

**STRATEGIE VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI NA OBDOBÍ  
LET 2011 A 2012**

# Obsah

<b>Obsah</b> .....	<b>1</b>
<b>Úvodem</b> .....	<b>4</b>
Obsah a cíle předkládaného materiálu .....	4
Co je korupce .....	5
Korupce a její postih v českém trestním právu .....	6
<b>Stav korupce v České republice</b> .....	<b>6</b>
Statistiky .....	6
Index vnímání korupce (CPI) .....	12
Výstupy protikorupční linky 199 .....	12
<b>Priority</b> .....	<b>14</b>
<b>1. Veřejná správa</b> .....	<b>15</b>
<b>Legislativní opatření</b> .....	<b>15</b>
1.1 Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu .....	15
1.2 Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech .....	16
1.3 Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu .....	17
1.4 Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím .....	17
1.5 Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona .....	18
1.6 Zavedení opatření proti zneužívání radničních periodik .....	18
1.7 Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících ....	19
1.8 Zavedení institutu „testů spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci .....	20
1.9 Zavedení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům .....	21
1.10 Zvýšení standardizace kontrolních procesů ve veřejné správě .....	21
1.11 Novela zákona o finanční kontrole .....	22
1.12 Zavedení registru přestupků .....	22
1.13 Zakotvení povinnosti orgánů veřejné moci zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex .....	23
1.14 Zajištění systémového vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v problematice boje proti korupci ....	24
<b>Nelegislativní opatření</b> .....	<b>24</b>
1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů .....	24
1.16 Zajištění souladu realizace SMART Administration s digitální agendou .....	25
1.17 Zveřejňování prodeje veřejného majetku .....	25
1.18 Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání .....	26
1.19 Podpora nestátních neziskových protikorupčních organizací nebo spolupráce s nimi .....	27
1.20 Podpora a rozvoj protikorupční linky 199 .....	27
1.21 Provozování centrální internetové stránky poskytující informace o problematice boje proti korupci .	28
<b>2. Veřejné zakázky</b> .....	<b>29</b>
<b>Legislativní opatření</b> .....	<b>31</b>
2.1 Změna zákona o veřejných zakázkách .....	31
2.2 Využívání centrálních nákupů .....	33
2.3 Úprava centrální adresy .....	33
2.4 Úpravy zákonů pro oblast dotací a grantů .....	33

<b>Nelegislativní opatření .....</b>	<b>34</b>
2.5 Zpracování katalogu vzorové dokumentace .....	34
2.6 Předkládání výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v ČR.....	34
<b>3. Orgány činné v trestním řízení – Policie ČR.....</b>	<b>35</b>
<b>Legislativní opatření.....</b>	<b>35</b>
3.1 Zpřesnění institutu spolupracujícího obviněného .....	35
3.2 Změna podmínek použití odposlechů telekomunikačního provozu a nasazení agenta podle trestního řádu .....	36
3.3 Přístup orgánů činných v trestním řízení k údajům z daňového řízení .....	37
3.4 Dokončení transformace služby cizinecké policie .....	37
3.5 Zřízení Generální inspekce bezpečnostních sborů .....	38
<b>Nelegislativní opatření .....</b>	<b>38</b>
3.6 Analýza institutu účinné lítosti .....	38
3.7 Zjištění efektivity při vyšetřování korupce v činnosti Policie ČR.....	39
3.8 Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů.....	39
3.9 Rozvoj sdílení a ochrany dat v rámci Policie ČR.....	41
3.10 Podpora elektronického trestního řízení.....	41
3.11 Zefektivnění systému získávání informací orgány činnými v trestním řízení od finančních institucí..	42
3.12 Zpracování metodik k chování policistů v určitých korupčních situacích.....	42
3.13 Zavedení systému celoživotního vzdělávání příslušníků Policie ČR v oblasti boje proti korupci a zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti .....	43
3.14 Zajištění podpisu Dohody o založení Mezinárodní protikorupční akademie jako mezinárodní organizace .....	44
3.15 Zřízení ombudsmana Policie ČR.....	44
3.16 Zavedení opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi .....	45
<b>4. Orgány činné v trestním řízení - státní zastupitelství a soudy.....</b>	<b>46</b>
<b>Legislativní opatření.....</b>	<b>46</b>
4.1 Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci .....	46
4.2 Zpřísnění trestů za korupční jednání u úředních osob .....	46
<b>Nelegislativní opatření .....</b>	<b>46</b>
4.3 Změna místní příslušnosti orgánů činných v trestním řízení v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě .....	46
4.4 Analýza možností odčerpávat majetek pocházející z nelegitimních zdrojů mimotrestními prostředky .	47
4.5 Zvýšení dohledu Ministerstva spravedlnosti nad ostatními právníckými povoláními v oblasti kárné odpovědnosti.....	48
4.6 Zřizování specializovaných soudních senátů a specializovaných útvarů státního zastupitelství zejména v oblasti boje proti korupci a závažné finanční kriminalitě .....	48
4.7 Zajištění systému celoživotního vzdělávání soudců a státních zástupců.....	48
<b>5. Moc zákonodárná.....</b>	<b>49</b>
<b>Legislativní opatření.....</b>	<b>49</b>
5.1 Zavedení centrálního registru evidenčních míst podle zákona o střetu zájmů .....	49
5.2 Změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Jednacího řádu Senátu Parlamentu České republiky .....	49
5.3 Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob .....	50
<b>Nelegislativní opatření .....</b>	<b>51</b>
5.4 Zprůhlednění financování politických stran .....	51
5.5 Analýza komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu.....	52

5.6 Zavedení povinných hodnocení korupčních rizik (CIA) .....	52
5.7 Zpracování etických kodexů na úrovni všech volených zástupců .....	53
5.8 Analýza možností boje proti korupci v soukromé sféře .....	53

# Úvodem

## Obsah a cíle předkládaného materiálu

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (dále jen „Strategie“) je vládě předkládána na základě usnesení vlády ze dne 19. dubna 2010 č. 283 ke Zprávě o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2008 až 2009, které bodem II. ukládá ministru vnitra zpracovat a předložit vládě do 31. října 2010 Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012. Tento úkol byl usnesením ze dne 15. září 2010 č. 648 posunut.

Předkládaný materiál navazuje na Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. Tato strategie byla schválena usnesením vlády ze dne 25. října 2006 č. 1199, doplněna usnesením vlády ze dne 18. června 2007 č. 676 a aktualizována usnesením vlády ze dne 23. března 2009 č. 329. Strategie byla postavena na třech pilířích, jimiž jsou **prevence, průhlednost a postih**, což jsou tři hlavní oblasti, ve kterých je nutné nastavovat protikorupční opatření ve vzájemné rovnováze. Většina úkolů této strategie byla splněna, z malé části pak z různých důvodů zrušena. O plnění úkolů této strategie byla vláda informována dvěma materiály. Zpráva za období let 2006 až 2007 byla vzata vládou na vědomí usnesením ze dne 28. dubna 2008 č. 492, zpráva za období let 2008 až 2009 usnesením ze dne 19. dubna 2010 č. 283.

Protože se především v oblasti prevence a průhlednosti mnohá opatření shodují, bylo při tvorbě nové strategie přistoupeno k dělení dle toho, na jakou oblast veřejného života se vztahují. V žádném případě však nebyla opomenuta vyváženost mezi prevencí a represí, což je možné sledovat v každé jednotlivé kapitole.

Rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží v oblasti veřejné správy, ale i v moci zákonodárné a moci soudní. Obecně jsou korupcí nejvíce zasaženy oblasti, ve kterých je rozhodováno o veřejných financích, a tam, kde jsou poskytovány služby občanům. Strategie proto obsahuje samostatnou kapitolu obsahující opatření týkající se problematiky veřejných zakázek. Jedná se o novelu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a o další nelegislativní opatření, která především zajistí průhlednost v zadávání veřejných zakázek a jejich větší veřejnou kontrolu.

Samostatnou kapitolu pak tvoří opatření ve veřejné správě, a to jak na úrovni ústředních správních úřadů, tak na úrovni územních samospráv.

Zvláštní pozornost je věnována opatřením v policii. V této oblasti není pozornost soustředěna pouze na represí, velký důraz je kladen na komplexní preventivní opatření nelegislativního charakteru. Ve stejném duchu navazuje kapitola týkající se oblasti soudů a státních zastupitelství.

Kapitola, která je zaměřená na moc zákonodárnou, je pak orientována především na prevenci a průhlednost v jednání zákonodárců.

Předkládaná Strategie neopomíjí vzdělávání v oblasti boje proti korupci jako jedno z nejúčinnějších preventivních opatření a především se zaměřuje na vzdělávání úředníků, policistů, soudců a státních zástupců. Tato opatření jsou vždy součástí příslušné kapitoly. Co se týče systému protikorupčního vzdělávání v předškolních a školských zařízeních, byla problematika protikorupční výchovy zařazena na základě minulé strategie do příslušných vzdělávacích programů. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy by se mělo na tuto oblast více zaměřit a zvážit vyhodnocení dosavadního využívání možnosti zařazení protikorupční problematiky do výuky a případně navrhnout systém dalších opatření.

Některé úkoly Strategie jsou formulovány v obecnější rovině, a to z toho důvodu, že gestoři těchto úkolů mají své vlastní mechanismy, jak dojít k neúčinnějšímu řešení daného problému. Z uvedeného důvodu nejsou proto východiska uvedena u každého bodu a opatření je založena jen na obecné formulaci indikátoru plnění. K tomu lze doplnit, že např. vznikl Poradní sbor ministra vnitra pro boj s korupcí složený ze zástupců neziskového sektoru, policie a státního zastupitelství. Komunikace v rámci rezortu je zajištěna existencí vnitrozoborní koordinační skupiny pro boj s korupcí, mezirezoborní spolupráce pak mezirezoborní koordinační skupinou pro boj s korupcí. V rámci Ministerstva pro místní rozvoj pak existuje pracovní skupina zabývající se problematikou veřejných zakázek. A samozřejmě všichni gestoři jednotlivých úkolů jsou připraveni spolupracovat na jednotlivých problémech s dalšími odborníky a zástupci neziskového sektoru. V některých oblastech je třeba věnovat zvýšené úsilí rovněž mezinárodní spolupráci.

Některé z úkolů Koaliční smlouvy a Programového prohlášení vlády, z nichž Strategie primárně vychází, již byly splněny, některé bude vláda realizovat až ve druhé polovině svého funkčního období a tyto úkoly budou součástí nové strategie pro období 2012 až 2014. Současně je v této Strategii u mnohých úkolů uloženo pro období 2011 a 2012 vypracovat a vládě předložit analýzu identifikující problémy. Následně bude Strategie vyhodnocena a na základě tohoto vyhodnocení bude určen další postup novou strategií, která může obsahovat dosud nesplněné, jakož i další aktuální úkoly. Změny plynoucí z analýz budou realizovány v období další strategie do roku 2014.

## **Co je korupce**

Korupce (lat. corrumpere – zmařit, zkazit, upláctet, podplácet) je pojem, který není zcela jednotně definován. Korupce znamená slíbení, nabídku nebo poskytnutí úplatku s cílem ovlivnit něčí jednání nebo rozhodnutí, anebo žádost o úplatek či jeho přijetí. Úplatek nemusí mít vždy pouze finanční podobu (úplatek v tradiční podobě „obálky“), může se jednat např. o poskytnutí informací, hmotných darů (šperky) a jiných výhod, služeb (stavební práce, zaplacení dovolené, sexuální úsluhy), případně zvýhodňování známých a příbuzných apod. Úplatek může mít například formu nápadně výhodné smlouvy, kterou podnikatel uzavře s příbuzným úředníkem (nepotismus), který má rozhodnout. Za formu korupce bývá též považován tzv. klientelismus (navazování známostí a vytváření vzájemně závislých vztahů).

S korupcí úzce souvisí problematika střetu zájmů, který může být prvním indikátorem korupce. Jedná se o takové jednání veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo někoho jiného.

S korupcí je také často spojován pojem lobbying. Lobbying jako takový je legální prosazování zájmů určité zájmové skupiny v rozhodovacím procesu. V českém prostředí se však oba pojmy občas zaměňují a pravdou je, že mezi nimi může být jen tenká linie. V některých případech se může lobbying v korupci rozvinout obzvláště tehdy, kdy není lobbying dostatečně transparentní.

Korupce je transakce zpravidla mezi dvěma stranami. Jedna strana poptává odměnu za poskytnutí neoprávněné výhody druhé straně, která tuto odměnu nabízí. Korupce je tedy tím typem trestné činnosti, kdy všichni zúčastnění jsou pachateli a mají z této činnosti prospěch. Všechny zúčastněné osoby porušují zákon a zároveň jsou výsledky této činnosti uspokojovány jejich potřeby. Pokud některé ze zúčastněných osob nepřestane tento systém vyhovovat a trestnou činnost neohlásí, je velice obtížné se do této struktury infiltrovat zvenčí. Přímo poškozeným v této situaci nebývá vlastně nikdo. Nicméně nepřímými poškozenými

jsme my všichni, občané, daňoví poplatníci, kteří důsledky korupčního jednání pocítí na výši svých daní, na způsobu nekvalitně poskytovaných veřejných služeb nebo zvýšených cenách. Problém s tak celospolečenským záběrem, jakým korupce bezesporu je, nelze vyřešit několika návrhy nebo represivními opatřeními, jejichž přijetím korupce jako mávnutím kouzelného proutku zmizí. Řešení je věcí systematického odbourávání korupčních příležitostí a nulové tolerance ze strany veřejnosti ke korupčnímu chování a jednání. Na druhou stranu represí nelze opomíjet. V širším smyslu je účast v korupčním vztahu etickým a mravním selháním jednotlivců.

Mezi negativní dopady korupce patří oslabování důvěry v právní stát, případně vytváření paralelních, nevolených a nedemokratických mocenských struktur. Neefektivní rozdělování veřejných prostředků, deformace hospodářské soutěže a nadbytečné náklady pro podnikání zpomalují hospodářský růst. Ze společenského hlediska korupce prohlubuje společenské nerovnosti a narušuje zásadu rovných příležitostí. Často se stává nástrojem organizovaného zločinu. Výskyt korupce může ohrozit životaschopnost demokratických institucí a tržních ekonomik a zároveň bezpečnost státu, a to jak z hlediska vnitřní, tak i vnější bezpečnosti.

### **Korupce a její postih v českém trestním právu**

Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) postihuje korupci především pomocí trestných činů přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímého úplatkářství (§ 333). Zároveň vymezuje (§ 334) některé klíčové pojmy, například „úplatek“. Rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží především v oblasti veřejné správy, trestní zákoník proto obsahuje vybrané činy úředních osob, a to zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330). Přestože trestní zákoník chrání především čistotu veřejného života a nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu, trestá i korupci v podnikání a soukromoprávních vztazích.

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), pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257), pletichy při veřejné dražbě (§ 258).

Co se týče střetu zájmů, primárním dokumentem je Ústava ČR, která přímo vylučuje souběh některých funkcí. Na ni navazuje zákon o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb.), který má předcházet a bránit střetu zájmů u většiny oficiálních funkcí. Tento zákon do jisté míry brání podnikání veřejných funkcionářů a kumulaci funkcí. Neméně důležitá jsou i omezení, která vyplývají z procesních předpisů (institut podjatosti) a z dalších zákonů (např. § 83 zákona o obcích nebo § 74 a 76 zákona o veřejných zakázkách).

## **Stav korupce v České republice**

### **Statistiky**

Statistické údaje o kriminalitě (zjištěné a objasněné trestné činy) jsou čerpány z policejního celostátního informačního systému (Evidenčně statistický systém kriminality), údaje o obžalovaných a odsouzených osobách ze statistik Ministerstva spravedlnosti.

## Úplatkářství z pohledu policejních statistik od roku 2000

**Možnou pozitivní změnu trendu v odhalování korupce naznačuje vývoj za období od 1. ledna do 30. září 2010.** Oproti srovnatelnému období roku 2009 bylo zjištěno o 31 případech úplatkářství (z toho 27 případů podplacení) více, tj. o 34,4 %. (viz tabulka č. 2).

Z počtu evidovaných trestných činů úplatkářství od roku 2000 lze usuzovat, že naprostá většina korupčního jednání zůstávala v latenci a příliš se ho zatím nedařilo odhalovat.

Nejvyšší počet zjištěných trestných činů úplatkářství celkem (zahrnuje přijetí úplatku, podplacení a nepřímé úplatkářství) byl zaznamenán v roce 2004, kdy bylo zjištěno 287 trestných činů a objasněno 281.

Nejnižší počet byl zaznamenán v roce 2007, a to pouze 103 trestných činů. V roce 2009 bylo zjištěno 121 trestných činů, což představuje druhou nejnižší hodnotu od roku 2000 (viz tabulka č. 1).

rok	§ 158 / § 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele / úřední osoby		§ 159 / § 330 maření úkolu veřejného činitele / úřední osoby z nedbalosti		§ 160 / § 331 přijetí úplatku		§ 161 / § 332 podplacení		§ 162 / § 333 nepřímé úplatkářství		úplatkářství celkem	
	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.
2000	367	350	18	18	38	37	133	131	3	3	174	171
2001	390	381	18	18	28	28	171	171	4	4	203	203
2002	376	269	33	31	48	38	116	109	7	6	171	153
2003	384	324	23	23	49	42	102	101	4	4	155	147
2004	248	202	18	18	126	123	149	147	12	11	287	281
2005	212	167	19	18	39	32	94	92	5	5	138	129
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 (1.1.-30.9.)	128	94	13	8	31	19	85	62	5	3	121	84

Tabulka č. 1: Počet zjištěných a objasněných trestných činů souvisejících s korupcí spáchaných v ČR v letech 2000-2009

rok	§ 158 / § 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele / úřední osoby		§ 159 / § 330 maření úkolu veřejného činitele / úřední osoby z nedbalosti		§ 160 / § 331 přijetí úplatku		§ 161 / § 332 podplacení		§ 162 / § 333 nepřímé úplatkářství		úplatkářství celkem	
	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.	zjištěno	objas.
2009 (1.1.-30.9.)	163	98	9	7	25	19	58	53	7	6	90	78
2010 (1.1.-30.9.)	128	94	13	8	31	19	85	62	5	3	121	84
změna	-35	-4	4	1	6	0	27	9	-2	-3	31	6
tj. %	-21,5	-4,1	44,4	14,3	24,0	0,0	46,6	17,0	-28,6	-50,0	34,4	7,7

Tabulka č. 2: Meziroční srovnání za období od 1. ledna do 30. září v letech 2009 a 2010





**Graf č. 1: Vývoj počtu zjištěných a objasněných trestných činů úplatkářství**

#### Teritoriální členění zjištěné korupce

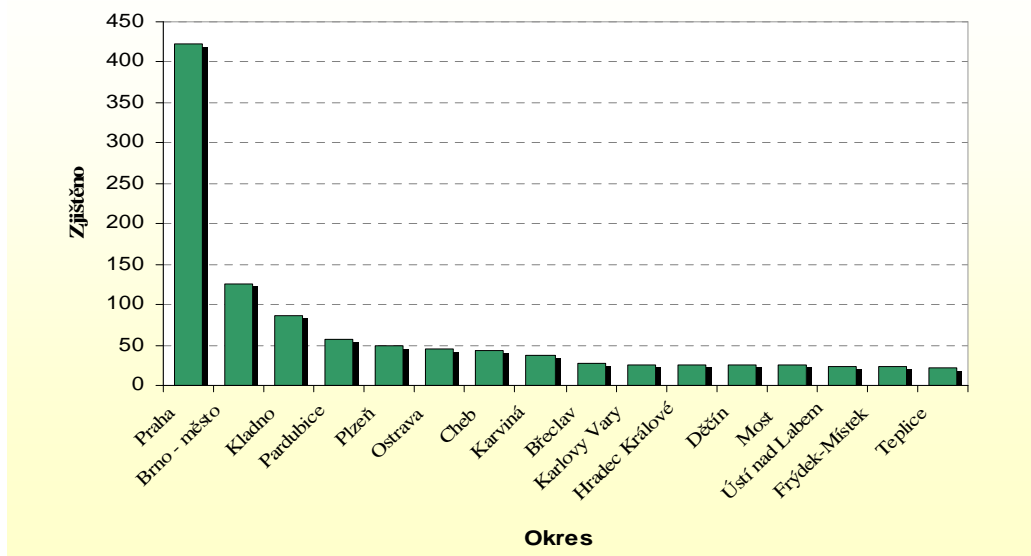
Graf č. 2 ukazuje, že zjištěné případy korupce celkem byly koncentrovány nejvíce v **hl. městě Praze**, dále následují **Brno, Kladno, Pardubice, Ostrava, Cheb, Karviná** atd.

V roce 2009 (viz graf č. 3) byly nejvíce zatíženy okresy<sup>1</sup>: Brno-město, Praha I., Cheb, Kladno, Praha III., Hodonín.

Alternativní pohled na teritoriální členění (dle okresů) zjištěné korupce nabízí mapky č. 1 a 2. Míra zjištěné korupce v příslušném okrese je přímo úměrná sytosti zbarvení okresu.

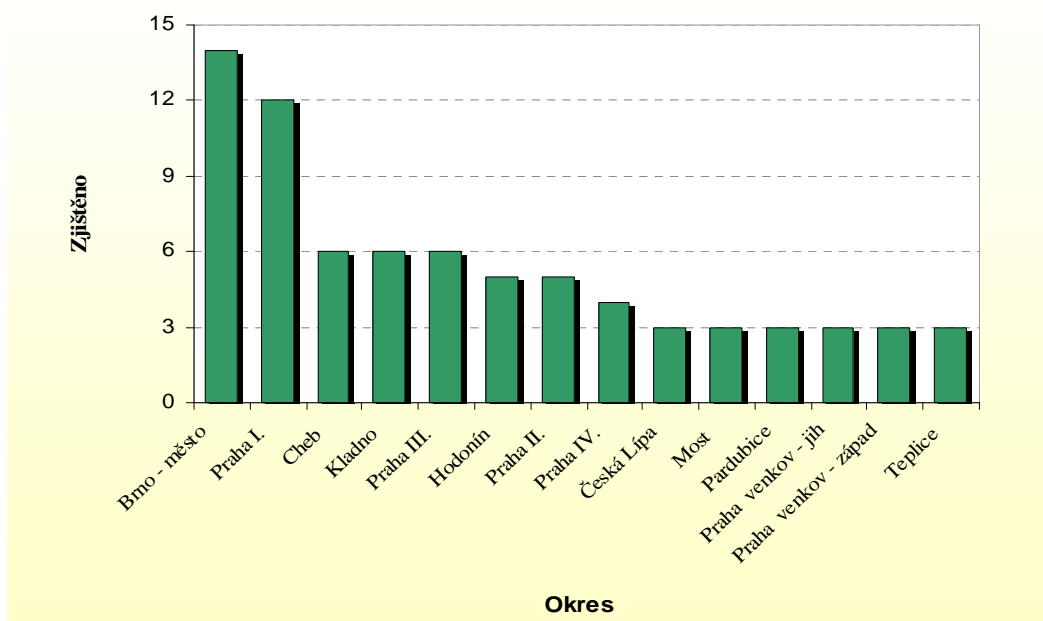
<sup>1</sup> Pokud se týče hl. města Prahy, je policejně rozdělena na 4 územní obvody.

**Okresy ČR s nejvyšším počtem zjištěných trestných činů  
úplatkářství v letech 2000-2009**  
kdy zjištěno > 20

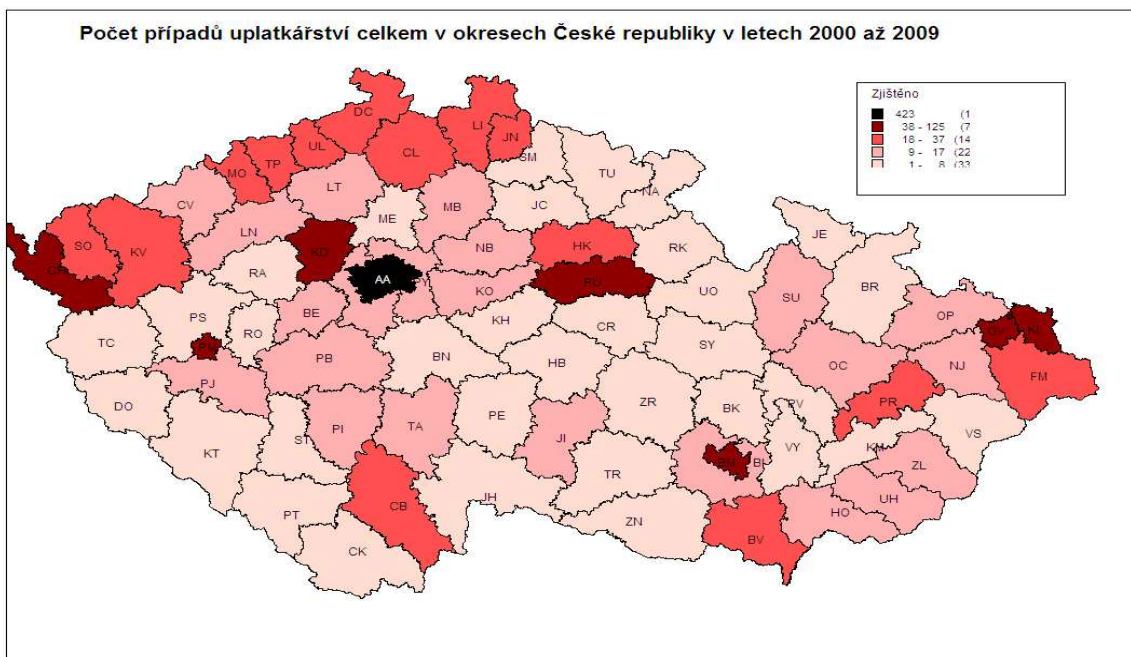


**Graf č. 2: Okresy s nejvyšším počtem zjištěných trestných činů úplatkářství v letech 2000-2009**

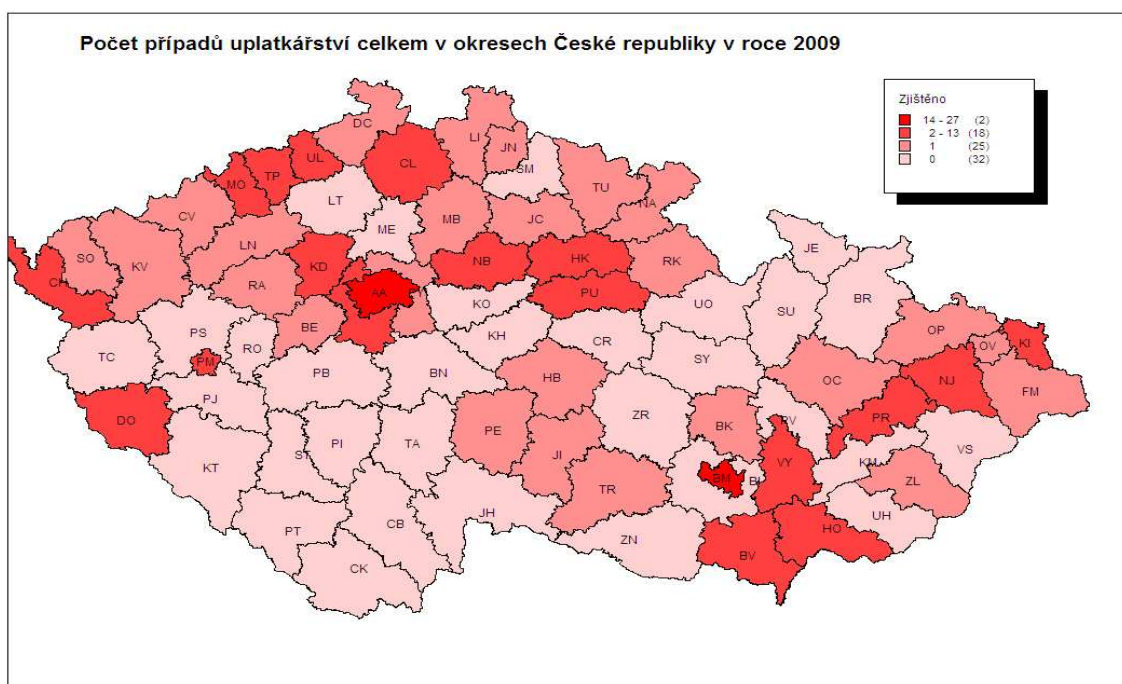
**Okresy ČR v roce 2009 s nejvyšším počtem zjištěných tr. činů  
úplatkářství celkem**



**Graf č. 3: Okresy ČR v roce 2009 s nejvyšším počtem zjištěných trestných činů úplatkářství celkem**



Mapka č. 1: Počet případů úplatkářství celkem v okresech ČR v letech 2000-2009



Mapka č. 2: Počet případů úplatkářství celkem v okresech ČR v roce 2009

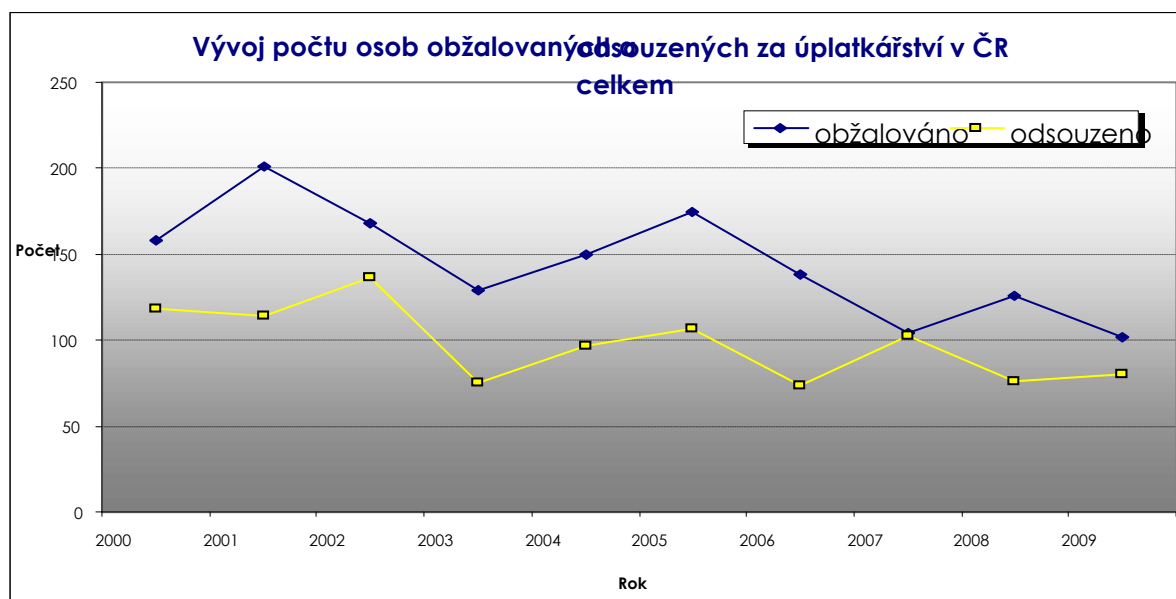
### Úplatkářství z pohledu statistik Ministerstva spravedlnosti od roku 2000

Jak ukazuje Tabulka č. 3, nejvíce osob (137) bylo odsouzeno v roce 2002, nejméně pak v roce 2006 (74). Od roku 2005 do roku 2009 bylo odsouzeno celkem 440 osob, zatímco za období 2000 až 2004 to bylo 541 osob. Lze dovodit, že trend počtu odsouzených osob měl

v posledních 5 letech klesající tendenci. Nejvyšší podíl počtu odsouzených osob na počtu obžalovaných osob byl zaznamenán v roce 2007 (99 %).

rok	§ 158 / § 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele / úřední osoby		§ 159 / § 330 maření úkolu veřejného činitele / úřední osoby z nedbalosti		§ 160 / § 331 přijetí úplatku		§ 161 / § 332 podplacení		§ 162 / § 333 nepřímé úplatkářství		úplatkářství celkem	
	obžal.	odsouz.	obžal.	odsouz.	obžal.	odsouz.	obžal.	odsouz.	obžal.	odsouz.	obžal.	odsouz.
<b>2000</b>	232	100	6	3	48	49	106	68	4	1	<b>158</b>	<b>118</b>
<b>2001</b>	262	99	8	1	51	28	149	83	1	3	<b>201</b>	<b>114</b>
<b>2002</b>	332	104	12	6	45	26	120	108	3	3	<b>168</b>	<b>137</b>
<b>2003</b>	288	110	14	11	30	20	96	53	3	2	<b>129</b>	<b>75</b>
<b>2004</b>	221	127	7	5	41	23	103	74	6	0	<b>150</b>	<b>97</b>
<b>2005</b>	216	89	7	19	91	24	82	82	2	1	<b>175</b>	<b>107</b>
<b>2006</b>	143	75	9	4	39	27	96	45	3	2	<b>138</b>	<b>74</b>
<b>2007</b>	151	64	10	0	37	51	65	51	2	1	<b>104</b>	<b>103</b>
<b>2008</b>	156	55	2	1	42	26	78	50	6	0	<b>126</b>	<b>76</b>
<b>2009</b>	112	64	11	3	31	28	68	51	3	1	<b>102</b>	<b>80</b>
<b>2010 (1.1.-30.9.)</b>	89	49	6	2	24	19	58	37	2	0	<b>84</b>	<b>56</b>

Tabulka č. 3: Přehled počtu obžalovaných a odsouzených osob podle vybraných ustanovení trestního zákona / zákoníku



Graf č. 3: Vývoj počtu osob obžalovaných a odsouzených za úplatkářství v ČR celkem

## Index vnímání korupce (CPI)<sup>2</sup>

Index vnímání korupce (Corruption Perceptions Index – CPI) seřazuje státy světa podle stupně vnímání přítomnosti korupce mezi politiky a státními úředníky a odráží názory představitelů podnikatelské sféry a analytiků z celého světa. Korupce je pro potřeby CPI definována jako „zneužívání pravomoci k osobnímu prospěchu“. Jedná se o výzkum subjektivního vnímání korupčního prostředí odbornou veřejností a zabývá se korupcí ve státní správě. Za tento zúžený výběr bývá CPI občas kritizován.

CPI sestavuje mezinárodní nezisková organizace Transparency International každoročně od roku 1995, kdy bylo hodnoceno 41 zemí. Za rok 2010, kdy jsou výsledky průzkumu již známy, bylo hodnoceno 178 zemí (v letech 2007-2009 bylo hodnoceno 180 zemí). Pro sestavení indexu se používá několik různých výzkumů provedených několika nezávislými institucemi, pro index z roku 2009 bylo čerpáno ze 13 zdrojů údajů poskytnutých nezávislými institucemi. Státy jsou hodnoceny od čísla 10 (nejnižší vnímání přítomnosti korupce; kolem tohoto čísla se pohybují země severní Evropy či Nový Zéland) do čísla 0 (vysoká míra vnímání přítomnosti korupce; v roce 2010 mělo nejnižší hodnotu /1,1 bodu/ Somálsko).

Hodnota indexu vnímání korupce v České republice se od roku 1997 snižovala, nejnižší byla v roce 2002 (3,7), poté začala stoupat. Postavení České republiky a výsledky CPI od roku 1998 do současné doby jsou následující.

<i>Rok</i>	<i>Umístění ČR</i>	<i>Počet sledovaných zemí</i>	<i>Hodnota CPI</i>	<i>Nejlepší výsledek za příslušný rok</i>	<i>Nejhorší výsledek za příslušný rok</i>
<b>1998</b>	37.	85	4,8	10,0 Dánsko	1,4 Kamerun
<b>1999</b>	39.	99	4,6	10,0 Dánsko	1,5 Kamerun
<b>2000</b>	42.	90	4,3	10,0 Finsko	1,2 Nigérie
<b>2001</b>	47.-49.	91	3,9	9,9 Finsko	0,4 Bangladéš
<b>2002</b>	52.-56.	102	3,7	9,7 Finsko	1,2 Bangladéš
<b>2003</b>	54.-56.	133	3,9	9,7 Finsko	1,3 Bangladéš
<b>2004</b>	51.-53.	146	4,2	9,7 Finsko	1,5 Bangladéš, Haiti
<b>2005</b>	47.-50.	159	4,3	9,7 Island	1,7 Bangladéš, Čad
<b>2006</b>	46.-48.	163	4,8	9,6 Finsko, Island, Nový Zéland	1,8 Haiti
<b>2007</b>	41.-42.	180	5,2	9,4 Dánsko, Finsko, Nový Zéland	1,4 Somálsko, Myanmar
<b>2008</b>	45.-46.	180	5,2	9,3 Dánsko, Nový Zéland, Švédsko	1,0 Somálsko
<b>2009</b>	52.-53.	180	4,9	9,4 Nový Zéland	1,1 Somálsko
<b>2010</b>	53.	178	4,6	9,3 Dánsko, Nový Zéland, Singapur	1,1 Somálsko

Lze soudit, že přijetí předchozí strategie ke konci roku 2006 a plnění jejích úkolů v následujících letech mělo na pocit vnímání korupce v ČR pozitivní dopad.

## Výstupy protikorupční linky 199

Bezplatná protikorupční linka 199 je provozována od 19. září 2007. Po celou dobu je provozována společností Transparency International – ČR, o.p.s. (TIC).

---

<sup>2</sup> Zdroj: Transparency International: <http://www.transparency.cz/>

Během pilotního provozu (19. září 2007 – 29. únor 2008) se na operátory linky obrátilo 727 klientů, 339 případů jednotlivých klientů bylo kvalifikováno jako případ související s korupcí. V tomto období bylo přímo jménem TIC podáno 5 trestních oznámení. Oblasti, které volající shledávali jako dotčené korupcí: oblast soukromého sektoru, vlastnických práv, soudnictví, postupu Policie ČR a stavební věci.

Od zahájení dlouhodobého provozu linky dne 1. března 2008 jsou výsledky (výstupy) linky 199 následující:

	<b>Počet hovorů )</b>	<b>Počet nových klientů )</b>	<b>Jiná cesta ***)</b>	<b>Počet otevřených případů (z linky 199 + jinou cestou) ****)</b>	<b>Počet podaných trestních oznámení jménem TIC *****)</b>
<b>1. 3. 2008 – 31. 12. 2008</b>	1 500	435	184	29 + 27	6
<b>1. 1. 2009 – 31. 12. 2009</b>	2 000	459	240	38 + 58	4
<b>1. 1. 2010 – 30. 6. 2010</b>	1 200	227	197	11 + 9	3

\*) Počet hovorů, které vyřizovali operátoři linky 199.

\*\*) Počet nových klientů linky 199, tedy klientů, kteří se v daném období obrátili na protikorupční linku 199 vůbec poprvé a během hovoru byl v jejich případě identifikován korupční prvek.

\*\*\*) Počet klientů, kteří se na TIC obrátili jinou cestou (eMáilem, osobní návštěvou, telefonicky na linku TIC,...), a to z toho důvodu, že TIC provozuje linku 199.

\*\*\*\*) Počet otevřených případů, jejichž závažnost vyžadovala aktivní zásah TIC.

\*\*\*\*\*) Počet trestních oznámení podaných ve sledovaném období přímo jménem TIC.

Oblasti, které volající shledávají jako dotčené korupcí, se nemění, jedná se především o oblasti, které jsou v gesci: MV (Policie ČR), MMR (stavební věci, veřejné zakázky), MSp (státní zastupitelství) a MF (úředníci územních orgánů finanční správy).

## Priority

Předkládaná Strategie vychází primárně z Programového prohlášení vlády a Koaliční smlouvy. Obsahuje však i řadu dalších úkolů či opatření, které vyplývají z potřeby odstranit nedostatky současné právní úpravy či dosavadní praxe, resp. z návrhů nestátních neziskových organizací. Přestože jsou všechna dále uvedená opatření v boji proti korupci více či méně důležitá a potřebná, některá z nich jsou pro vládu prioritní, na která bude kladen největší důraz. Jedná se o tato opatření, která mají stejnou prioritu (jejich uspořádání od 1. – 11. je pouze číslo pořadové; poslední sloupec obsahuje odkaz na úkol ve Strategii)<sup>3</sup>:

1.	Novela zákona o veřejných zakázkách	2.1
2.	Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy	1.7
3.	Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů	1.1
4.	Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu	1.3
5.	Posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům	1.9
6.	Pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy	1.16
7.	Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím	1.15
8.	Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci	4.1
9.	Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob	5.3
10.	Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů	3.8
11.	Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání	1.18

Závěrem lze dodat, že předkládaná Strategie si klade za cíl postupným přijímáním jednotlivých opatření snižovat korupční příležitosti, a to jak prostřednictvím vyváženého poměru prevence a represe, tak i díky zprůhledňování příslušných procesů.

---

<sup>3</sup> Znění úkolu priority se nemusí shodovat s názvem úkolu ve Strategii.

# 1. Veřejná správa

## Legislativní opatření

### **1.1 Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů a pro posílení odpovědnosti za způsobenou škodu**

Gestor: Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti

Termín: 31. prosinec 2011

Indikátor plnění: po projednání s Asociací krajů ČR, Svazem měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv předložit vládě návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, s cílem snížit rizika korupčního prostředí – zejména zpřesnit podmínky pro právní úkony při nakládání s majetkem a finančními prostředky kraje nebo obce, vymáhání osobní odpovědnosti za špatné hospodaření a možnost ovlivnit hospodárné nakládání s majetkem obce nebo kraje. Zavedení aktivní žalobní legitimace např. formou státního zastupitelství ve veřejném zájmu k napadení nezákonných úkonů s veřejným majetkem.

Protikorupční efekt: Transparentnější nakládání s majetkem územních samosprávných celků a uplatňování náhrad škody způsobené úředníky, včetně volených zástupců.

#### Východiska:

Ze zákona s majetkem územního samosprávného celku musí být nakládáno s péčí řádného hospodáře. Existuje i povinnost vymáhat a nenechat promlčet škodu způsobenou územnímu samosprávnému celku. Není ale stanovena žádná přímá sankce za neplnění takových povinností. Kromě určených představitelů územního samosprávného celku nemá nikdo oprávnění namítat neplatnost právního úkonu učiněného územním samosprávným celkem nebo uplatnit nároky územního samosprávného celku vůči třetím osobám. Přitom aktivní občané obce, resp. členové zastupitelstva obce, často poukazují např. na to, že obec nevymáhá nároky vzniklé ze smluv, které uzavřela, a ty jsou pak promlčeny. Je proto potřebné najít mechanismus, na základě kterého by právem uplatnit nárok obce v případě její nečinnosti disponoval i jiný subjekt (např. žaloba státního zástupce ve veřejném zájmu). Případná škoda, ať už zapříčiněná korupcí či neznalostí, tak může být vymáhána prostřednictvím kvalifikované a nezávislé státní instituce. Ta může čerpat i z podnětů občanů.

Úřady a zejména konkrétní úředníci, kteří vydávají rozhodnutí ve správních řízeních, za ně většinou fakticky nenesou žádnou odpovědnost, přestože s regresivní náhradou počítá zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), který však v praxi nebývá vždy plně uplatňován. To vede k „anonymitě nákladů úředních pochybení“, v konečném důsledku hrazených z veřejných rozpočtů, a k nízké motivaci úředních osob vyvarovat se nezákonných rozhodnutí (ať již motivovaných korupcí, klientelismem nebo jakkoli jinak). Konečným důsledkem tohoto stavu je podlamování důvěry občanů v nezávislý a spravedlivý výkon veřejné moci. Pokud jsou pochybení při výkonu veřejné moci zjevně následkem buď zcela zásadního odborného selhání, nebo úmyslu, mělo by být jejich standardním důsledkem vymáhání



náhrady způsobené škody po konkrétní odpovědné osobě, případně spojené s uložením sankce.

Současná právní úprava zásad hospodaření s majetkem územního samosprávného celku a možností zjednat nápravu v případě jejich porušení se jeví nedostatečnou a neschopnou veřejný majetek účinně bránit proti jeho úmyslnému zmenšování. Zároveň zcela selhává plnění povinnosti vymáhat škodu způsobenou územním samosprávným celkem. Z těchto důvodů je nutné obnovit široké diskuse na téma úpravy zákonů týkajících se nakládání s majetkem územních samosprávných celků a nad možností jejich legislativních změn, přičemž v rámci snížení rizik korupčního prostředí je třeba zabývat se potenciálními možnostmi např. budoucích legislativních změn:

- zavedení institutu občanskoprávní žaloby např. formou státního zastupitelství ve veřejném zájmu umožňující napadení nezákonných úkonů s veřejným majetkem,
- v záměrech územních samosprávných celků disponovat nemovitým majetkem stanovit povinnost zveřejňovat i způsob rozhodování a metodu výběru zájemce,
- stanovit povinnost zveřejnění záměru nakládat s nemovitým majetkem nejen po určitou dobu, ale až do doby rozhodování příslušného orgánu,
- zvýšit odpovědnost jednotlivých osob podle výsledků kontrol provedených u územních samosprávných celků,
- zajistit vynutitelnost alespoň těch povinností (nebo sankcí za jejich porušení), jež by územnímu samosprávnému celku mohly způsobit škodu,
- zavést povinnost správních orgánů přesně evidovat a zveřejňovat počet jimi vydaných rozhodnutí, zrušených správními soudy, a z toho vyplývajících finančních nákladů,
- důsledně uplatňovat regresní náhrady vůči odpovědným úředním osobám v těchto případech.

## **1.2 Zavedení větší transparentnosti hlasování v orgánech územní samosprávy ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy, nebo o zakázkách, dotacích a grantech**

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín: 31. prosinec 2011

Indikátor plnění: po projednání s Asociací krajů ČR, Svazem měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv předložit vládě návrh změn příslušných právních předpisů směřujících k zavedení zveřejňování informací o hlasování jednotlivých členů příslušných orgánů samospráv ve věcech nakládání s majetkem územní samosprávy nebo o veřejných zakázkách, dotacích, grantech nebo jiných podporách z rozpočtu územní samosprávy s výjimkou bodů, které budou projednávány v režimu zákona o ochraně utajovaných informací (zveřejňování informací je nezbytné i na internetu).

Protikorupční efekt: Zvýšení transparentnosti hlasování volených zástupců vedoucí k případné odpovědnosti za špatná rozhodnutí. Vyšší informovanost veřejnosti o způsobu hlasování jednotlivých členů orgánů územních samosprávných celků.

### **Východiska:**

Již dnes lze podle InfZ zveřejňovat jmenovité údaje o hlasování. Cílem je změnit tuto možnost na povinnost, zejména v případě hlasování o nakládání s veřejnými prostředky.

### 1.3 Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě materiál obsahující legislativní, organizační, systémová a další opatření směřující k tomu, aby zástupci státu jmenovaní do orgánů společností s majetkovou účastí státu byli vybíráni podle odbornosti a aby jejich odměny za činnost v těchto orgánech byly zveřejňovány a současně, aby zástupci územních samospráv jmenovaní do orgánů společností s majetkovou účastí územních samospráv byli vybíráni podle odbornosti a aby jejich odměny za činnost v těchto orgánech byly zveřejňovány (zveřejňování informací je nezbytné i na internetu).
<u>Protikorupční efekt:</u> Informovanost veřejnosti. Omezení klientelismu a nepotismu.

### 1.4 Změna přístupu členů zastupitelstev územních samosprávných celků k informacím

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, ve smyslu rozšíření a specifikace práv jednotlivých členů zastupitelstev na přístup k informacím a dokumentům úřadu územního samosprávného celku.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zajištění včasné a plné informovanosti členů zastupitelstev před hlasováním.

#### Východiska:

Pro efektivní fungování obce je kontrola ze strany členů zastupitelstva, zejména tedy opozičních, životně důležitá, neboť komunální úroveň není pokryta zájmem médií či státních kontrolních orgánů tak jako ministerstva či Parlament ČR. Člen zastupitelstva má proto neomezený přístup k informacím týkajících se samosprávné působnosti obce.

Přístup k informacím na základě zákona o obcích, narozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím, umožňuje členovi zastupitelstva dostat informace včetně těch chráněných (osobní údaje, obchodní tajemství apod.) s tím, že ochrana těchto informací přechází na něj. Jediné omezení, kterému je člen zastupitelstva teoreticky vystaven podle platné právní úpravy, je třicetidenní lhůta, kterou mají úředníci a radní k dispozici pro poskytnutí informace – tato lhůta v praxi často znamená, že se člen zastupitelstva k požadovaným informacím nedostane buď včas, anebo také vůbec.

Je třeba odstranit znevýhodnění člena zastupitelstva oproti ostatním občanům při žádosti o informace – sjednotit lhůty podle zákonů o územních samosprávných celcích a zákona o svobodném přístupu k informacím, a to směrem ke kratším termínům. Dále je třeba odlišit

pro člena zastupitelstva prostou žádost o informace od žádosti o názor, stanovisko či rozbor k působnosti územního samosprávného celku.

### 1.5 Úprava kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, upravující kompetence mezi zastupitelstvem a radou územního samosprávného celku; řešit v návaznosti na záměr zavést přímou volbu starostů a na opatření související s vyšší transparentností nakládání s majetkem územních samosprávných celků.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zamezení obcházení a zneužívání zákona.

#### Východiska:

Z poznatků Ministerstva vnitra (zejména z prověřování podnětů a kontrol výkonu samostatné působnosti) a zkušeností několika odborníků na územní samosprávu vyplývá, že kromě nerespektování rozdělení kompetencí mezi jednotlivé orgány územního samosprávného celku (a zasahování si tak zejména do vyhrazených kompetencí) dochází v praxi i k obcházení zákona za účelem před veřejností skrýt určité informace – např. radě je vyhrazeno rozhodování o pronájmech a výpůjčkách, schůze rady jsou neveřejné; zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu nemovitostí, zasedání zastupitelstva jsou bezvýjimečně veřejná – rada uzavírá nájemní smlouvu na nemovitost na 99 let. Současně je třeba posoudit opodstatněnost, příp. rozsah vyhrazené působnosti rady.

### 1.6 Zavedení opatření proti zneužívání radničních periodik

<u>Gestor:</u> Ministerstvo kultury
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě novelu zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), obsahující opatření směřující k úpravě pravidel pro vydávání periodického tisku orgány územních samosprávných celků, ve smyslu poskytování objektivních a vyvážených informací s výslovným zakotvením požadavku objektivitu a vyváženosti informací šířenými veškerými informačními prostředky, tedy nejen tiskem, rozhlasem nebo televizí, ale např. také internetem. Součástí návrhu zákona bude i stanovení vlastního kontrolního mechanismu plnění povinností územními samosprávnými celky při vydávání „radničních periodik“.
<u>Protikorupční efekt:</u> Objektivní informovanost občanů územních samosprávných celků o činnosti a průběhu jednání jimi volených zástupců.

### Východiska:

Podle výsledků rozsáhlého průzkumu kvality radničních periodik, realizovaného občanským sdružením Oživení, je řada periodik obcí, měst a krajů v České republice, která jsou až na výjimky neobjektivní a jsou zneužívána k jednostranné propagandě ve prospěch aktuálně vládnoucí politické síly. Radniční periodika obvykle neobsahují názory odlišné od názorů vedení úřadu (radnice). Tiskoviny jsou za oficiální podpory vedení obce či kraje zahlcovány nekonfliktními tématy, jakými jsou zejména sport a kulturní aktivity, a to na úkor důležitých témat, jejichž řešení spadá do kompetence volených orgánů obce či kraje. Nepohodlné příspěvky čtenářů jsou odmítány, resp. nejsou vůbec publikovány. Veřejnost zpravidla není informována o tom, že na zasedáních těchto volených a jejich poradních orgánů zaznívají také názory jiných členů či návrhy jiných řešení daných záležitostí a vede se polemika. Výsledná řešení jsou pak nepravdivě prezentována jako jediná možná a správná, čímž se trvale a dlouhodobě poškozují veřejné vědomí o politickém procesu jako dialogu, střetávání názorů a soutěži politických sil. Jedním z návrhů řešení je např. povinné poskytnutí určitého procenta prostoru všem politickým stranám či jiným seskupením s možností uvedení její argumentace v případě odlišného hlasování (obdobná úprava platí např. ve Francii). Současně je nutné stanovit i vlastní kontrolní mechanismus plnění povinností územními samosprávnými celky při vydávání „radničních periodik“ (např. možnost soudní ochrany dotčených skupin obyvatel obce apod.).

### **1.7 Zvýšení efektivity výkonu a stabilizace státní správy prostřednictvím nového zákona o úřednících**

Gestor: Ministerstvo vnitra

#### Termíny - indikátory plnění:

31. březen 2011 - předložit vládě věcný záměr zákona o úřednících, ve kterém bude jednoznačně určena hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve veřejné správě, zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy, stanoven systém odměňování a navrženo jasné a smysluplné řešení problematiky přijímání darů zástupci orgánů veřejné moci. Důraz by měl být kladen na úpravu základních povinností úředníka, včetně povinného vzdělávání, za předpokladu maximálního využívání lektorů z řad zaměstnanců státní správy.

31. prosinec 2011 - předložit vládě návrh paragrafové znění zákona o úřednících.

Protikorupční efekt: Úprava disciplinární kázně a odpovědnosti a jasné vymezení základních povinností úředníka. Odpolitizování veřejné správy.

### Východiska:

Ve státech Evropské unie není právní úprava státní služby žádným předpisem jednotně stanovena a je ponechána národním legislativám. To se týká zejména otázek vzniku, změn a skončení služby, práv a povinností a také zabezpečení státních zaměstnanců, jejich služební kázně a kárné odpovědnosti, služebního hodnocení a vzdělávání. Na předmět úpravy návrhu služebního zákona ale dopadají některé mezinárodní smlouvy. Česká republika přijala jako jednu z priorit svého členství v Evropské unii existenci zákona o státní službě ve svém právním řádu. Na zajištění účinnosti tohoto zákona tlačí jak Evropská komise, tak např. Skupina států proti korupci při Radě Evropy (GRECO).

V současné době existují v českém právním řádu dva zákony upravující problematiku úředníků. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a 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. Zákony mají přinést jasná pravidla pro úředníky centrálních orgánů, krajů a obcí. Účinnost zákonů má zajistit konec zbytečné byrokracie, odpolitizování státní správy, odbourání korupce, nestrannost a stabilizaci úředníků, zajistit jednotnou organizaci a řízení, zkvalitnění služby občanům, organizaci dalšího vzdělávání a systém odměňování. Zákon č. 312/2002 Sb. je účinný od 1. ledna 2003, účinnost zákona č. 218/2002 Sb. byla poslední novelou posunuta na 1. leden 2012. Důvodem opakovaného oddálení plné účinnosti tohoto zákona je neexistence politické i odborné podpory pro řešení obsažené v tomto právním předpise. Oddalování účinnosti tohoto zákona je rovněž zdůvodňováno vysokou finanční a administrativní náročností.

Absence právní úpravy pravidel pro úředníky správních úřadů je terčem kritiky většiny nevládních neziskových organizací, které se zabývají bojem proti korupci, i odborné veřejnosti. Pro zajištění vyšší efektivity fungování státní správy, posílení nestrannosti a politické nezávislosti a obecně k odpolitizování celé veřejné správy a omezení korupčního jednání úředníků je bezpodmínečně nutné přijmout právní úpravu zajišťující pravidla pro úředníky ústředních správních úřadů.

## **1.8 Zavedení institutu „testů spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci**

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termíny - indikátory plnění:</u> 30. duben 2011 – předložit vládě analýzu možnosti zavedení institutu zkoušky „spolehlivosti“ na další osoby působící v orgánech veřejné moci.
30. červen 2011 – na základě provedené analýzy předložit vládě návrh legislativní úpravy obsahující průchodné a funkční řešení testování osob působících v orgánech veřejné moci, zejména stanovením okruhu osob, na které by se zkouška „spolehlivosti“ vztahovala či určením orgánu odpovědného za provádění testování.
<u>Protikorupční efekt:</u> Preventivní zvýšení odpovědnosti.

### Východiska:

Novým zákonem o Policii ČR byl zaveden institut zkoušky spolehlivosti jako nástroj Inspekce Policie ČR v boji proti protiprávní činnosti uvnitř policie. V současné době lze zkoušku spolehlivosti použít pouze na policisty, inspektory, zaměstnance policie a inspekce. Zkouška spočívá v navození zdání 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 za účelem zjištění, zda své povinnosti plní řádně a v souladu s příslušnými právními předpisy. Prováděním zkoušky nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení nebo poškození majetku anebo zdraví. 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).

Každá zkouška se povinně nahrává na A/V záznam. Výsledky zkoušky (A/Vzáznam, úřední záznam) může určitě posloužit jako podklad pro zahájení úkonů trestního řízení, následně též jako podklad pro žádost o povolení nasazení dalších procesních úkonů v trestním řízení (sledování, předstíraný převod), anebo pro disciplinární řízení. V každém případě může být záznam použit jako jeden z důkazů v trestním řízení.

Zkouška spolehlivosti je prováděna za účelem předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání. Jde především o navození situace, která bude působit preventivně, nikoliv o snahu masivně testovat úředníky či politiky. **Zkoušku spolehlivosti s obdobnými pravidly, která platí pro její využití v rámci policie, by bylo možné rozšířit i na další osoby působící v orgánech veřejné moci.**

### 1.9 Zavedení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti (Legislativní rada vlády)
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termíny – indikátory plnění:</u> 31. prosinec 2011 - předložit vládě materiál, obsahující legislativní návrhy novely Ústavy ČR, směřující k rozšíření pravomocí NKÚ ve smyslu zavedení výkonu kontrolní činnosti i v oblasti nakládání s majetkem územních samospráv a dalších veřejnoprávních korporací.
31. prosinec 2011 – předložit vládě analýzu možností, jak posílit vymahatelnost a způsob kontroly nápravných opatření.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zavedení kontrolních pravomocí NKÚ při nakládání s majetkem územních samospráv a dalších veřejnoprávních korporací.

#### Východiska:

Na základě dosavadních zkušeností je nutné, aby byla činnost NKÚ oproti současnému stavu rozšířena na další veřejné rozpočty (územní samosprávné celky), na hospodaření právnických osob s majetkovou účastí státu a veřejnoprávních korporací (veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, Česká televize, Český rozhlas aj.), příp. v dalších směrech, jichž se v současné době kontrolní činnost NKÚ nedotýká.

### 1.10 Zvýšení standardizace kontrolních procesů ve veřejné správě

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termíny - indikátory plnění:</u> 31. prosinec 2010 – předložit vládě analýzu provedených kontrol a dozoru u územně samosprávných celků v letech 2006-2010 s návrhem konkrétních opatření směřujících k jasnému rozdělení kompetencí mezi Nejvyšší kontrolní úřad, Ministerstvo financí a ostatní kontrolní orgány veřejné správy.

30. červen 2011 - na základě provedené analýzy předložit vládě návrh zákona o kontrole ve veřejné správě, který sjednotí kontrolní proces u orgánů veřejné správy tak, aby nedocházelo k duplicitám a nejasnostem při výkonu dozoru a kontroly ve veřejné správě.

Protikorupční efekt: Odstranění duplicit a anomálií při kontrolách vykonávaných orgány veřejné moci. Stanovení jasných práv a povinností na straně kontrolujících kontrolovaných. Zajištění horizontální informační provázanosti ústřední správních úřadů při kontrol přenesené působnosti u územních samospráv.

### 1.11 Novela zákona o finanční kontrole

Gestor: Ministerstvo financí

Spolugestor: Ministerstvo vnitra

Termín: 31. březen 2011

Indikátor plnění: předložit vládě návrh novely zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.

Protikorupční efekt: Zkvalitnění kontroly finančního řízení jakožto prevence korupce.

#### Východiska:

Finanční kontrolu ve veřejné správě upravuje v současné době zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon podpořil zavádění řídicích a kontrolních systémů při nakládání s veřejnými prostředky v období po vstupu ČR do EU. S ohledem na dílčí změny podmínek, navazujících systémů a úprav je vhodná novela, která přispěje k převzetí a naplnění nejlepší praxe finančního řízení, jehož nedílnou součástí je kontrola jako prevence a jeden z účinných nástrojů pro odhalování indikátorů korupce, podvodů, zneužívání aktiv státu a EU. Novela by měla vést ke standardizaci a transparentnosti postupů a podpořit obecný systém kontroly efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti při vynakládání veřejných rozpočtů.

### 1.12 Zavedení registru přestupků

Gestor: Ministerstvo vnitra

#### Termíny - indikátory plnění:

30. červen 2011 – předložit vládě analýzu možností vytvoření podmínek pro vznik registru/registřů přestupků jako informačního systému veřejné správy v návaznosti na systém základních registrů veřejné správy tak, aby došlo k efektivnějšímu projednávání a následnému vymáhání sankcí za uložené přestupky s cílem zpřísnění odpovědnosti za přestupkovou recidivu, včetně možné trestní odpovědnosti u vybraných druhů přestupků.

30. červen 2012 - předložit vládě návrh novely zákona o přestupcích, v níž budou vytvořeny podmínky pro vznik registru/registřů přestupků, včetně možné trestní odpovědnosti u vybraných druhů přestupků.

Protikorupční efekt: Posílení dohledu (zamezení podplácení úředníků) nad přestupkovými řízeními a vymáháním pokut.

### **1.13 Zakotvení povinnosti orgánů veřejné moci zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex**

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termíny - indikátory plnění:

31. prosinec 2010 - předložit vládě návrh usnesení, obsahující opatření k zakotvení povinnosti pro orgány státní moci zpracovat a publikovat vlastní etický kodex.

31. prosinec 2011 – předložit vládě materiál obsahující legislativní opatření směřující k zakotvení povinností ostatních orgánů veřejné moci (zejména orgánů územních samosprávných celků) zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex.

Protikorupční efekt: Vymezení jasných pravidel pro chování úředníků.

Východiska:

Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě (dále jen Kodex) byl schválen usnesením vlády ze dne 21. března 2001 č. 270. Cílem této iniciativy bylo zvýšit prestiž a důvěryhodnost zaměstnanců ve veřejné správě v očích veřejnosti. Usnesení doporučovalo, aby byl Kodex přijat také na úrovni místních samospráv.

Cílem účinného etického kodexu je vymezit jasná pravidla, aby bylo všem zaměstnancům jasné, v jakých případech by se mohli dostat do střetu soukromého zájmu se zájmem občanů a jak se v takové situaci zachovat. Je sporné, zda by vládní Kodex, tedy zastřešující dokument, který mají orgány veřejné správy a samosprávy možnost upravit si dle vlastních specifických požadavků, měl být natolik konkrétní, aby zmiňoval konkrétní situace. Nicméně míra obecnosti současného Kodexu není adekvátní ani pro zastřešující vládní dokument a navrhuje se proto zpřesnění některých jeho článků.

Současný Kodex rovněž neobsahuje ustanovení o kontrole a závaznosti jeho plnění. I přes doporučující charakter Kodexu se jedná o dokument garantující kvalitu služeb poskytovaných zaměstnanci veřejné správy a o klíčový materiál směřující k minimalizaci a prevenci korupce v ní. Obecně proto bývá doporučováno, aby byl každý etický kodex závazný, a jeho dodržování vymahatelné. V případě etických kodexů se však v obecné rovině jedná o nezávazné a doporučující normy chování a jednání, které apelují na dodržování morálních zásad v rámci pracovní činnosti, v návaznosti na systém práv a povinností, které nejsou právně závazné. Je proto třeba hledat nástroje, díky nimž bude zajištěno dodržování opatření napomáhajících k omezení korupčního chování daných etickým kodexem a to tak, aby byly tyto povinnosti zařazeny do systému právních norem. V současné době je diskutováno, v jaké formě povinnosti dané etickým kodexem začlenit do systému právních norem tak, aby byly kontrolovatelné a závazné na základě právních předpisů. Je třeba zajistit maximální možnou míru vymahatelnosti dodržování opatření stanovených Kodexem, např. tak, aby byl kodex součástí pracovní smlouvy nebo pracovního řádu a při porušení jeho důležitých pravidel byla možnost pracovně-právních postihů.



## 1.14 Zajištění systémového vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v problematice boje proti korupci

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termíny - indikátory plnění:</u> 30. červen 2011 - zpracovat povinné vzdělávací programy pro všechny kategorie zaměstnanců veřejné správy zaměřené na boj proti korupci, stanovit obecný rámec vzdělávání, stanovit povinné vzdělávání odpovídající určité pozici – provázat se zákonem upravujícím služební/pracovní poměr zaměstnanců ve veřejné správě.
31. prosinec 2011 – předložit vládě návrh legislativní úpravy zakotvení vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v oblasti boje proti korupci.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení potenciálu vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků v případě korupčního jednání.

### Východiska:

Žádné kategorie zaměstnanců veřejné správy (ti, kteří pracují v odvětvích náchylných ke korupci) nejsou školeni o protikorupční problematice, etice a bezúhonnosti častěji, než ostatní. A žádná tato školení nejsou povinná. Tyto nedostatky byly konstatovány i Skupinou států proti korupci při Radě Evropy (GRECO) ve Zprávě o druhém evaluačním kole ČR, která byla přijata v květnu roku 2006. GRECO v této zprávě doporučilo České republice *zavést pravidla vyžadující periodické a průběžné školení o protikorupčních opářeních, etickém chování a bezúhonnosti pro všechny státní zaměstnance a pracovníky místních a regionálních správních úřadů*. Povinnost navštěvovat školící kurzy na téma protikorupčních opatření, etického chování a bezúhonnosti má být pro všechny zaměstnance veřejné správy, s rozlišením mezi různými kategoriemi zaměstnanců veřejné správy a různými obory správy, s cílem nezvyšovat náklady v maximální možné míře použít eLearning. Zaměstnanci ve vysoce rizikových funkcích nebo oborech by měli takové kurzy absolvovat častěji a jejich témata by se měla více specializovat na protikorupční opatření, etické chování a bezúhonnost. Tato povinnost by měla být zakotvena v novém zákonu o úřednících ve veřejné správě. Do doby přijetí nového zákona platí stávající legislativní normy - usnesení vlády č. 1542 ze dne 30. listopadu 2005 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (pro vzdělávání úředníků územních samosprávných celků).

### Nelegislativní opatření

## 1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo zahraničních věcí
<u>Termíny – indikátory plnění:</u>

31. prosinec 2011 - předložit vládě materiál obsahující identifikaci problémů spojených se svobodným přístupem k informacím, včetně návrhů řešení identifikovaných problémů.

31. prosinec 2011 - předložit vládě návrh na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Council of Europe Convention on Access to Official Documents)

Protikorupční efekt: Rychlejší a snadnější přístup veřejnosti k informacím. Zvýšení veřejné kontroly nad rozhodováním orgánů veřejné moci.

#### Východiska:

Současná právní úprava poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. umožňuje protahování přístupu k informacím. Proces obrany před neoprávněným odepřením informací je zdoluhavý a často nevede k žádnému výsledku. Jsou zadokumentované případy více než rok trvajících procesních fází opakovaných rozhodnutí a odvolání bez možnosti soudní ochrany, aniž by žadatel získal informaci. Je třeba analyzovat nedostatky současné právní úpravy poskytování informací a odstranit aplikační problémy.

### **1.16 Zajištění souladu realizace SMART Administration s digitální agendou**

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín: 30. červen 2011

Indikátor plnění: předložit vládě materiál pro informaci.

Protikorupční efekt: Eliminace korupčních příležitostí.

### **1.17 Zveřejňování prodeje veřejného majetku**

Gestor: všechny ústřední správní úřady

Termín: 31. prosinec 2010

Indikátor plnění: za účelem zvýšení průhlednosti a rozšíření počtu zájemců o koupi oznamovat všechny uvažované nebo plánované prodeje veřejného majetku (nad určitou hodnotu) s dostatečným předstihem na oficiálních serverech.

Protikorupční efekt: Transparentnost u prodeje veřejného majetku. Zvýšení veřejné kontroly nad nakládáním s majetkem orgánů veřejné moci.

## 1.18 Analýza whistleblowingu<sup>4</sup> a ochrany oznamovatelů korupčního jednání

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo práce a sociálních věcí
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě materiál, obsahující analýzu stávající situace (včetně případných návrhů opatření organizačního a legislativního charakteru) v oblasti whistleblowingu, včetně identifikace zásadních problémů s návrhy na jejich řešení.
<u>Protikorupční efekt:</u> Transparentní a objektivní vyřizování podání oznamovatelů podezření z korupce.

### Východiska:

Whistleblowing je pojem definičně vymezen jako „oznámení ilegálních nebo eticky pochybných praktik na pracovišti“. Podpora whistleblowerů znamená vytvořit (zejména pro zaměstnance úřadu nebo společnosti, ale i jakékoliv jiné osoby přicházející do styku s úřadem) takové podmínky, aby měli i jinou možnost upozornit na korupční či jinak nekalé jednání, než jít za nadřízeným či na policii. Jít na policii oznámit podezření z trestné činnosti kolegy či nadřízeného je pro mnohé lidi psychologicky příliš náročný krok, navíc mohou pochybovat o tom, zda jde o trestnou činnost. Projednání věci s nadřízeným či tajemníkem úřadu zabraňuje často nevyzpytatelnost jejich reakce a strach, že se podezřelému donese identita oznamovatele bez toho, aby byl podezřelý vyšetřen, případně potrestán. Záruka neprozrazení nebo možnost zůstat v anonymitě je tedy základním principem ochrany oznamovatelů. Hlavním stávajícím způsobem ochrany whistleblowerů působícího "uvnitř" zkorumpované instituce je omezení výpovědních důvodů v zákoníku práce. Vzhledem k tomu, že zákoník práce může být v této oblasti upraven za účelem zvýšení flexibility pracovního poměru, je nutné tím naléhavěji hledat další způsoby ochrany těchto osob.

V roce 2006 bylo v Hodnotící zprávě o České republice z druhého kola hodnocení GRECO (Skupiny států proti korupci)<sup>5</sup> České republice doporučeno *zavedení jasných pravidel požadujících, aby státní zaměstnanci a úředníci obecních a krajských úřadů oznamovali podezření na korupci a zajistit dostatečnou ochranu proti represáliím těch státních zaměstnanců a pracovníků místních a regionálních úřadů, kteří v dobré víře oznámí podezření na korupci ve státní správě*. Toto doporučení dosud nebylo jednoznačně splněno.

Pro řešení možností, jak absenci ochrany whistleblowerů v českém právním řádu řešit, lze využít projekt Transparency International *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů (whistleblowers)*.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Výraz whistleblower (ang. ten, kdo píská na píšťalku, aby na něco upozornil) nemá dosud v českém jazyce adekvátní ekvivalent. Nejčastěji se překládá jako informátor či oznamovatel korupční činnosti, to však obsahuje jistý negativní nádech udavačství a práškačství. Pojem whistleblowing naopak nese pozitivní náboj odvahy sdělit nepohodlnou skutečnost a upozornit tak na nespravedlivé jednání i přes případná rizika pro oznamovatele..

<sup>5</sup> Dokument Greco Eval II Rep (2005) 7E byl schválen na 28. plenárním zasedání GRECO ve dnech 9. - 12. května 2006.

<sup>6</sup> Více informací na: [http://www.transparency.cz/pdf/TIC\\_whistleblowers\\_2009\\_cz.pdf](http://www.transparency.cz/pdf/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf)

### 1.19 Podpora nestátních neziskových protikorupčních organizací nebo spolupráce s nimi

<u>Gestor:</u> všechny ústřední správní úřady
<u>Termín:</u> průběžně
<u>Indikátor plnění:</u> podporovat relevantní a efektivní činnost nestátních neziskových organizací zabývajících se bojem proti korupci, resp. spolupracovat s nimi.
<u>Protikorupční efekt:</u> Podpora projektů a činnosti subjektů věnujících se boji proti korupci.

#### Východiska:

V České republice působí několik nestátních neziskových organizací, které se zabývají bojem proti korupci, a to buď jako svou hlavní činností, nebo jako činností vedlejší, která vznikla z aktuální potřeby řešit některé korupční záležitosti. S celorepublikovou působností se jedná především o Transparency International – Česká republika, o. p. s., která je největší organizací zabývajících se bojem proti korupci, Oživení, o. s., které se zabývá především problematikou územních samosprávných celků, Otevřená společnost, o. p. s., která se dlouhodobě zabývá prosazováním svobodného přístupu k informacím jako klíčovým nástrojem boje s korupcí, nebo Růžový panter, o. s. V regionech pak působí například občanské sdružení Čmelák – Společnost přátel přírody (Liberec) nebo občanské sdružení Ekologický právní servis (Brno, Tábor).

### 1.20 Podpora a rozvoj protikorupční linky 199

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 31. březen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> zpracovat a vládě předložit vyhodnocení dosavadního provozu protikorupční linky 199, včetně návrhů směřujících k její podpoře a zvýšení její efektivity.
<u>Protikorupční efekt:</u> Podpora protikorupční linky 199.

#### Východiska:

Protikorupční linka 199 byla zřízena jako speciální protikorupční telefonní linka v rámci Strategie vlády v boji proti korupci. Linka poskytuje právní pomoc občanům, kteří se setkali s individuálním případem korupce na straně představitelů veřejné moci nebo v soukromém sektoru. Provozovatelem linky je v současné době nevládní nezisková organizace Transparency International - Česká republika, o. p. s. (TIC), která má několikaletou praxi v poskytování právní pomoci občanům dotčených korupcí.

## 1.21 Provozování centrální internetové stránky poskytující informace o problematice boje proti korupci

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> průběžně
<u>Indikátor plnění:</u> průběžně aktualizovat internetové stránky <a href="http://www.korupce.cz">www.korupce.cz</a> .
<u>Protikorupční efekt:</u> Informovanost veřejnosti.

### Východiska:

Jelikož je problematika boje proti korupci velice obsáhlým tématem, je nutné, aby se co nejvíce informací o této problematice dalo nalézt na jednom místě. Ministerstvo vnitra, jež provozuje internetové stránky [www.korupce.cz](http://www.korupce.cz), které již v současné době obsahují velké množství informací a odkazů, zajistí ve spolupráci s ostatními ústředními správními úřady, policií a nevládními organizacemi, rozšíření tohoto webu a doplní o další informace o aktivitách Ministerstva vnitra, ostatních správních úřadů i Policie ČR, o příklady dobré praxe domácí i zahraniční, o informace o aktivitách nevládních neziskových organizací i organizací mezinárodních a doplní relevantní odkazy na další internetové stránky zabývající se problematikou boje proti korupci.

## 2. Veřejné zakázky

### Východiska:

Veřejné zakázky představují velmi významný ekonomický nástroj státu, kterým dochází k přerozdělení cca 17% HDP (srovnej: rok 2009 - 630 mld. Kč).

Současná legislativní úprava zadávání veřejných zakázek (zejm. zákon č 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) je sice poměrně komplexní a z hlediska úzce chápaného cíle, tj. procesní úpravy výběru dodavatele, v zásadě dostatečná, objevují se však setrvalé problémy v aplikační praxi, a to zejména v souvislosti s nedostatečnou transparentností, manipulacemi s předmětem zadávacího řízení, kvalifikačními podmínkami a s dalšími oblastmi zvyšujícími střet zájmů a riziko korupce a nehospodárného nakládání s veřejnými prostředky.

Vzhledem k ekonomickému významu celého odvětví je při přípravě jakýchkoli změn zadávacího procesu brát v úvahu dopad na reálné ekonomické vztahy. Zadavatelé se dělí na mnoho skupin s různým lidským i materiálním zabezpečením, a proto je nutné brát v úvahu vliv na vyšší administrativní náročnosti u připravovaných změn.

Jedním z kritizovaných problémů je nedostatek transparentnosti zadávání a vyhodnocování veřejných zakázek a jejich následného plnění. Transparentnost veřejné zakázky umožňuje provádět jednoznačná a otevřená rozhodnutí, která je možné zpětně ověřit a logicky vysvětlit, a týká se všech etap zadávání zakázky – vyhlášení veřejné soutěže, zveřejnění relevantních podmínek, stanovení kritérií pro rozhodování a časových termínů. Současně je vhodné jasně vyjádřit vztah zákona o veřejných zakázkách vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím a omezit zákonné tituly pro nezveřejňování informací (jako je obchodní tajemství nebo důvěrnost informací) na nezbytně nutnou míru. Zároveň je nutné ochránit samotný proces výběru od nežádoucích vnějších zásahů, které by mohly narušit objektivnost procesu a nejsou v souladu s principem odpovědnosti zadavatele za celý proces. I v oblasti zveřejňování je třeba mít na paměti princip rovnosti, v tomto případě v rovnosti množství informací mezi domácím a zahraničním dodavatelem.

Za další problém je považována nejasná vlastnická struktura dodavatelů, na něž se poukazuje v souvislosti s veřejnými zakázkami velmi často, neboť je prakticky nemožné zjistit propojení osob, které ovládají akciové společnosti na základě akcií na majitele, se zadavatelem veřejné zakázky nebo se subjekty, které o jejím přidělení rozhodují anebo je administrují. Tento potenciální střet zájmů pak může mít vliv na hospodárnost a kvalitu zakázky. Existence anonymních akcií znemožňuje kontrolu střetu zájmů, z pohledu zakázkového práva je dodavatel mající legální vlastnickou strukturu, který splní všechny podmínky týkající se poptávaného plnění, způsobilým dodavatelem. Nutnost dodržet závazky vyplývající z členství v EU jako je volný pohyb služeb a princip nediskriminace neumožňuje tento problém vyřešit pomocí zákona o veřejných zakázkách. Problematika subdodatelství, řetězení právnických osob na straně dodavatele či zahraničního dodavatele s anonymními akciemi nemá v praxi reálné funkční řešení. V rámci procesu veřejných zakázek lze zveřejnit informace o vlastnické struktuře či subdodatelích, nicméně následovat musí sankce z oblasti střetu zájmů.

Dalším problémem v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek je účelové dělení veřejných zakázek v případě, že motivací zadavatele je, aby se vyhnul složitějšímu zadávacímu procesu. Předmět jedné veřejné zakázky, ať již nadlimitní či podlimitní (která by jinak podléhala povinnému zadávacímu řízení), je účelově rozdělen na více zakázek z věcného, časového hlediska (předmět jedné veřejné zakázky, který by jinak byl obvykle realizován např. po dobu 3 let, je rozdělen na 3 veřejné zakázky, každá s délkou plnění na 1 rok), což deformuje otevřené soutěžní prostředí a zvýhodňuje určité dodavatele, potažmo může mít negativní dopad na objektivitu cen. Stejně tak může deformovat soutěž účelové sdružování veřejných

zakázek do obrovských celků, kde se významným způsobem snižuje počet možných dodavatelů. Problematika určování předmětu veřejné zakázky (dělení či sčítání) je základní povinnost zadavatele, kterou není možné upravit zákonem bez použití obecných pojmů, aby byla ponechána zadavatelům možnost stanovit předmět veřejné zakázky dle konkrétní situace.

Vhodné by proto bylo snížení limitů pro povinné vypsání veřejné zakázky, tedy zúžení definice veřejných zakázek malého rozsahu a v té souvislosti úprava podlimitního režimu veřejných zakázek, který je plně v kompetenci ČR. Zpřísnit pravidla pro opakující se zakázky stejného charakteru pro jednoho dodavatele (pravidla dodatků).

Za jeden z dalších problémů bývá považováno složení výběrových komisí, resp. způsob výběru jejich členů, neboť se stává, že člen konkrétní hodnotící komise je osoba napojená na některého účastníka řízení, případně je touto firmou předem ovlivněná či podplacená. Pravomoc jmenování členů hodnotící komise je odpovědností zadavatele a jeho povinností vyplývající z funkce řádného hospodáře najménovat komisi, která dokáže odborně bez jiných motivů zhodnotit podané nabídky.

Častým problémem bývá při zadávání veřejných zakázek stanovování kvalifikačních požadavků zadavatelem, které již při zadání zvýhodňují jediného dodavatele, a prakticky od zadání tohoto požadavku jasně určují, kdo bude výhercem této zakázky. Již současné znění zákona o veřejných zakázkách takový postup zakazuje, přesto je v praxi zadavateli zneužíván. Tento stav by měl vést k návrhům posílení pravomoci ÚOHS v oblasti postihu nedodržování zákona. Možnost určit kvalifikační požadavky je jasným korupčním rizikem a její omezení a zavedení větší transparentnosti do stanovení i posuzování splnění kvalifikačních požadavků omezí korupční prostředí při zadávání veřejné zakázky.

Z důvodu složitosti způsobu zadání veřejné zakázky může dojít k porušení zákona čistě z toho důvodu, že je zadání vedeno s nedostatečným odborným zázemím. Dle zákona o veřejných zakázkách je možné využít centrálního dodavatele, přičemž je možné tímto způsobem zadávání ušetřit nemalé finanční prostředky. Bylo by vhodné posoudit možnost využívání centrálního zadávání všemi správními úřady i územními samosprávnými celky. Systém centrálního zadávání s sebou nese určité administrativní náklady a není vhodný pro všechny komodity či organizační struktury zadavatelů, ale při správném použití je to transparentní nástroj vedoucí k množstevním i časovým úsporám.

Přestože zákon o veřejných zakázkách umožňuje odhalit pochybení a nesprávné postupy zadavatele, chybějí systémové mechanismy na vyvození odpovědnosti konkrétních osob působících v zadávacím procesu. Často je totiž vymáhání náhrady škody, kterou instituce utrpěla, svěřeno právě osobám, které škodu způsobily. Součástí nápravy by mělo být oddělení těchto rolí tak, aby byl jeden orgán odpovědný za zadávací řízení a jiný orgán nebo subjekt za vymáhání způsobených škod.

Velkým negativem současného stavu veřejných zakázek v ČR je nedodržování již platných pravidel a absence sankčních ustanovení v případě povinností uložených souvisejícími právními normami jako je zákon o střetu zájmů, zákon o finanční kontrole či zákon o majetku státu. Jakákoli opatření by měla obsahovat funkční sankční mechanismus, aby bylo docíleno reálného dopadu na regulované vztahy.

V neposlední řadě je třeba prověřit, na jak velkou skupinu vztahů nová pravidla dopadají a s jakou ekonomickou silou. V potaz se musí vzít i náklady na zavedení nových pravidel, které musí být přiměřené efektu navrhovaného opatření.

## Legislativní opatření

### **2.1 Změna zákona o veřejných zakázkách**

<u>Gestor:</u> Ministerstvo pro místní rozvoj
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě návrh novely zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (v termínu 31. března 2011 bude návrh zaslán do mezirezortního připomínkového řízení), v níž budou řešeny zejména následující okruhy problémů tak, aby:
<ul style="list-style-type: none"><li>– se veřejných zakázek směly účastnit pouze subjekty, které prokáží dostatečně celou svou vlastnickou strukturu a/nebo ovládací strukturu;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– byly veškeré údaje o veřejné zakázce povinně evidovány a archivovány v elektronické podobě tak, aby byly zveřejňovány na internetu, a to včetně zadávací dokumentace, váhy rozhodovacích kritérií, průběhu výběrového řízení, smluv a jejích dodatků, vystavených faktur, jména zadavatele a členů hodnotící komise;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– obsah smluvních ujednání na základě zákona o veřejných zakázkách byl zveřejněn;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– byly sníženy limity pro povinné vypsání veřejných zakázek na 1 milión, resp. na 3 milióny Kč a v návaznosti na tuto změnu byla upravena pravidla pro podlimitní veřejné zakázky a celková koncepce dohledu nad dodržováním zákona ze strany ÚOHS;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– složení výběrových komisí bylo určováno losem; přičemž výběr okruhu osob, z nichž se bude losovat, byl založen na kritériích odbornosti a nezávislosti;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– bylo zamezeno účasti na veřejných zakázkách subjektům, které nedodržují právní předpisy vztahující se k zadávání veřejných zakázek;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– byla zakotvena povinnost využívat elektronická tržiště pro vybrané subjekty a komodity;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– byla zakotvena povinnost ve vhodných případech využívat elektronické aukce;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– bylo důsledně postihováno použití omezujících a diskriminačních kvalifikačních požadavků;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>– byly zohledňovány a v kontrolních procesech respektovány principy 3E (hospodárnost, účelnost a efektivnost), čímž by se zabránilo „ohýbání“ zákona prostřednictvím příliš úzkého vymezení předmětu plnění a volbou nevhodné</li></ul>



struktury hodnotícího kritéria;
– povinná oponentní řízení byla u větších zakázek nutnou podmínkou pro vypsání výběrového řízení;
– u staveb dopravní infrastruktury byla zavedena povinnost používat otevřená řízení a soutěžit pouze na základě ceny;
– byla omezena možnost aplikace užších řízení;
– u velkých zakázek (např. nad 100 mil. Kč) byla zavedena povinnost identifikovat alespoň pět firem, které se mohou do tendru přihlásit. V případě specializovaných oblastí, kde není možné identifikovat pět firem, stanovit povinnost vysvětlení, proč je toto omezení relevantní;
– byla vyjasněna situace ohledně PPP projektů – otázka existence koncesního zákona versus vznik samostatných sektorových předpisů (zákaz provádění oponentur firmami, které podnikají v oblasti organizací koncesních řízení);
– mohl být vykonáván cenový audit ze strany Ministerstva financí u zakázek s předpokládanou vysokou hodnotou;
– byla zesílena povinnost používat elektronické nástroje pro zadávání veřejných zakázek, které zajistí podporu celého životního cyklu veřejné zakázky a omezí možnou manipulaci;
– uchazeč, který se dopustil bid riggingu, byl zapsán do Rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek;
– byla zakotvena povinnost členů hodnotících komisí podepsat prohlášení vylučující střet zájmů ve smyslu zákona o střetu zájmů;
– byla zavedena povinnost odůvodnit použití kvalifikačních a hodnotících kritérií;
– byl zrušen souběh veřejného a sektorového zadavatele;
– byla zavedena povinnost zrušit zadávací řízení při obdržení pouze jedné nabídky;
– byla zavedena povinnost zveřejňovat smlouvy včetně dodatků a skutečná celková cena za realizaci;
– byly doplněny obchodní podmínky o práva zadavatele odstoupit od smlouvy;
– byl omezen institut důvěrných informací;
– bylo omezeno používání užšího řízení;
– byla zavedena povinnost zajistit splnění kvalifikace alespoň počtem dodavatelů zajišťující řádnou hospodářskou soutěž.
<b>Protikorupční efekt:</b> Zavedení procesních protikorupčních prvků do procesu přípravy

a hodnocení veřejné zakázky, zvýšení transparentnosti a informační povinnosti a poskytnutí nástrojů umožňujících vymahatelnost sankcí.

## 2.2 Využívání centrálních nákupů

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Termíny - indikátory plnění:

31. březen 2011 – předložit vládě analýzu možnosti závazku vlády a podřízených organizací realizovat na vybrané komodity výrobků a služeb tzv. centrální nákupy v souladu se zákonem o veřejných zakázkách (využití institutu centrálního zadavatele), se stanovením limitu vlastních dodávek uchazeče jako kvalifikační, popř. hodnotící kritérium pro účast ve veřejné zakázce v jednotlivých komoditách.

30. červen 2011 – na základě zpracované analýzy předložit vládě ke schválení usnesení týkající se realizace centrálních nákupů (zejména jak postupovat v této záležitosti dále). Součástí usnesení vlády bude i doporučení ostatním veřejným zadavatelům (zejména územním samosprávám), aby se připojili k centrálnímu nákupu na vybrané komodity.

Protikorupční efekt: Úspora veřejných zdrojů a transparentnost procesů centrálních nákupů, neboť celý proces neumožňuje přizpůsobování zadání dílčím požadavkům jednotlivých zadavatelů.

## 2.3 Úprava centrální adresy

Gestor: Ministerstvo vnitra

Spolugestor: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo financí

Termíny - indikátory plnění:

31. prosinec 2010 - předložit vládě návrh legislativní úpravy, směřující k zavedení maximální transparentnosti při nakládání s majetkem státu a územních samospráv a při realizaci veškerých výdajů z veřejných rozpočtů.

30. červen 2011 - na základě těchto změn připravit takové řešení, aby na jednom místě byly zveřejňovány veškeré informace týkající se prodeje a pronájmů majetku státu nebo územních samospráv, veškeré údaje o veřejných zakázkách veřejných zadavatelů a poskytnuté dotace a granty. Současně navrhnout příslušné legislativní změny, které stanoví povinnost zveřejňovat údaje na Centrální adrese pro všechny veřejné zadavatele a orgány veřejné moci.

Protikorupční efekt: Soustředění údajů do jednoho místa, čímž dojde ke zvýšení transparentnosti při dispozicích majetkem státu a územních samospráv.

## 2.4 Úpravy zákonů pro oblast dotací a grantů

Gestor: Ministerstvo financí

Spolugestor: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu

Termíny - indikátory plnění:

30. červen 2011 - předložit vládě návrh legislativních změn týkajících se poskytování dotací a grantů ze státního rozpočtu se stanovením obdobných principů jako u veřejných zakázek [obsahujících např. následující principy - uchazeč o dotaci nebo grant bude povinen zveřejnit veškeré informace o své vlastnické, resp. ovládací (organizační) struktuře a osobách jednajících jeho jménem a veškeré údaje o dotačním a grantovém řízení včetně smluvní dokumentace budou zveřejňovány].

30. červen 2012 - předložit vládě návrh na obdobnou úpravu zákonů pro oblast dotací, grantů a darů z rozpočtů územních samospráv s tím, aby došlo k minimálnímu administrativnímu zatížení dotčených subjektů.

Protikorupční efekt: Zvýšení transparentnosti a informační povinnosti.

## Nelegislativní opatření

### **2.5 Zpracování katalogu vzorové dokumentace**

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Spolugestor: Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu

Termín: 31. prosinec 2011

Indikátor plnění: zpracovat katalog vzorových zadávacích dokumentací a vytvořit databáze obvyklých cen standardizovaných komodit, případně zpracovat seznam standardních kvalifikačních kritérií.

Protikorupční efekt: Zamezení možnosti změn zadávacích kritérií.

### **2.6 Předkládání výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v ČR**

Gestor: Ministerstvo pro místní rozvoj

Termín: každoročně do 31. května následujícího kalendářního roku

Indikátor plnění: zpracovat a vládě předložit „Zprávu o stavu veřejných zakázek v České republice“ obsahující popis fungování systému prostřednictvím vybraného setu indikátorů (např. průměrný počet získaných nabídek, procento prostředků alokovaných prostřednictvím institutu zakázek malého rozsahu atd.); na jejím základě bude možné vyhodnocovat dopady uskutečněných kroků. Tyto indikátory zveřejňovat i na úrovni jednotlivých rezortů, krajů, případně obcí a významnějších státních organizací.

Protikorupční efekt: Vyšší informovanost veřejnosti. Zavedení možnosti vyhodnocení protikorupčního působení dosud přijatých opatření.

### 3. Orgány činné v trestním řízení – Policie ČR

#### Legislativní opatření

##### 3.1 Zpřesnění institutu spolupracujícího obviněného

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě novelu trestního zákoníku a trestního řádu, která zefektivní využití stávajícího institutu spolupracujícího obviněného a rozšíří jej o institut upuštění od potrestání za zákonem striktně stanovených podmínek pro obviněného, který zabránil dokonání zločinu spáchaného členy organizované skupiny nebo zásadním způsobem přispěl k usvědčení hlavního pachatele nebo organizátora takového zločinu.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zefektivnění odhalování zvláště závažné trestné činnosti mající charakter organizovaného zločinu včetně doprovodného korupčního jednání.

#### Východiska:

Institut spolupracujícího obviněného dnešní trestní právo již zná. Umožňuje soudu za relativně méně přísných podmínek snížit pachateli, který spolupracuje i s dalšími orgány činnými v trestním řízení, trest pod spodní hranici trestní sazby. Poskytne-li při splnění i ostatních zákonných podmínek spolupracující obviněný svědectví, které významně přispěje k usvědčení pachatele zvláště závažného zločinu, soudce pak může takovému obviněnému trest snížit. Nevýhody této úpravy spočívají zejména v tom, že metoda je využitelná jen pro případy zvláště závažných zločinů, tedy zločinů, na které zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let, a dále skutečnost, že soudce není zákonem ke snížení trestu vázán. Spolupracující obviněný nemá ani při plné a usvědčující výpovědi záruku, že soudce skutečně využije oprávnění jeho trest snížit. Tato nabídka tak pro něj nepředstavuje jistotu poskytnuté výhody, ačkoli riziko, které podstupuje (svědčí proti organizované skupině), je mnohdy velmi vysoké.

Institut upuštění od potrestání neznamená, že by spolupracující obviněný – pokud se dopustil trestného činu – nebyl odsouzen. Odsuzující rozsudek v otázce viny bude vyneseno. Jde o konstatování práva, které je žádoucí z hlediska právní jistoty i z hlediska ochrany poškozených a obětí trestných činů a odpovědnostních vztahů. Upuštění od potrestání znamená pouze tolik, že soud neuloží za tento trestný čin, za přesně stanovených podmínek, žádnou trestněprávní sankci. Tato možnost má motivovat pachatele podílející se na trestné činnosti organizovaných zločineckých skupin ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení a k podání svědectví proti hlavním pachatelům a organizátorům. Podmínkou upuštění od potrestání je, že spolupracující obviněný nezpůsobil úmyslně těžkou újmu na zdraví nebo smrt a že jím spáchaný trestný čin není závažnější než zločin, kterému zabránil nebo k jehož objasnění přispěl.

### 3.2 Změna podmínek použití odposlechů telekomunikačního provozu a nasazení agenta podle trestního řádu

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 28. únor 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě novelu trestního řádu spočívající v úpravě podmínek pro využití institutu odposlechů a agenta. Cílem této úpravy je vymezení taxativního okruhu trestných činů korupčního charakteru, na které se bude možnost použití odposlechů a nasazení agenta vztahovat, neboť současná znění § 88 a § 158e trestního řádu jsou nedostatečná.
<u>Protikorupční efekt:</u> Rozšíření možnosti stíhání většího počtu podezřelých osob z trestných činů spojených s korupcí.

#### Východiska:

Odposlech a záznam telekomunikačního provozu dle § 88 trestního řádu může povolit soudce pouze v trestním řízení o zvlášť závažném úmyslném trestném činu nebo o jiném úmyslném trestném činu, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva.

Zvlášť závažné trestné činy byly dle § 41 odst. 2 dřívějšího trestního zákona trestné činy vyjmenované v § 62 trestního zákona a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanovil trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně **osm let**. Nový trestní zákoník však zvýšil hranici pro zvlášť závažné zločiny na nejméně **deset let**, pokud jde o horní hranici trestní sazby. Posunutím hranice na deset let mnoho závažných kvalifikovaných skutkových podstat z kategorie zvlášť závažných zločinů vypadlo. Zcela markantně se to projevuje zejména v okruhu trestných činů páchaných organizovaně a dále pak u majetkových deliktů, u kterých byla často trestní sazba v nové úpravě snižována, aby byla zachována relace k vyšším trestním sazбám zvoleným v případě trestných činů proti životu a zdraví.

Zvýšení hranice sazby u zvlášť závažných trestných činů má za důsledek nemožnost použít institut odposlechu a agenta u desítek skutkových podstat, u kterých to do 31. 12. 2009 bylo možné, přičemž takový postup bývá často jedním z mála způsobů, jak efektivně zasáhnout proti určitým druhům kriminality (zejména organizovanému zločinu). Přitom u organizovaného zločinu lze existenci různých forem korupčního jednání nebo zneužití pravomoci pravidelně očekávat. Negativně to ovlivňuje i využití institutu spolupracujícího obviněného, který je rovněž vázán na kvalifikaci trestného činu jako zvlášť závažný. Podle analýzy provedené MV nezabezpečují ani tituly vyplývající z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázány, dostatečnou šíří pro využití.

Oba instituty, jak odposlechy tak agent, se teď musí často spoléhat pouze na tituly vycházející ze znění mezinárodních smluv, u kterých však často neexistuje jednotný výklad, což vyvolává spory o oprávněnost aplikace titulu z mezinárodní smlouvy. Kromě toho taková úprava nutí policisty věnovat se analýze mezinárodního práva místo výkonu svých povinností. Je neudržitelné, aby vnitrostátní právo neposkytovalo orgánům činným v trestním řízení dostatek oprávnění, a ta se pak musela složitě dovozovat z mezinárodních závazků.

### 3.3 Přístup orgánů činných v trestním řízení k údajům z daňového řízení

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. duben 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě novelu zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, ve smyslu prosazení úpravy účinné do konce roku 2010 tak, aby nedošlo k zúžení okruhu skutkových podstat, u kterých lze přístup k informacím z daňových řízení využít; nová právní úprava rovněž stanoví, která složka Policie ČR a za jakých podmínek bude mít přístup k informacím z daňových řízení.
<u>Protikorupční efekt:</u> Orgány činné v trestním řízení budou mít opětovně nástroj k účinnějšímu dokazování nelegálního prospěchu z trestné činnosti.

#### Východiska:

Podle nového daňového řádu se ve vztahu k trestnímu řízení již nepočítá se zachováním nezprostředkovaného přístupu specializovaných policejních složek pro oblast boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, teroristickým aktivitám a vyhledávání zdrojů, z nichž jsou financovány, a boje se závažnou hospodářskou trestnou činností, korupcí a organizovaným zločinem k údajům z daňového řízení. Přitom podle úpravy platné do 31. 12. 2010 je tato možnost určenými složkami hojně využívána a v boji proti vymezeným okruhům závažné kriminality je jimi hodnocena jako nepostradatelná. Počet využití oprávnění se pohybuje okolo cca 1 000 případů ročně.

Nové znění daňového řádu (účinné od 1. 1. 2011) sice umožňuje tzv. „prolomit daňovou mlčenlivost“ v případech trestního řízení o trestných činech, jejichž neoznámení nebo nepřekažení je trestné, ve svém důsledku však oproti platnému znění zužuje okruh skutkových podstat, u kterých lze institut prolomení mlčenlivosti využít. Zvolený výčet skutkových podstat trestných činů, u nichž je správce daně povinen na žádost státního zástupce poskytnout informace z daňového řízení, však nekoresponduje s potřebami policie a jejím zájmem na odhalování a objasňování kriminality. Přístup k informacím z daňového řízení je však účinným nástrojem pro zjištění týkající se vzniku nelegálního prospěchu z trestné činnosti, jejich legalizace, financování terorismu a jiných nekalých aktivit apod.

### 3.4 Dokončení transformace služby cizinecké policie

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2010
<u>Indikátory plnění:</u> podpořit návrh zákona, kterým bude dokončena transformace služby cizinecké policie s cílem zefektivnit její působení, dokončit převod pobytových agend na Ministerstvo vnitra (zcivilnění pobytové agendy) a nalézt úspory v rozpočtu Policie ČR (např. i snížením nadbytečných služebních míst).
<u>Protikorupční efekt:</u> Porušení korupčního řetězce při povolování pobytu cizineckou policií, oslabení klientského systému, zvýšení kvality odbavování cizinců.

### 3.5 Zřízení Generální inspekce bezpečnostních sborů

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů.
<u>Protikorupční efekt:</u> Nezávislá kontrola činnosti bezpečnostních sborů.

### Nelegislativní opatření

### 3.6 Analýza institutu účinné lítosti

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě analýzu a vyhodnocení případů, ve kterých bylo zvláštní ustanovení o účinné lítosti efektivně použito (dle § 163 zákona č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů) s návrhy možnosti znovuzavedení zvláštního ustanovení o účinné lítosti u trestných činů úplatkářství nebo jiného řešení této problematiky.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zjištění účinného nástroje v boji proti korupci.

#### Východiska:

Podle zrušeného trestního zákona (§ 163 zákona č. 140/1961 Sb.) byla účinná lítost v případě korupce upravena takto: trestnost zanikala (tzn. nebyl nadále vůbec trestně odpovědný) podplatiteli (tzn. nabízejícímu v případě podplácení a nepřímého úplatkářství, nikoli přijímajícímu), který ve vnitrostátním případě (tzn. s vyloučením zahraničních funkcionářů a podniků) slíbil nebo poskytl úplatek jen proto, že o to byl požádán, a oznámil to státnímu zástupci nebo policii dobrovolně a bez zbytečného odkladu (vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům).

Mezinárodní organizace, které monitorují plnění závazků ČR (zejm. OECD a Rada Evropy) se k institutu účinné lítosti staví značně negativně a s velkými obavami ze zneužívání. Jejich největší námitky nicméně směřovaly ke korupci v zahraničí.<sup>7</sup> Kromě toho chybí počet nebo typologie případů, ve kterých bylo toto ustanovení použito (např. Generální prokurátura SR uvádí využití v 1 případě v roce 2007, přičemž v 6 případech se využilo podmíněné odložení podání obžaloby), přestože účelem tohoto ustanovení mělo být dosažení vyšší efektivity při odhalování korupce ve veřejném životě.

---

<sup>7</sup> Případ, kdy český podnikatel poskytnutí úplatku zahraničnímu úředníkovi nahlásí až české policii po návratu do ČR, neposkytuje orgánům činným v trestním řízení dostatečnou možnost zasáhnout proti zkorumpovanému úředníkovi, zajistit důkazy ani napadnout učiněné rozhodnutí.

GRECO, které na rozdíl od OECD sleduje hlavně boj proti vnitrostátní korupci, se obává zneužívání kvůli automatickému a úplnému zániku trestní odpovědnosti – bez ohledu na výši úplatku, závažnost případu atd. Některým státům bylo v poslední době doporučeno provést analýzu a přijmout nápravná opatření. Mezinárodní organizace přitom neváhají s negativní publicitou zemí, které se neřídí jejich doporučeními ohledně plnění platných smluv. GRECO ovšem vnímá, že automatická povaha je podstatou institutu.

ČR by proto neměla ke znovuzavedení účinné lýtosti přistupovat bez rozmyslu. Měla by přitom vycházet z léta chybějící analýzy případů, ve kterých bylo toto ustanovení efektivně použito. Dále je nutné nerozšiřovat podmínky uplatnění účinné lýtosti oproti předchozímu stavu. Důležité je také motivovat podplatitele ke spolupráci s policií hned poté, co úplatek slíbil, a teprve se chystá jej poskytnout (tím lze transakci dokumentovat jako předstíraný převod). Dále je důležité, aby již zaplacený úplatek propadl a nevracel se podplácejícímu a podobně. Obdobného účelu jako v případě účinné lýtosti se dá dosáhnout i jinými instituty - např. spolupracující obviněný; v případě, že podplátitel dá „úplatek“ s cílem opatřit důkaz a poté to ihned nahlásí a předá na policii, pak nebude naplněna subjektivní stránka trestného činu; také to ten člověk může policii nahlásit předem a působit jako „agent“.

### 3.7 Zjištění efektivity při vyšetřování korupce v činnosti Policie ČR

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě analýzu o výsledcích činnosti Policie ČR při vyšetřování korupce obsahující konkrétní a termínované návrhy opatření k řešení případné neefektivity.
<u>Protikorupční efekt:</u> Přehled informací potřebných pro zefektivnění práce Policie ČR při vyšetřování korupce.

### 3.8 Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011 / průběžně
<u>Indikátory plnění:</u> vypracovat materiál, obsahující termínovaná opatření na realizaci systémových, organizačních a dalších změn směřujících k:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– připravení návrhu reorganizace ÚOKFK a zajištění existence specializovaného pracoviště na vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti a jejich legalizace. Zároveň je třeba, aby na všech úrovních Policie ČR byly personálně obsazeny pozice specialistů na finanční kriminalitu, kteří budou vyškoleni v této oblasti. Dále zajistit, aby na všech úrovních PČR byl posílen restitutivní přístup k trestání pachatelů s cílem zajistit majetek pocházející z trestné činnosti či majetek pachatele tak, aby mohly být z tohoto majetku uspokojeny zejména oprávněné nároky obětí trestných činů a náhrada škody.</li> <li>– posílení systemizovaných tabulkových míst v oblasti metodické činnosti ÚOKFK, vybudovat účinný systém školení problematiky a navýšit s tímto související materiálové</li> </ul>



zabezpečení,
– zabezpečení situace, aby týmy specialistů na finanční šetření byly složeny jak z řešitelů hospodářské kriminality, tak kriminality obecné. Vyhledávání výnosů se nesmí omezit na úzkou oblast hospodářské kriminality.
– zabezpečení situace, aby v komplikovaných kauzách byly prováděny od počátku ve spolupráci s řešitelem spisu finanční šetření (aktivní, nikoli administrativní), a to specialistou, který není zatížen vlastními trestními spisy. Ve středně komplikovaných kauzách zvažovat metodické vedení řešitele spisu specialistou.
– přijetí náležitých opatření, na základě kterých bude policejní management osobně odpovídat za stav vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti a boj proti jejich legalizaci, včetně úpravy jejich finančního hodnocení a finančního hodnocení samotných policistů v závislosti na výsledcích.
– metodickému vedení všech kriminalistů k tomu, že 7 základních otázek kriminalistiky (co, kdo, kde, kdy, jak, proč a komu?) je nutné rozšířit o otázky Za kolik? a Kde je zisk? Problematika výnosů se musí stát součástí standardní práce všech kriminalistů na všech úrovních.
– efektivnější spolupráci orgánů činných v trestním řízení s orgány daňové správy;
– zajištění obligatorního a kontrolovatelného vyplňování statistického formuláře.
– pravidelnému zpracovávání statistických výstupů a jejich předkládání vedení policie s analytickým hodnocením a návrhy na přijetí opatření.
<u>Protikorupční efekt:</u> Efektivnější systém vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti a jejich legalizace. Šetření trestné činnosti za účasti více specialistů z oblasti hospodářské, finanční i obecné kriminality.

#### Východiska:

Problematika zajišťování výnosů z trestné činnosti má mnohem širší dopad než jen boj proti korupci. Úspěšné vyhledávání, zajišťování a hlavně odčerpávání zločineckých zisků zákonitě vede ke snižování kriminality, neboť pachatelům odebírá hlavní motivaci věnovat se zločinecké kariéře. V oblasti organizovaného zločinu, který určitou část svých zisků věnuje na „bezproblémový“ styk se státní správou a orgány veřejné moci, je pak tento přístup jedním z hlavních protikorupčních trendů, neboť úbytek zisku má za následek to, že organizovanému zločinu na úplatky a jiné výhody prostě nezbudou peníze. S touto oblastí je pak nerozlučně spjat boj proti legalizaci výnosů.

Vedení policie jak na úrovni policejního prezidia, tak na úrovni vedení krajů problematiku výnosů z trestné činnosti bez výjimky hodnotí jako jednu ze svých priorit. Faktická podpora problematiky je však velmi malá (nejedná se samozřejmě o všechny kraje). Jedním z učebnicových příkladů, jak policie podporuje rozvoj problematiky, je přístup k její metodice. Hlavním gestorem metodiky se již před několika lety stal útvar odhalování korupce a finanční kriminality (ÚOKFK), přesto však celou oblast ošetřuje pouze jeden metodik, což je vzhledem k jejímu významu a potřebě specifických znalostí situace zcela neudržitelná.

Bude tak třeba zajistit, aby v rámci ÚOKFK bylo zřízeno pracoviště specializované na vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti. Zároveň bude nutné, aby na všech úrovních Policie ČR byly obsazeny pozice specialistů na finanční kriminalitu, kteří budou vyškoleni v této oblasti. Dále je nutné zajistit, aby na všech úrovních PČR byl posílen restituční přístup k trestání pachatelů s cílem zajistit majetek pocházející z trestné činnosti či majetek pachatele tak, aby mohly být z tohoto majetku uspokojeny zejména oprávněné nároky obětí trestných činů a náhrada škody.

V komplikovaných kauzách bude nedílnou součástí trestního řízení spojenou s dokazováním trestné činnosti tzv. finanční šetření, přičemž to se nesmí omezit na administrativní řešení „od stolu“. Nesmí se omezit na vyhledávání a zadokumentování výnosů z trestné činnosti a šetření v době spáchání trestného činu, ale zjištění kompletního majetkového poměru prověřované osoby. Je nutné doporučit, aby finanční šetření prováděl specialista, přičemž zde musí být neustálá spolupráce se zpracovatelem trestního spisu.

### 3.9 Rozvoj sdílení a ochrany dat v rámci Policie ČR

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> průběžně / 31. prosinec 2012
<u>Indikátor plnění:</u> v rámci Policie ČR vytvořit podmínky pro bezpečné a kontrolovatelné sdílení dat v oblasti boje proti závažné hospodářské trestné činnosti, finanční kriminalitě a korupci včetně analytických informací s cílem zajistit větší spolupráci celorepublikových útvarů policie s ostatními útvary Policie ČR. Rozvíjet další informační systémy v rámci Policie ČR tak, aby bylo docíleno vyšší transparentnosti řízení vedených Policie ČR, jejich zefektivnění a zrychlení.
<u>Protikorupční efekt:</u> Ochrana dat je nejlepším protikorupčním opatřením proti zneužití.

### 3.10 Podpora elektronického trestního řízení

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termíny - indikátory plnění:</u> průběžně - podporovat projekt elektronického trestního řízení.
31. prosinec 2010 - předložit vládě informaci o projektu elektronického trestního řízení s návrhy jeho dalšího rozvoje.
<u>Protikorupční efekt:</u> Průhlednější vedení spisové dokumentace v trestních řízeních.

### 3.11 Zefektivnění systému získávání informací orgány činnými v trestním řízení od finančních institucí

<u>Gestor:</u> Ministerstvo financí
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě technicko-ekonomickou a legislativní analýzu vhodnosti zefektivnění systému zjišťování informací z finančního sektoru oprávněnými orgány včetně souvisejících dopadů, se zaměřením především na nutnost legislativních úprav a na čerpání prostředků ze státního rozpočtu České republiky a porovnání provozních nákladů s úsporami na straně státních i soukromých subjektů. <sup>8</sup>
<u>Protikorupční efekt:</u> Efektivnější zjišťování informací od finančních institucí.

#### Východiska:

Dnešní stav je takový, že finanční instituce musí být v rámci získání chráněných informací (zejména bankovního tajemství) obesílány cestou státního zástupce v trestním řízení dle ust. § 8 odst. 2 trestního řádu a následně několik týdnů čeká policejní orgán na odpověď; tento neúměrně dlouhý čas nahrává případným pachatelům hospodářské trestné činnosti k dostatečnému prostoru k manipulacím s finančními prostředky na účtu a vyvážení těchto prostředků do zahraničí. Tento postup je extrémní administrativní zátěží orgánů činných v trestním řízení i finančních institucí, neboť znamená desítky dopisů s odpovědí ke každému případu.

Účelem není rozšíření oprávnění přístupu orgánů činných v trestním řízení k údajům z bankovního tajemství, nýbrž zrychlení a zefektivnění procesu zaslání prvotního dotazu (identifikace finančního produktu a jeho majitele) a následného výstupu.

### 3.12 Zpracování metodik k chování policistů v určitých korupčních situacích

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> vypracovat metodiku k chování policistů v určitých korupčních situacích, včetně vytvoření výukového materiálu pro policisty.
<u>Protikorupční efekt:</u> Profesionalizace policistů vůči oznamovatelům podezření na korupci.

#### Východiska:

<sup>8</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 22. března 2010 č. 222, k dalšímu postupu plnění úkolů vyplývajících z Informace o plnění úkolů z Národního akčního plánu boje proti terorismu a Koncepce boje proti organizovanému **zločinu** k řešení požadavku na zefektivnění systému zjišťování informací z finančního sektoru oprávněnými orgány.

V návaznosti na vznik manuálu, který obsahuje postup určený všem občanům, kteří se setkají s korupční nabídkou a mají zájem spolupracovat na odhalení této trestné činnosti s orgány činnými v trestním řízení, je podobnou pomůckou potřeba připravit i pro další skupiny osob, které se při své činnosti s podobnými nabídkami pravidelně setkávají.

Vypracování profesní metodiky a její využití nejen ve vzdělávání v policejních školách, ale i ve výkonu služby zejména v základních útvarech služby pořádkové a dopravní policie, bude přínosem pro posílení kompetencí a připravenosti policistek a policistů pro profesní jednání v různých situacích korupční výzvy a současně pro prevenci korupčního jednání v souvislosti s výkonem služby.

### **3.13 Zavedení systému celoživotního vzdělávání příslušníků Policie ČR v oblasti boje proti korupci a zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti**

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín: 30. červen 2011

Indikátor plnění: do současného komplexního systému celoživotní přípravy policistů k výkonu povolání zavést jako povinný systém celoživotního vzdělávání v oblasti boje proti korupci a zefektivnit již existující systém vzdělávání v oblasti odhalování korupce a závažné trestné činnosti a v oblasti zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti a boje proti jejich legalizaci pro policejní specialisty. V příslušných vzdělávacích programech rozšířit výuku pro nácvik profesního rozhodování a postupu policisty v konkrétních typech situací korupční výzvy.

Na základě vzniku a identifikace vzdělávací potřeby Policií ČR v oblasti boje proti korupci pro konkrétní cílové skupiny policistů, u nichž je zvýšené riziko, že mohou být osloveni korupční nabídkou, zpracovat celoživotní vzdělávací program v této oblasti.

Protikorupční efekt: Zvýšení potenciálu vědomostí o korupci a uvědomění si důsledků v případě korupčního jednání - posilování protikorupčních postojů policistů.

#### Východiska:

Systém vzdělávání policistů je koncipován a řízen odborným útvarem Ministerstva vnitra – odborem vzdělávání a správy policejního školství. V rámci vnitřní správy je předmětem jeho činnosti mj. komplexní systém celoživotní přípravy policistů k výkonu povolání. Tento systém garantuje odborné vzdělávání policistů, které se realizuje podle vzdělávacích programů kvalifikační a další odborné přípravy policistů. Ve spolupráci s Policejním prezidiem ČR vytvořit funkční systém vzdělávání v oblasti boje proti korupci pro konkrétní cílové skupiny policistů, u nichž je zvýšené riziko, že mohou být osloveni korupční nabídkou a zefektivnit již existující systém vzdělávání v oblasti zajišťování a odhalování korupce a závažné trestné činnosti a v oblasti odčerpávání výnosů z trestné činnosti a boje proti jejich legalizaci.

### 3.14 Zajištění podpisu Dohody o založení Mezinárodní protikorupční akademie jako mezinárodní organizace

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2010
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě návrh na podpis Dohody o založení Mezinárodní protikorupční akademie (International Anti-corruption Academy) a zajistit její podpis za Českou republiku tak, aby se Česká republika stala jedním ze zakládajících členů akademie. <sup>9</sup>
<u>Protikorupční efekt:</u> Zřízení expertního střediska pro protikorupční výzkum, vzdělávání a rozvoj politik a procedur k prevenci a boji proti korupci.

#### Východiska:

Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) a Rakouská republika iniciovaly zřízení Mezinárodní protikorupční akademie (International Anti-corruption Academy – IACA, dále jen „akademie“). Akademie bude sloužit jako expertní středisko pro protikorupční výzkum, vzdělávání a rozvoj politik a procedur k prevenci a boji proti korupci. Její sídlo bude ve městě Laxenburg nacházejícím se blízko Vídně.

Akademie podpoří výměnu mezi akademickými pracovníky, studenty, státními zaměstnanci a odborníky ze soukromého sektoru, jakož i odborníky a zástupci organizací občanské společnosti z celého světa. Bude zaměřena především na vzdělávání policejních a soudních úředníků, zástupců dalších státních úřadů i soukromých společností v oblasti boje proti korupci. Vytvoření akademie výrazně posílí kompetence příslušných expertů z jednotlivých zemí, a to zejména prostřednictvím zlepšování mezinárodní spolupráce, vzájemné výměny zkušeností, navázání osobních kontaktů a sdílení společných standardů.

ČR se bude aktivně podílet na činnosti akademie. A to jednak využíváním možnosti vzdělávání na této akademii ze strany některých institucí ČR, např. policistů, státních zástupců, soudců i zaměstnanců veřejné správy, jednak vysláním expertů do akademie, kteří se zapojí do výuky akademie, jakož i finanční podporou provozu akademie.

### 3.15 Zřízení ombudsmana Policie ČR

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 31. březen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> zřídit v rámci struktury Ministerstva vnitra policejního ombudsmana, institut, k němuž se mohou obracet policisté v případě důvodného podezření na nekalé praktiky uvnitř policie.

<sup>9</sup> Na základě Dohody má být akademie zřízena jako mezinárodní organizace. Z tohoto důvodu Dohoda vyžaduje ratifikaci prezidentem republiky poté, co s jejím sjednáním vysloví souhlas obě komory Parlamentu ČR.

Protikorupční efekt: Posílení nezávislé informovanosti o možné korupci v řadách Policie ČR.

### **3.16 Zavedení opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi**

Termíny (gestor, spolugestor) - indikátory plnění:

průběžně a vždy do 31. března následujícího kalendářního roku (gestor: Ministerstvo zahraničních věcí, spolugestor: Ministerstvo vnitra) - zavést personální a technická opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi, pravidelně tato opatření vyhodnocovat a každoročně informovat vládu.

31. prosinec 2012 (gestor: Ministerstvo práce a sociálních věcí, spolugestor: Ministerstvo vnitra) - předložit vládě návrh právní úpravy zpřísnující regulaci činnosti „zprostředkovatelských“ agentur v oblasti zaměstnávání cizinců s cílem zvýšení odpovědnosti agentur za průběh pobytu a pracovní činnosti cizince na území ČR, včetně zneužívání jejich postavení na trhu práce.

Protikorupční efekt: Zamezení nekalých praktik agentur zaměstnávající cizince. Vyšší kontrola státu nad imigranty a vymahatelnost daní, pojištění apod.

## 4. Orgány činné v trestním řízení - státní zastupitelství a soudy

### Legislativní opatření

#### 4.1 Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 31. srpen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě návrh na změny příslušných předpisů tak, aby byla posílena nezávislost státního zastupitelství a odpovědnost za výkon svěřené pravomoci. Navrhnout změnu způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, změnu způsobu dohledové pravomoci nadřízených, změnu způsobu a formy ukládání závazných pokynů a v neposlední řadě rovněž změnu způsobu přidělování případů.
<u>Protikorupční efekt:</u> Vyšší nezávislost a odpovědnost státních zastupitelství v trestních řízení.

#### 4.2 Zpřísnění trestů za korupční jednání u úředních osob

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2010
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě novelu trestního zákoníku s cílem zpřísnit tresty za korupční jednání, zejména u úředních osob.
<u>Protikorupční efekt:</u> Odrazení potenciálních pachatelů korupce od této trestné činnosti a snížení počtu trestných činů souvisejících s korupcí.

### Nelegislativní opatření

#### 4.3 Změna místní příslušnosti orgánů činných v trestním řízení v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. září 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě analýzu možných způsobů oprostění orgánů činných v trestním řízení od působení regionálních vlivů v případech souvisejících s trestnou činností ve státní správě a místní samosprávě a navrhnout nejvhodnější legislativní opatření.

Protikorupční efekt: Objektivní prověřování trestné činnosti. Omezení klientelismu a nepotismu.

Východiska:

Ustanovení § 18 trestního řádu stanoví, že řízení koná soud, v jehož obvodu byl trestný čin spáchán. V daném regionu, pokud nejsou naplněny podmínky pro věcnou příslušnost podle § 17 trestního řádu, či místo spáchání trestného činu není mimo region, jsou trestné činy související s představiteli státní správy a místní samosprávy (vyjma trestných činů spadajících do věcné příslušnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality SKPV a vrchních státních zastupitelství) řešeny místním policejním orgánem, místním státním zastupitelstvím a místním okresním soudem. Často se vyskytuje úzká vazba mezi zástupci jednotlivých institucí, což vytváří živnou půdu pro klientelismus (osobně se velmi dobře znají, příbuzenské vazby, obce a města poskytují služební byty apod.). Objektivita jakéhokoliv trestního řízení v případech zmiňovaných státních úředníků, či potažmo i prošetřování oznámení, kdy je daný obecní či městský úřad v pozici oznamovatele popř. poškozeného, je nezanedbatelně ohrožena.

Institut vyloučení orgánů činných v trestním řízení podle ustanovení § 30 trestního řádu je v těchto případech nefunkční, protože zde sám dotčený orgán rozhoduje, zda se cítí být pro poměr k projednávané věci či osobám podjatý, a o případné stížnosti rozhoduje jeho nadřízený.

#### **4.4 Analýza možností odčerpávat majetek pocházející z nelegitimních zdrojů mimotrestními prostředky**

Gestor: Ministerstvo financí

Spolugestor: Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra

Termín: 30. červen 2011

Indikátor plnění: předložit vládě analýzu možností odčerpávat majetek nabytý z nelegitimních zdrojů zejména prostředky daňového řízení.

Protikorupční efekt: Rozšíření možnosti odčerpávání výnosů z trestné činnosti.

Východiska:

V některých případech se nepodaří prokázat, že majetek představuje výnosy z trestné činnosti, ale majitel zjevně nedokáže jeho nabytí věrohodně vysvětlit. Možnost takovéto majetky postihovat, včetně podmínek a způsobů jeho postihování, budou předmětem analýzy, která zároveň musí dodržet principy presumpce nevinny a základní ochrany majetkových práv v demokratickém právním státu. Analýza by se proto měla zaměřit na možnosti nepřímého postihu pochybného majetku zejména formou zdanění, a to jednak na zefektivnění současných oprávnění správců daně a na posílení spolupráce správců daně s orgány činnými v trestním řízení zejména v oblasti předávání poznatků a následné kontrolní činnosti, jakož i na možnost zavedení zvláštního zdanění, která by mohla být navázána na pravomocné rozhodnutí trestního soudu, jímž byl majitel odsouzen za úmyslnou trestnou činnost, kterou získal nebo chtěl získat prospěch. Celková analýza by se zaměřila i na obecný popis celého



problému se zaměřením na možnosti odčerpávat majetek nabytý z nelegitimních zdrojů zejména prostředky daňového řízení.

#### **4.5 Zvýšení dohledu Ministerstva spravedlnosti nad ostatními právníckými povoláními v oblasti kárné odpovědnosti**

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě analýzu možností zkvalitnění dohledu nad soudními znalci a tlumočníky, exekutory, notáři a insolvenčními správci.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zkvalitnění dohledu státu nad vybranými profesemi.

#### **4.6 Zřizování specializovaných soudních senátů a specializovaných útvarů státního zastupitelství zejména v oblasti boje proti korupci a závažné finanční kriminalitě**

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 30. září 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě informaci o zajištění specializace na korupci a závažnou finanční kriminalitu u státních zastupitelství a soudů, s uvedením případných návrhů možností jejího prohloubení.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zefektivnění a zprůhlednění práce soudů a státních zastupitelství v boji proti korupci.

#### **4.7 Zajištění systému celoživotního vzdělávání soudců a státních zástupců**

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> zajistit v rámci Justiční akademie systém celoživotního vzdělávání státních zástupců a soudců přednostně v oblasti boje proti korupci a v oblasti zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti.
<u>Protikorupční efekt:</u> Zvýšení potenciálu vědomostí o korupci a sjednocování soudní praxe v trestné činnosti u činů souvisejících s korupcí.

#### Východiska:

Přestože Justiční akademie (organizační složka státu – rezortu spravedlnosti) zajišťuje komplexní vzdělávání ve všech potřebných oblastech, nenabízí žádný kurz, který by byl zaměřen na oblast korupce. Zároveň neexistuje povinnost účastnit se jakýchkoli vzdělávacích akcí.

## 5. Moc zákonodárná

### Legislativní opatření

#### 5.1 Zavedení centrálního registru evidenčních míst podle zákona o střetu zájmů

<u>Gestor:</u> Ministerstvo spravedlnosti
<u>Spolugestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> zřídit centrální registr evidenčních orgánů podle zákona o střetu zájmů s cílem zjednodušit přístup veřejnosti k těmto informacím na internetu.
<u>Protikorupční efekt:</u> Účinnější veřejná kontrola veřejných funkcionářů ze strany občanů.

#### Východiska:

Hlavním přínosem zákona o střetu zájmů je zavedení registrů, do kterých musí veřejní funkcionáři přiznávat svůj majetek, příjmy a dluhy. Každý má právo na základě písemné žádosti do těchto registrů zadarmo nahlížet, a to i po internetu. Protože jde o významný nástroj veřejné kontroly, má každý právo upozornit na to, že přiznání veřejného funkcionáře je nesprávné nebo neúplné. Evidenční orgán musí informovat o tom, jak věc vyřídil. Využívání tohoto práva může významně přispět k průhlednosti veřejného života, případně i k odhalení nekalých praktik nebo trestné činnosti.

Pro zjednodušení orientace občanů v možnostech přístupu k informacím se navrhuje zavedení centrálního registru evidenčních orgánů, tj. seznamu a kontaktních informací o všech orgánech, které vedou registr oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích podle zákona o střetu zájmů.

#### 5.2 Změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Jednacího řádu Senátu Parlamentu České republiky

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termíny - indikátory plnění:</u> 31. srpen 2011 - předložit vládě návrh novely jednacího řádu PSP, která umožní předkládání pozměňovacích návrhů ve druhém čtení pouze výboru, skupině poslanců nebo poslanci poté, kdy byl konkrétní pozměňovací návrh projednán na příslušném výboru.
31. srpen 2011 - předložit vládě návrh zákona, který upraví legislativní proces tak, aby zejména stanovil podmínku pro všechny předkladatele včetně poslanců a senátorů zpracovat Hodnocení dopadů regulace (RIA) a Hodnocení dopadů rizika korupce (CIA) ke každému návrhu zákona, resp. ke každému pozměňovacímu návrhu, včetně zákazu předkládání tzv. „přílepků“.
31. srpen 2011 - předložit vládě návrh novely jednacího řádu PSP, která zamezí možnosti

neprůhledného rozdělování finančních prostředků prostřednictvím pozměňovacích návrhů k zákonu o státním rozpočtu (tzv. „porcování medvěda“).

Protikorupční efekt: Omezení předkládání nekonceptních změn návrhů zákonů, které jsou v praxi s obtížemi realizovatelné. Zprůhlednění rozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu.

#### Východiska:

Jednání o návrzích zákonů v Parlamentu ČR upravují platné jednací řády Poslanecké sněmovny i Senátu (zákony č. 90/1995 Sb. – část dvanáctá a č. 107/1999 Sb. – část sedmá). Jednací řád Poslanecké sněmovny umožňuje ve druhém čtení zákonů předkládat sněmovním výborům svá doporučení a případně pozměňovací návrhy. Také každý poslanec má právo vznést svůj návrh. Poté se všechny rozešlou poslancům a teprve od okamžiku jejich rozeslání běží lhůta 72 hodin, než je možné o nich ve třetím čtení hlasovat. Pozměňovací návrhy mohou též předkládat senátoři během projednávání návrhu zákona v Senátu. Zákonodárnou iniciativu (návrhy zákonů) má jen Senát jako celek. Pokud vláda, poslanci, senátoři nebo kraj předkládají sněmovně návrh zákona, musí obsahovat důvodovou zprávu s vyjádřením dopadů na státní rozpočet nebo např. dopady na rovné postavení mužů a žen. Vznesený pozměňovací návrh naproti tomu nic takového obsahovat nemusí. Tato situace pak často přináší nedostatečnou kvalitu právní regulace. Možnost pozměňovat návrhy zákonů bez dostatečného odůvodnění představuje také větší možnost ovlivnění poslanců ze strany lobbistů, zájmových skupin a nevládních organizací, přičemž zde existuje i jisté riziko korupce.

Jako porcování medvěda je označována procedura, kterou jsou v české Poslanecké sněmovně při přijímání státního rozpočtu rozdělovány dotace na základě poslaneckých návrhů. Tato praxe je dlouhodobě kritizována pro její neprůhlednost jak ze strany nestátních neziskových organizací, tak i široké veřejnosti.

### **5.3 Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob**

Gestor: Ministerstvo spravedlnosti

#### Termíny - indikátory plnění:

31. prosinec 2010 - předložit vládě návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Zavedení odpovědnosti právnických osob je podmínkou pro ratifikaci Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC) a současně zamezí výtkám Rady Evropy za nedostatečné plnění Trestněprávní úmluvy o korupci a výtkám OECD za neplnění Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích.

30. červen 2011 – vláda zajistí všechny podmínky tak, aby mohla být ratifikována Úmluva OSN proti korupci (UNCAC), kterou Česká republika podepsala dne 22. dubna 2005, a současně, aby byl naplněn požadavek Trestněprávní úmluvy o korupci, podepsané Českou republikou dne 15. října 1999, a Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích, podepsané Českou republikou dne 17. prosince 1997.

Protikorupční efekt: Trestní postih právnických osob za vybrané trestné činy, včetně korupčních.

### Východiska:

Účelem nové legislativy by mělo být zakotvení fungujícího mechanismu pro trestání právnických osob za jednání definovaná jako trestné činy, k nimž vedla aktivita těchto právnických osob. Nejde přitom jen o zakotvení odpovědnosti, ale také o stanovení orgánů, které budou tuto činnost odhalovat, vyšetřovat a posuzovat a ukládat za ni sankce. Mezinárodní smlouvy ve své většině nestanoví povahu odpovědnosti právnické osoby, ani jaké tresty se jí mají ukládat. Omezují se zpravidla pouze na konstatování, že smluvní stát má přijmout taková opatření, která mu umožní stanovit odpovědnost právnických osob za protiprávní jednání postihovaná konkrétní smlouvou (podle ústavněprávních zvyklostí může smluvní stát zvolit trestní, správní či civilní odpovědnost právnických osob za protiprávní jednání). Pokud jde o sankce, mezinárodní smlouvy většinou pouze konstatují, že sankce ukládané právnické osobě mají být účinné, přiměřené a odrazující.

Velká většina demokratických zemí zvolila variantu trestní odpovědnosti právnických osob, protože:

- jejich jednání úzce souvisí s trestným činem fyzické osoby, který se vyšetřuje v trestním řízení,
- orgány činné v trestním řízení mají dostatečné znalosti, schopnosti a pravomoci,
- orgány činné v trestním řízení mohou snadno navázat mezinárodní spolupráci,
- trestní řízení umožňuje přísný dozor nezávislého soudu nad celým případem.

### Nelegislativní opatření

#### **5.4 Zprůhlednění financování politických stran**

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě analýzu s návrhem na provedení legislativních kroků ke zprůhlednění financování politických stran.
<u>Protikorupční efekt:</u> Transparentní financování politických stran a průhledné financování volebních kampaní.

### Východiska:

V případě kontroly nakládání s finančními prostředky politických stran je za největší nedostatek považován nedostatek transparentnosti. Vzhledem ke struktuře výročních zpráv není možné zjistit, jak skutečně strana hospodaří se svými finančními prostředky, především výdaje jsou uváděny velice obecně. Poslanecká sněmovna kontroluje pouze úplnost výročních zpráv, navíc se v tomto případě nemůže jednat o nezávislý dohled. Velice kritizovanou skutečností je, že auditory si každá strana vybírá sama. Zvážit možnost, aby všechny politické strany měly svůj účet u České národní banky.

## 5.5 Analýza komplexní právní úpravy v oblasti lobbingu

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 31. prosinec 2012
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě analýzu, z níž vyplyne, jaký způsob regulace lobbingu bude pro ČR nejvhodnější. Jejím cílem bude vyjasnit otázky týkající se zprůhlednění vztahu mezi politiky a úředníky na jedné straně a subjekty zabývajícími se lobbingem na straně druhé, definice lobbingu, lobbistického kontaktu a lobbisty a povinné registrace lobbyistů (registr lobbyistů bude přístupný na internetu, budou stanoveny sankce za neplnění podmínek stanovených zákonem i mechanismus jejich uplatňování).
<u>Protikorupční efekt:</u> Stanovení jednoznačných pravidel legálního lobbingu a jeho oddělení od nelegální korupce.

### Východiska:

Lobbing je obecně považován za součást demokratického procesu a odborníky je v posledních desetiletích považován za charakteristický projev vyspělých demokracií, tento projev pak musí být transparentní a zároveň legitimní. V českém prostředí má pojem lobbing spíše negativní konotace a velice často bývá zaměňován s pojmem korupce.

Ve Velké Británii je lobbing regulován především v rámci parlamentu a profesionální asociace lobbyistů; jak pro členy parlamentu, tak pro členy asociace platí etický kodex, přičemž pro členy asociace je závazání se k plnění kodexu podmínkou přijetí do asociace, poslanci musí registrovat své finanční zájmy. Zároveň v zemi funguje nezávislý Výbor pro etické standardy ve veřejném životě, jehož hlavním úkolem je dbát na vysoký standard etického chování veřejných činitelů. V USA platí zákon o lobbingu (Lobbying Disclosure Act), dle kterého jsou lobbyisté povinni se registrovat po prvním lobbistickém kontaktu nebo po přijetí zakázky takový kontakt navázat, přičemž svou roli hraje též výše příjmů z této činnosti. Lobbyisté mají zároveň povinnost vyplňovat pravidelně zprávu o činnosti. Některé druhy organizací pak mají lobbování tímto zákonem zakázáno, vymezený okruh veřejných činitelů se dle tohoto zákona nesmí po dobu jednoho roku od ukončení funkce stát lobbyistou. Členové Sněmovny reprezentantů, Senátu i amerického svazu sdružujícího lobbyisty jsou také vázáni etickým kodexem. Na úrovni jednotlivých států pak existují další právní normy regulující lobbing, které jsou daleko přísnější než výše uvedený federální zákon. Lobbing na úrovni institucí Evropské unie je pak komplikovanější. Na půdě tří pro lobbyisty nejdůležitějších institucí – Evropské komise, Rady EU i Evropského parlamentu – je zaveden nepovinný systém registrace lobbyistů, který je však v jednotlivých institucích nejednotný. V posledních několika letech se uvažuje o zpřísnění, popř. sjednocení tohoto systému.

## 5.6 Zavedení povinných hodnocení korupčních rizik (CIA)

<u>Gestor:</u> Ministerstvo vnitra
<u>Termín:</u> 30. červen 2011
<u>Indikátor plnění:</u> předložit vládě návrh na zavedení povinného hodnocení dopadů rizik korupce jako součást důvodové zprávy/odůvodnění návrhu právního předpisu předkládaného do legislativního procesu. Předložit návrh, u kterých zákonů provést toto hodnocení i zpětně.

Protikorupční efekt: Omezení přijímání zákonů, jež obsahují korupční rizika.

### 5.7 Zpracování etických kodexů na úrovni všech volených zástupců

Gestor: Ministerstvo vnitra

Termín: 31. prosinec 2011

Indikátor plnění: předložit vládě ke schválení vzorový kodex volených zástupců (poslanců, senátorů, zastupitelů).

Protikorupční efekt: Vymezení jasných pravidel chování volených zástupců.

#### Východiska:

Etický kodex je podzákonný předpis, kolektivně dobrovolně přijatý (volenými funkcionáři) nebo shora nařízený (pro zaměstnance veřejné správy), který má tvořit vodítko pro chování a rozhodování veřejných činitelů zejména s důrazem na nestrannost a předcházení střetu zájmů a obecně na čestné a slušné chování vůči občanům i vlastním kolegům. Etické kodexy jsou velice různorodé a neexistuje žádná oficiální šablona pro jejich podobu. V současné době nemá etický kodex ani Poslanecká sněmovna, ani Senát. Na úrovni samospráv je etický kodex zastupitele spíše raritou, i když se v poslední době tento stav zlepšuje.

Etické kodexy jsou přitom důležitou součástí politické kultury a indikátorem ochoty volených zástupců vykonávat svou funkci transparentně. Jejich účelem je zprůhlednit jednání členů zastupitelstva a mimo jiné poskytnout veřejnosti přístup k informacím, které jsou často nedostupné (například výše odměn a darů). Etické kodexy nejsou automatickou zárukou transparentního a poctivého jednání členů zastupitelstva, mohou však být dobrým pomocníkem při budování efektivní a otevřené samosprávy.

Etické kodexy podporují důvěru občanů ve volené zástupce, kteří se k dodržování etického kodexu zavázali. Přihlášením se k dodržování etického kodexu vyjadřuje volený zástupce vědomí své vlastní odpovědnosti vůči občanům a dává mantinely svému chování, zároveň dává občanům možnost vyžadovat po volených zástupcích dodržování standard chování obsažených v etickém kodexu.

### 5.8 Analýza možností boje proti korupci v soukromé sféře

Gestor: Ministerstvo vnitra

Spolugestor: Ministerstvo spravedlnosti

Termín: 31. prosinec 2011

Indikátor plnění: předložit vládě materiál, obsahující analýzu stávající situace v oblasti boje proti korupci v soukromé sféře, včetně identifikace zásadních problémů s návrhy na jejich řešení.

Protikorupční efekt: Snížení korupce v soukromé sféře.