kdyby důvodem takového rozhodnutí byla korupce, neboť nelze vážně očekávat, že by takovou žalobu podal sám zvýhodněný účastník. V současné době je k takové žalobě legitimován i veřejný ochránce práv (od 1. ledna 2012). Tato kompetence umožňuje ochránci v odůvodněných případech poměrně rychle reagovat na zjištění ze svého šetření (následně pak autoritativně rozhodne soud). Zjištění ochránce za dobu své činnosti navíc nasvědčuje tomu, že v rámci konkrétních správních řízení (např. v oblasti stavebního práva či ochrany životního prostředí) dochází

ze strany správních orgánů k vydávání rozhodnutí, která jsou zcela v rozporu s veřejným zájmem a někdy vykazují znaky určitého korupčního či účelového ovlivnění (a které již mnohdy nelze v rámci „standardního“ řízení s ohledem např. na uplynutí lhůt napravit). Právě z výše uvedených důvodů byla ochránci tato pravomoc svěřena.

V některých jiných řízeních je však absence legitimace státního zastupitelství nebo veřejného ochránce práv podávat správní žaloby nadále nepříznivě pocítována (například při účelových změnách územních plánů atd.). Proto by bylo na místě, kdyby byla rozšířena pravomoc podávat správní žaloby i v některých jiných případech než pouze proti rozhodnutí správního orgánu (například proti opatřením obecné povahy a proti nezákonným zásahům veřejné správy atd.). Uvedené správní žaloby by bylo možné chápat jako pojistku proti případům, kdy by byl postup správního orgánu motivován klientelismem nebo jiným korupčním jednáním. Uvedené rozšíření pravomoci podávat správní žaloby bude do určité míry působit i preventivně.

Především v právní sféře aplikace správního práva je třeba vytvářet takové podmínky, aby právní předpisy stavěly překážky možnostem uplatňování korupčních praktik. Navrhované opatření by představovalo hrozbu, že správní rozhodnutí, opatření obecné povahy či jiný úkon správního orgánu učiněný v rozporu se zákonem a veřejným zájmem jako důsledek korupčního jednání (slibu či poskytnutí úplatku či jiné neoprávněné výhody) může být soudem zrušeno, což může napomoci potírání korupce.