



Akční plán boje s korupcí na rok 2015

Předkladatel: ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Praha, prosinec 2014

Obsah

Úvod.....	3
1. Výkonná a nezávislá exekutiva.....	6
2. Transparentnost a otevřený přístup k informacím	8
3. Hospodárné nakládání s majetkem státu.....	12
4. Rozvoj občanské společnosti.....	16

Úvod

Akční plán boje s korupcí na rok 2015 (dále jen „Akční plán“) je základním nástrojem vládního boje s korupcí pro následující období. Jeho úkolem je aktivně přispět ke zlepšení právního prostředí v České republice, zvýšení důvěry občanů v rozhodovací a legislativní procesy a k celkovému snížení míry korupce v české společnosti. Jeho obsahové východisko definuje *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017*, zpracovaná v návaznosti na usnesení vlády ze dne 4. června 2014 č. 418.

Akční plán představuje ucelené a konkrétní vyjádření vládní politiky boje s korupcí v roce 2015. Stanovuje klíčová opatření legislativního i nelegislativního charakteru, která bude vláda v boji s korupcí v roce 2015 provádět. Vládní politika boje s korupcí je postavena na čtyřech prioritách:

- **výkonná a nezávislá exekutiva,**
- **transparentnost a otevřený přístup k informacím,**
- **hospodárné nakládání s majetkem státu a**
- **rozvoj občanské společnosti.**

Praktické naplňování této politiky je – v souladu s principem subsidiarity – především odpovědností jednotlivých rezortů. Vzhledem k průřezovému charakteru a celkovému dopadu protikorupční politiky se však koordinace na vládní úrovni jeví jako nezbytná. Pro účinný a úspěšný boj s korupcí na všech úrovních vládnutí je potřebná součinnost a vzájemná spolupráce všech složek, gestorů i koordinátorů, a to včetně funkční platformy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“).

V souladu se Statutem Rady zřídil její předseda, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, pět pracovních komisí:

- Koncepční komise,
- Komise k transparentnosti státní správy,
- Komise ke střetu zájmů,
- Komise k hospodárnému nakládání s majetkem státu,
- Komise k whistleblowingu (ochraně oznamovatelů korupce).

Cílem pracovních komisí je předkládat Radě materiály a stanoviska k projednání či ke schválení jako odborné podklady k věcnému a koncepčnímu rozhodování. Komise jsou co do svého zaměření variabilní a jejich počet bude záviset na aktuálních tématech a jejich naplňování. Komise se skládají především ze zástupců relevantních rezortů, ústředních orgánů státní správy i neziskového sektoru. Organizačně a technicky zajišťuje činnost komisí Odbor koncepce legislativy a státu Úřadu vlády České republiky.

Vzhledem k tomu, že jednotlivá protikorupční opatření budou prováděna příslušnými rezorty, ponechává vláda určení konkrétního harmonogramu jejich plnění na samotných rezortech. Tyto termíny budou následně závazně ukotveny v Plánu legislativních prací vlády či v Plánu nelegislativních úkolů vlády na rok 2015. Z toho vyplývá, že Akční plán předchází stanovení termínů pro plnění jednotlivých opatření, a vytváří tak obsahová východiska pro plán legislativních

prací a nelegislativních úkolů vlády. Jediným závazným termínem stanoveným v tomto plánu je tedy závěr roku 2015.

Tento Akční plán klade důraz především na popis cílového stavu, kterého má být na základě plnění stanovených úkolů během roku 2015 dosaženo, a také na odůvodnění protikorupčního efektu zvolených kroků v kontextu celkové protikorupční politiky vlády. Vedle definování věcných a obsahových mantinelů konkrétních protikorupčních opatření je též stanovena jasná odpovědnost – gesce či spolugesce – jednotlivých rezortů za plnění úkolů.

Výkonná a nezávislá
exekutiva

V prioritní oblasti **Výkonná a nezávislá exekutiva** bude kladen hlavní důraz na to, aby byla při implementaci zákona o státní službě důsledně aplikována opatření zajišťující nezávislou, výkonnou, profesionální, integrovanou a korupci odolnou státní správu. Prostřednictvím nového zákona o státním zastupitelství, ke kterému se vláda zavázala ve svém programovém prohlášení, bude zajištěna jeho nezávislost na politických vlivech. Důraz bude také kladen na zvýšení transparentnosti a efektivity rozhodovacích a legislativních procesů s cílem omezit prostor pro korupci a skryté lobbování. Vhodným nástrojem bude rozšiřování a důsledná aplikace hodnocení dopadů regulace a korupčních rizik u právních předpisů a revize dosavadní metodiky zhodnocení korupčních rizik. V jednotlivých rezortech bude důraz kladen na prevenci založenou na vyhodnocení rezortních interních protikorupčních programů¹ a na aktualizaci Rámcového rezortního interního protikorupčního programu.

Transparentnost a otevřený
přístup k informacím

Cílem opatření v okruhu **Transparentnost a otevřený přístup k informacím** je zejména průhledný legislativní a rozhodovací proces a jeho zkvalitňování společně s dálkovým přístupem k informacím o právních předpisech a legislativním procesu včetně širšího zpřístupnění Elektronické knihovny legislativního procesu veřejnosti. Vláda bude nadále podporovat otevřený přístup občanů k informacím způsobem naplňujícím evropské standardy. Jednotlivá opatření povedou k zefektivnění svobodného přístupu k informacím a k uživatelsky přívětivému zpřístupnění dat a informací, například způsobem umožňujícím dálkový přístup a používáním otevřených zdrojů. Bude prosazována transparentnost aktérů působících ve veřejné sféře – u veřejných funkcionářů s důrazem na účinnější prevenci střetu zájmů a u politických stran a hnutí s akcentem na nastavení jasných pravidel financování. Dále bude právně ukotven institut prokazování původu majetku. Jedná se o stěžejní opatření, jež má aktéry korupce i jiné trestné činnosti nejen účinně postihnout, ale i odradit. Vláda vytvoří závazné standardy pro nominace zástupců státu do obchodních společností (korporací) a státních podniků včetně stanovení zásad pro odměňování managementu.

¹ Usnesení vlády ze dne 2. října 2013 č. 752, ve znění usnesení vlády ze dne 13. listopadu 2013 č. 851.

Hospodárné nakládání
s majetkem státu

V rámci priority **Hospodárné nakládání s majetkem státu** bude pozornost vlády zaměřena především na problematiku zadávání veřejných zakázek. Cílem je předložit právní normu definující základní standard transparentnosti a efektivnosti zadávacího procesu. Rovněž je nezbytné pokračovat ve sjednocování metodiky zadávání veřejných zakázek. Dále se zaměří na omezení možného korupčního potenciálu při zadávání zakázek financovaných z evropských fondů. Z hlediska snížení korupčních rizik je třeba zajistit transparentnost vlastnictví společností, které se o veřejné prostředky ucházejí. Neméně významnou součástí hospodárného přístupu je vytvoření metodiky veřejného nakupování a strategie vlastnické politiky státu a elektronického registru smluv, včetně zajištění odpovídajících kontrolních mechanismů. Adekvátně tomu by pak mělo dojít k rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a posílení řídicích a kontrolních mechanismů ve veřejné správě.

Rozvoj občanské
společnosti

Rozvoj občanské společnosti bude v nadcházejícím období spočívat v posilování protikorupčního klimatu ve společnosti a budování stabilního partnerského dialogu s neziskovým sektorem, mimo jiné zapojením jeho zástupců do činnosti Rady a pracovních komisí. Záměrem je také zpracovat analýzu problematiky oznamování korupce a možnosti zřízení centra pro whistleblowery, která předestře nejvhodnější alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Pozornost bude zaměřena rovněž na problematiku manipulace s výsledky zápasů a s tím související korupcí ve sportovním prostředí. Zásadní problémy této dosud nedostatečně řešené oblasti budou identifikovány prostřednictvím sektorové analýzy.

Vyhodnocení naplňování cílů stanovených v Akčním plánu bude provedeno do konce března 2016. Monitoring průběžného plnění úkolů a výměna informací budou probíhat především v rámci Rady, pracovních komisí a rovněž Mezirezortní koordinační skupiny pro boj s korupcí. Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu bude plnit zejména koordinační roli, vést konzultace s rezorty, neziskovým sektorem i dalšími relevantními aktéry a poskytovat metodickou pomoc. Jednotlivá navržená protikorupční opatření budou hodnocena Radou podle metodiky, kterou v prvním pololetí roku 2015 připraví Koncepční komise. Tuto metodiku schválí Rada nejpozději do 30. června 2015.

1. Výkonná a nezávislá exekutiva

Po dlouhých letech odkladů a diskuzí nabude 1. ledna 2015 účinnosti **zákon o státní službě**. Bude tak splněna jedna z podmínek vstupu ČR do Evropské unie a současně i část ex-ante kondicionality č. 11 Účinná veřejná správa, jako nutného předpokladu pro čerpání finančních prostředků z evropských fondů v programovém období 2014–2020. ČR je poslední zemí Evropské unie, která dosud účinným zákonem o státní službě nedisponovala. Mimo jiné by mělo být jeho prostřednictvím dosaženo profesionality, transparentnosti a depolitizace státní správy. Cílem je omezení klientelismu a korupce ve správních úřadech a zvýšená výkonnost a nezávislost státní správy.

Efektivní zavádění zákona o státní službě do praxe se neobejde bez mnoha doprovodných opatření, která musí být realizována v průběhu roku 2015. Ministerstvo vnitra v rámci své gesce nad státní službou připraví vyhlášku, kterou se stanoví obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky, a pravidla pro vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. Dále budou zpracována jednotná pravidla pro přípravu služebních předpisů upravujících pravidla etiky státního zaměstnance. Ministerstvo vnitra se bude rovněž zabývat problematikou přechodu státních úředníků do soukromého sektoru. Z hlediska boje s korupcí je uvedený výčet opatření minimem, které musí být pro úspěšnou implementaci zákona o státní službě zavedeno do praxe. Pokračování nestability a omezené výkonnosti státní správy by vedlo k dalším, těžko vyčíslitelným finančním a personálním ztrátám.

Ve struktuře exekutivy hrají při potírání projevů korupce zásadní roli orgány činné v trestním řízení, plnící represivní funkci. Proto je za prioritu považováno předložení návrhu nové právní úpravy týkající se činnosti **státního zastupitelství**, a to Ministerstvem spravedlnosti. Tento návrh musí obsahovat zejména:

- zajištění nezávislosti státních zástupců,
- zajištění odpovědnosti státních zástupců při vyšetřování trestných činů,
- stanovení pevného funkčního období pro vedoucí státní zástupce a omezení možnosti jejich odvolání na přesně stanovené důvody a na rozhodnutí nezávislého kárného senátu,
- vytvoření systémových a organizačních předpokladů pro specializaci státních zástupců v boji se závažnou hospodářskou a finanční kriminalitou, zejména korupcí.

Státní zastupitelství je klíčovým úřadem hájícím veřejný zájem, čelí však nestandardním vnějším i vnitřním tlakům, kterým je třeba zamezit. Reglementace zásadních okruhů činnosti státních zastupitelství je předmětem zájmu Evropské komise a Skupiny států proti korupci při Radě Evropy (dále jen „GRECO“), které ve svých dokumentech vyjádřily požadavky na nezávislost státních zástupců, respektive fungování soustavy státních zastupitelství.

Významnou roli hrají rovněž preventivní opatření. Jedním z tzv. měkkých nástrojů preventivního charakteru, omezujících korupční rizika a zkvalitňujících procesy řízení ve státní správě, jsou **rezortní interní protikorupční programy** (dále jen „RIPP“), které vycházejí z vládou schválené osnovy. Cílem bude monitorovat úroveň jednotlivých RIPP s tím, že v případě potřeby bude rezort upozorněn na eventuelní nedostatky. S ohledem na nashromážděné podněty může být následně navržena aktualizace Rámcového RIPP. Plošnou povinností všech rezortů zůstává zveřejňování souhrnného seznamu poradců a poradních orgánů na svých webových stránkách v termínech a způsobem stanovených ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

Účinným nástrojem identifikace a prevence korupčních rizik je i **hodnocení korupčních rizik** (dále jen „CIA“) u schvalovaných právních předpisů a důsledné **hodnocení dopadů regulace** (dále jen „RIA“) už v počátku legislativního procesu. Přestože hodnocení přispívají k důkladnému zvážení optimální právní úpravy, nebývá jim často věnována odpovídající pozornost. V následujícím období proto dojde jak k důslednější kontrole kvality zpracování CIA, tak k posílení kontroly povinnosti rezortů zpracovat ex-post hodnocení regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace.

Výkonná a nezávislá státní správa je jedním ze základních atributů demokratického právního státu. Česká republika v této oblasti v mezinárodním srovnání zaostává, a proto je třeba nastolit jasná pravidla fungování státní správy v co největším možném rozsahu a co nejkratší době. Protože projevy korupce zejména ve státní správě jsou veřejností vnímány nejcitlivěji, lze předpokládat, že jejich omezením dojde ke změně vnímání míry korupce ve společnosti.

Legislativní a nelegislativní protikorupční opatření	Gesce
Implementace zákona o státní službě	Ministerstvo vnitra
Vyhláška, kterou se stanoví obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky	Ministerstvo vnitra
Pravidla pro vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech	Ministerstvo vnitra
Zpracování jednotných pravidel pro přípravu služebních předpisů upravujících pravidla etiky státního zaměstnance	Ministerstvo vnitra
Nová právní úprava týkající se státního zastupitelství	Ministerstvo spravedlnosti
Monitoring úrovně RIPP jednotlivých rezortů a možný návrh aktualizace Rámcového RIPP	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Kontrola důslednější aplikace RIA a CIA v rámci legislativního procesu	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Zveřejňování souhrnného seznamu poradců a poradních orgánů na webových stránkách	jednotlivé rezorty a jejich podřízené složky

2. Transparentnost a otevřený přístup k informacím

Transparentnost a otevřenost se staly součástí základních pilířů moderní veřejné správy fungujících demokratických států. Srozumitelnost a jednoduchost legislativních a rozhodovacích procesů přispívá k čitelnosti postupů veřejných orgánů a institucí při prosazování veřejného zájmu. Zároveň jsou jimi kladeny vyšší nároky na správnost a efektivnost těchto postupů, což může značně přispívat ke zvyšování důvěry občanů v činnost veřejných institucí. V rámci boje s korupcí má posilování a rozšiřování principu transparentnosti a otevřenosti ve veřejné správě nezastupitelný preventivní význam – mimo jiné omezuje prostor pro skryté lobbování za prosazení dílčích zájmů. Zásadní je především rovný přístup občanů k informacím a jejich dostupnost, především v elektronické podobě. Jasně stanovené standardy transparentnosti ve veřejném sektoru s ohledem na majetkové poměry veřejných funkcionářů a financování politických stran a hnutí pak mají klíčový význam pro posilování odolnosti veřejné správy vůči korupci.

Zefektivňování systému svobodného přístupu k informacím je vázáno mimo jiné na evropské standardy otevřených dat. Jako klíčový a strategický směr rozvoje transparentnosti veřejné správy je vnímán princip RE-USE, tedy opakovaného použití informací a otevřených dat, včetně principů jejich zveřejnění a dostupnosti. To zajistí novela stávajícího zákona o svobodném přístupu k informacím, jejímž prostřednictvím bude do českého právního řádu plně transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Novela zákona by tak měla obsahovat zejména upřesnění opakovaného použití informací a povinnost poskytovatele vycházet technologicky a organizačně vstříc zpracovatelům informací. Opatření povedou k efektivnějšímu zveřejňování informací veřejného sektoru a jejich opakovanému využití díky povinnosti zveřejňovat informace v otevřených nebo strojově čitelných formátech spolu s jejich metadaty (pokud to je možné a vhodné), včetně kvalitativního posunu v možnostech využití získaných informací i rychlejšího a lepšího přístupu k nim. Ministerstvo vnitra také zpracovává metodický materiál ke změnám souvisejícím s novelizací.

Dalším krokem je **zpřístupnění dat a informací veřejné správy** občanům na internetu v souladu s mezinárodními požadavky na otevřená data. Je třeba zavést opatření, která naplní požadavky na otevřený a strojově čitelný formát, úplnost dat či jasnou specifikaci podmínek jejich užití. Komplikací a překážkou v přístupu veřejnosti k datům představuje roztržičnost současné publikační politiky české veřejné správy. Ministerstvo vnitra hodlá realizovat projekt, v jehož rámci bude vytvořena metodika publikace otevřených dat veřejné správy, zprovozněn katalog otevřených dat v rámci Portálu veřejné správy a poskytována metodická podpora pro dotčené instituce. Katalog v podobě rozcestníku poskytujícího vyhledávací služby usnadní v uživatelsky přátelském rozhraní přehled veřejnosti o otevřených datech publikovaných veřejnou správou ČR. Pro subjekty publikující formou otevřených dat bude zpracována návodná metodika. Součástí tohoto úkolu bude rovněž stanovení vybraných definovaných databází, které mají být ve formě otevřených dat poskytovány, a stanovení kompetence dohledového úřadu k formulaci datových struktur, katalogu dat a organizaci zveřejňování formou otevřených dat a souvisejícího procesu. Dále bude třeba vytvořit právní prostředí pro otevřené licencování používání otevřených dat prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Realizovat školicí kurz zaměřený na publikaci a práci s otevřenými daty je připraven Institut pro veřejnou správu Praha.

Neméně důležitým příspěvkem k posílení transparentnosti i kvality legislativního procesu bude širší **zpřístupnění Elektronické knihovny legislativního procesu (eKLEP)** veřejnosti. V současnosti knihovna slouží nejen k výměně legislativních i některých nelegislativních dokumentů v rámci jejich

tvorby a schvalovacího procesu na jednáních vlády, ale také monitoruje celý životní cyklus jednotlivých návrhů a slouží i pro mezirezortní připomínková řízení, pro vypořádání připomínek a obsahuje i některé další dokumenty (např. přehledy dopadů RIA).

V roce 2015 bude pokračovat **realizace projektu elektronické Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv** a elektronické tvorby právních předpisů, jež bude mít za cíl dostupnost a srozumitelnost právních předpisů a vyšší kvalitu a efektivitu jejich tvorby. Dále dojde k posílení transparentnosti rozhodovacích a legislativních procesů. Součástí projektu je i přijetí související právní úpravy, která zavede nezbytné legislativní změny, zejména v oblasti tvorby práva.² Povinné posouzení korupčních rizik v důvodové zprávě návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv bude nově taktéž vyžadovat nová právní úprava připravovaná v souvislosti s realizací projektu eSbírka a eLegislativa.

Vzhledem k nedostatečné vymahatelnosti stávající právní úpravy zákazu střetu zájmů v praxi a naprosté převaze formalismu při zveřejňování majetkových přiznání bude ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu zpracován a předložen návrh novely zákona o **střetu zájmů**, který nastaví vyšší standardy transparentnosti příjmů a majetkových poměrů veřejných funkcionářů, včetně revize okruhu těchto subjektů, a zaměří se na důsledné vyloučení možného střetu zájmů v důležitých funkcích. Výsledkem bude mnohem účinnější úprava střetu zájmů reflektující mezinárodní standardy a kladoucí důraz na:

- zavedení povinnosti podávat přiznání již ke dni vzniku funkce,
- zefektivnění kontrolního mechanismu,
- zpřísnění sankcí,
- elektronizace majetkových přiznání,
- rozšíření okruhu bývalých funkcionářů, omezených při přechodu z veřejné do soukromé sféry (revolving door) a úprava podmínek tohoto omezení.

Kromě toho bude zavedeno také elektronické vyplňování a zveřejňování majetkových přiznání veřejných funkcionářů tak, aby k nim měla snadný přístup rovněž veřejnost. K dosažení výrazného kvalitativního posunu v otázce legislativního uchopení střetu zájmů přispěje zřízení Komise ke střetu zájmů.

S právní úpravou majetkových přiznání politiků a vysokých představitelů státní správy úzce souvisí plánované právní ukotvení institutu **prokazování původu majetku**. Záměrem opatření je mimo jiné zavedení povinnosti prokázat původ nabytého majetku (tzv. přenesení důkazního břemene) ve všech případech při podezření na závažnou hospodářskou a finanční kriminalitu či organizovaný zločin (zejména daňové, korupční, drogové a jiné zločiny). V odůvodněných a zákonem přesně stanovených případech bude správci daní umožněno požadovat, aby fyzická osoba prokázala, že její majetek odpovídá příjmům vykázaným v minulosti touto fyzickou osobou ke zdanění. V případě, že by tato fyzická osoba nebyla původ svého majetku (včetně tzv. UFO zisků) schopna prokázat, bude jí tento majetek zdaněn. U právnických osob bude vedle daňových povinností kontrola probíhat důsledněji, i pokud jde o jejich účetnictví a způsob jeho vedení.

Nezbytnou součástí právní úpravy bude stanovení konkrétních limitů, na něž se bude vztahovat povinnost prokazování původu majetku včetně identifikace toho, co bude limity pokryto – movitý a nemovitý majetek, další aktiva, finanční instrumenty apod. – a v neposlední řadě dojde k adekvátnímu rozšíření kompetencí odpovědných úřadů, tedy daňové správy a potažmo i finančních úřadů. Cílem je postihnout osoby, které se obohacují výnosy z nelegální činnosti

² Změny realizované v rámci projektu eSbírka a eLegislativa budou v plné míře působit od 1. 1. 2019.

včetně korupce na úkor státu. Přípravu návrhu zákona o prokazování původu majetku a možnosti jeho odčerpávání má v gesci Ministerstvo financí.

Neprůhledné **financování politických stran a volebních kampaní** vytváří velký potenciál pro korupci a napojení politických stran na skryté zájmové struktury. Současný stav neumožňuje účinnou veřejnou kontrolu hospodaření politických stran ani postihy v případě neplnění zákonných povinností. Navzdory existenci základních mechanismů, jako je například předkládání výročních zpráv Poslanecké sněmovně, se současná praxe jeví jako neuspokojivá. Údaje o hospodaření jsou ve výročních zprávách prezentovány zpravidla pouze obecně a chybí nezávislý dohledový úřad, který by jejich správnost a úplnost kontroloval a vynucoval. Novela stanoví limit pro dary od fyzických a právnických osob. Zprůhlednění a zpřísnění kontroly financování politických stran a hnutí i jejich volebních kampaní, náležící do gesce Ministerstva vnitra, povede jak k zúžení prostoru pro korupci, tak k posílení veřejné kontroly a důvěry občanů v tyto důležité pilíře parlamentní demokracie.

Z hlediska posílení nezávislosti kontroly bude mít své opodstatnění úprava rotace auditorů, respektive určení maximální možné doby, kdy by audit strany vykonával tentýž auditor (například maximálně 5 let po sobě). Výroční a finanční zprávy budou zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup. Z hlediska zajištění naplňování těchto ustanovení v praxi bude nutné nastavit adekvátní dohledový a sankční mechanismus, například ve formě nezávislého úřadu. Dále bude zavedena povinnost zřídit transparentní účty umožňující veřejnou kontrolu stranických příjmů a financování volebních kampaní, přičemž finanční transakce nad stanovenou výši budou probíhat pouze v bezhotovostním platebním styku.

Vláda vytvoří závazné standardy pro **nominace zástupců státu** do obchodních společností (korporací) a státních podniků včetně stanovení zásad pro odměňování jejich managementu. Ministerstvo financí předloží vládě návrh na uzákonění principů, na nichž je založen Vládní výbor pro personální nominace. Tato regulace zabrání klientelistickému a politicky motivovanému obsazování strategických pozic v orgánech obchodních společností a státních podniků. Lze předpokládat, že transparentní proces výběrových řízení na tyto posty bude mít pozitivní dopad na hospodaření těchto subjektů.

Legislativní a nelegislativní protikorupční opatření	Gesce
Novela zákona o svobodném přístupu k informacím	Ministerstvo vnitra
Metodický materiál ke změnám souvisejícím s novelizací zákona o svobodném přístupu k informacím	Ministerstvo vnitra
Školicí kurz zaměřený na publikaci a práci s otevřenými daty	Ministerstvo vnitra
Metodika publikace otevřených dat veřejné správy	Ministerstvo vnitra
Zprovoznění katalogu otevřených dat veřejné správy	Ministerstvo vnitra
Vytvoření právního prostředí pro otevřené licencování používání otevřených dat	Ministerstvo vnitra
Širší zpřístupnění Elektronické knihovny legislativního procesu veřejnosti	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Pokračování realizace projektu eSbírka a eLegislativa a návrh právní úpravy související s tímto projektem	Ministerstvo vnitra
Novela zákona o střetu zájmů	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Zákon o prokazování původu majetku	Ministerstvo financí
Novela zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích	Ministerstvo vnitra
Návrh právní regulace nominace zástupců státu do obchodních korporací a státních podniků	Ministerstvo financí

3. Hospodárné nakládání s majetkem státu

Nehospodárné nakládání s majetkem státu má nezanedbatelný dopad na českou ekonomiku a důvěru občanů v postupy státních institucí. Je proto třeba věnovat důkladnou pozornost zejména nastavení preventivních opatření, která budou omezovat korupční rizika v oblasti nakládání s veřejnými prostředky. Primární motivací všech následujících opatření je úspora neúčelně vynakládaných prostředků státu a jejich přesměrování do relevantních kapitol státního rozpočtu.

Významné omezení plýtvání státními prostředky může být zajištěno v rámci procesu **zadávání veřejných zakázek**. Nejpozději 17. dubna 2016 nabude účinnosti nová právní úprava týkající se zadávání veřejných zakázek, respektive bude nutné zajistit transpozici směrnic Evropského Parlamentu a Rady ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (2014/23/EU), o zadávání veřejných zakázek (2014/24/EU) a o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství energetiky, dopravy a poštovních služeb (2014/25/EU). Tyto směrnice Evropské unie stanovují stejné mantinely právní úpravy ve všech členských státech. Následně jednotlivé členské státy musí nalézt vlastní vhodný model právní úpravy odpovídající jejich národním podmínkám za dodržení základních stanovených cílů.

Korupčním rizikům při zadávání veřejných zakázek v ČR věnuje důkladnou pozornost Evropská komise ve Zprávě EU o boji proti korupci či Bezpečnostní informační služba ve svých pravidelných výročních zprávách. Palčivost problému opakovaně potvrzují i průzkumy veřejného mínění. Nová právní úprava proto musí v souladu s Programovým prohlášením vlády zamezit korupci. Vedle toho je však nutné zajistit, aby zadavatelům veřejných zakázek nezpůsobila jejich administrace nepřiměřené potíže (například podpora využívání eAukce a eTržišť) a neohrožovala funkčnost systému. Nalezení rovnováhy mezi těmito dvěma klíčovými požadavky musí být zajištěno předkladatelem návrhu nového zákona, který bude v průběhu roku 2015 zpracován Ministerstvem pro místní rozvoj ve spolupráci s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Zvýšená pozornost bude věnována zejména:

- stanovení finančních limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu, které by měly odpovídat potřebám a prostředí ČR, tj. zachovat finanční limity stávající nebo finanční limity snížit,
- přijetí vhodných opatření k účinné prevenci, odhalování a nápravě střetu zájmů, a to za účelem zamezení narušení hospodářské soutěže a zajištění rovného zacházení se všemi hospodářskými subjekty,
- stanovení jednoznačných podmínek použití jednotlivých druhů zadávacího řízení, u nichž dochází nebo může dojít k omezení počtu zájemců, s důrazem kladeným na předcházení škodlivým účinkům jejich neúměrného využívání na hospodářskou soutěž – v této souvislosti musí být důraz kladen na stanovení transparentních pravidel omezování počtu zájemců tak, aby byla minimalizována či zcela eliminována možnost korupčního jednání,
- v co největší míře zohlednění principu transparentnosti při zveřejňování jednotlivých úkonů, dat a informací s důrazem kladeným na maximální využití elektronických prostředků a nástrojů,
- zákonné úpravě kvalifikačních předpokladů a hodnotících kritérií, které by zamezilo diskriminaci a nerovnému přístupu a bylo natolik transparentní, aby byla maximální měrou

eliminována korupční rizika (zejména stanovení pravidel kvalifikačních, cenových a nákladových kritérií, pravidla jejich hodnocení a nastavení vah apod.),

- stanovení meze využívání dodatečných stavebních prací, služeb a dodávek,
- jednoznačnému vymezení podmínek pro aplikaci výjimek z působnosti nového zákona o veřejných zakázkách.

Aby bylo možné zamezovat narušování hospodářské soutěže a zajišťovat rovné zacházení se všemi hospodářskými subjekty, transponuje Česká republika ze zadávací směrnice EU do nově připravovaného zákona o veřejných zakázkách problematiku střetu zájmů, ke kterému může docházet v průběhu zadávacího řízení. Podle požadavků Evropská komise bude v této oblasti probíhat rovněž vzdělávací činnost Ministerstva pro místní rozvoj. Nový zákon o veřejných zakázkách bude představovat komplexní právní normu, která významným způsobem omezí možnosti korupce při zadávání veřejných zakázek.

Efektivita a transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek velmi úzce souvisí s jeho **elektronizací**. Předkladatel zákona o veřejných zakázkách zpracuje návrh *Strategie elektronizace veřejných zakázek na období 2016–2020*, která bude obsahovat zejména analýzu výchozí situace, definici cílů, prioritních oblastí a popis organizačního a finančního zajištění navržených opatření.

Ve vzrůstající míře jsou zadávány **veřejné zakázky spolufinancované ze zdrojů Evropské unie**. V této oblasti musí být zejména akcentována nutnost odstraňování legislativních bariér, zavedení mechanismu ověřování ex-ante s cílem předcházet střetům zájmů a korupčním praktikám a posílení nezávislosti všech subjektů odpovědných za kontrolu čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Za tímto účelem bude připravena *Strategie pro boj s podvody a korupcí při čerpání fondů v rámci Společného strategického rámce v období 2014–2020*.

Díky jednotnému gestorství Ministerstva pro místní rozvoj u všech výše uvedených opatření lze očekávat komplementární přístup k řešení problematiky zadávání veřejných zakázek, což se z hlediska potírání korupčních rizik jeví jako vhodné. Vedle toho se budou další zainteresovaní aktéři z řad rezortů, neziskového sektoru a odborné veřejnosti problematikou zabývat v Radě a Komisi k hospodárnému nakládání s majetkem státu. Z důvodu zvýšení transparentnosti a lepší administrace procesu zadávání veřejných zakázek je však nezbytné, aby Ministerstvo pro místní rozvoj a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže pokračovaly ve **sjednocování metodiky zadávání veřejných zakázek** a zajištění jednotné interpretace zákona o veřejných zakázkách. Ministerstvo bude rovněž pokračovat ve vzdělávacích seminářích pro zadavatele a dodavatele veřejných zakázek.

V průběhu roku 2015 připraví vládou určený rezort nebo rezorty návrh legislativního řešení problematiky **rozkrývání nejasné vlastnické struktury obchodních korporací** a zákazu státu obchodovat s těmito subjekty. Izolované řešení problematiky v zákoně o veřejných zakázkách není s ohledem na komplexnost problematiky považováno za vhodné. Věcné zadání, které schválí vláda, formuluje v 1. pololetí roku 2015 Rada. Vzhledem k provázanosti rozkrývání vlastnické struktury obchodních korporací s praním špinavých peněz lze využít zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

V této souvislosti je nezbytné vyhodnotit i úzce související otázku anonymity svěrenských fondů, možnost tzv. blankoindosace (anonymizace) smlouvy dle občanského zákoníku a nedůsledné dodržování povinnosti zveřejňování účetní závěrky povinnými subjekty v případech, kdy jsou smluvní stranou veřejnoprávní korporace.

Obranou proti předraženým zakázkám, zbytečným nákupům nebo nevýhodným prodejmům majetku je zveřejnění všech smluv státu a veřejných institucí prostřednictvím **Registru smluv**, který bude

obsahovat texty smluv a tzv. metadata ve strojově čitelném formátu (s výjimkou chráněných informací jako jsou obchodní tajemství nebo osobní údaje). Účinnost smluv uzavřených státem, územními samosprávnými celky a dalšími veřejnými institucemi bude se stanovenými výjimkami vázána na publikaci na internetu. Vláda podporuje sněmovní tisk č. 42 (7. volební období), a to prostřednictvím Ministerstva vnitra, které poskytuje tomuto návrhu legislativně-technickou podporu.

Nezbytným prvkem hospodárného nakládání s majetkem státu je sjednocení postupů pro veřejné nakupování. Vláda se zavázala podporovat centrální nákupy a elektronické aukce ve veřejném sektoru. V první fázi musí být Ministerstvem financí ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj zpracován koncepční dokument definující rámce budoucí **politiky veřejných nákupů**. Musí obsahovat zejména organizaci a koordinaci veřejných nákupů a zadávání veřejných zakázek, metodické vedení zadavatelů a zajištění účinné zpětné vazby pro další inovace a úpravy tohoto systému.

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) vydala doporučení týkající se koncepčního řešení **vlastnické politiky státu**. Ministerstvo financí připraví návrh dlouhodobé strategie výkonu vlastnických práv státu a základní cíle a roli státu ve správě a řízení státem vlastněných společností a společností s majetkovou účastí státu. Musí se jednat o širší strategii, která bude rovněž obsahovat soupis majetku státu a stanoví, jak s ním hospodárně nakládat. V případě jeho prodeje pak bude v příslušných zákonech zakotvena povinnost ho zpeněžit transparentním a nezpochybnitelným způsobem, jehož proces je pevně stanoven právním předpisem.

Výše uvedená protikorupční opatření nebudou účinná, jestliže jejich dodržování nebude podléhat důkladné a široké kontrole. Stěžejní postavení a dostatečně nezávislý charakter má v oblasti kontroly hospodárného nakládání s veřejnými prostředky **Nejvyšší kontrolní úřad**, jehož kompetence a působnost se koaliční vláda rozhodla adekvátněji rozšířit prostřednictvím změny Ústavy ČR a novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Cílem této právní úpravy je kontrola veškerých výdajů veřejných rozpočtů. Spektrum kontrolovaných subjektů proto musí být rozšířeno i na územní samosprávné celky, právnické osoby veřejnoprávní povahy (např. zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, Českou televizi, Český rozhlas), a obchodní korporace s majetkovou účastí státu.

Ke snížení korupčních rizik ve veřejné správě by měl vést návrh nového **zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě** v gesci Ministerstva financí. Protikorupční přínosy nové právní úpravy lze očekávat v odstranění duplicitních ex-post kontrol, posílení manažerské zodpovědnosti, zkvalitnění kontroly finančního řízení, zkvalitnění interního auditu, zajištění plné nezávislosti interního auditu a v neposlední řadě nastavení pravidel pro prevenci střetu zájmů v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

V předcházejícím období se osvědčila praxe **zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu**. Opatření přináší větší transparentnost těchto transakcí a zvýšení veřejné kontroly nad nakládáním s majetkem státu. I s ohledem na již zavedenou dobrou praxi v jednotlivých rezortech se stanovuje v realizaci tohoto opatření pokračovat.

Výčet opatření, která budou v roce 2015 v rámci oblasti *Hospodárné nakládání s majetkem státu* realizována, je široký, nicméně nezbytný. Stát musí jednat s péčí řádného hospodáře tak, aby mohly být finanční prostředky vynakládány efektivně a skutečně adresovány podle vládních investičních priorit či nastolené sociální politiky. To by v konečném důsledku mělo přispět k posílení důvěry občanů i k větší efektivitě při výběru daní.

Legislativní a nelegislativní protikorupční opatření	Gesce/spolugesce
Nový zákon o veřejných zakázkách	Ministerstvo pro místní rozvoj/Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Strategie elektronizace veřejných zakázek na období 2016-2020	Ministerstvo pro místní rozvoj
Strategie pro boj s podvody a korupcí při čerpání fondů v rámci Společného strategického rámce v období 2014-2020	Ministerstvo pro místní rozvoj
Pokračování ve sjednocování metodiky zadávání veřejných zakázek a zajištění jednotné interpretace zákona o veřejných zakázkách	Ministerstvo pro místní rozvoj
Věcné zadání řešení problematiky zákazu obchodování státu s obchodními korporacemi s nejasnou vlastnickou strukturou	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Metodika veřejného nakupování	Ministerstvo financí/Ministerstvo pro místní rozvoj
Strategie vlastnické politiky státu	Ministerstvo financí
Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Nový zákon o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě	Ministerstvo financí
Zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu	jednotlivé rezorty a jejich podřízené složky

4. Rozvoj občanské společnosti

Neziskový sektor představuje důležitý korektiv vládních rozhodnutí. Víceúrovňový dialog umožňuje dosažení konsenzuálních modelů řešení, zajišťujících dlouhodobější změnu trendu ve vnímání korupce. Efektivní vládní boj s korupcí proto musí být založen také **na partnerství se zástupci neziskového sektoru a jeho podpoře v rámci dotační politiky státu.**³

Vláda se v programovém prohlášení zavázala mimo jiné k přijetí **legislativního řešení oznamování korupce a ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowing)**, neboť je projevem aktivní občanské angažovanosti a loajality k ČR. Samotnému legislativnímu řešení musí proto v roce 2015 předcházet důsledná analýza problému podložená sběrem relevantních dat z terénu, konzultacemi a odbornými diskuzemi, které povedou k nalezení optimálního modelu oznamování korupce a ochrany oznamovatelů v českém právním řádu.

V průběhu roku 2015 bude proveden dotazníkový průzkum mezi zaměstnanci ve státní správě zaměřený na zjištění jejich postojů k problematice oznamování korupce a oznamovatelům korupce. Pro zaměstnance ve státní správě bude zpracován eLearningový kurz na téma oznamování korupce. V rámci Programu CZ10 „Budování kapacit a spolupráce institucí s norskými veřejnými institucemi, místními a regionálními úřady“ (dále jen „Program“) realizovaného Finančním analytickým útvarům Ministerstva financí ve spolupráci s Úřadem vlády ČR bude vytvořena analýza možnosti zřízení centra pro oznamovatele korupce a vydán sborník shrnující informace a zkušenosti získané v průběhu realizace Programu. V rámci implementace zákona o státní službě bude následně stanoven mechanismus pro oznamování korupce ve správních či služebních úřadech.

Vyústěním výše uvedených kroků bude předložení takového návrhu legislativního řešení oznamování korupce a ochrany oznamovatelů, který bude představovat účinnou pomoc při odhalování korupce ve státní správě. V neposlední řadě zde musí být reflektována stanoviska a analýzy neziskového sektoru, odborné veřejnosti a sociálních partnerů. Všechny relevantní subjekty jsou proto zastoupeny v Komisi k whistleblowingu.

Oblastí negativně ovlivňující občanskou společnost je rovněž **manipulace s výsledky zápasů a s tím provázanou korupcí ve sportovním prostředí**. Tento sílící negativní fenomén se silným mezinárodním přesahem je zaznamenáván na území ČR stále výrazněji. Takové protiprávní jednání generuje velmi vysoké zisky, přičemž míra odhalení a potrestání je v současnosti velmi nízká, a to i v mezinárodním měřítku. Proto je manipulace s výsledky stále ve větší míře využívána organizovaným zločinem, přičemž zisky z této trestné činnosti slouží k financování dalších kriminálních aktivit, jako je praní špinavých peněz, obchod s lidmi, obchod se zbraněmi, drogami atd. Zvýšenou pozornost tomuto fenoménu věnují též instituce EU a Rady Evropy – důkazem je například návrh usnesení Evropského parlamentu, předložený na základě prohlášení Komise, ze dne 11. března 2013 o manipulaci s výsledky zápasů a korupci ve sportu (2013/2567RSP) nebo Úmluva Rady Evropy o boji proti manipulaci sportovních soutěží. Ministerstvo vnitra připraví sektorovou analýzu zaměřenou na problematiku manipulace s výsledky sportovních utkání a s tím související korupcí ve sportovním prostředí.

³ V České republice existuje například whistleblowerské centrum provozované Transparency International – Česká republika, o.p.s., jež je financováno z finančních prostředků Ministerstva vnitra v rámci dotačního programu „Prevence korupčního jednání“, <http://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-aktivity.aspx>.

Nelegislativní protikorupční opatření	Gesce/spolugesce
Dotazníkový průzkum mezi zaměstnanci státní správy k problematice oznamování korupce	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Příprava eLearningového kurzu o problematice oznamování korupce	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Analýza možnosti zřízení centra pro oznamovatele korupce	Ministerstvo financí/ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Sborník shrnující informace a zkušenosti získané v průběhu realizace Programu CZ10	Ministerstvo financí/ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Stanovení mechanismu pro oznamování korupce na správních/slужеbních úřadech	Ministerstvo vnitra/ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Sektorová analýza zaměřená na problematiku manipulace s výsledky zápasů a s tím související korupcí ve sportovním prostředí	Ministerstvo vnitra