

# KORUPCE A PROTIKORUPČNÍ POLITIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ



TRANSPARENCY INTERNATIONAL  
ČESKÁ REPUBLIKA  
**PRAHA / 2008**



## OBSAH

1	Úvod	15
2	Pojem korupce, její typy a negativní dopady korupce na společnost	17
2.1	Korupce jako globální téma v posledním desetiletí	17
2.2	Definice korupce	18
2.3	Typy korupce	20
2.3.1	Malá administrativní korupce	21
2.3.2	Zneužívání veřejných zdrojů	21
2.4	Negativní dopady korupce	24
2.5	Jevy na hraně: střet zájmů, lobbying	26
2.5.1	Střet zájmů	26
2.5.2	Lobbying	27
2.6	Definice úplatkářství a jiných korupčních trestných činů podle českého trestního zákona	28
2.6.1	Pojem veřejného činitele	28
2.6.2	Pojem úplatku	33
2.6.3	Pojem obstarávání veřejného zájmu	34
2.6.4	Skutkové podstaty úplatkářství v trestním zákoně	35
2.6.3	Další korupční trestné činy	38
3	Protikorupční politika ve veřejné správě	43
3.1	Obecné předpoklady úspěšné protikorupční politiky	43
3.2	Pilíře protikorupční strategie	44

3.3	Pilíř I.: Identifikace projevů a analýza příčin korupčního jednání	45	3.4.2.2.1	Princip publicity veřejné správy	61
3.3.1	Podmínky napomáhající výskytu korupce ve veřejné správě	45	3.4.2.2.2	Základní prvky svobodného přístupu k informacím	62
3.3.2	Identifikace konkrétních projevů a příčin korupčního jednání	47	3.4.2.2.3	Hlavní důvody pro odepření informací	64
3.3.2.1	Měření korupce pomocí sociologických a ekonomických metod	47	3.4.2.2.4	Aktivní zveřejňování informací	72
3.3.2.1.1	Jedinečné versus kompozitní indexy	49	3.4.2.3	Role informačních technologií v boji proti korupci	73
3.3.2.1.2	Objektivní versus subjektivní indexy	51	3.4.2.4	Otázka právní deregulace	79
3.3.2.1.3	Expertí versus místní respondenti	51	3.3.3	Kontrola ve veřejné správě	80
3.3.2.1.4	Předmět měření	52	3.4.3.1	Klasifikace (druhy) kontroly ve veřejné správě	80
3.3.2.2	Identifikace projevů a příčin korupčního jednání ostatními metodami	53	3.4.3.2	Právní úprava kontroly hospodaření ve veřejné správě	82
3.3.3	Výskyt korupce ve veřejné správě a indikátory korupce	54	3.4.3.3	Finanční kontrola ve veřejné správě	84
3.3.3.1	Úvod	54	3.4.3.3.1	Právní úprava finanční kontroly	84
3.3.3.2	Výskyt korupce v rámci vrchnostenské činnosti veřejné správy a indikátory korupce	54	3.4.3.3.2	Definice některých pojmů	86
3.3.3.3	Výskyt korupce v rámci poskytování veřejných služeb a rozdělování veřejných statků veřejnou správou a indikátory korupce	56	3.4.3.3.3	Cíle finanční kontroly	87
3.3.3.4	Výskyt korupce při vystupování veřejné správy jako soukromého subjektu a indikátory korupce	58	3.4.3.3.4	Odpovědnost za zajištění finanční kontroly	88
3.4	Pilíř II: Protikorupční nástroje preventivního a represivního charakteru – obecná část	59	3.4.3.3.5	Nástroje finanční kontroly	89
3.4.1	Úvod: dělení protikorupčních nástrojů	59	3.4.3.3.6	Systémy finanční kontroly	91
3.4.2	Zvyšování transparentnosti veřejné správy	60	3.4.3.3.7	Veřejnosprávní kontrola	91
3.4.2.1	Úvod	60	3.4.3.3.8	Vnitřní kontrolní systém	97
3.4.2.2	Právo na přístup k informacím	61	3.4.4	Protikorupční nástroje osobního (služebního) charakteru	105
			3.4.4.1	Výběr kandidátů na služební místa v orgánech veřejné správy a jejich kariérní postup	105
			3.4.4.2	Systém a výše odměňování zaměstnanců ve veřejné správě	105
			3.4.4.3	Etické kodexy	107
			3.4.4.3.1	Vznik a šíření etických kodexů	107

3.4.4.3.2	Vymezení etického kodexu	110	3.5.1.3	Opravné prostředky (v linii správní, v linii soudní)	140
3.4.4.3.3	Funkce etického kodexu	110	3.5.1.4	Stanovení standardních postupů v rámci jednotlivých správních činností	143
3.4.4.3.4	Proč je užitečné mít etický kodex?	112	3.5.1.5	Odstranění průtahů v řízení	143
3.4.4.3.5	Kritika etických kodexů systému, čemu dá přednost	112	3.5.2	Přidělování dotací	144
3.4.4.3.6	Zásady, na nichž by měl být ideální etický kodex postaven	113	3.5.2.1	Úvod	144
3.4.4.3.7	Předmět úpravy etického kodexu	115	3.5.2.2	Negativní jevy existující ve fázi žádosti o přidělení dotace	145
3.4.4.3.8	Proces tvorby etického kodexu	116	3.5.2.3	Negativní jevy v procesu rozhodování o přidělení dotací	146
3.4.4.4	Systém vzdělávání, který obsahuje i prvky etické výchovy	123	3.5.2.4	Zvláštní protikorupční nástroje v oblasti přidělování dotací	147
3.4.4.5	Omezení přijímání darů, úprava střetu zájmů, neslučitelnost funkcí a další služební a post-slужební omezení	124	3.5.3	Přidělování prostředků z EU fondů	148
3.4.4.5.1	Omezení přijímání darů	124	3.5.3.1	Úvod	148
3.4.4.5.2	Úprava střetu zájmů a s tím související neslučitelnost funkcí a další služební a post-slужební omezení	124	3.5.3.2	Politika hospodářské a sociální soudržnosti	148
3.4.5	Nástroje trestního práva	128	3.5.3.3	Rozdělování prostředků EU v České republice	149
3.4.6	Úprava stížností	132	3.5.3.4	Národní strategie proti podvodným jednáním	151
3.4.7	Protikorupční linky	133	3.5.3.4.1	Evropský úřad pro potírání podvodných jednání	152
3.4.8	Testy integrity	133	3.5.3.4.2	Služba pro koordinaci protikorupčních operačních aktivit (AFCOS)	152
3.4.9	Náhrada škody způsobená nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem	135	3.5.3.4.3	Hlášení zjištěných nesrovnalostí (irregularities)	156
3.5	Protikorupční nástroje ve vybraných činnostech veřejné správy	138	3.5.3.5	Protikorupční opatření při rozdělování prostředků z fondů EU na regionální úrovni	158
3.5.1	Protikorupční nástroje ve správním řízení	138	3.5.4	Vybrané otázky nakládání s majetkem územních samosprávných celků	160
3.5.1.1	Zúžení správního uvážení při rozhodování	138	3.5.4.1	Majetek krajských (obecních) společností	161
3.5.1.2	Odůvodňování rozhodnutí	139	3.5.4.2	Vybrané otázky nakládání s nemovitým majetkem	163
			3.5.4.3	Závěr: Souhrn doporučených protikorupčních nástrojů v oblasti nakládání s krajským (obecním) majetkem	166

3.5.5	Veřejné zakázky	166	3.6.3.5	Zajištění dopadu hodnocení	192
3.5.5.1	Příprava zadání veřejné zakázky	167	3.6.3.5.1	Rozšiřování výsledků hodnocení	192
3.5.5.1.1	Stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky	167	3.6.3.5.2	Využití výsledků hodnocení	192
3.5.5.1.2	Výběr zadávacího řízení	169			
3.5.5.1.3	Výběr ze způsobu stanovení kritérií pro zadání veřejné zakázky	173	4	Mezinárodní protikorupční nástroje	193
3.5.5.1.4	Stanovení kvalifikačních předpokladů pro účast dodavatele v procesu zadávání veřejné zakázky	174	4.1	Mezinárodní právní instrumenty	193
3.5.5.2	Výběr nabídky	175	4.1.1	Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci OSN	194
3.5.5.2.1	Složení hodnotící komise	175	4.1.2	Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci Rady Evropy	195
3.5.5.3	Posuzování a hodnocení nabídek	176	4.1.3	Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci OECD	200
3.5.5.4	Přidělení zakázky	178	4.1.4	Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci EU	202
3.5.5.5	Opravné prostředky	178	4.1.5	Ostatní mezinárodní právní instrumenty	203
3.6	Pilíř III.: Vyhodnocování účinnosti protikorupční strategie a zajištění její udržitelnosti	181	4.2	Mezinárodní organizace	203
3.6.1	Hodnocení účinnosti protikorupčních opatření	182	4.2.1	OSN	203
3.6.2	System hodnocení – základní popis	182	4.2.2	Rada Evropy	204
3.6.2.1	Procedurální kroky hodnocení	182	4.2.3	OECD	205
3.6.2.2	Stanovení kritérií hodnocení	183	4.2.4	Evropská unie	205
3.6.3	Postup hodnocení	184	4.2.5	Ostatní mezinárodní organizace	206
3.6.3.1	Definování účelu hodnocení	184			
3.6.3.1.1	Stanovení celkového cíle hodnocení	185			
3.6.3.1.2	Stanovení konkrétního cíle hodnocení	186			
3.6.3.2	Výběr předmětu hodnocení	186			
3.6.3.3	Výběr subjektu hodnocení	188			
3.6.3.3.1	Externí versus interní hodnocení	188			
3.6.3.3.2	Zapojení dalších osob do hodnocení	189			
3.6.3.4	Výběr metodologie hodnocení	190			
				Seznam použité literatury	208

## AUTOŘI

Štička Michal (Transparency International - Česká republika), Císař Ondřej (FSS MU), Falbr Robert (konzultant), Kramář Tomáš (Oživení – Bohemian Greenways), Krnáčová Adriana (Transparency International - Česká republika), Kříž Petr (PWC), Kužílek Oldřich (konzultant), Ondráčka David (Transparency International - Česká republika), Picková Zuzana (advokátní kancelář Glatzová & Co.), Pohl Josef (člen NKÚ), Svatošová Helena (Iuridicum remedium), Šmidmayer Jan (G-projekt), Vychodil Ondřej (CERGE-EI).

Tento text byl zpracován v roce 2005 jako skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International - Česká republika.

K únoru 2008 byla provedena redakční revize a aktualizace týkající se zejména kapitol 3.4.4.5.2, 3.4.6 a 3.5.5, které byly dotčeny v důsledku přijetí nové právní úpravy (zákon o střetu zájmů, zákon o veřejných zakázkách a správní řád).

## 1 ÚVOD

Tento materiál slouží jako výuková pomůcka pro vzdělávací program Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě a program Odhalování a prevence podvodů a korupce ve vybraných orgánech veřejné správy.

Cílem těchto vzdělávacích programů je poskytnout zaměstnancům státní správy i samosprávy pracujícím na středních a vyšších manažerských pozicích základní (přítom však aktuální) přehled problematiky korupce a boje proti ní ve veřejné správě.

Cílem školení naopak není podávat detailní informaci o aplikaci jednotlivých nástrojů boje proti korupci. Je jím spíše zasazení tohoto negativního jevu do celospolečenských souvislostí. Účastníci školení by si proto měli z kurzu odnést následující:

- pochopení korupce jako negativního společenského fenoménu;
- pochopení příčin, proč k tomuto negativnímu společenskému fenoménu dochází, a rozpoznání jeho vnějších projevů;
- uvědomění si nástrojů, kterými lze proti korupci bojovat jak preventivně, tak represivně.

Pro lepší orientaci čtenáře v textu je na tomto místě uvedena struktura skript: 2. kapitola se zabývá pojmem korupce, typy korupce a jejími negativními dopady na společnost. Předmětem 3. kapitoly jsou nástroje, kterými lze proti korupci bojovat na národní úrovni. Tato kapitola se člení na část obecnou, věnovanou obecné protikorupční strategii ve veřejné správě, a na část zvláštní (oddíl 3.5), jejímž obsahem jsou protikorupční nástroje v některých vybraných činnostech veřejné správy. Konečně 4. kapitola pojednává o mezinárodních protikorupčních nástrojích.

## 2. POJEM KORUPCE, JEJÍ TYPY A NEGATIVNÍ DOPADY KORUPCE NA SPOLEČNOST

### 2.1 KORUPCE JAKO GLOBÁLNÍ TÉMA V POSLEDNÍM DESETILETÍ

Od devadesátých let minulého století se pojem korupce objevuje stále častěji v odborném i politickém diskurzu. Vyzdvihují se negativní dopady korupce na legitimitu politických režimů, národní hospodářství, fungování soukromých podnikatelských subjektů nebo dokonce životní prostředí, zkoumá se a měří její výskyt, vědci zabývající se společenskými vědami (především ekonomií a sociologií, ale i právem) se na základě svých výzkumů snaží navrhnout taková opatření, která by její výskyt alespoň omezila. Současně s tím přinášejí média v některých zemích informace o případech, kde existuje podezření na korupci, téměř každý týden. V jiných zemích sice média o korupci mlčí, neznamená to ale, že by se v těchto zemích tento jev nevyskytoval: buď zde neexistují média, která by byla dostatečně svobodná, nebo zde korupční skandály vyplouvají na povrch jen zřídka, o to však s větší intenzitou.

Skutečnost, že se o korupci tak intenzivně mluví a píše, je poměrně nová. V období, které předcházelo devadesátým létům 20. století, představovala korupce společenské tabu. Až teprve ve zmíněném období se dostává problém korupce na agendu národních vlád i mezinárodních organizací. Bylo to dáno jednak tím, že si vlády vyspělých zemí (především tzv. Severu) začaly uvědomovat výši ekonomických ztrát, které má korupce na svědomí (takže např. rozvojová pomoc zemím třetího světa se stala téměř neúčinnou). Jednak se ve stejné době v mezinárodním měřítku začaly prosazovat nevládní organizace, které měly boj proti tomuto fenoménu v popisu práce (na tomto místě je třeba uvést především hnutí Transparency International).

## 2.2 DEFINICE KORUPCE

Lord Acton kdysi pronesl slavný výrok, že „moc korumpuje“ a dodal, že „absolutní moc korumpuje absolutně“. Dnes sice v demokratických režimech nikdo absolutní moc nemá, ale tendence mocných vládnout i s pomocí korupce je evidentní. Korupce je jev bez hranic, vyskytuje se ve všech typech režimů a ve všech historických obdobích.

Samotné slovo „korupce“ pochází z latiny a vychází ze slovního základu *rumpere*, tj. zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský výraz *corruptus* označuje následek takového zlomu a způsobuje to, že dotyčný je přinucen ke změně postojů, zásad a názorů.

Co lze tedy rozumět pod pojmem korupce? Například mezinárodní organizace Transparency International definuje korupci jako zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny.

Základním znakem korupce tedy je, že se někdo zachová nepoctivě při plnění svěřených úkolů vyplývajících z jeho postavení. Podstatou této nepoctivosti je obvykle to, že nějaká osoba zneužije svého postavení (svěřené pravomoci) a nejedná nestranně. Korupční chování lze proto definovat jako odchylku od dodržování právních norem a standardního chování většinové společnosti. Jinými slovy, korupce je zradou závazků vůči celku a jeho morálním zásadám (Frič 1999).

Dalším znakem korupce je, že je vedena zjištnými cíli (touhou po zisku či jiném osobním prospěchu). Neoprávněná výhoda, která se uplácené osobě dostává, však zdaleka nemusí mít pouze peněžní podobu. Úplatkem může být jakákoliv neoprávněná výhoda, z které

může mít uplacená osoba prospěch. Může spočívat v jakékoliv jiné výhodě spočívající v přímém majetkovém obohacení (věcný dar) nebo v jiném prospěchu nemajetkové povahy (určitá protislužba). U klientelismu a nepotismu (k pojmům viz dále) navíc často vzniká pouze síť vzájemných vazeb, z nichž jejich účastníci profitují zpravidla až se značným časovým odstupem a často jen tím, že jsou právě jen součástí tohoto systému.

Korupční vztahy se dále nemusí objevovat pouze ve vztahu soukromá osoba – veřejný činitel, nýbrž k nim může docházet i v případě dvou soukromých osob (typicky v obchodním styku). Jedna ze stran tohoto vztahu má obvykle zájem na získání zakázky nebo jiné výhody od strany druhé, přičemž zástupce této druhé strany je v takové pozici, že o přidělení zakázky či udělení jiné výhody může rozhodovat. Veřejný zájem zde sice dotčen zpravidla není (ve vztahu nevystupuje veřejný subjekt), na druhou stranu i tento druh korupce přináší významné škody: v tomto případě zakázku nezíská subjekt, který by ji dokázal provést nejlépe, ale subjekt, který má nějaký zvláštní vztah k osobě rozhodující o zakázce, čímž vzniká škoda podniku, který zakázku přiděluje. V extrémních případech, které jsou obecně známé, pak může docházet i ke krachům jednotlivých podniků.<sup>1</sup>

V korupčním vztahu také nejsou jen dvě strany, ale vždy tři, přičemž ta třetí, pasivní a více či méně konkretizovatelná, je vždy stranou poškozenou. Může jí být například příslušný daňový poplatník v případě předražené veřejné zakázky nebo neoprávněně vyplacené dotace ze státního či místního rozpočtu, nebo konkrétní soused, vedle jehož domu vyrostl naddimenzovaný objekt na základě „uplaceného“ stavebního povolení.

Důsledkem korupce pak je, že veřejné instituce přestávají sloužit veřejnému zájmu a naopak se stávají platformou pro sledování

1) Tímto typem korupce se tato skripta nezabývají.

zájmů soukromých. Dochází k narušení výkonu základních funkcí státu. Jeho rozhodování se přestává řídit obecně závaznými pravidly a namísto toho začíná poskytovat výhody na základě kupní síly jejich jednotlivých klientů.

Korupcí se tedy rozumí takové jednání, kterým osoba v určitém kvalifikovaném postavení (volený zástupce, úředník zaměstnaný ve veřejné správě, zaměstnanec veřejného sektoru, ale i osoba na určité pozici v soukromém sektoru) zneužívá svého postavení k osobnímu obohacení nebo obohacení třetích osob, přičemž z tohoto jednání mohou mít přímý užitek osoby, které korupční jednání vyvolají, a vždy vzniká škoda do různé míry určitelné skupině fyzických i právnických osob.

## 2.3 TYPY KORUPCE

Existují různé typy korupčního jednání, které se od sebe liší především společenskou nebezpečností. Přehled jednotlivých typů a podtypů korupčního jednání ve veřejném sektoru poskytuje následující tabulka:

**TABULKA 1: TYPOLOGIE KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

I. Malá administrativní korupce

I.1 Podplácení úředníků

I.2 Záměrné nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace

I.3 Zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy

II. Zneužívání veřejných zdrojů

II.1 Zpronevěra veřejných zdrojů

II.2 Nehospodárné využívání veřejných zdrojů

II.3 Soukromý prospěch z privatizace

II.4 Zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek

II.5 Nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic

Zdroj: Karklins 2002: 24 (upraveno)

### 2.3.1. MALÁ ADMINISTRATIVNÍ KORUPCE

Za podmínek nedostatečného veřejného dohledu a kontrolních mechanismů je možné, aby byli jednotliví úředníci podpláceni soukromými subjekty proto, aby si tyto subjekty zajistily nějakou výhodu (I.1). Podplácení může být buď iniciováno soukromými subjekty nebo může být naopak vyžádáno úředníky, kteří jej mohou někdy realizovat organizovaným způsobem.

Korupční příležitosti jsou dále vytvářeny nadměrnou a nepřehlednou regulací (I.2), která nutí soukromé subjekty k tomu, aby hledaly „kratší cesty“ pro řešení jejich záležitostí pomocí úplatků.

Ještě jiná cesta k získávání úplatků především od malých podnikatelských subjektů je skrze zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy (I.3). Tato strategie je zvláště „výnosná“ tehdy, když nejsou známa jasná pravidla podnikání nebo když jsou tato pravidla nepřehledná, tj. když se I.2 kombinuje s I.3 (Karklins 2002: 24-25).

### 2.3.2. ZNEUŽÍVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZDROJŮ

Ke zpronevěře veřejných zdrojů (II.1) může docházet skrze skryté rozpočtové položky či skryté bonusy k platbám. Tento typ korupce vytváří podmínky pro organizovanou formu korupce. Bonusy jsou totiž vypláceny na odpovědnost vedoucích pracovníků, což je vybavuje mocí vyžadovat od svých podřízených nestandardní úkony. Vytváří se tak korumpovaná síť vzájemných služeb a protislužeb uvnitř samotné organizace veřejné správy.

Fungování takové sítě pak vede k neefektivnímu hospodaření s veřejnými zdroji (II.2). V prostředí postkomunistické východní Evropy se k těmto typům korupce přidalo zneužívání privatizace (II.3). Tento typ korupčního jednání však spíše než do adminis-

trativní korupce spadá do kategorie velké politické korupce. To se však netýká zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek (II.4). Udělování veřejných zakázek je postiženo problémy nejen na centrální, ale také na nižších úrovních. V České republice je jejich udělování zasaženo střetem zájmů (k pojmu viz níže).

V případě nepotismu, klientelismu a prodeje pozic (II.5) se jedná o zvýhodňování určité skupiny lidí osobami, kterým byl svěřen výkon veřejné moci. Protože se jedná o nejzávažnější formy korupce, je jim na tomto místě věnován podrobnější výklad.

Klientelismus (z lat. *cliens* – poslušný) je termín označující upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Je založený na vztahu mezi závislými klienty a jejich patronem. Nejvýraznějším rysem klientského vztahu je uznaná nerovnost zúčastněných stran. Vztah je přísně osobní, zpravidla silně emotivně zabarvený ideálem věrnosti, čímž se liší od neosobních vztahů tržního typu. Paradoxní kombinace vzájemné věrnosti a nekompromisní nerovnosti nebrání tomu, aby byl vztah udržován dobrovolně oběma stranami (MVČR 2004). Vede k tomu, že rozdělování statků neprobíhá na základě neosobních pravidel trhu, ale je nahrazen pravidly známostí, protekcí a lidí zapojených do určité klientské sítě.

Nepotismus (z it. *nepos* – vnuk) je způsob uplatňování, upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenské struktury prostřednictvím prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do lukrativních a společensky vlivných pozic a rolí (MV ČR 2004). Vzniká síť vzájemných vazeb a osobních kontaktů, přičemž rodinné vztahy určují vztahy politické a ekonomické.

Konečně charakteristickým znakem prodeje pozic je skutečnost, že dochází k upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince prostřednictvím placeného protežování. Tento jedinec je v postavení, které mu umožňuje rozhodovat o personálních otázkách. Pracovní místa, o nichž rozhoduje, pak obsazuje na základě úplatků, které získává od jednotlivých zájemců o tyto pozice.

Jakmile tito kandidáti místo získají, chovají se k němu jako ke kořisti, neboť se jim musí vrátit vynaložené náklady.

Společným rysem klientelismu, nepotismu i prodeje pozic je skutečnost, že toky výhod v rámci těchto vztahů mohou probíhat až se značným časovým odstupem (to je také jeden z důvodů, proč lze tyto formy korupce velmi těžko odhalovat). Osoby, které se těchto vztahů účastní, totiž těží již ze samotné účasti na tomto vztahu, z čehož pak plynou výhody, které osoby na tomto systému vztahů nezúčastněné nemají. Velmi často se navíc nejedná o finanční výhody (plynoucí např. z přidělovaných veřejných zakázek); může jít o prestiž či jiné nemajetkové benefity (např. exkluzivní přístup k informacím, výhodná zaměstnání, rychlejší pracovní postup, podíl při rozhodování o odměně apod.).

Klientelismus, nepotismus a prodej pozic mohou postupně přerůst do korupční symbiózy politické elity s vlivnými ekonomickými skupinami, což je pro fungování demokratického systému největším nebezpečím (problém takzvaného převzetí státu soukromými subjekty – *state capture*). Časem se z této skryté spolupráce obvykle vyvine korupční systém, na jehož hladkém fungování se jednotlivé elity stávají existenčně závislé. Nevyhrávají totiž nejlepší či nejkonzurenceschopnější, ale ti, co mají nejlepší konexe a známosti. (Významnou roli v rámci těchto vztahů proto hrají zprostředkovatelé, což jsou osoby, které nekontrolují žádané zdroje, ale mají strategické kontakty na ty, kdo takové zdroje kontrolují.) Vzájemná výhodnost skrytých korupčních transakcí dělá z členů politických, ekonomických a byrokratických elit komplice, kteří si vzájemně kryjí záda (Frič, 2002).

## 2.4 NEGATIVNÍ DOPADY KORUPCE

K jednotlivým typům korupce lze přiřadit i negativní vlivy, které s sebou korupce přináší (zpracováno podle Transparency International - Česká republika 2000: 2-3):

Podplácení úředníků soukromými osobami přispívá k deformaci toho, co je nazýváno veřejným zájmem, na úkor zájmů soukromých, čímž podlamuje důvěru ostatních občanů ve veřejné instituce. V důsledku toho se obecně ztrácí důvěra v právní stát a vynutitelnost práva a dochází k vytváření paralelních a nedemokratických mocenských struktur.<sup>2</sup>

Nadměrná a nepřehledná regulace vyvolává nadbytečné transakční náklady pro podnikání (jako klasický příklad tohoto problému lze uvést snad již odstraněný problém zápisu do obchodních rejstříků). Dalším negativním dopadem tohoto druhu korupce je zhoršování pověsti země v zahraničí, což má za následek snižování přílivu zahraničních investic.

Zneužívání dozorových pravomocí zvyšuje investiční riziko tím, že podnikatelské prostředí vykazuje značnou míru nepředvídatelnosti, v důsledku čehož se deformuje hospodářská soutěž a snižují investice v zemi. Hospodářský růst stagnuje.

Zpronevěra veřejných prostředků (zdrojů) přináší růst administrativních nákladů vynakládaných na služby poskytované státem, čímž se zmenšuje objem prostředků, které by jinak bylo lze vynakládat na veřejně prospěšné projekty či veřejné služby.

Jakmile se ve veřejné sféře institucionalizuje zpronevěra veřejných prostředků, začíná docházet k obecně neefektivnímu hospodaření s veřejnými zdroji. Veřejné zdroje jsou rozdělovány neúčelně, neefektivně a neekonomicky. Pokud země disponuje přírodními zdroji,

2) Občané místo toho, aby využívali těch mechanismů, které jim poskytuje stát, se při řešení svých problémů uchylují ke svépomoci či využívají nelegitímních struktur a nástrojů, čímž se paradoxně podílejí na roztáčení korupční spirály.

přestávají být využívány trvale udržitelným způsobem (jsou doslova rabovány).<sup>3</sup> V podmínkách postkomunistických zemí v tomto ohledu docházelo a dochází k výprodeji státního majetku pod cenou.

Zvláštním případem je zneužívání pravomocí v procesu zadávání veřejných zakázek. Také v tomto případě se zmenšuje objem prostředků, které by jinak bylo lze vynakládat na veřejně prospěšné projekty či veřejné služby. Důvodem, proč je o nich pojednáno zvláště, je fakt, že jsou hlavním zdrojem nelegálních prostředků pro financování politických stran.

Rozsáhlý klientelismus, nepotismus a prodej pozic pak ohrožují důvěru občanů v demokratické mechanismy jako takové. Tím se radikálně snižuje ochota občanů účastnit se veřejného života (především formou výkonu pasivního i aktivního volebního práva).

---

### SITUACE V ČR

V posledních letech lze v České republice pozorovat následující trend: malé administrativní korupce ubývá s tím, jak se postupně profesionalizuje fungování veřejné správy, a korupce se koncentruje do politické a hospodářské sféry. Stává se organizovanou a sofistikovanou činností, což činí její odhalování velmi obtížným. Elity vytváří korupční symbiózu a klientelistské kartely, které negativně ovlivňují demokratičnost rozhodování a mají tendenci ovlivňovat vytváření pravidel hry.

I když je zřejmé, že uvnitř elitních kruhů naší společnosti se vytvářejí různě silné kliky, které mezi sebou zápasí o monopol nad korupčními příležitostmi v jednotlivých oblastech státní správy, výhody korupční symbiózy jsou příliš zřejmé, než aby jim stálo za to je rozbít (Frič 1999). Nejedná se o náhodné případy, ale o systémovou poruchu, která snižuje kvalitu české demokracie.

3) Tento typ mj. způsobuje i společenské a hospodářské zaostávání korupcí zasažených zemí tzv. třetího světa.

Výše uvedené důvody vedou k jednoznačnému závěru, že je potřeba s korupcí nekompromisně bojovat. Minimálně ve vyspělé Evropě je trend přijmout a implementovat komplexní celonárodní strategii (legislativních i organizačních opatření), jejíž efektivitu je nutné pravidelně hodnotit. Veřejně známé a nepotrestané případy vytváří společenské klima, kdy se zdá korupce všemocná a nemá smysl s ní bojovat. Ačkoli drobná korupce na správních úřadech nebo ve zdravotnictví je nepříjemná, vláda by se měla zaměřit především na potírání velké korupce. Je naivní si myslet, že je možné začít zemetat odspodu. Primárním úkolem vlády je proto tlačit na odstranění korupční symbiózy, v níž žijí české elity (politici, vysoce postavení úředníci a finanční skupiny), které uzavírají vzájemně výhodné spojení založené na směně úplatků a protekcí.

## 2.5 JEVI NA HRANĚ: STŘET ZÁJMŮ, LOBBYING

Na tomto místě je třeba zmínit i určité jevy, které se sice nepovažují za korupci, ale s korupcí přímo souvisejí, neboť pro ni vytvářejí živnou půdu. Jedná se o tzv. střet zájmů a (nekontrolovaný) lobbying.

### 2.5.1 STŘET ZÁJMŮ

Střet zájmů nastává tam, kde se způsob výkonu určitého zaměstnání nebo funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává. Střet zájmů může nastat jak u veřejných funkcionářů, tak u soukromých subjektů. Je třeba zdůraznit, že střet zájmů není sám o sobě korupční chování. Je stavem, v němž se riziko korupce zvyšuje. Nejsou-li případné střety zájmů jasně a přesvědčivě řešeny,

vyvolávají podezření a ohrožují důvěru v nestranný výkon veřejné funkce. (Způsobům, jak se lze bránit střetu zájmů, je věnována samostatná kapitola těchto skript.)

### 2.5.2 LOBBYING

Lobbying je prosazováním zájmů určité skupiny v rámci politického procesu, tedy při schvalování legislativy nebo exekutivních rozhodnutí. V demokratických zemích je lobbying považován za legitimní činnost, neboť snaha přizpůsobit normy a rozhodnutí svým zájmům a získat politický vliv na tvorbu legislativy je přirozeným zájmem firem a nátlakových skupin. Této činnosti se věnují profesionální lobbyisté (jak fyzické, tak i podnikatelské právnické osoby).

Při lobbyingu existuje vysoké riziko, že se pracovní metodou lobbyistů stanou různé formy korupce (od podplácení až po zavazování objektů lobbyingu v rámci klientelistických vztahů), neboť hodnoty, které získává lobbyista pro svého zákazníka, jsou často nevyčísitelné hodnoty (typicky změna regulačního rámce – zákonů, vyhlášek, limitů, případně personální politiky státu). Proto existuje ve světě<sup>4</sup> snaha nastavit taková pravidla, která by tuto legitimní činnost udělala průhlednou a kontrolovatelnou. Používanými opatřeními jsou například povinnost registrace profesionálních lobbyistů, oznamování jejich příjmů a zdrojů těchto příjmů (kdo lobbyisty platí), někdy i snaha nařídit povinné oznamování veškerých schůzek a jednání s lobbyisty.

4) V České republice dosud žádná pravidla pro lobbying neexistují.

## 2.6 DEFINICE ÚPLATKÁŘSTVÍ A JINÝCH KORUPČNÍCH TRESTNÝCH ČINŮ PODLE ČESKÉHO TRESTNÍHO ZÁKONA

Korupci jako právní pojem české zákony definovanou nemají, vymezen je pouze nejtypičtější její rys, často rovnou synonymum – úplatkářství. Právní vymezení úplatkářství pak obsahuje trestní zákon. Ten rozlišuje přijímání úplatku (§ 160) a podplácení, tj. nabízení úplatku (§ 161), zná a postihuje rovněž tzv. nepřímé úplatkářství (§ 162). Za zmínku stojí, že vymezení skutkových podstat úplatkářství je prakticky nezměněno<sup>5</sup> od roku 1961, kdy byl trestní zákon přijat. Novelou z roku 1999<sup>6</sup> byly do trestního zákona (§ 162a) vloženy dvě klíčové definice – co je to úplatek, kdo je veřejný činitel, v roce 2004<sup>7</sup> byla uzákoněna definice, co vše může být považováno za obstarávání věci veřejného zájmu.

### 2.6.1 POJEM VEŘEJNÉHO ČINITELE

První z klíčových definic zákona je pojem veřejný činitel<sup>8</sup>. Veřejný činitel nemusí figurovat v každém případě úplatkářství (naopak nutné je obstarávání věci obecného zájmu), avšak jeho angažovanost zvyšuje společenskou nebezpečnost, což se odráží i v sankcích. Trestní zákon podává závaznou definici pojmu veřejný činitel v obecné části, v § 89 odst. 9. Jde o výčet funkcí, povolání či zvláštních postavení, které status veřejného činitele zakládají. Také tato definice byla v trestním zákoně již při jeho přijetí, avšak postupem

5) Pochopitelně došlo ke změně v druzích sankcí (tak jak se zaváděly a odstraňovaly jejich formy z právního řádu), k terminologickým dobově indukovaným změnám (typicky státní zástupce nahradil prokurátor) a k začlenění definic podle mezinárodních smluv (úplatek, veřejný činitel, obstarávání věci veřejného zájmu).

6) Zákon č. 96/1999 Sb.

7) Zákon č. 537/2004 Sb.

8) Je nutno jej odlišit např. od pojmu veřejný funkcionář jakožto pojmu užívaného zákonem o střetu zájmů (159/2006 Sb.).

doby díky charakteru výčtu obměňovala, zejména po hospodářsko-společenských změnách na počátku devadesátých let. I tak bývá v praxi určení statusu veřejného činitele problematické.

Veřejným činitelem podle platné právní úpravy tedy je především volený funkcionář nebo odpovědný pracovník orgánu justice a veřejné správy (tj. státní správy i samosprávy). Logicky se ve výčtu objevují i příslušníci ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru – pravomoci jim svěřené jsou velmi silné a jejich zneužívání proto společensky velmi nebezpečné. Orgánem státní správy se obecně rozumí zejména zákonodárné orgány, orgány státní správy v užším smyslu (exekutiva), soudy a státní zastupitelství.

Diskuse se vede o tom, zda sem spadají orgány veřejných organizací, pokud na základě zákonného zmocnění plní některé funkce státní správy (např. lékaři při rozhodování pracovní neschopnosti, ředitelé škol při rozhodování o přijetí ke studiu). Zatím převažuje výklad, že nikoli.

Orgány samosprávy se rozumí především obecní a krajské zastupitelstvo, rada obce, rada kraje, starosta, hejtman a obecní policie. Ačkoli text zákona neříká výslovně, že jde o územní samosprávu, orgány profesní a zájmové samosprávy se podle ustáleného výkladu za veřejné činitele nepovažují (jde např. o profesní komory typu České advokátní komory, Exekutorské komory, Komory daňových poradců apod.).

Mezi časté funkce, které bývají za veřejné činitele považovány, avšak nejsou jimi, patří mj. pracovníci České pošty, průvodčí, revizoři dopravců, církevní funkcionáři. Jde zřejmě o reminiscenci na předchozí znění tohoto ustanovení, kdy díky propojenosti státu a ekonomiky mezi veřejné funkcionáře výslovně patřili funkcionáři a pracovníci družstev a hospodářských nebo společenských organizací. Za veřejné činitele nelze také považovat sportovní rozhodčí, soudní znalce, správce konkursních podstat, auditory a podobně. Veřejnými činiteli nejsou ani osoby s rozhodovacími pravomocemi

v různých státních fondech, zdravotních pojišťovnách, Radě České televize apod., byť jde o organizace, v nichž působí subjekty veřejného práva (Kuchta 1999: 3).

V těchto případech si ani odborná veřejnost není jista ohledně jejich postavení a proto je vhodné zmínit několik kritérií, jak se dají takovéto hraniční případy určovat. Předem nutno předeslat, že neexistuje žádný kompletní seznam funkcí, které zakládají status veřejného činitele. Nejvyšší státní zastupitelství zvažovalo zpracování takového seznamu, avšak dospělo k závěru, že taxativně nelze všechny pozice se zřetelem na řadu dalších momentů vypočítat. Zpracovalo však výkladové stanovisko<sup>9</sup> (jde o předpis působící pouze dovnitř soustavy státního zastupitelství a není tedy obecně závazný, lze jej však používat, neboť v zásadě uceleně shrnuje judikaturu soudů). Výkladové stanovisko alespoň obecně vytýčilo základní kritéria, podle nichž lze vymezit postavení osoby jako veřejného činitele: definice veřejného činitele použitá v trestním zákoně (viz výše); právní úprava postavení samotného subjektu, jehož je dotčená osoba zaměstnancem (představitelem) a jehož činnost je zkoumána; povaha, postavení a konkrétní činnost (jednání) takové konkrétní osoby a povaha jí vydaného aktu na základě této činnosti (jednání).

Existují však i funkce, kde pochyb není, protože je vyjmenovává přímo zákon. Dílčími novelami vyvolanými potřebami praxe se do výčtu veřejných činitelů v § 89 odst. 9 tr. zák. dostali také tzv. soukromí exekutoři a tzv. strážce v oblasti ochrany přírody a přírodního bohatství. Pokud by ve výčtu nebyli výslovně uvedeni, ani oni by se mezi orgány státní správy a samosprávy zařadit nemohli.

Tzv. soukromí exekutoři jsou hybridním postavením jak osobami soukromými (zejména co se týče znaku podnikání), avšak často vykonávají z pověření soudu úkony ve vykonávacím řízení

a tvoří tak alternativu k soudním vykonatelům coby čistému orgánu státní správy. Text zákona však přesně rozlišuje, při kterých činnostech mají postavení veřejného činitele (jednají-li z pověření soudu) a při kterých nikoli (např. při sjednávání odměny za konkrétní exekuční řízení, kdy jde o typické soukromoprávní jednání). Tzv. strážce jsou civilní osoby, které mají rozhodnutím orgánu veřejné správy z titulu své zájmové činnosti či místa svého pobytu možnost vykonávat dozor a ukládat sankce v těch případech, kdy by byl výkon této pravomoci přímo orgány veřejné správy technicky obtížný a nákladný. Jde o tzv. lesní stráž, vodní stráž, mysliveckou a rybářskou stráž, tedy dozorové a sankční jednotky v terénu.

Jak si poradit s výkladem pojmu funkcionář a s ještě problematičtějšími označeními odpovědný pracovník pomohla stanovit zejména soudní praxe – komplexní, i dnes použitelné stanovisko poskytl Nejvyšší soud na počátku osmdesátých let<sup>10</sup>. Odpovědný funkcionář nebo pracovník je bez ohledu na způsob ustavení do dané pozice, tj. může být volený, ustanovený, jmenovaný nebo pověřený. Není rozhodující, zda jde o trvalý pracovní poměr nebo funkci, nebo o ojedinělý, jednorázový úkol. V náplni práce takovéto osoby musí být znak podílení se na plnění úkolů společnosti a státu, což je nutno posuzovat v každém konkrétním případě – především je potřeba důsledně rozlišovat veřejný a soukromý zájem. Konečně Nejvyšší soud určil jako znak postavení veřejného činitele používání pravomoci, která je mu za plnění těchto úkolů svěřena a která tvoří druhou stranu mince odpovědnosti. V pojmu pravomoc je vždy přítomen aspekt rozhodování a moci – nejobecněji jde o oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech jiných osob.

Ochrana a zvýšená odpovědnost veřejného činitele zásadně není spojena s osobou, ale s činností. Pro toto demokratické pojetí je klíčovým ustanovením § 89 odst. 9 tr. zák. podmínka určující, že

9) Vykl.s. č. 8/2001.

10) Č. 19/81 Sbírky rozhodnutí ve věcech trestních.

„k trestní odpovědnosti a ochraně veřejného činitele se podle jednotlivých ustanovení tohoto zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností“. Znamená to, že pokud se osoba požívající funkce veřejného činitele dopustí porušení zákona ve své soukromé činnosti, není posuzována v tomto případě jako veřejný činitel. Obdobně ani nepožívá zvýšené ochrany v případě útoku na svou osobu, ta je omezena pouze na tu sféru jejího působení, kde vystupuje jako veřejný činitel.

Co se týče jejího působení jako veřejného činitele, není podstatné, zda jde o rozhodnutí ve správním řízení, souhlas, osvědčení, souhlas či nesouhlas vyplývající z diskreční pravomoci orgánu veřejné správy anebo faktický úkon či donucovací pokyn.

Přijetí mezinárodní Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích Českou republikou v roce 2000<sup>11</sup> přineslo další rozšíření odstavce 9 § 89 tr. zák., když stanovilo, že zahraniční osoby v odpovídajícím postavení veřejného činitele podle příslušné zahraniční úpravy mají být považovány za veřejné činitele podle českého práva, stanoví-li tak mezinárodní smlouva. Vzhledem k nynějšímu ustanovení čl. 10 Ústavy jde o nadbytečné ustanovení, neboť ex constitutione se text ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy použije přednostně před zněním českého zákona, rozcházejí-li se.

Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (dále jen Úmluva) byla také důvodem doplnění definice veřejného činitele do zvláštní části trestního zákona. Novelou č. 96/1999 Sb. byla zbytková definice vtělena do druhého odstavce nového § 162a. Ze systematiky trestního zákona členěného na obecnou a zvláštní část je tedy nutno čerpat při určování toho, zda osoba splňuje znaky veřejného činitele; definice nelze posuzovat izolovaně.

11) Vyhlášena pod č. 25/2000 Sb.m.s.

Podle § 162a odst. 2 se kromě osob určených vymezením v obecné části za veřejného činitele považuje jakákoliv osoba zastávající funkci v zákonodárném či soudním orgánu nebo v orgánu veřejné správy cizího státu, což koresponduje s veřejnými činiteli tuzemskými. Navíc však také může jít o osobu vykonávající funkci v „podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát, nebo v mezinárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného“. Poněkud atypické, avšak velmi potřebné a efektivní propůjčení postavení veřejného činitele osobám soukromého práva vyplývá z komentáře k Úmluvě, přijatého v souvislosti s její přípravou mezinárodní konferencí dne 21. 11. 1997. I zde samozřejmě platí podmínka, aby byla s výkonem dané funkce spojena pravomoc při obstarávání věci veřejného zájmu (text Úmluvy byl přeložen jako věc obecného zájmu, jde však o synonyma) a trestný čin úplatkářství byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

#### 2.6.2 POJEM ÚPLATKU

Rovněž definice úplatku byla do trestního zákona vložena novelou z roku 1999 v souvislosti s požadavky Úmluvy. Stalo se tak především v zájmu právní jistoty, neboť soudy již v průběhu let vyložily pojem úplatek tak, že se shodoval s definicí formulovanou Úmluvou. Zákon tak obsahuje zřetelnou, avšak flexibilní definici úplatku jako „neoprávněné výhody spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok“. Může tak jít o poskytnutí peněz, jiných movitých věcí, protislužby (ať již legální nebo též korupční povahy), a to jak aktuální, tak příslibené do budoucna. Důležité je v této věci vždy zkoumat materiální tj. faktickou povahu výhody, která může být u sofistikovanějších forem korupce formálně zamaskována různými formami soukromopráv-

ních smluv. Velmi obezřetná musí být praxe při uzavírání tzv. veřejnoprávních smluv subordinačního typu (nahrazují správní rozhodnutí) zavedených novým správním řádem<sup>12</sup> s účinností od 1. 1. 2006.

Kritériem není výše úplatku. Úplatkem je poskytnutí výhody jakékoli hodnoty. Výše je však jedním z kritérií pro určení stupně nebezpečnosti činu pro společnost, což je jedno ze tří hlavních zákonných kritérií výše a druhu trestu. Výši úplatku je nutno posuzovat také společně s povahou upláceného veřejného činitele resp. orgánem, u něž působí. Nejpřísněji je posuzováno uplácení v oblasti výkonu státní moci; zde se zásadně netolerují žádné úplatky, a to ani nižší hodnoty. Vyžaduje to zájem na čistotě veřejného života, podpořený tím, že dané funkce jsou bezprostředním naplněním demokracie – svěřením moci lidu zvoleným reprezentantům, a to na základě důvěry vyjádřené výsledky svobodných voleb. Výše úplatku má ovšem význam pro eventuální naplnění tzv. kvalifikované skutkové podstaty (tzv. vyšší odstavce).

### 2.6.3 POJEM OBSTARÁVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Tato definice je v trestním zákoně nejčerstvější, byla do třetího odstavce § 162a vložena v roce 2004<sup>13</sup>. Do té doby vypracovala solidní vymezení pojmu obstarávání věcí obecného zájmu soudní judikatura. Podle ní jde o každou činnost, která souvisí s plněním společensky významných úkolů, v první řadě jde o rozhodování orgánů státní moci a správy. Vždy se vyžaduje, aby mezi úplatkem a obstaráváním věcí obecného zájmu byla souvislost: ta je dána tehdy, když úplatek má vztah ke konkrétní činnosti, která má povahu obstarávání věcí obecného zájmu. Dnes text zákona v zájmu jednoznačnosti konstatuje, že „za obstarávání

věcí obecného zájmu se považuje též zachovávání povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté, jejímž účelem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají.“ Tím se řeší především uplácení v zájmu urychlení některých procedur.

Pojem dotváří i soudní praxe, především vyšších soudů. Ústavní soud řekl své slovo o vztahu pojmových znaků uplácení tak, že souvislost s obstaráváním věcí obecného zájmu je objektivním kritériem, které má při výkladu přednost před subjektivním kritériem vycházejícím z právní povahy subjektů daného právního vztahu<sup>14</sup>. Ústavní soud rovněž konstatoval, že za obstarávání věcí obecného zájmu může být považována i soukromoprávní činnost, která má nějakou souvislost s obstaráváním věcí veřejného zájmu (jinak řečeno, že nelze tyto sféry izolovat, což by neodpovídalo reálnému běhu věcí).<sup>15</sup> O tom, zda jde v konkrétním případě o obstarávání věcí veřejného zájmu, většinou rozhodují soudy obecné soustavy. Tak bylo např. petrifikováno, že vyřizování úvěrů v bankovním sektoru pod tento pojem spadá<sup>16</sup>.

### 2.6.4 SKUTKOVÉ PODSTATY ÚPLATKÁŘSTVÍ V TRESTNÍM ZÁKONĚ

Platný trestní zákon zná tři skutkové podstaty úplatkářství: přijímání úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství.

Trestného činu přijímání úplatku dle § 160 tr. zák. se dopustí pachatel, který v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu přijme nebo si dá slíbit úplatek. Spáchání této trestné činnosti je postihováno trestem odnětí svobody až na dvě léta nebo zákazem

14) I. ÚS 537/2000 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 25, náleží 41, str. 329.

15) Pl. ÚS 6/98 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 12, náleží 123, str. 227.

16) Jt 20/98, To 189/96 (Soudní judikatura č. 10/98, str. 49).

12) § 161 a n. zákona č. 500/2004 Sb.

13) Zákon č. 537/2004 Sb.

činnosti. Pokud pachatel v souvislosti s obstaráváním takových věcí úplatek žádá, může být potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta. Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bývá pachatel potrestán, spáchá-li takový čin jako veřejný činitel anebo představuje-li hodnota úplatku značný prospěch tj. převyšuje-li 500 000 Kč. Nejpřísněji (dva roky až osm let odnětí svobody) je pak trestána situace, kdy je cílem opatření prospěchu velkého rozsahu tj. nad 5 000 000 Kč; jde-li o veřejného činitele, stačí prospěch nad 500 000 Kč.

Pachatelem trestného činu podplácení podle § 161 tr. zák. je osoba, která jinému v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek. Tato trestná činnost je trestána odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem. Od jednoho roku až na pět let nebo peněžitým trestem se trestá, spáchá-li čin vůči veřejnému činiteli anebo je-li škoda či prospěch hodnoty nad 500 000 Kč.

Skutková podstata nepřímého úplatkářství v § 162 tr. zák. postihuje tzv. prostředníky. Stanoví, že kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta. Kdo proto, aby působil na výkon pravomoci veřejného činitele nebo za to, že se tak již stalo, jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok.

Vztah mezi tímto trestným činem a trestným činem podplácení nebyl vždy jednoznačný. Dnes se prosadil výklad, že o dokonáný trestný čin podplácení se jedná i tehdy, když je předán úplatek v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu prostředníkovi, bez ohledu na to, zda prostředník úplatek předá. Jde o spíše teoretický problém, neboť trestní odpovědnost při pokusu (tj. nedokonáném trestném činu ať již z jakýchkoliv důvodů) je zcela stejná jako v případě dokonání skutku. Praktičtější je již otázka možnosti tzv. jednočinného souběhu – spáchání více trestných činů jedním

skutkem. Je možné, aby nabídka, slib či poskytnutí úplatku veřejnému činiteli bylo právně posouzeno nejenom jako trestný čin podplácení podle § 161 odst. 1, 2 tr. zák., ale též jako příprava či návod k trestnému činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 7 odst. 1, § 158 odst. 1 písm. a) popř. písm. c) tr. zák.

Právní posuzování vzájemných vztahů mezi skutkovými podstatami a pachateli není vždy u úplatkářství snadné. Vodítkem je i zde ustálená judikatura, která kvalifikuje situaci, kdy pachatel úplatek přijímá nebo žádá v součinnosti s veřejným činitelem a pro něj, jako účastenství na trestném činu přijímání úplatku podle § 10 odst. 1 tr. zák. a nikoli jako nepřímé úplatkářství<sup>17</sup>. Soudy tak posuzují situaci, kdy pachatel přijímá nebo žádá úplatek pro osobu, která není veřejným činitelem, obstarává však věci obecného zájmu, sám však věci obecného zájmu neobstarává, jako účastenství na trestném činu přijímání úplatku.

Soudní praxe řešila i situace, kdy takový pachatel pouze předstírá, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, popř. na činnost osoby, která obstarává věci obecného zájmu, avšak pro vyřízení věci nepodnikne nic a ani to nemá v úmyslu. Jeho jednání je pak posouzeno jako trestný čin podvodu popř. jeho pokus.

Trestné činy úplatkářství ani většina dalších trestných činů s korupčním podtextem nejsou ve výčtu činů, u kterých je dána oznamovací povinnost<sup>18</sup>. Jejich neoznámení tedy není trestným činem. Není stanovena ani zákonná povinnost překazít výše popsané tři činy souhrnně označované jako úplatkářství<sup>19</sup>.

Namísto těchto nástrojů pro odhalování trestné činnosti je zde zaveden měkký nástroj – institut tzv. účinné lítosti upravený v § 163 tr. zák. Jde vlastně o zvláštní formu tzv. doznání k vlastnímu trest-

17) Rt 32/87, 11 Tz 25/86, Sbíрка soudních rozhodnutí 87, 4-5: str. 259.

18) § 168 tr. zák.

19) § 167 tr. zák.

nému činu. To má obvykle vliv pouze na výši trestu, eventuálně procesní dopady (podmíněné zastavení trestního stíhání), nikoli na trestnost jako takovou.

V případě podplácení či nepřímého úplatkářství je společenský zájem na snížení latence a zvýšení stíhaných skutků a proto je v případě přiznání pachatele, který nabídl úplatek nebo jeho zprostředkování na výslovnou žádost možnost, aby trestnost zanikla. Tím tedy věc pro tohoto pachatele končí jak z hlediska hmotného, tak z hlediska procesního práva. Je však nutné, aby oznámení činu (státnímu zastupitelství, službě kriminální policie a vyšetřování) bylo bezodkladné. Pojem bezodkladnosti se posuzuje s přihlédnutím ke konkrétnímu případu. Je rovněž nutné si připomenout, že doznání musí být tzv. kvalifikované – jinak řečeno, pachatel se musí doznat ke všem znakům skutkové podstaty, mj. i k tomu, že věděl, že jednání je trestné. Doznání musí být dobrovolné, nikoli například až po zjištění případu nadřizovaným apod. Výhodu účinné lítosti však trestní zákon nedává těm, kdo uplácí nebo zprostředkovávají úplatky z vlastní iniciativy a v žádném případě ne osobám, které úplatky přijímají.

### 2.6.3 DALŠÍ KORUPČNÍ TRESTNÉ ČINY

Korupční trestné činy jsou i další činy, které typicky vykazují aspekt korupce. Především jde o dva trestné činy, přímo založené na pojmu veřejného činitele – zneužívání pravomoci veřejného činitele (§ 158)<sup>20</sup> a maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti (§ 159)<sup>21</sup>. Tyto činy patří do skupiny trestných činů proti pořádku ve věcech veřej-

20) Číslo paragrafů, nejsou-li dále označena číslem zákona, jsou ustanovení trestního zákona.

21) Pojednáno je o tomto činu v rámci korupčních trestných činů, které se jinak vyznačují úmyslem (a nikoli nedbalostí) proto, že v praxi může být díky důkazní nouzi odstíhán podle tohoto ustanovení veřejný činitel, jemuž se úmysl a další znaky tr. činu podle § 158 nepodařilo prokázat. Dále je pojednáváno o trestném činu dle § 158.

ných, kde, jak je zřejmé, bývá korupce z povahy věci často přítomna.

Tyto kriminální činy se vyznačují tzv. speciálním subjektem – na rozdíl od úplatkářství může být pachatelem jen a pouze veřejný činitel. To však již neplatí o případném organizátoru, návodci a pomocníkovi v tomto trestném činu (pozici veřejného činitele však pochopitelně musí mít ten, kdo je stíhán jako spolupachatel). Trestný čin pachatel naplní, pokud „vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu, překročí svou pravomoc nebo nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci“.

Povinným znakem je rovněž pohnutka – snaha někomu uškodit anebo pořídit sobě či jinému neoprávněný prospěch. Meze pravomoci veřejného činitele musejí být určeny zákonem nebo na základě zákona. Obsahově je pojem pravomoci užší než obstarávání věci obecného zájmu.

Jak bylo řečeno výše, je možné, aby došlo k jednočinnému souběhu s úplatkářstvím. Jednočinný souběh je rovněž možný s majetkovými trestnými činy (např. podvod) nebo trestnými činy proti životu a zdraví (typicky neoprávněné fyzické násilí u policistů apod.).

Sankce může dosáhnout až tři roky odnětí svobody, zákaz činnosti a v případě dalších znaků zvyšujících společenskou nebezpečnost může být pachatel potrestán až desetiletým trestem odnětí svobody.

Kromě jmenovaných jsou z hlavy třetí tr. zák. (trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných) často páchaný s korupčními motivy trestné činy poškození a zneužití záznamu na nosiči informací (§ 257a) nebo neoprávněného nakládání s osobními údaji dle § (178). Typicky jsou tyto činy spojeny s porušením povinnosti mlčenlivosti a prakticky jde o běžnější (a tolerovanější) typ korupce, často jen za protislužbu v budoucnu – typickým příkladem je poskytování údajů z evidence obyvatel pro potřeby soukromých osob (MF Dnes 28. 2. 2002). Shovívavější náhled zde není na místě, neboť

informace a zvláště osobní údaje jsou klíčem jednak k výhodám značné hodnoty a jednak k soukromí jednotlivců.

I proto trestní zákon chrání osobní údaje až tříletým trestem odnětí svobody v základní skutkové podstatě (vedle možnosti zákazu činnosti či peněžitého trestu), v případě porušení povinnosti vyplývající z povolání může být trest až pětiletý. V případě škody či prospěchu velkého rozsahu je maximální trest stejný i u poškození a zneužití záznamu na nosiči informací, který je v základní skutkové podstatě trestán odnětím svobody až na jeden rok, odnětím věci či peněžitým trestem.

Trestní zákon rovněž pamatuje na ochranu různých typů procesů před korupcí. Především soudní řízení chrání skutková podstata trestného činu křivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku (§ 175), od roku 2002<sup>22</sup> pamatuje zákon i na padělání a vystavování nepravdivých lékařských zpráv, posudků a nálezů (§ 175b) pro účely soudního či správního řízení. Aktivní korupce může být obsažena i v trestném činu zasahování do nezávislosti soudu (§ 169a). Prostor pro korupci je také při jiném typu procesu v demokratické společnosti – volbách do zastupitelských sborů, jejichž regulérnost chrání (mj. před korupcí) § 177 - maření přípravy a průběhu voleb nebo referenda.

Korupční prvek však má i řada trestných činů hospodářských a trestných činů proti majetku. Jde o trestné činy pletich při řízení konkurzním a vyrovnacím (§ 256b), pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 128a), porušování závazných pravidel hospodářského styku (§ 127), zneužívání informací v obchodním styku (§ 128), porušování předpisů o nakládání s kontrolovaným zbožím a technologiemi (§ 124a) či vojenským materiálem (§ 124d). Za korupční jednání lze označit v některých případech také porušování povinnosti při správě cizího majetku (§ 255), poškozování věřitele

(§ 256), zvýhodňování věřitele (§ 256a), předlužení (§ 256c) či legalizaci výnosů z trestné činnosti (§ 252a).

Nakonec trestní právo pamatuje i na případy korupce v rámci nekalé soutěže (§ 149 tr. zák.), kterou řeší i soukromé právo v obchodním zákoníku. Jde o provedení Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví, v praxi je však trestněprávní postih nekalé soutěže řídký. Ve vztahu ke korupci má klíčový význam skutková podstata podplácení (nalezneme ji však v Obchodním zákoníku, resp. jeho § 49).

22) Zákon č. 134/2002 Sb.

### 3 PROTİKORUPČNÍ POLITIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Zatímco výše uvedené kapitoly se zabývaly pojmem korupce, typy korupce a jejími negativními dopady, tento oddíl skript se zabývá otázkou, jak lze proti korupci bojovat.

#### 3.1 OBECNÉ PŘEDPOKLADY ÚSPĚŠNÉ PROTİKORUPČNÍ POLITIKY

Základním předpokladem pro řádné fungování jakékoliv demokracie jsou kromě jiného svobodné volby, jasné dělení odpovědností mezi moc výkonnou, zákonodárnou a soudní, dělení rolí mezi vládou a opozicí a soudní kontrola moci výkonné v rámci správního soudnictví a moci zákonodárné v rámci ústavního soudnictví. Tyto základní demokratické instituty jsou předpokladem i pro úspěšnou protikorupční politiku, neboť preventivně působí proti nežádoucí kumulaci moci v jejích ohniscích. Jak totiž bude ukázáno dále, nekontrolovaný výkon jakékoliv moci, především pak moci státní, je hlavním spouštěčem korupčního jednání.

Významnou roli v protikorupčním boji hrají také média. Mají-li však plnit funkci protikorupčního hlídacího psa, musí přinejmenším fungovat v právním rámci, který umožňuje svobodu projevu<sup>23</sup> a svobodný přístup k informacím. Základním předpokladem pro věrohodné působení médií na poli protikorupčního boje, který je mimoprávního charakteru, je pak osobní integrita jednotlivých představitelů médií a vysoké etické standardy fungování médií jako celku.

23) Jako významný nástroj k omezení svobody slova se často využívá trestněprávního postihu pomluvy. Rovněž široce pojmávaná ochrana utajovaných skutečností ztěžuje přístup médií k informacím ve veřejné správě a ve svém důsledku může vést i k účelové kriminalizaci jednotlivých novinářů.

Konečně zásadní význam z hlediska boje proti korupci má i občanská společnost. Organizace občanské společnosti totiž hrají významnou úlohu nejen v oblasti poskytování veřejných služeb, které stát není schopen poskytovat<sup>24</sup>, ale také v oblasti veřejné kontroly fungování státu a jeho orgánů. Předpokladem úspěšné protikorupční politiky je proto i spolupráce státu (jeho orgánů) se sdruženími občanů i zájmovými sdruženími právnických osob (podnikatelského i nepodnikatelského charakteru) v rámci boje proti korupci.

### 3.2 PILÍŘE PROTİKORUPČNÍ STRATEGIE

Kromě výše uvedených obecných předpokladů je třeba, aby se v boji proti korupci uplatňovaly konkrétní nástroje, jejichž souhrn lze pojmenovat jako protikorupční strategii. Podle odborné literatury je protikorupční strategie „souhrnem nástrojů a procesů, které umožňují dostat se z jednoho bodu korupční rovnováhy do jiného rovnovážného bodu s nižším rozsahem korupce“ (Zemanovičová 2004: 18). Jinými slovy, boj proti korupci jako negativnímu společenskému fenoménu lze chápat jako aktivní činnost, jejímž cílem je pohyb určitého systému z jednoho bodu do druhého, přičemž mezi těmito body je rozdíl právě v rozsahu korupce ve fungování tohoto systému. Tento systémový pohyb lze pak vyvolat tím, že se změní poměr mezi možným prospěchem z korupčního jednání a rizikem z toho, že bude toto jednání odhaleno a sankcionováno (Zemanovičová 2004: 18).

Základní pilíře protikorupční strategie tak, jak se na nich shoduje odborná literatura (např. Transparency International ČR 2000, Quah 2001: 30, Zemanovičová 2004: 18) jsou v zásadě následující:

- identifikace projevů a analýza příčin korupčního jednání;
- identifikace účinných preventivních i represivních protikorupčních nástrojů a jejich (fázované) nasazení do korupcí zasaženého prostředí;<sup>25</sup>
- vyhodnocování účinnosti protikorupční strategie a zajištění její udržitelnosti.

Jednotlivým pilířům protikorupční strategie jsou věnovány následující kapitoly těchto skript.

### 3.3 PILÍŘ I.: IDENTIFIKACE PROJEVŮ A ANALÝZA PŘÍČIN KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ

#### 3.3.1 PODMÍNKY NAPOMÁHAJÍCÍ VÝSKYTU KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Jaké jsou podmínky, které napomáhají výskytu korupce? Korupci se daří všude tam, kde chybí (I.) veřejná kontrola. To se týká všech společenských prostředí: např. uzavřený klan sportovních rozhodčích v určité sportovní disciplíně dokáže efektivně skrýt materiální a jiné pobídky, kterých se mu dostává od funkcionářů jednotlivých sportovních klubů. A nejen to – dokáže tyto pobídky nepozorovaně promítnout do vlastního rozhodování. Tomu mohou zabránit jen efektivní mechanismy, které učiní rozhodování rozhodčích transparentním a čitelným.

<sup>25</sup> Jak je patrné, tento druhý pilíř protikorupční strategie má jak svou obsahovou (materiální), tak i procesní stránku. Materiální stránka zahrnuje volbu konkrétních protikorupčních nástrojů, které jsou s to odstraňovat konkrétní příčiny korupčního jednání (a tedy snížit rozsah korupce) v určitém systému. Procesní stránka se pak týká procesu zavedení těchto nástrojů do korupcí zasaženého prostředí. Nasazení těchto nástrojů do prostředí zahrnuje kromě jiného i identifikaci lídrů, vytváření společenství (protikorupčních koalic), motivování jednotlivých aktérů protikorupčního boje a komunikaci jednotlivých kroků cílovým skupinám (Zemanovičová 2004: 18).

<sup>24</sup> Nebo by byl schopen poskytovat, ale pouze v nižší kvalitě nebo za cenu vyšších nákladů.

Stejně platí i pro veřejnou správu. Korupci se daří tam, kde chybí kontrola veřejných činitelů, tj. v uzavřených prostředích, která neumožňují veřejný dohled. Jinými slovy řečeno, objevuje se tam, kde existuje příležitost pro směnu statků a služeb, která může zůstat skryta. Korupce proto kvete tam, kde existují II. nepřehledná a složitá pravidla a mocenský monopol společně s III. nekontrolovanou diskrecí na straně veřejných činitelů.

Schematicky lze podmínky pro korupci znázornit následujícím způsobem: korupce (K) je výsledkem mocenského monopolu (M) plus nekontrolované diskrece (D) mínus veřejné kontroly (VK):  $K = M + D - VK$  (převzato z Klitgaard et al. 2000: 26-27). Uvedený vztah platí jak pro úředníky, tak také pro volené politiky. V prvním případě vytvářejí nekontrolovaná diskrece (resp. správní uvážení) a nedostatek kontrolních mechanismů příležitosti pro malou byrokratickou korupci, v případě druhém pak pro velkou politickou korupci.<sup>26</sup>

Korupce se tedy objevuje tam, kde jsou pro ni vytvořeny vhodné příležitosti v daném systému (organizaci, politickém systému atp.). Při zavádění protikorupčních opatření proto nemá smysl zaměřit se na jednotlivé osoby. Právě naopak – jde o vlastnosti systému či organizace. Korupci nelze omezit tím, že je do zkorumpovaného systému nasazen zásadový jedinec. Lze ji omezit jen tehdy, když je změněn sám systém tak, aby neposkytoval příležitosti ke korupci. Slovy Klitgaarda et al.: „místo toho, abychom o korupci přemýšleli jako o jednotlivcích porušujících zákon a zneužívajících důvěru..., měli bychom přemýšlet o systémech, které jsou více nebo méně náchylné k různým nelegálním aktivitám“ (Klitgaard et al. 2000:26). Cílem je hledat taková institucionální uspořádání, která nebudou poskytovat příležitosti a pobídky ke korupčnímu jednání a to bez ohledu na charakter konkrétních lidí, kteří v jejich rámci budou jednat.

26) Mezi oběma typy existuje často vztah vzájemné symbiózy.

Korupci tak nemá význam neadresným způsobem morálně odsuzovat, jde naopak o hledání konkrétních metod omezování mocenského monopolu, přesného definování prostoru pro správní uvážení a zvyšování transparentnosti. Obecně totiž platí, že se korupci nedaří v prostředích (ať už jde o veřejné úřady, soukromé společnosti, státní instituce či nevládní organizace), která charakterizuje otevřená demokratická kultura, otevřená soutěž, transparentní a předvídatelná pravidla, rozvinuté kontrolní mechanismy a bezproblémový přístup k informacím.

### 3.3.2 IDENTIFIKACE KONKRÉTNÍCH PROJEVŮ A PŘÍČIN KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ

Jakým způsobem lze tedy identifikovat, které funkce konkrétního systému (např. orgánu veřejné správy) jsou náchylné ke korupci? Využít lze jednak sofistikovaných sociologických a ekonomických metod měření korupce, jednak je možné využít méně náročných (byť poněkud méně reprezentativních) metod.

#### 3.3.2.1 MĚŘENÍ KORUPCE POMOCÍ SOCIOLOGICKÝCH A EKONOMICKÝCH METOD

Korupce je fenomén, který se obtížně měří. Alespoň minimální korupce existuje v každé zemi světa, ale je zřejmé, že míra korupce se mezi jednotlivými zeměmi velmi liší. Tak jako je americký turista v Bolívii překvapen tamní vysokou mírou korupce, leckterého afrického či východoevropského přistěhovalce do Velké Británie zaskočí obtížnost, s jakou může v této zemi obejít to či ono pravidlo. Jak pro lepší pochopení různých forem korupce, jejích příčin i důsledků, tak i pro hledání účinných prostředků boje s korupcí je důležité její různé formy měřit a vyhodnocovat. Měřit korupci samozřejmě nelze

zdaleka tak přesně jako rychlost tenisového míčku při podání nebo míru inflace, to však neznamená, že její měření nemá žádný smysl. Je pouze nutné, aby si každý, kdo se pokouší sestrojít vlastní nástroj k měření korupce, nebo nějaký již existující nástroj hodlá použít k vyvození konkrétních závěrů, byl vědom jeho omezené vypovídací schopnosti.

Metody měření korupce využívají standardních sociologických a ekonomických postupů a lze je v zásadě rozdělit na kvalitativní a kvantitativní. Kvalitativními metodami měření korupce se mají na mysli sociologické průzkumy, jejichž výsledkem je například tvrzení, že 23% obyvatel považuje zdravotnictví za rozhodně zkorumpované, 42% za spíše zkorumpované, 17% za spíše nezkorumpované, 7% za rozhodně nezkorumpované a 11% nemá názor. U takového průzkumu korupce nelze hovořit o kvantitativní metodě, neboť výsledkem není jednoznačný číselný ukazatel, ale pouze jistá kvalitativní tvrzení.

Mezi kvantitativní metody patří jednak pokusy převést výsledky těchto kvalitativních průzkumů do podoby indexů, které by bylo možné mezinárodně a meziročně srovnávat. Taková kvantifikace může například spočívat v tom, že rozhodně zkorumpované se přisoudí hodnota 1, odpovědi „spíše zkorumpované“ hodnota 0,67, odpovědi spíše nezkorumpované hodnota 0,33 a odpovědi rozhodně nezkorumpované hodnota 0. Odpovědi nemám názor se odstraní tím způsobem, že se procenta pro jednotlivé odpovědi (které mají názor) přepočítají tak, aby jejich součet nebyl 89%, ale 100%. Vynásobením hodnot příslušnými procenty pak dojdeme k výslednému indexu 63,7 na celkové škále od nuly (žádná korupce) do sta (zcela zkorumpované).

Jinou možností kvantifikace sociologických průzkumů je navrhování takových dotazníkových šetření, která přímo pracují s číselnými škálami, které lze snadněji převést do hodnot indexů. Vedle toho existují i ryze ekonomické postupy, používané pro

měření šedé ekonomiky. Tyto metody odhadují na základě makroekonomických modelů, s jakou poptávkou po penězích či po elektrické energii je konzistentní výkon dané ekonomiky, změří realizovanou „oficiální“ poptávku po penězích, resp. elektrické energii, a rozdíl mezi potřebnými a oficiálními hodnotami přisuzují šedé ekonomice (viz např. Schneider-Enste 2000 a Hanousek-Palda 2004). Pozornost bude dále věnována pouze těm metodám měření, které se pokoušejí kvantifikovat míru korupce formou indexu.

### 3.3.2.1.1 *Jedinečné versus kompozitní indexy*

Indexy mohou být různého druhu. Některé indexy jsou jedinečné (neboli unikátní), jiné kompozitní. Zatímco unikátní index je odvozen z dat získaných zvláštním průzkumem sledujícím pouze daný účel, kompozitní index je vytvořen sloučením několika již existujících indikátorů.

Příkladem jedinečného indexu je Index plátců úplatků (Bribe Payers Index; BPI), který hodnotí přední exportní země podle toho, do jaké míry jsou mezinárodní společnosti se sídlem v těchto zemích náchylné k uplácení vysoce postavených veřejných činitelů v patnácti zemích s rozvíjející se tržní ekonomikou. Index plátců úplatků sestrojila společnost Transparency International na základě dotazníkového šetření, které bylo k tomuto účelu provedeno společností Gallup International Association. V tomto šetření byli dotazováni vrcholní manažeři společností působících ve zkoumaných ekonomikách na to, za jak pravděpodobné považují, že v jim známých sektorech v zemi, ve které působí, budou společnosti z té které zahraniční země nabízet úplatky k získání nebo udržení obchodních pozic.

Snad nejznámější kompozitní index je Index vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI), který již od roku 1995 každoročně publikuje společnost Transparency International. Pro každou zkoumanou zemi jsou shromážděny výsledky všech dostupných

jedinečných indikátorů splňujících jasně definované předpoklady, tyto hodnoty jsou následně normalizovány na škálu od 0 do 10 a vypočtením průměru z těchto normalizovaných hodnot pro tu kterou zemi je zjištěna výsledná hodnota Indexu vnímání korupce.

---

#### INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE - CPI

**Publikuje:** Transparency International

**Původní název:** Corruption Perception Index (CPI)

**Web:** <http://www.transparency.cz/index.php?id=2638>

Index je zveřejňován od roku 1995 jednou ročně.

Index vnímání korupce je kompozitní index sestavený na základě několika průzkumů korupce. Při konstrukci Indexu je nejdříve nutné pro každou zemi určit zdroje, z nichž se hodnota indexu vypočte. Aby byl příslušný zdrojový ukazatel zahrnut, musí splňovat tři kritéria: musí umožnit srovnání více zemí, musí měřit celkovou úroveň korupce a nesmí být starší než 3 roky. Při posledním měření v roce 2007 vycházelo měření CPI z 14 průzkumů provedených 12 nezávislými institucemi. Všechny tyto vstupní indikátory jsou standardizovány na škále od nuly do deseti, kde vyšší číslo znamená nižší korupci. Hodnota Indexu vnímání korupce je pak vypočtena jako aritmetický průměr těchto ukazatelů. CPI 2007 nabízí srovnání 179 zemí, z nichž nejvyšší hodnoty dosáhlo Finsko, Dánsko a Nový Zéland (9,4) a nejnižší Somálsko (1,4).

Výhodou kompozitního indexu oproti indexu jedinečnému je zahrnutí více informací a eliminace jednostranných vychýlení výsledků. Na druhé straně však kompozitní indexy trpí nesourodostí vstupních dat. Obvykle jsou totiž pro různé země dostupné různé vstupní indikátory, a tak může dojít například k tomu, že

Index vnímání korupce přisuzuje Arménii 3,1 bodu a Dominikánské republice 2,9 bodu, přičemž výsledky pro Arménii vycházejí z pěti a pro Dominikánskou republiku z šesti průzkumů, z nichž jen dva byly provedeny v obou zemích a zbývající tři, resp. čtyři průzkumy pouze v jedné zemi.

#### 3.3.2.1.2 *Objektivní versus subjektivní indexy*

Dále lze metody měření korupce dělit na objektivní a subjektivní. Zdaleka nejčastější jsou subjektivní způsoby měření, které jsou založeny na názorech respondentů a spíše než míru zkoumané formy korupce odrážejí vnímání rozsahu dané formy korupce. Zdrojem informací jsou nejrůznější sociologická šetření.

Existují ovšem i tzv. objektivní indikátory, které jsou počítány z tzv. tvrdých, objektivně měřitelných dat, jako je počet odhalených případů korupce nebo podíl zpráv týkajících se korupce ve zpravodajství sledovaných médií. Takové indikátory však mohou odrážet i jiné faktory než korupci, například schopnosti orgánů činných v trestných řízeních nebo poptávku veřejnosti po korupčních skandálech.

Na pomezí subjektivních a objektivních indexů existují takové indikátory, které sice vychází ze sociologického průzkumu, ale otázky se snaží co nejvíce objektivizovat. Namísto otázky Jaká je úroveň administrativní korupce na stupnici od 0 do 10? například pokládají otázku Kolik procent ročních příjmů utratí firma, jako je vaše, na administrativní korupci?

#### 3.3.2.1.3 *Expertní versus místní respondenti*

Další rozlišení spočívá v tom, zda respondenty průzkumu jsou experti, kteří hodnotí jednotlivé země zvenčí, nebo místní respondenti, nejčastěji domácí a zahraniční manažeři působící v dané zemi. Ti jsou zpravidla lépe znalí domácího prostředí, a dokáží tak lépe pojmenovat podoby korupce v jejich zemi.

Oproti tomu výhodou využití vnějších expertů, jako jsou konzultanti mezinárodních institucí, bývá jejich objektivnější pohled při srovnávání jednotlivých zemí. Průzkumy provedené pouze mezi domácím obyvatelstvem totiž mohou být zatíženy zkreslením plynoucím z tendence lidí být pyšní na vše dobré či naopak stěžovat si na vše špatné. Dalším zdrojem zkreslení průzkumu mezi místními respondenty může být rozdílné národnostní vnímání korupce – tentýž úplatek, který je někde vnímán jako korupce, může být v jiné zemi vnímán jejími obyvateli spíše jako vstupní poplatek. Vychází-li tedy určitý nástroj měření korupce z odpovědí místních respondentů, jsou často dotazováni lidé, kteří mají dostatečnou zkušenost i s prostředím v jiných zemích, například vrcholoví manažeři nadnárodních firem působících v dané zemi.

#### 3.3.2.1.4 Předmět měření

Vedle těchto tří kritérií dělení indexů měření korupce – konstrukce indexu, charakter dat a zdroj dat – je důležitým aspektem předmět měření, tedy co vlastně ten který index měří. Může jít o obecné vnímání korupce, korupci v jednotlivých sektorech, administrativní korupci, převzetí státu soukromými společnostmi, nabídkovou stranu korupce ze strany zahraničních investorů atd. Vzhledem k šíři záběru různých institucionálních indexů se někdy hovoří obecněji o měření různých aspektů kvality podnikatelského prostředí, přičemž různé formy korupce představují pouze některé z těchto aspektů (viz Körner-Kudrna-Vychodil 2002).

#### TYPOLOGIE INDEXŮ MĚŘENÍ KORUPCE - SHRNUÍ

Konstrukce indexu	Jedinečné (unikátní)	Kompozitní
Charakter dat	Objektivní	Subjektivní
Zdroje dat	Expertí	Místní respondenti
Předmět měření	Který aspekt korupce je měřen?	

#### 3.3.2.2 IDENTIFIKACE PROJEVŮ A PŘÍČIN KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ OSTATNÍMI METODAMI<sup>27</sup>

Shora uvedené sociologické a ekonomické metody měření korupce jsou poměrně sofistikované a tedy drahé. Proto v podmínkách veřejné správy (ať už na místní, regionální či centrální úrovni) budou spíše využívány méně náročné metody identifikace projevů a příčin korupčního jednání.

Mezi tyto metody lze zařadit:

- rozhovory;
- anonymní průzkumy a ankety;
- monitoring médií (celostátních i místních);
- analýza stížností / podnětů občanů směřovaných ;
- braistorming (řízená diskuse).

Tyto metody by se měly zaměřit nejen na sbírání informací zevnitř systému, ale – a to především – zvenčí. Nejen zaměstnanci úřadu, ale především zainteresovaná veřejnost (podnikatelé, zástupci nevládních organizací, široká veřejnost) dokáže mnohdy poskytnout informace o činnosti úřadu, které nejsou při pohledu zevnitř patrné. Výstupem těchto miniprůzkumů by měl být především soubor nežádoucích (nikoliv nutně korupčních) projevů instituce navenek. Tyto projevy (indikátory<sup>28</sup>) by měly být podrobeny analýze, jejímž cílem by mělo být odhalení příčin těchto projevů. Souhrn těchto projevů a analýza jejich příčin je předmětem následující kapitoly.

27) Tento oddíl vychází ze Zemanovičová 2004: 18-19.

28) Indikátorem korupce se zde rozumí průvodní znaky korupce, které ukazují na možné korupční jednání příslušné osoby nebo v rámci kolektivních orgánů. Jinými slovy projev korupčního jednání navenek.

### 3.3.3 VÝSKYT KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A INDIKÁTORY KORUPCE

#### 3.3.3.1 ÚVOD

Moc výkonná je v demokratických státech obvykle vykonávána prostřednictvím prezidenta, vlády a soustavy orgánů veřejné správy. Činnost veřejné správy lze potom rozdělit na činnost vrchnostenskou a činnost, která spočívá v poskytování určitých veřejných služeb nebo statků. Zatímco v prvním případě je předmětem činnosti jednotlivých orgánů veřejné správy zákonem povolená regulace chování spravovaných osob prostřednictvím autoritativního zasahování do jejich právních poměrů, ve druhém případě vystupuje veřejná správa jako poskytovatel určitých veřejných statků nebo služeb, na jejichž konzumaci mají občané při splnění zákonných podmínek nárok. Veřejná správa konečně vystupuje také jako subjekt soukromoprávních vztahů, kdy spravuje majetek, který jí byl svěřen, nebo kdy nakupuje od soukromých subjektů služby pro svou potřebu. Ve všech těchto oblastech mohou vznikat korupční vztahy, které vždy směřují proti řádnému plnění úkolů veřejné správy v rámci jejich výše uvedených předmětů činnosti.

#### 3.3.3.2 VÝSKYT KORUPCE V RÁMCI VRCHNOSTENSKÉ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY A INDIKÁTORY KORUPCE

Do této skupiny náleží správní a daňová řízení, výkon dozoru, jakož i jiná činnost veřejné správy, kterou veřejná správa autoritativně zasahuje do práv a právem chráněných zájmů sobě nepodřízených subjektů.

V rámci vrchnostenské činnosti veřejné správy může korupce sledovat následující cíle:

- urychlení vydání určitého rozhodnutí. V takovém případě jsou poškozenými všichni, kteří jsou adresáty stejného druhu roz-

hodnutí, na jehož urychleném vydání má uplácející osoba zájem. Jakkoliv zde poškozený netrpí žádnou viditelnou újmu, je nutné jej považovat za poškozeného, protože jeho postavení není vůči uplácejícímu subjektu rovné.

- vydání určitého rozhodnutí ve prospěch uplácející osoby. V tomto případě jde o to, že uplácející osoba se korupcí snaží dosáhnout vydání rozhodnutí, které je v rozporu s veřejným zájmem. Rozpor s veřejným zájmem může spočívat v následujícím:
- uplácející osoba se úplatkem domáhá výhody, na kterou by jinak neměla nárok. Jako typický příklad lze uvést korupci v řízeních, jejichž předmětem je vydání povolení, souhlasu, koncese či jiného správního aktu.
- uplácející osoba se snaží úplatkem vyhnout povinnosti, kterou je povinna plnit. Např. vyhýbání se daňové či branné povinnosti.

Poškozenými jsou v této kategorii osoby, které mají na výhodu uvedenou shora nárok, respektive ty subjekty, které danou povinnost plní. U posledně zmíněné skupiny osob opět platí, že jsou poškozenými především z toho důvodu, že nejsou vůči uplácející osobě v rovném postavení.

Příčinou korupce v rámci vrchnostenské činnosti veřejné správy je zejména nedostatečné platové ohodnocení zaměstnanců příslušných úřadů. Další příčinou korupce v této oblasti jsou průtahy v řízeních, v nichž se účastník domáhá vydání rozhodnutí ve svůj prospěch (udělení souhlasu, povolení, koncese, akreditace nebo certifikátu veřejnou správou) nebo jiného rozhodnutí (např. zápisu do určitého registru). Průtahy v těchto řízeních jsou často způsobeny nedostatečným technickým, materiálním či personálním vybavením příslušného úřadu, případně nedostatky v organizaci práce v rámci tohoto úřadu. Jako další příčinu korupce v této oblasti lze jmenovat nemožnost domoci se opravnými prostředky změny příslušného rozhodnutí, ať už postupem v rámci veřejné správy

(typicky odvoláním) nebo soudní cestou (správní soudnictví).<sup>29</sup> Korupci dávají prostor také chybějící nebo nedostatečně stanovené interní standardy výkonu jednotlivých správních činností a chybějící nebo neúčinný systém kontroly jejich dodržování. Konečně za korupci v této oblasti mohou stát i nedostatečné etické standardy fungování příslušného úřadu (chybějící či neúčinný etický kodex).

Indikátory korupce v rámci vrchnostenské činnosti veřejné správy jsou:

- rychlá rozhodnutí za situace, kdy úřad obvykle rozhoduje v delších lhůtách (a naopak: průtahy v řízení za situace, kdy v jiných případech úřad rozhoduje v kratších lhůtách);
- šikanózní výkon úředních pravomocí;
- bránění přístupu veřejnosti k informacím, které jsou ze zákona přístupné;
- svévolné změny nebo ztráty úředních dokumentů;
- neobvyklý rozptyl v rozhodování či jednotlivá rozhodnutí, která jsou evidentně v rozporu s vnímaným veřejným zájmem;
- porušování pravidel, která vylučují rozhodování úředního orgánu v daném případě pro jeho podjatost;
- nadstandardně časté styky zaměstnanců úřadu s účastníky příslušného řízení;
- úředník na určitém postu si tzv. žije nad poměry, často dává ostentativně najevo své bohatství.

### 3.3.3.3 VÝSKYT KORUPCE V RÁMCI POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB A ROZDĚLOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ VEŘEJNOU SPRÁVOU A INDIKÁTORY KORUPCE

Do této skupiny náleží kromě jiného poskytování veřejných služeb v užším smyslu (zdravotnictví, školství atd.), přidělování grantů

29) Tato příčina není v demokratických státech, v nichž je rozhodování ve veřejné správě podřízeno soudní kontrole, obvyklá.

a dotací a rozdělování fondů EU. V případě poskytování veřejných služeb a rozdělování veřejných statků veřejnou správou se korupci sleduje především získání určitého omezeného veřejného statku nebo služby, jakými jsou např. obecní byty, místa na prestižní vysoké či střední škole nebo přednostní přístup ke zvláštní lékařské péči. Podobným příkladem může být např. získání přístupu k určitým exkluzivním informacím z neveřejných databází, které veřejná správa vede.

Příčinami korupčního jednání v této oblasti je především nedostatečné platové ohodnocení rozhodujících subjektů (nebo touha po obohacení sebe nebo stranické pokladny<sup>30</sup>). Dále vznik korupce umožňují chybějící nebo nedostatečně stanovené interní standardy poskytování těchto veřejných služeb (statků) a chybějící nebo neúčinný systém kontroly dodržování těchto standardů. Konečně za korupci v této oblasti (stejně jako shora) mohou stát i nedostatečné etické standardy fungování příslušného úřadu (chybějící či neúčinný etický kodex). Indikátorem korupce v případě poskytování veřejných služeb je především získání určité veřejné služby (veřejného statku) osobou, která na něj zcela zjevně nemá nárok, nebo na něj sice nárok má, ale až poté, co budou uspokojeny osoby, jejichž nárok je silnější (má přednost). Dále jako indikátor korupce v této oblasti je možné označit skutečnost, že osoba podílející se na rozhodování si žije nad poměry, nebo skutečnost, že politickou stranu, která má rozhodující vliv na činnost kolektivních orgánů rozhodujících o poskytování veřejných služeb (statků), financuje právnická nebo fyzická osoba, která veřejnou službu (statek) získala. V případě právnických osob v úvahu přichází i dosazování představitelů veřejné správy do výkonných nebo dozorčích orgánů této právnické osoby. Konečně možnou korupci indikuje v tomto případě skutečnost, že subjekt, který veřejnou službu nebo veřejný statek získal,

30) U volených zástupců.

posléze zaměstná osobu, která měla na rozhodnutí nebo přidělení této služby nebo statku podíl.

### 3.3.3.4 VÝSKYT KORUPCE PŘI VYSTUPOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SOUKROMÉHO SUBJEKTU A INDIKÁTORY KORUPCE

Do této skupiny náleží kromě jiného hospodaření s majetkem, zadávání veřejných zakázek. V případě vystupování veřejné správy jako soukromého subjektu se korupcí sleduje především získání majetkového prospěchu na úkor státu (orgánu veřejné správy). Tento majetkový prospěch může spočívat v excesivním (větším než obvyklém) zisku při získání určité veřejné zakázky, nebo excesivní úspoře, nakupuje-li soukromý subjekt od státu určité zboží nebo služby.

Příčinami korupčního jednání v této oblasti je – opět – nedostatečné platové ohodnocení rozhodujících subjektů (případně touha po obohacení sebe nebo stranické pokladny). Další příčinou může být chybějící nebo neúčinná metodika zadávání veřejných zakázek a chybějící nebo neúčinný systém kontroly dodržování této metodiky. Konečně za korupci v této oblasti (stejně jako shora) mohou stát i nedostatečné etické standardy fungování příslušného úřadu (chybějící či neúčinný etický kodex).

Indikátorem korupce v případě vystupování státu jako soukromého subjektu je nákup a prodej zboží a služeb veřejnou správou za podmínek, které jsou zjevně pro veřejnou správu nevýhodné. Podléhá-li nákup a prodej zboží nebo služeb režimu veřejných zakázek, pak výskyt korupce indikuje stanovení takových kritérií, které je schopen dodržet pouze jeden z potenciálních dodavatelů, složení výběrových komisí z osob, které mají blízký vztah s některým z dodavatelů, pletichy při hodnocení nabídek a konečně nedodržování podmínek kontraktu ze strany vítězného dodavatele, které

veřejná správa nesankcionuje.<sup>31</sup> Podobně jako shora – je indikátorem korupce v této oblasti skutečnost, že osoba podílející se na rozhodování si žije nad poměry, nebo skutečnost, že politickou stranu, která má rozhodující vliv na činnost kolektivních orgánů rozhodujících o veřejných zakázkách, financuje právnická nebo fyzická osoba, která zakázku získala. V případě právnických osob v úvahu přichází i dosazování představitelů veřejné správy do výkonných nebo dozorčích orgánů této právnické osoby. Konečně možnou korupci indikuje v tomto případě skutečnost, že subjekt, který zakázku získal, posléze zaměstná osobu, která měla na přidělení zakázky podíl.

Významným indikátorem výskytu korupčního jednání, který je společný pro všechny výše uvedené činnosti veřejné správy, je utajování informací, na jejichž poskytnutí mají občané ze zákona právo.

Korupčními nástroji v oblasti veřejné správy jsou peněžité dary (včetně podílů na zisku z přidělených veřejných zakázek), majetkové dary či protislužby nemajetkové povahy (typicky, nikoliv však výlučně zaměstnání osoby, která se podílela na vydání příslušného rozhodnutí).

## 3.4 PILÍŘ II: PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE PREVENTIVNÍHO A REPRESIVNÍHO CHARAKTERU - OBECNÁ ČÁST

### 3.4.1 ÚVOD: DĚLENÍ PROTİKORUPČNÍCH NÁSTROJŮ

Protikorupční nástroje, které se uplatňují v rámci protikorupční strategie ve veřejné správě, je praktické dělit jednak na nástroje preventivního a represivního charakteru, jednak na nástroje legislativního charakteru a nástroje organizačního charakteru.<sup>32</sup>

31) Obecně lze tedy říci, že indikátorem korupce v této oblasti je obcházení těch pravidel týkajících se zadávání veřejných zakázek, která mají zásadní význam pro transparentní výběr nejlepší nabídky.

32) Je rovněž možné rozlišovat protikorupční nástroje v podobě opatření a organizací. Toto

Preventivními protikorupčními nástroji se rozumí ta opatření, která jsou obecně způsobilá předcházet výskytu korupce ve společnosti (in concreto ve veřejné správě). Represivními nástroji pak ty, jejichž úkolem je výskyt korupce ve společnosti postihovat sankcemi. Sankce mohou být především trestněprávního charakteru, nelze ovšem vyloučit i jiný druh sankcí (např. pracovní- či služebněprávní; myslitelná je ale i náhrada škody).<sup>33</sup>

Legislativní protikorupční opatření jsou potom ta opatření, která je nutné přijmout formou zákona (v dané věci platí tzv. výhrada zákona). Protikorupční opatření organizačního charakteru jsou pak ta, která spadají do tzv. interna veřejné správy a aplikují se na základě zákona (zákon tedy otevírá prostor pro vlastní detailnější úpravu).

Jednotlivé protikorupční nástroje jsou v textu dále děleny pouze na preventivní a represivní. V případě preventivních nástrojů se dále rozlišují ty, jejichž cílem je zvyšovat transparentnost veřejné správy, dále kontrolní mechanismy a konečně nástroje uplatňující se v oblasti služebních vztahů.

#### A) NÁSTROJE PREVENTIVNÍHO CHARAKTERU / ZVYŠOVÁNÍ TRANSPARENTNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

##### 3.4.2 ZVYŠOVÁNÍ TRANSPARENTNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

###### 3.4.2.1 ÚVOD

Transparentnost je průhlednost. V případě veřejné správy se proto transparentností rozumí průhlednost či čitelnost rozhodování

dělení není ale relevantní. Protikorupční organizace (většinou státní orgány) totiž mají kromě své působnosti (tedy okruhu úkolů, které mají plnit na poli protikorupční politiky) svěřené pravomoci (nástroje právního charakteru, které jim umožňují svěřené úkoly plnit) a ty jsou vlastně protikorupčními opatřeními.

<sup>33</sup>) Toto dělení je pouze teoretické. V praxi se lze setkat s opatřeními, které spojují oba aspekty, to znamená, působí jak preventivně, tak represivně (jsou vynucovány státním donucením). V dalším textu jsou proto jednotlivé nástroje děleny podle jejich převládající charakteristiky.

vacích procesů. Konkrétně to znamená, že ti, jichž se rozhodování týká, mají v reálném čase přístup k relevantním informacím o jejich podání, o principech rozhodování, o časovém horizontu, v jehož rámci musí být rozhodnuto atd. Transparentní organizace poskytuje relevantní a spolehlivé informace všem na základě rovného přístupu, tj. nediskriminuje mezi klienty např. na základě jejich platební schopnosti. Transparentnost veřejné správy tak více než na čemkoli jiném stojí na otevřeném a rovném přístupu k informacím. Současně se v poslední době v souvislosti s principem transparence veřejné správy hovoří o zavádění informačních technologií (prvků e-governmentu) do činnosti úřadů. Konečně se v souvislosti s průhledným fungováním veřejné správy hovoří o odbourávání nadbytečné regulace jako o všeléku na problém korupce. Tyto otázky jsou diskutovány v následujících oddílech.

###### 3.4.2.2 PRÁVO NA PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Tento oddíl stručně seznamuje s právními základy otevřenosti veřejné správy. Uvádí základní prvky realizace přístupu k informacím, typické důvody pro odepření informací (jako jsou osobní údaje či obchodní tajemství, informace nehotové či vnitřní), včetně výjimek z těchto důvodů a postupu odepření informace. Na závěr uvádí hlavní protikorupční instrumenty při aktivním zveřejňování informací. Předmětem tohoto oddílu nejsou výjimečné podrobnosti, v nichž může docházet k odchylkám od popsanych závěrů.

###### 3.4.2.2.1 *Princip publicity veřejné správy*

Otevřenost veřejné správy, zejména v podobě přístupu k informacím a otevřenosti rozhodování, je prvek, který k moderní správě neodmyslitelně patří. Realizuje se jednak aktivním zveřejňováním informací (například na internetu), jednak poskytováním informací na konkrétní žádosti. Odstraňuje nedorozumění, zneužívání

různých záležitostí k politickým útokům a získává občany k podpoře a spolupráci na správě věcí veřejných.

Informační otevřenost veřejné správy vychází z principu tzv. publicity (veřejnosti) veřejné správy. Tento princip znamená, že veřejné jsou všechny informace kromě těch, které stanoví zákon. Jde o princip opačný tomu, který platil ve veřejné správě do r. 1991 (princip diskrétnosti – důvěrnosti veřejné správy). Do té doby bylo veřejné jen to, co stanovil zákon. Tuto změnu přinesla Listina základních práv a svobod, do praxe ji vnesl zejména zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb. (dále jen InfZ).

Právní normy tedy definují, které informace a za jakých okolností je možno nebo nutno odepřít. Všechny ostatní informace se poskytou. Pracovník, vyřizující žádost o informace, tedy nehledá, o co opřít poskytnutí, ale naopak: zda existuje důvod k odepření. Pokud ho nenajde, informaci poskytne. Důvod žádosti je nepodstatný.

Tento princip rovněž znamená, že pravým vlastníkem informací, které shromáždily a vytvořily úřady, je občan. Může si je kdykoli vyžádat, aby mohl informovaně a tedy svobodně rozhodnout, komu dá svůj hlas ve volbách.

#### 3.4.2.2.2 Základní prvky svobodného přístupu k informacím

I. Oprávněný žadatel – Na informace má právo každý občan České republiky, ale nejen on. Toto právo má i každý cizinec, pokud se na něj vztahuje náš právní řád (například pokud je na našem území). To vyplývá mimo jiné také z článku 42 odst. 2 Listiny: Cizinci požívají v České republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům. Roli nehraje věk ani právní postavení (např. vězeň). Úřad nikdy nemůže zkoumat osobní údaje či postoje žadatele z hlediska hodnocení oprávněnosti jeho žádosti o informace. V některých situacích může úřad požadovat identifikaci žadatele jen z těch důvodů, které jsou nezbytné pro samotné vyřízení žádosti (doručení Rozhodnutí, finanční úhrada).

II. Důvod žádosti – Právo na informace nijak nesouvisí s důvodem, který žadatele vede k dotazu. Motivaci žadatele úřad nesmí nijak zkoumat ani hodnotit. Úkolem úřadu je sloužit daňovým poplatníkům a nikoliv uvažovat o inteligenci veřejnosti, novinářů, žadatele, či o tom, zda novináři informaci správně podají či zda veřejnost informaci správně pochopí.

III. Kdo poskytuje informace (povinné subjekty) – Státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky mají úplnou informační povinnost. Okruh informací, z něhož musejí poskytovat, je úplný – zahrnuje tedy všechny informace, které mají či by měly mít. Znamená to, že se informační povinnost vztahuje i na „ty oblasti činnosti povinného subjektu, kde tento vystupuje např. jako zaměstnavatel či podnikatel“ (Mates 2000). Je to odůvodněno skutečností, že při těchto vztazích vždy dochází k nakládání s veřejnými prostředky. Potřebná omezení přístupu k informacím jsou pak dána výhradně vlastními charakteristikami těchto informací. Nebudou tedy poskytnuty osobní údaje zaměstnanců, utajované skutečnosti ani obchodní tajemství, pokud v obchodním vztahu povinného subjektu vůbec existuje.

Povinnými subjekty jsou také obchodní společnosti a další podnikající právnické osoby, ovládané veřejnými úřady (akciové společnosti, spol. s r.o., o.p.s.). Postačí, že plní veřejný účel (např. dopravní podnik města, podnik spravující komunální bytový fond) a hospodaří s veřejnými prostředky (Korbel 2004: 27). Potvrzuje to například rozsudek Filipek vs. Česká kancelář pojistitelů 33 Ca 39/2002 Městského soudu v Praze, který uvádí: „Veřejnou správou je nutno rozumět nejen autoritativní rozhodování o právech nebo povinnostech, nýbrž i správu veřejných statků - veřejných prostředků“.

IV. Okruh informací, z něhož úřad poskytuje – Princip přístupu k informacím znamená možnost občana „podívat se na údaje, které

na úřadě leží, s nimiž úřad pracuje“ (Kužílek, Žantovský 2001: 34). Uvádí to též například rozsudek 5 Ca 80/2003 ve věci Drbohlav proti Magistrát hlavního města Prahy, odbor výstavby. Úřad tedy poskytuje jen ty informace, které „má“. Informací se míní to, co v okamžiku dotazu je anebo má být v úřadu k dispozici. Nelze tedy žádat informaci, kterou úřad nemá ani se nevztahuje k jeho působnosti. Žadatel se musí sám postarat, aby zjistil, na kterém jiném úřadě má žádanou informaci chtít. Úřad však poskytuje i informace týkající se věcí, o kterých přímo nerozhoduje. Postačí, že je oprávněně schraňuje. Obec tedy nemůže žadatele o dopis Inspekce životního prostředí adresovaný obci odkazovat na tuto inspekci, ale musí mu jej poskytnout sama.

Na základě zákona nelze požadovat analýzy informací, jejich srovnání, náročné výtahy ze souboru informací. Tyto formy informací však úřad musí poskytnout (viz článek 2 odst. 3 Ústavy ČR, který ukládá povinnost veškeré státní moci vždy sloužit občanům), pokud je má již k dispozici a nemusí je kvůli žádosti připravovat, anebo jejich získání je zanedbatelně náročné (např. vyhledání a sestavení některých informací pomocí počítače a jeho programového vybavení). Stejně nelze žádat názory či právní stanoviska, která by se teprve tvořila.

#### 3.4.2.2.3 Hlavní důvody pro odepření informací

Typickým důvodem odepření bývá ochrana osobních údajů, ochrana utajovaných skutečností a ve vymezeném rozsahu i ochrana obchodního tajemství.

I. Osobní údaj – Je to jakýkoliv údaj, který se týká konkrétní osoby, tj. v zásadě spojení jména, příjmení či jiné jednoznačné identifikace (starosta, ředitel školy) a nějakého údaje o ní (například výše příjmu, majetek, zdraví, vzdělání apod.). Jakmile jsou tyto dva údaje spojené, tj. lze určit koho konkrétně se týkají, pak jde o osobní údaj. Ten je

většinou chráněný. Poskytnout ho lze jen ve třech konkrétních případech:

- jde o osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení (zák. č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů, § 5 odst. 2 písm. f). Například tedy jaké jsou jeho úkoly, za které dostal mimořádnou odměnu, jakou má kompetenci, vzdělání související s vykonávanou veřejnou činností apod. Například ve věci Jeřábková vs. Městská rada Mohelnice 22 Ca 248/2000 uvedl krajský soud v Ostravě: „V případě poskytnutí informací o důvodech, které vedly k vyplacení mimořádných odměn dle ust. § 10 písm. a) nař. vlády č. 253/1992 Sb., nejde o poskytnutí takových informací, které by svým obsahem a cílem mohly objektivně narušit či ohrozit právo na ochranu osobnosti.“
- jde o údaj, který již byl oprávněně zveřejněn jinou cestou (například politická příslušnost u toho, kdo kandidoval ve volbách a jehož politická příslušnost byla zveřejněna na volebních lístcích). Musí se však stále dbát na ochranu soukromí (například projednání určitého prodeje majetku konkrétní osobě bylo schváleno a tedy zveřejněno na jednání zastupitelstva. Tuto informaci však dále nelze aktivně šířit internetem či tiskem s plným uvedením jména, příjmení či dalších údajů kupce. Informaci lze podat jen s iniciálami - např. zastupitelstvo schválilo prodej kravína panu A.M. z Hradce Králové za cenu 320 000 Kč). Uvádí to například Stanovisko č. 2/2004 Úřadu na ochranu osobních údajů o zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů.
- dotčená osoba dala k poskytnutí osobních údajů souhlas (např. tajemník úřadu dá souhlas s uvedením výše svého pravidelného platu, sponzor dětského hřiště dá souhlas se zveřejněním svého jména a adresy apod.).

II. Obchodní tajemství – Pokud žádost směřuje k informacím o obchodním vztahu obce, nelze hned tvrdit, že vše spadá do režimu obchodního tajemství. Spíše platí opak: prakticky nic obchodním tajemstvím nebude. Údaj totiž může být označen za obchodní tajemství, jen když splní současně všechny znaky uvedené v § 17 obchodního zákoníku:

- jde o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy,
- které mají alespoň potenciální hodnotu,
- nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné,
- mají být podle vůle podnikatele utajeny a
- podnikatel utajení zajišťuje.

Ochrany tedy nepožívají všechny skutečnosti a informace, kterými podnikatel disponuje; není tedy při jejich označení volný. Může takto označit jen takové údaje, které se vážou na jeho podnik (viz § 5 ObchZ).

Dále, pokud například jsou obdobné informace jiných srovnatelných podnikatelských subjektů v dané oblasti podnikání přístupné, nelze takové informace utajit s odkazem na obchodní tajemství.

Podmínku, že podnikatel odpovídajícím způsobem utajení zajišťuje, podnikatelé rovněž často nesplňují. Označují ve smlouvě ten který údaj účelově za tajný až dodatečně, ač jinak jeho utajení soustavně (v rámci svých interních pokynů a pravidel své obchodní činnosti a propagačních aktivit) nezajišťují a v jiných situacích jej dokonce šíří nebo proti jeho šíření nijak nezakročují. Úřad tedy musí při takové pochybnosti vyzvat podnikatelský subjekt, aby způsob utajování doložil, zejména svými interními pokyny pro zaměstnance a další spolupracující subjekty. Pokud jej nedoloží, není možnost utajení z důvodu obchodního tajemství dána.

Předmětem utajení nemohou být ani skutečnosti, jejichž utajení zákon zakazuje nebo nedovoluje. Vyloučeny z režimu obchodního tajemství jsou i takové údaje, o nichž zvláštní právní předpis

stanoví, že jsou veřejné (jde o listiny zakládávané podnikatelem do sbírky listin, kterou vede soud příslušný k vedení obchodního rejstříku: např. společenská smlouva, zakladatelská smlouva, stanovy, rozhodnutí o volbě a jmenování členů statutárních orgánů a dozorčích rad, projekty sloučení, splynutí, rozdělení, přeměny, posudky a zprávy znalců, týkající se ocenění majetku a závazků společnosti podle §69a obchodního zákoníku, posudky na ocenění nepeněžitěho vkladu při založení s.r.o. nebo a.s., účetní závěrky a zprávy auditora).

Obchodní tajemství a veřejné finance – Konečně vyjímá InfZ z okruhu skutečností, chráněných obchodním tajemstvím, též informace týkající se používání – zjednodušeně řečeno – veřejných rozpočtů anebo veřejného majetku (§ 9 odst. b) (Kuzílek, Žantovský 2001: 99). Například rozsudek Ing. V.Z. proti Městská rada v N. 31 Ca 189/2000 Krajského soudu v Hradci Králové uvádí: „Obchodním tajemstvím ale nemůže být v žádném případě informace o rozsahu finančních prostředků poskytnutých podnikateli z rozpočtu obce či města, tedy ani údaj o ceně za provedené dílo, jež je hrazena z příjmů získaných od daňových poplatníků. Právě tato skutečnost podtrhuje to, že výdaje obcí jsou věcí navýsost veřejnou, že s jejich zdroji nespojuje toho kterého podnikatele žádná tvůrčí souvislost, jež by jen v náznaku mohla vést k domněnku, že by se mohlo jednat o obchodní tajemství, a to včetně konkrétního užití rozpočtových prostředků.“

Označování obchodního tajemství – Označení obchodní tajemství musí vyslovit obchodník, ne úřad. Pro postup při uplatnění přístupu k informacím ve veřejné správě se do popředí klade povinnost podnikatele aktivně a z vlastní iniciativy předmět svého obchodní tajemství chránit a činit k tomu kroky – tady například při uzavření smlouvy s povinným subjektem (orgánem veřejné moci, který má

ústavně uloženou informační povinnost) označit, které skutečnosti, zmíněné ve smlouvě a další dokumentaci, považuje za obchodní tajemství.

Obchodní partner například v případě obchodní smlouvy s úřadem (obcí, krajem) má buď do této smlouvy připojit, anebo jakkoli jinak úřadu sdělit, že určité informace ve smlouvě obsažené považuje za obchodní tajemství. Jinak nelze hovořit o obchodním tajemství. Stejně tak všechna ujednání o tom, že obě strany smlouvu (či obchodní vztah) považují za důvěrnou a nebudou informace poskytovat, jsou neplatná a úřad na ně nesmí brát ohled.

V případech, kdy obec uzavírá smlouvy se soukromými osobami, ať už s podnikateli anebo jiné smlouvy, kde může existovat veřejný zájem o informace (například okolnosti privatizace bytového fondu), je třeba smluvního partnera na okolnosti uvedené v předchozích odstavcích vždy upozornit, případně srozumění smluvního partnera s rozsahem informační povinnosti uvést přímo ve smlouvě.

Označování obchodního tajemství, postup úřadu – Vzhledem k obecné povinnosti každého úřadu postupovat na základě skutečných ověřených faktů je samozřejmé, že úřad musí sám (zejména při uzavírání smlouvy) prověřit, zda podnikatelem tvrzené skutečnosti jsou pravdivé, tedy zda např. uváděné obchodní tajemství skutečně splňuje náležitosti podle § 17 obchodního zákona. Ověřuje takto první tři charakteristiky, které mají objektivní povahu. Musí také ověřit další dvě charakteristiky, závislé na vůli podnikatele, tedy zejména to, zda podnikatel ochranu zajišťuje v té míře, na kterou odkazuje § 9 InfZ – tedy zda podnikatel určité informace takto označil (tj. projevil vůli a utajení zajišťuje). Pokud nejsou takto označeny, nemůže být splněn ani obecný požadavek na existenci obchodního tajemství, jímž je současné splnění všech požadovaných charakteristik, a posuzovaná informace tedy není

obchodním tajemstvím. Časové hledisko hraje rozhodující roli u těch informací označených jako obchodní tajemství, které jsou chráněny z časově podmíněných důvodů, tedy do doby, než se stanou obecně známými anebo z jiného důvodu ztratí obchodní hodnotu.

Označování obchodního tajemství, postup podnikatele – Podnikatel navazující vztah s orgánem veřejné správy si musí být vědom, že jeho partner není stejným soukromým subjektem, nýbrž že jeho veřejnoprávní postavení mu v mnohém jeho možnosti předem omezuje anebo definuje. Informační povinnost je zde dána Ústavou a zákonem a úřad se jí v rámci jednotlivého smluvního vztahu nemůže nijak zbavit. Proto je nezbytné, aby sami nositelé informací při jejich předávání označili informace chráněné z tohoto důvodu. Povinností podnikatele je včas, nejpozději při předání informace orgánu veřejné správy (povinnému subjektu) jednoznačně projevit svoji vůli tak, aby bylo vždy patrné, jaké informace je nutné považovat za předmět obchodního tajemství. Nejčastěji podnikatel výslovně informace jako obchodní tajemství označí (v textu, na nosiči informace etc.). Jinak lze důvodně pochybovat o tom, že je zde vůle podnikatele utajovat tuto informaci a že podnikatel odpovídajícím způsobem její utajení zajišťuje.

Otázka důvěrnosti obchodních smluv – Úřad (orgán veřejné moci) se nesmí v jakékoli smlouvě bez zákonného zmocnění zavázat, že některé informace jsou tzv. důvěrné či nebudou nikomu poskytnuty, anebo je takové poskytnutí vázáno na souhlas druhé strany. Informační povinnost, kterou veřejný úřad má, je mu uložena Ústavou a zákonem jako jeho základní atribut, a nemůže být odstraněna či omezena jakoukoliv dvoustrannou dohodou. Ta ustanovení dohody mezi soukromou osobou a povinným subjektem, která omezují informační povinnost povinného subjektu nad rámec zákona, jsou neplatná.

III. Informace v řízení (v procesu) – Na poskytování informací, které se vyskytují v řízení (zejména ve správním řízení) platí, že omezení i v tomto případě musí být podloženo výhradně vlastní charakteristikou informace, a nikoli kontextem, v němž se informace právě nachází. Dominantním rysem pro omezení zde většinou bude charakteristika (nehotovosti) novosti informace.

Informace, které představují probíhající nebo ukončené správní řízení, tedy zejména nacházející se ve spise, lze charakterizovat (indexovat) podle jednotlivých důvodů ochrany. Takto chráněné informace pak poskytnuty nebudou, zatímco všechny ostatní (zbývající množina) nejsou chráněny a musejí být na žádost poskytnuty, anebo z různých důvodů mohou být zveřejněny. Časové hledisko hraje rozhodující roli u těch, které jsou chráněny z časově podmíněných důvodů (zejména nově vznikající, nehotové informace podle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, anebo obchodní tajemství do doby, kdy se jeho obsah stane obecně známým anebo z jiného důvodu ztratí obchodní hodnotu).

Nové a vnitřní informace – Teprve v určité fázi hotovosti (definitivnosti) informací lze poskytnout navenek (externalizovat), aniž by se tím poškodila samotná funkce úředního rozhodování. Informace již hotové veřejná správa může bez problémů veřejnosti poskytnout (umožnit veřejnosti být rovnocenně informována o veřejných záležitostech). Informace vnitřní, teprve vznikající, nové z praktického důvodu obvykle poskytovat nelze.

Právním důvodem ochrany nově vznikajících informací je nutnost zajistit nestrannost a účinnost každého úředního procesu. Pokud by poskytnutí nově vznikajících (nehotových) informací způsobilo buď jednostrannou výhodu anebo neúčinnost procesu, je na místě takové informace chránit.

V moderních demokratických společnostech se však míra schopnosti veřejných úřadů rozhodovat ve slunečním světle, na základě

veřejně známých informací, zásadně zvýšila. Jejich oddělenost od okolí je mnohem nižší než dříve. V moderní právní úpravě tedy jde jen o zachování nezbytného minima ochrany vnitřních a nehotových informací.

Obdobná situace je u vnitřních informací. Ty představují zdánlivý rozpor s otevřeností úřadů. Jde však jen o míru vnitřnosti a otevřenosti. Odepřít vnitřní informace lze jen ve velmi úzkém rozsahu.

Podkladové materiály – Problematika nových a vnitřních informací se nejlépe objasní na příkladu podkladových materiálů. Podkladové materiály pro jednání úřadů, funkcionářů a kolektivních orgánů (podobně jako pro různá řízení) je nutno v zásadě rozlišit na dvě skupiny informací: na již hotové informace, které do jednání vstupují druhotně (druhotné informace), a na informace teprve vznikající právě v souvislosti s připraveným jednáním anebo vnitřní pokyny (prvotní informace). Je to stejné kritérium, které se použije při posouzení informací v procesech.

Primární informace má úřad nepochybně právo neposkytnout podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) a b) InfZ. Půjde například o návrh opatření, rozbor okolností pro rozhodnutí, návrh formulace usnesení či smlouvy, pokyn jednat s ohledem na určitou okolnost apod. Úřad má právo je neposkytnout – to znamená, že je na něm, jak se rozhodne – posoudí-li vhodnost zveřejnit i tyto informace, může tak učinit.

Naopak druhotné informace musejí být na vyžádání poskytnuty. Půjde například o již hotové, dříve vydané stanovisko úřadu či jiné instituce k projednávané otázce, o text již dříve uzavřené smlouvy, dříve přijatého usnesení apod., tedy vše, co již má povahu hotové informace, která se již nebude v čase měnit (už např. prošla rozhodnutím nějakého orgánu).

PŘÍKLAD **PODKLADY PRO JEDNÁNÍ RADY KRAJE**

Podklady, které úřad pro člena rady (či jiného obdobného orgánu) připraví, nejsou oficiální sestavou dokumentů, které je úřad povinen zpracovávat na základě zákona. Jde o ryze osobní sestavu písemností, určených jednotlivým členům rady pro jejich osobní potřebu, které netvoří dokumentaci orgánu. Písemnosti jsou v jeho vlastnictví a může s nimi naložit dle své úvahy. Tyto písemnosti v držení člena orgánu požívají ochrany jako každé jiné osobní písemnosti. Člen rady nemá povinnost tyto písemnosti, poskytnuté mu k jeho osobní potřebě (podpoře jeho vlastního rozhodnutí, jak bude hlasovat), povinnost nikomu vydávat.

Naopak úřad je povinen poskytnout dokumenty, které jsou dostatečně jasně identifikovány a nepožívají žádné ochrany. Pokud tedy mezi podklady pro jednání orgánu existuje dokument, na který se nevztahuje žádná ochrana (např. dle ust. § 11 odst. 1 písm. b) InfZ by šlo o informaci nehotovou) a je žadatelem požadován jako „podklad pro jednání orgánu ze dne ...“, pak musí být poskytnut. V zásadě lze mít za to, že úřad musí poskytnout každému žadateli totožné informace, jaké poskytl členům orgánu k podpoře jejich rozhodování, vyjma chráněných. Lhůta pro poskytnutí informace (15 dnů dle InfZ) nemůže být úřadem naplno využita, protože informace již prokazatelně existuje a byla poskytnuta jinému. Pokud půjde o ochranu z důvodu nehotovosti, pak při zpětném vyžádání tento důvod většinou odpadne, protože v dané věci již bylo přijato rozhodnutí a překážka poskytnutí odpadla.

#### 3.4.2.2.4 *Aktivní zveřejňování informací*

Zatímco výše uvedený výklad se týká především přístupu k informacím na jednotlivé žádosti, přístup k informacím se realizuje také aktivním poskytováním informací povinnými subjekty. V tomto směru jsou žádoucí následující opatření:

- zveřejňují se rozhodnutí a zápisy jednání orgánů povinného subjektu;
- zveřejňují se jmenovité záznamy hlasování o důležitých (zejména majetkových) rozhodnutích povinného subjektu;
- zveřejňují se (předběžně, anebo alespoň následně) veškeré podklady pro rozhodnutí;
- dokumenty dle předchozích bodů jsou ve stejné přehlednosti k dispozici alespoň 5 let do minulosti;
- zveřejňuje se avízo o chystaných jednáních (zastupitelstvo / exekutiva / poradní orgány), tj. plán a program, podklady;
- jednání jsou veřejná, žádná jednání neprobíhají skrytou formou mimo zraky veřejnosti (tzv. neoficiální porady zastupitelstva);
- lze sledovat postup řízení podle fází (kdy učiněn který úkon, který úředník).

#### 3.4.2.3 *ROLE INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ V BOJI PROTI KORUPCI*

Dnes se v souvislosti se zvyšováním transparentnosti ve veřejné správě začalo hovořit o informačních technologiích. Na skutečný potenciál elektronických médií v boji proti korupci existují různé názory. Podle jedněch bezprecedentní rozvoj internetu a jiných elektronických nástrojů povede k radikální proměně výkonu veřejné správy a tím k maximálnímu zvýšení průhlednosti nového systému. To donutí veřejnou správu k odpovědnějšímu jednání. Existuje tak víra v to, že měkká moc elektronických médií donutí veřejné správce sledovat skutečně veřejný zájem. Tyto myšlenky však někdy ústí až do přehnaných vizí, které předpokládají, že elektronické prostředky pomohou korupci v následujících letech úplně vyhladit. Realističtější orientovaní odborníci proto upozorňují na to, že i když elektronická média mohou protikorupční úsilí zefektivnit, jejich užití musí být přesně specifikováno a doplněno dalšími opatřeními, aby mohla skutečně k potlačení korupce přispět (Heeks 1998, 1999).

Jak jsou informační technologie schopny konkrétně pomoci v boji proti jednotlivým typům korupce ve veřejné správě? Pokud budou všechny požadavky, pravidla a procedury zveřejněny na internetu, bude efektivně eliminováno nebezpečí záměrně nepřehledné regulace, zatemňování a špatné organizace. Pokud budou dále všechna správní rozhodnutí zveřejňována na internetu společně se jmény odpovědných úředníků, bude to sloužit jako efektivní bariéra proti vydávání zmanipulovaných rozhodnutí. Například: je docela jednoduché manipulovat s žádostmi o dotaci z veřejného (např. krajského) rozpočtu, pokud nejsou známa jasná pravidla jejich udílení a pokud je soupis uchazečů k dispozici několika zaměstnancům úřadu v jejich pracovních stolech. Ve chvíli, kdy jsou jak rozhodovací pravidla, tak seznam uchazečů vyvěšeny na internetu, je manipulace ztížena.

Obecně přináší užití internetu ve správním řízení více průhlednosti a takto méně korupčních příležitostí tím, že zbavuje veřejné činitele monopolu nad relevantními informacemi. Právě tento svého druhu mocenský monopol nahrává korupci ve veřejném sektoru. V této souvislosti se často hovoří o systému OPEN (doslova: OTEVŘÍT), který byl úspěšně využit správou města Soulu. Díky tomuto systému je možné na internetu sledovat status různých podání. Občané mohou získat aktuální informaci o jejich žádosti, zjistit, kdo na ní pracuje, a dozvědět se očekávané datum vyřízení nebo důvody, pro něž vyřízena být nemůže. Zároveň s tím však soulský systém dokazuje, že užití internetu neřeší zázračným způsobem všechny problémy. Systém OPEN byl totiž zaveden jako jeden z prvků komplexní protikorupční strategie založené na preventivních a kárných opatřeních, transparentnosti správy a partnerství veřejného a soukromého sektoru, které byly uvedeny v život společně s aplikací počítačového systému (Transparency International 2003: 25).

#### SOULSKÝ SYSTÉM OPEN - SHRNUÍ

Hlavní město Korejské republiky Soul má přibližně tolik obyvatel jako Česká republika. Na rozdíl od České republiky však v roce 1998 (po nástupu starosty Goha do funkce) vyhlásilo korupci skutečnou válku. A již v roce následujícím se díky své unikátní strategii stalo symbolem nových protikorupčních metod. Tyto nové metody spočívaly především v zavedení systému OPEN, který je založen na využití internetu při zvyšování transparentnosti správního řízení. Napřelomu tisíciletí se OPEN stal vyjádřením optimistických očekávání spojených s nástupem nových informačních technologií a jejich využitím při reorganizaci veřejné správy.<sup>34</sup>

Soulská protikorupční strategie se však nespolehala jen na informační technologie, resp. internet. Naopak – OPEN byl vyvinut soulskou městskou samosprávou jako součást systematického (vícerozměrného) protikorupčního přístupu. Ten byl založen na paralelním sledování několika strategických cílů: zavádění (I.) preventivních a (II.) represivních opatření, (III.) zajištění transparentnosti správního řízení a (IV.) partnerství veřejného a soukromého sektoru.

#### I. Preventivní opatření

Základním opatřením tohoto druhu bylo zjednodušení regulace. Vzhledem k tomu, že nepřehledná regulace vytváří příležitosti ke korupci, její zjednodušení významně napomáhá eliminaci korupce. Prvním pilířem soulské strategie proto byla snaha o odstranění nadbytečné regulace a zjednodušení a zpřehlednění zbytku. K tomuto účelu byl vytvořen zvláštní výbor, jehož členy se stali městští úředníci a zasloužilí občané Soulu. Do května 2000 byly díky jeho činnosti eliminovány stovky vyhlášek a bezmála 4000 jich bylo zjednodušeno.

Další opatření v této kategorii bylo namířeno proti nastolování klientelistických vztahů. Ty se rozvíjejí tehdy, když po dlouhou dobu jeden

34) Následující text volně sleduje výklad dostupný na internetových stránkách uvedených v seznamu literatury.

a tentýž úředník vyřizuje stejnou agendu. Týká se to především stavebních povolení, veřejných zakázek, správy místních daní atd. V oblastech vydávání povolení a dozoru tak byla obvyklá praxe nahrazena alternativním systémem, na jehož základě úředníci každý den vyřizují podání v jiné oblasti. Tento systém dále doplňuje opatření, které ve správních oblastech vystavených nebezpečí korupce zajišťuje rotaci úředníků mezi soulskými městskými částmi.

## II. Represivní opatření

V rámci této skupiny opatření bylo zavedeno pravidlo jednou a dost jako vyjádření nulové tolerance ke korupci. Při sebemenším dokázaném korupčním jednání následuje propuštění a to i v případě, že by se mělo jednat jen o zanedbatelnou částku. V souvislosti s tímto byly zavedeny korespondenční lístky se zpáteční adresou starosty, které byly dány k dispozici všem soukromým subjektům přicházejícím do styku s úředníky v rizikových oblastech správy. Cílem opatření bylo zajistit odhalení jakéhokoli pokusu úředníka vyžadovat nelegální platbu.

## III. Zvýšení transparentnosti správního řízení

K zajištění transparentnosti správního řízení byl vyvinut systém OPEN, skrze který jsou na internetu zveřejňovány informace o žádostech o povolení, které soulský městský úřad obdrží. Tento systém tak občanům umožňuje na internetu sledovat průběh vyřizování jejich žádostí. Například: jakmile občan vyplní žádost o stavební povolení, odpovědný úředník informace o obdržené žádosti umístí na webovou stránku systému OPEN. Žadatel pak může sledovat postup jejího vyřizování bez toho, že by musel úřad o poskytnutí informace žádat. Systém navíc zveřejňuje očekávaná data vyřízení žádostí a takto umožňuje identifikovat případy neodůvodněných prodlení.

Zavedení systému předcházelo audit, jehož úkolem bylo rozhodnout, která agenda bude veřejnosti skrze nový systém zpřístupněna. Oblastí určených pro OPEN bylo původně 26, jejich počet se však dále rozšiřo-

val (např. stavební agenda, doprava, územní plánování, životní prostředí). Systém byl spuštěn 15. dubna 1999. Jeho spuštění předcházelo školení pěti tisíc úředníků, aby byli schopni s novým systémem pracovat. Každý z nich obdržel identifikační číslo a heslo, aby mohl do systému zadávat údaje.

Podle výzkumů veřejného mínění i podle rostoucího počtu uživatelů byl systém veřejností přijat velmi pozitivně. Po třinácti měsících provozu dosahoval počet zveřejněných žádostí 28 000 při počtu 648 000 návštěv webové stránky OPEN. Počátkem roku 2001 šlo již o 1 257 000 návštěv. Počet denních návštěv vzrostl z asi 1 100 při spuštění systému na 2 500 koncem roku 2000. Ve výzkumu veřejného mínění pak 84,3 procenta dotazovaných odpovědělo, že systém přispěl ke zvýšení transparentnosti správy.

Systému se následně dostalo celosvětové pozornosti a začal být propagován všemi důležitými bojovníky proti administrativní korupci. OPEN dokázal, že výkon veřejné správy lze zároveň jak zjednodušit, tak učinit průhlednějším. Spolu s tím se ukázalo, že k tomu, aby byla takováto rozsáhlá reforma správy úspěšná, potřebuje podporu z nejvyšších míst.

## IV. Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Partnerství spočívá v přímém zapojení občanů města do protikorupčního tažení. Například kontrolní tým, jehož úkolem je dozor nad soulskými bary a restauracemi, přizval ke spolupráci dobrovolníky z řad občanů. Vyjádřením stejného přístupu bylo jmenování dvou „občanských ombudsmanů“, kteří se zaměřují na případy správních pochybení. Zapojení občanů navíc umožňují různé další komunikační kanály, jimiž jednotliví občané mohou vstoupit do přímého kontaktu s kanceláří starosty.

---

Elektronické nástroje mohou také za určitých podmínek úspěšně potlačit korupci ve druhé skupině úvodem představené typologie

(viz Tabulka 1, kap. 2.3). Elektronický systém je schopen nabídnout nástroje pro kontrolu skrytých rozpočtových položek užívaných ke zpronevěře veřejných zdrojů pro soukromé účely. Jak již bylo řečeno, sama o sobě však komputelizace nic neřeší. Může spíše naopak poskytnout dodatečné příležitosti kvalifikovaným síťovým správcům, aby systému využili pro své vlastní účely (Heeks 1999).

Ačkoli tedy elektronická média nemohou sama o sobě zavést transparentnost do korumpovaného systému, mohou ji napomoci uskutečnit. Je mnohem jednodušší kontrolovat elektronický systém výplat než procházet stohy papíru. Elektronické systémy tak zvyšují pravděpodobnost odhalení korupčních praktik a zneužívání veřejných prostředků; napomáhají efektivitě kontrolních mechanismů. Totéž se týká špatného hospodaření s veřejnými zdroji a soukromého prospěchu z privatizace. Monitoring se v těchto případech díky komputelizaci stává snazší.

Jako podobně efektivní se elektronické aplikace projeví při zvyšování transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Internet je v této souvislosti používán pro zveřejňování informací o konkrétní soutěži. Ačkoli spolehlivá data nejsou k dispozici, existuje přesvědčení o tom, že internet rozšiřuje počet potenciálních soutěžících, což vede ke snižování cen veřejných zakázek. Transparency International uvádí, že v Chile došlo po zavedení určitých prvků elektronického zadávání veřejných zakázek k úsporám veřejných prostředků mezi 7 a 20 procenty (Transparency Int. 2003: 28).

Ovšem platí již několikrát řečené. I situace v ČR dokládá, že zveřejňování informací na internetu automaticky ke zprůhlednění zadávání veřejných zakázek nevede. To se týká i nepotismu, klientelismu a prodeje pozic. Zveřejňování volných míst na internetu může situaci zlepšit, nezabraňuje však netransparentním domluvám, které jsou zpravidla uzavřeny ještě předtím, než je volné místo veřejně vyhlášeno. Platí, že úspěšné využití informačních technologií v boji proti korupci je podmíněno dalšími protikorupčními opatřeními.

#### 3.4.2.4 OTÁZKA PRÁVNÍ DEREGULACE

Především z řad pravicových politiků zaznívá poměrně často recept na vykořenění korupce pomocí tzv. právní deregulace. Tento názor je do určité míry pravdivý: existuje totiž souvislost mezi mírou právní regulace společenského života a mírou korupce. Pokud povinnosti stanovené právem nejsou shledány svými adresáty za legitimní (a stát je nedokáže dostatečným způsobem vynucovat), vzniká snaha je obcházet, přičemž jedním ze způsobů, jakým dochází k jejich obcházení, je i korupce. Proto může právní deregulace napomoci omezit ty typy korupce, které se řadí do tzv. malé administrativní korupce. Právní deregulace se ale naprosto míjí účinkem v těch případech, kdy se jedná o vyšší formy korupce (zpronevěra a nehospodárné využívání veřejných zdrojů, nepotismus a klientelismus). Proti těmto formám korupce je třeba bojovat jinými nástroji (například úpravou střetu zájmů apod.).

V případech vyšších forem korupce může být nedostatek právní regulace (a jejího účinného vynucování) přímo škodlivý. Například česká zkušenost 90. let 20. století ukazuje, že nedostatečná míra regulace<sup>35</sup> určitých oblastí života společnosti (za všechny je možno uvést např. oblast kapitálového trhu) vedla k nenahraditelným škodám. Je třeba si uvědomit, že právo v současné době reaguje na stále komplikovanější svět; snaží se v tomto světě uchopovat problémy a nalézat jejich řešení, přičemž pokud by tak nečinilo, není jasné, do jaké míry by docházelo k naplňování zájmů, které je možné považovat za veřejné. Bylo by na škodu, pokud by právní deregulace nebyla doprovázena analýzou toho, jaké záležitosti je společnost schopna řešit sama vlastními prostředky bez intervence státu (uplatnění zásady subsidiarity), a současně jasným definováním toho, co zůstává ve veřejném zájmu, a co by mělo být upraveno zákonem.

35) A neschopnost státu tuto regulaci vynucovat.

### 3.3.3 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

#### 3.4.3.1 KLASIFIKACE (DRUHY) KONTROLY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Veřejná správa, jakožto druh společenského řízení, musí obsahovat i prvek kontrolní. Cílem kontroly veřejné správy je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonnosti při jejím výkonu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti správního úřadu, vyhodnotit případné odchylky od těchto standardů a při zjištění porušení zákonnosti navrhnout či přijmout odpovídající prostředky nápravy (Ondruš 2002).

Obecná teorie správního práva rozlišuje kontrolu výkonu veřejné správy následujícím způsobem:

Kontrola právní přímá – Vykonávají ji zákonem zřízené státní orgány či správní úřady, nebo je vykonávána v rámci soustavy správních úřadů určitého typu jako zákonem výslovně stanovená funkce konkrétního orgánu či organizační složky uvnitř soustavy správních úřadů. Výkon kontroly je v daném případě stanoven jako výslovná povinnost příslušného kontrolujícího subjektu. Tento subjekt je povinen kontrolu vykonávat v určitém rozsahu, přičemž tento rozsah a zaměření je dán zákonem (Ondruš 2002).

Kontrola právní přímá je dále rozlišována na:

- kontrolu právní přímou vnitřní: Vnitřní kontrolu provádí příslušné orgány či organizační složky správních úřadů v rámci vnitřních vztahů hierarchické nadřízenosti či podřízenosti.
- kontrolu právní přímou vnější: Vnější kontrola veřejné správy je prováděna zákonem zřízenými státními orgány, které nejsou součástí veřejné správy a jsou na ní při výkonu své kontrolní činnosti nezávislé. Případné funkční spojení těchto orgánů se správními úřady, které například vykonávají jejich správu, nelze považovat za zásah do jejich kontrolní nezávislosti. Typickým

představitelem vykonávajícím tuto kontrolu je například veřejný ochránce práv.

Kontrola právní nepřímá – Na výkon veřejné správy rovněž nepřímo působí judikatura soudů. V tomto případě se jedná o kontrolu nepřímou, kdy rozhodovací činnost soudů působí pouze v dané konkrétní věci. Podmínkou tu je aktivní legitimace účastníka řízení, který podáním mimořádného opravného prostředku rozhodnutí soudu v dané věci vyvolá.

Kontrola mimoprávní – Vedle subjektů, zřízených zákonem k přímé kontrole správních úřadů či jiných subjektů veřejné správy, které jsou povinny svoji působnost vykonávat z úřední povinnosti, jakož i vedle soudů, jejichž judikatura výkon veřejné správy rovněž ovlivňuje, zde existují i subjekty, jejichž existenci zákon umožňuje a jejichž činnost má na výkon veřejné správy rovněž nezanedbatelný vliv.

Tyto subjekty jsou vždy nestátního charakteru a v rámci své činnosti či působení se zaměřují na monitorování výkonu veřejné správy za účelem podchyzení případných nezákonností. Činnost výše uvedených subjektů lze považovat za kontrolu výkonu veřejné správy sui generis. Tyto subjekty působí mimo právní rámec daný platným právním řádem, jejich činnost však musí být vždy v souladu se zákonem. Jelikož tuto činnost žádný obecně závazný právní předpis neupravuje, řadí se uvedené subjekty mezi prvky mimoprávní kontroly veřejné správy. Kontrola mimoprávní je vykonávána sdělovacími prostředky a nevládními organizacemi.

Kontrola zastupitelskými sbory – a to jak zákonodárné, tak i místní (a regionální) – vykonávají kontrolu výkonu veřejné správy v tom nejširším slova smyslu. Vůči jednotlivým správním úřadům však nemají žádné výlučné kontrolní pravomoci (Ondruš 2002).

Předmětem kontroly ve veřejné správě mohou být různé aspekty činnosti veřejné správy. Na tomto místě se skripta zaměřují pouze na ten druh kontroly, jehož předmětem je hospodaření veřejné správy. Zvláštní pozornost je zde věnována kontrole finanční.

#### 3.4.3.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA KONTROLY HOSPODAŘENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Pravidla hospodaření veřejné správy a kontrolu jejich dodržování upravuje několik zákonů (a k nim prováděcích právních předpisů). Jsou to zejména:

- zákon 552/1991 Sb., o státní kontrole: tento zákon stanoví obecná procesní pravidla pro kontrolu výkonu státní správy;
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím hospodaření v právních vztazích: zákon upravuje pravidla hospodaření s majetkem České republiky a dále formální a věcné podmínky, za kterých se stát účastní právních vztahů;
- zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku: upravuje postavení a právní poměry státního podniku;
- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví: zákon stanoví rozsah a způsob vedení účetnictví a požadavky na jeho průkaznost;
- zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu: zákon upravuje postavení, působnost, organizační strukturu a činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu;
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení): základní právní předpis upravující působnost a postavení obcí. Upravuje mimo jiné pravidla hospodaření obcí;
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení): základní právní předpis upravující působnost a postavení krajů. Upravuje mimo jiné pravidla hospodaření krajů;
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze: základní právní předpis upravující působnost a postavení hlavního města Prahy. Upravuje mimo jiné pravidla hospodaření hlavního města Prahy;
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, jimiž jsou obce a kraje, a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Upravuje také zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků.
- zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole): vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy;
- zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí: zákon upravuje přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, jakož i městských částí hlavního města Prahy, a dobrovolných svazků obcí a stanoví předmět, hlediska, postup a pravidla přezkoumávání.

---

#### POVINNOST ÚSC NECHAT SI PŘEZKOUMAT SVÉ HOSPODAŘENÍ

Povinnost dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok je všem územním samosprávným celkům (a dobrovolným svazkům obcí) uložena zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Kromě toho je povinnost dát si přezkoumat hospodaření zakotvena pro kraje v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Při přezkoumávání hospodaření je hlediskem zejména dodržování povinností stanovených zvláštními

právními předpisy.<sup>36</sup> Předmětem přezkoumání je hospodaření s prostředky, se kterými kraje (územně samosprávné celky) hospodaří v samostatné i přenesené působnosti.<sup>37</sup>

Podle § 20 zákona o krajích přezkoumá hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok Ministerstvo financí. Postupuje přitom podle ustanovení zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Obce a dobrovolné svazky obcí jsou povinny požádat o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, městské části Magistrát hlavního města Prahy.

Podle zákona č. 420/2004 Sb. je nově možné, aby hospodaření územních samosprávných celků přezkoumal auditor nebo auditorská společnost.

### 3.4.3.3 FINANČNÍ KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Předmětem následujících odstavců je finanční kontrola ve veřejné správě. Jak už napovídá její název, jedná se o kontrolu, která je zaměřená na finanční hospodaření, tedy nakládání s finančními prostředky ve veřejné správě. Z hlediska boje proti korupci se jedná o jeden z klíčových druhů kontroly.

#### 3.4.3.3.1 Právní úprava finanční kontroly

Pojem finanční kontroly zavedl do českého právního řádu zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (účinnosti nabyt 1. ledna 2002, od svého přijetí

36) Jedná se především o předpisy o finančním hospodaření územních celků (zákon č. 250/2000 Sb.), zákon o krajích, zákon o účetnictví a dále nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů a nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.

37) Vyplývá to z ustanovení zákona o krajích, o obcích a zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

byl již šestkrát novelizován).<sup>38</sup> V českém právním řádu do doby přijetí zákona nebyly upraveny systémy finanční kontroly ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, zřízení vnitřních kontrolních útvarů v ústředních a jiných správních úřadech a vymezení jejich funkce při zajišťování finanční kontroly.

Účelem tohoto zákona je vytvořit právní základ funkčního systému finanční kontroly ve veřejné správě. Cílem tohoto systému by pak mělo být ověřovat, zda veřejné prostředky jsou využívány v souladu s právními předpisy (popř. v souladu se stanovenými pravidly), zda je s majetkem státu nakládáno hospodárně a zda je tento chráněn před negativními jevy, mezi které lze zařadit například korupci. V zákoně jsou proto stanoveny zásady organizace a řízení finanční kontroly a základní pravidla pro její provádění (Vláda ČR 2001).

Současně zákon vytváří podmínky pro provádění kontroly využívání finančních prostředků poskytnutých České republice ze zahraničí.<sup>39</sup> Zákon proto vymezuje oprávnění kontrolních orgánů mezinárodních organizací k provádění finanční kontroly týkající se jimi poskytnutých finančních prostředků.

38) Na základě zákona byla vydána vyhláška Ministerstva financí č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

39) Podle obecné části důvodové zprávy k zákonu (Vláda ČR 2001) vyplynula nezbytnost navrhované právní úpravy též ze stanoviska Evropské komise, že v České republice nefunguje adekvátní systém finanční kontroly, odpovídající potřebám veřejné správy a standardům uplatňovaným v organizaci a provádění finanční kontroly ve státech Evropských společenství. Zkvalitňování v této oblasti je nutno zaměřit především na:

- prohloubení provádění předběžné, průběžné a následné finanční kontroly v působnosti řídicích struktur (finančního a ostatního výkonného managementu) a kontroly systému manažerské finanční kontroly nezávislými specializovanými útvary včetně zajištění vzájemné spolupráce a výměny informací),
- obnovu systému finanční kontroly jako nedílné součásti vnitřního řízení na všech stupních organizace veřejné správy,
- jednotné metodické řízení finanční kontroly v celé veřejné správě,
- vytvoření právních a institucionálních podmínek pro zajištění finanční kontroly u prostředků poskytnutých České republice ze zahraničí a řešení oprávnění kontrolních orgánů mezinárodních organizací pro provádění finanční kontroly v souladu s uzavřenými mezinárodními smlouvami.

### 3.4.3.3.2 Definice některých pojmů

Na tomto místě je nutné definovat některé pojmy, které se v zákoně objevují:

Orgán veřejné správy – organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky (§ 2 písm. a zákona).

Kontrolovaná osoba – orgán veřejné správy uvedený pod bodem 1. a právnická nebo fyzická osoba, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem; kontrolovanou osobou je i zahraniční právnická nebo fyzická osoba, pokud na území České republiky podniká a je příjemcem veřejné finanční podpory (§ 2 písm. b) zákona).

Kontrolní orgán veřejné správy – orgán veřejné správy oprávněný vykonávat finanční kontrolu u kontrolované osoby (§ 2 písm. c) zákona).

Vedoucí orgánu veřejné správy – osoba nebo orgán oprávněný jednat jménem státu, územního samosprávného celku nebo právnické osoby uvedené v bodě 1.; v kraji se rozumí vedoucím orgánu veřejné správy ředitel krajského úřadu, v obci starosta obce, ve statutárních městech primátor a v hlavním městě Praze ředitel Magistrátu hlavního města Prahy.

Veřejné finance – veřejný příjem nebo výdaj. Veřejný příjem je příjem státu nebo právnické osoby uvedené v bodě 1. Veřejný výdaj je výdaj vynaložený ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků, z jiných peněžních fondů státu, územního samosprávného celku nebo jiných právnických osob uvedených v bodě 1, z prostředků soustředěných v Národním fondu a z jiných prostředků ze zahraničí poskytnutých na základě mezinárodních smluv nebo poskytnutých k plnění úkolů veřejné správy (§ 2 písm. f, g, h, i). Z výše uvedeného lze vyvodit závěr, že příjmy krajů, jako územních samosprávných celků, a dále věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící krajům, jsou předmětem finanční kontroly, respektive předmětem veřejnosprávní kontroly, řídicí kontroly a interního auditu vykonávaných v rámci vnitřního kontrolního systému.

Veřejná finanční podpora – dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených pod bodem 1., státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv nebo k plnění úkolů veřejné správy (§ 2 písm. j) zákona).

Poskytovatel veřejné finanční podpory – orgán veřejné správy, který je podle zvláštních právních předpisů oprávněn tuto podporu poskytovat (§ 2 písm. k) zákona).

### 3.4.3.3.3 Cíle finanční kontroly

Hlavními cíli finanční kontroly, jež jsou společné všem jejím systémům (druhům), je prověřovat:

- dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Pokud nejsou taková kritéria stanovena nebo definována právními předpisy, technickými nebo jinými normami, musí být předem stanovena vedoucím orgánem veřejné správy (§ 4 zákona).

#### 3.4.3.3.4 Odpovědnost za zajištění finanční kontroly

Odpovědnost za organizační zajištění finanční kontroly má vedoucí orgánů veřejné správy v rámci své řídicí pravomoci. V případě kraje se jedná o ředitele krajského úřadu. Je povinen zavádět a řídit finanční kontrolu tak, aby byl zajištěn její nezávislý a kvalifikovaný výkon, určit konkrétní cíle finanční kontroly podle charakteru zajišťovaných úkolů veřejné správy a v souladu s cíli a účelem finanční kontroly, je povinen sledovat a vyhodnocovat její výsledky, přijímat konkrétní opatření k nápravě a systémová opatření (§ 5 zákona).

V případě, že by mezinárodní smlouva stanovila, že mezinárodní organizace, jež by byla oprávněna vykonávat finanční kontrolu v rozsahu a za podmínek ve smlouvě uvedených, je oprávněna vyžadovat si u orgánů veřejné správy České republiky spolupráci

při finanční kontrole nebo zajištění jejího výkonu. Dožádaný orgán veřejné správy je povinen tomuto požadavku vyhovět. V takovém případě platí pro výkon finanční kontroly podle mezinárodních smluv i ustanovení zákona o finanční kontrole.

#### 3.4.3.3.5 Nástroje finanční kontroly

I. Obecně k nástrojům finanční kontroly – Zákon a jeho prováděcí vyhláška dále vyjmenovává jednotlivé kontrolní postupy a kontrolní metody finanční kontroly.<sup>40</sup> Kontrolní metody a jejich výběr slouží k zajištění objektivnosti a úplnosti informací o tom, zda a jak orgán veřejné správy, jeho vedoucí a ostatní zaměstnanci plní stanovené úkoly, schválené záměry a cíle tohoto orgánu a jak kontrolovaná osoba plní požadavky, které jsou předmětem finanční kontroly. Výběr kontrolních metod musí zabezpečit, aby shromážděné informace o skutečnostech tvořících předmět finanční kontroly byly významné pro stanovené konkrétní cíle této kontroly, spolehlivé zejména s přihlédnutím k jejich zdroji a dostatečné pro přesvědčivost dokumentovaných zjištění.

II. Kontrolní metody – Kontrolní metoda porovnání se použije k poznání míry souladu schválených záměrů a cílů se skutečným stavem jejich plnění ve vztahu k prověřované činnosti a dodržení právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto právních předpisů.

Další kontrolní metodou, kterou upravuje prováděcí vyhláška k zákonu, je metoda sledování. Tato metoda se použije ke zjištění, zda jsou vytvořeny podmínky a stanoveny postupy pro hospodárný, efektivní a účelný výkon prověřované činnosti, a dále pro zjištění, zda orgán veřejné správy, jeho vedoucí a ostatní zaměstnanci tyto podmínky a stanovené postupy dodržují.

40) Bližší podrobnosti upravuje vyhláška č. 416/2004 Sb.

Kontrolní metodou šetření a ověřování se zjišťuje, zda prověřované operace, které mají za následek dosažení veřejných příjmů, vynaložení veřejných výdajů nebo jiná plnění, jsou uskutečňovány v souladu se stanovenými úkoly a schválenými záměry a cíli orgánu veřejné správy, a zda kontrolované osoby stanovené podmínky a postupy dodržují.

Kontrolní metodou kontrolních výpočtů se matematickými úkony přezkoumávají a vyhodnocují zjištěné informace o prověřované činnosti orgánu veřejné správy, právnické nebo fyzické osoby.

Poslední kontrolní metoda je kontrolní metoda analýzy. Ta se použije ke zkoumání a vyhodnocení odchylky v hodnotách, například o četnosti nebo výdajové či časové náročnosti operací, anebo ve zvýšeném riziku vzniku nesrovnalostí v hospodaření s veřejnými prostředky, od hodnot, které jsou obvyklé pro obdobné operace nebo jejich soubory, není-li rozdíl porovnávaných hodnot uspokojivě doložen. Vyhodnocuje se i případný vzájemný nesoulad hodnot obsažených v záznamech různých druhů dokumentace.

III. Kontrolní postupy – V rámci kontrolních postupů se blíže rozlišují:

- schvalovací postupy: zajišťují prověření podkladů připravovaných operací; jsou to rovněž postupy, které tyto operace v případech zjištění nedostatků pozastaví až do doby jejich odstranění;
- operační postupy: zajišťují úplný a přesný průběh operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a zahrnují i kontrolní techniky při prověřování jejich dokumentace a sestavování účetních, jiných finančních a statistických výkazů, hlášení a zpráv;
- hodnotící postupy: zajišťují posouzení údajů o provedených operacích ukládaných v zavedených informačních systémech a obsažených v účetních, jiných finančních a statistických výkazech, hlášeních a zprávách, dále jejich porovnání se schválenými rozpočty a vyhodnocení jejich důsledků na celkové hospodaření;

- revizní postupy: zajišťují prověření správnosti vybraných operací, jakož i revizní postupy k funkčně a organizačně nezávislému vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti finančních kontrol zavedených v rámci systému řízení;
- auditní postupy.

#### 3.4.3.3.6 Systémy finanční kontroly

§ 3 zákona rozlišuje následující systémy (druhy) finanční kontroly:

- Systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány. Jedná se o finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití (dále jen „veřejnosprávní kontrola“) (§ 3 odst. 2 zákona).
- Vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy.
- Systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv (§ 3 odst. 1 písm. b) zákona). Tento systém zahrnuje finanční kontrolu zahraničních prostředků vykonávanou mezinárodními organizacemi podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.

V následujícím textu se skripta zabývají pouze prvními dvěma systémy finanční kontroly.

#### 3.4.3.3.7 Veřejnosprávní kontrola

I. Obsah veřejnosprávní kontroly – Obecně je obsah veřejnosprávní kontroly upraven ustanovením § 11 zákona o finanční kontrole. Při vymezení předmětu veřejnosprávní kontroly u příjemců veřejné finanční podpory je rozhodující obsah rozhodnutí, smlouvy nebo dohody o poskytnutí veřejné finanční podpory. Konkrétně by předmětem kontroly mělo být zjištění, zda veřejná finanční

podpora byla užita na účel, na který byla poskytnuta, a zda byla užita v souladu s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o poskytnutí veřejné podpory.

II. Druhy veřejnosprávní kontroly – Zákon rozlišuje předběžnou, průběžnou a následnou veřejnosprávní kontrolu:

Při předběžné veřejnosprávní kontrole kontrolní orgány posuzují, zda plánované a připravované operace odpovídají stanoveným úkolům veřejné správy a jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky (§ 11 odst. 2 zákona).

Při průběžné veřejnosprávní kontrole hospodaření kontrolovaných osob s veřejnými prostředky kontrolní orgány prověřují zejména, zda kontrolované osoby dodržují stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací, přizpůsobují uskutečňování operací při změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek novým rizikům, provádějí včas a přesně zápisy o uskutečňovaných operacích v zavedených evidencích a automatizovaných informačních systémech a zda zajišťují včasnou přípravu stanovených finančních, účetních a jiných výkazů, hlášení a zpráv (§ 11 odst. 3 zákona). Z prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb. vyplývá, že předběžnou a průběžnou veřejnosprávní kontrolu zajišťují v rámci finančního řízení řídicí a výkonné struktury orgánu veřejné správy.

Při veřejnosprávní kontrole vykonávané následně po vyúčtování operací kontrolní orgány prověřují, zkoumají a vyhodnocují u vybraného vzorku těchto operací zejména, zda údaje o hospodaření s veřejnými prostředky věrně zobrazují skutečnost, zda přezkoumávané operace jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími přijatými v rámci řízení a splňují kritéria

hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Následnou veřejnosprávní kontrolu by podle prováděcí vyhlášky k zákonu měli vykonávat zaměstnanci pověřeni vedoucím orgánem veřejné správy ke specializované kontrolní činnosti, která je oddělená od finančního řízení orgánu veřejné správy. Z výše uvedeného je zřejmé, že příslušné útvary, které mají ve své náplni činnosti výkon předběžné a průběžné veřejnosprávní kontroly (viz § 11 odst. 1 až 3 zákona), nemají provádět rovněž následnou veřejnosprávní kontrolu ve smyslu § 11 odst. 4 zákona (MF ČR 2003).

III. Působnost orgánů při veřejnosprávní kontrole – Zákon rovněž upravuje působnost kontrolních orgánů při výkonu veřejnosprávní kontroly.

Podle zákona ministerstvo financí jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu

- metodicky řídí a koordinuje výkon finanční kontroly ve veřejné správě,
- vykonává funkci centrální harmonizační jednotky se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě,
- zřizuje pro výkon funkce centrální harmonizační jednotky útvar podřízený přímo ministrovi, který zajišťuje jeho funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur (§ 7 odst. 1 zákona).

Podle § 9 odst. 3 zákona o finanční kontrole jsou kraje povinny vytvořit systém finanční kontroly, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně jsou kraje povinny zajistit prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení (Ministerstvo financí ČR 2003.)

Působnost kraje se vztahuje také na kontrolu veřejných finančních podpor. Na základě podané žádosti o veřejnou finanční podporu má kraj jako územní samosprávný celek stanovenou působnost k výkonu veřejnosprávní kontroly ustanovením § 9 odst. 2 zákona. Ve smyslu § 3 odst. 2 vykonávají územní samosprávné celky finanční kontrolu skutečností rozhodných pro poskytnutí veřejné finanční podpory před jejich poskytnutím, v průběhu a následně. Rozsah předběžné kontroly je dán obecně ustanovením § 11 odst. 1 a 2 zákona (viz výše). V případě potřeby mohou kontrolní orgány vykonat u žadatele o veřejnou finanční podporu předběžnou veřejnosprávní kontrolu i výkonem kontroly na místě. Je třeba upozornit na ustanovení § 13 odst. 2 zákona o finanční kontrole, podle kterého je výkon veřejnosprávní kontroly vykonávané na místě u právnické nebo fyzické osoby, která je žadatelem nebo příjemcem veřejné finanční podpory, omezen pouze na rozsah nezbytný ke splnění účelu kontroly.

Kraje zpracovávají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol obcí ve svém územním obvodu, hlavní město Praha zpracovává roční zprávy o výsledcích finančních kontrol městských částí. Tato působnost je výkonem přenesené působnosti (§ 9a zákona). Důležité je, že při výkonu veřejnosprávní kontroly u obcí a jimi zřízených organizací prověřují krajské úřady pouze

- skutečnosti rozhodné pro poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, ze státního fondu nebo Národního fondu,
- soulad s právními předpisy, hospodárnost, účelnost a efektivnost při nakládání s prostředky státního rozpočtu, s jinými peněžními prostředky státu nebo s prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, ze státního fondu, ze státních finančních aktiv nebo z Národního fondu,
- skutečnosti rozhodné pro poskytnutí státní záruky.

IV. Procesní pravidla výkonu veřejnosprávní kontroly – Hlava II části druhé zákona upravuje procesní pravidla výkonu veřejnosprávní kontroly. Obecně platí, že vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě se řídí částí třetí zákona o státní kontrole. Ustanovení zákona o finanční kontrole se ve vztahu k zákonu o státní kontrole řídí zásadou *lex specialis derogat generali*. Tj. platí ustanovení zákona o státní kontrole, nestanoví-li zákon o finanční kontrole jinak.

Zákon obsahuje důležité ustanovení zajišťující skutečně nezávislé provádění veřejnosprávní kontroly, když v § 12 stanoví, že z důvodu vyloučení střetu veřejného zájmu se zájmy osobními jsou vedoucí kontrolních orgánů povinni zajistit, aby zaměstnanci, kteří vykonávají veřejnosprávní kontrolu, ani osoby jim blízké, nebyli ke kontrolovaným osobám nebo k předmětu této kontroly v právním nebo v jiném vztahu, který vzbuzuje důvodné pochybnosti o objektivnosti jejich výkonu. Obecně upravuje postup při vylučování kontrolních pracovníků § 10 zákona o státní kontrole.

Pracovníci vykonávající finanční kontrolu mají rozsáhlá oprávnění daná jim § 11 zákona o státní kontrole, když mohou vstupovat do objektů, nahlížet do dokumentů apod. Veřejnosprávní kontrola vykonávaná na místě je zahájena předložením písemného pověření kontrolního orgánu kontrolované osobě. Kontrolovaná osoba je povinna na vyžádání kontrolního orgánu předložit výsledky předchozích kontrol, které mají vztah k předmětu kontroly (§ 14 zákona). Veřejnosprávní kontrola je ukončena marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo odvolání podle zákona o státní kontrole, nebo dnem doručení rozhodnutí kontrolního orgánu, proti kterému se nelze dále odvolat (§ 15 zákona). V zájmu odborného posouzení věci mohou být přizváni při veřejnosprávní kontrole další osoby (§ 16 zákona).

V. Nástroje k prosazení cílů veřejnosprávní kontroly – Pokud jde o nástroje k prosazení cílů veřejnosprávní kontroly a možností sankcí, zákon upravuje několik možností:

V § 17 je to možnost dát kontrolované osobě pokutu za maření veřejnosprávní kontroly na místě. Sankci je možné uložit ve výši až 1 000 000 Kč kontrolovaným osobám v případě, že nezajistily ve stanovené lhůtě plnění povinností dle zákona o státní kontrole a nedosáhlo-li se toho ani opakovaným ukládáním pořádkových pokut fyzickým osobám (viz níže).

Podle § 18 zákona je kontrolovaná osoba povinna přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole bez zbytečného odkladu nejpozději ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem. Kontrolované osoby jsou pak povinny informovat ve lhůtě, kterou jim kontrolní orgán stanovil, tento orgán o přijetí opatření k odstranění nedostatků. Dále jsou oprávněny prověřit u kontrolovaných osob, které jsou povinny přijmout opatření k nápravě nedostatků, plnění těchto opatření. V případě, že by taková opatření nepřijaly či je nesplnily v určených termínech, mohou jim kontrolní orgány uložit pokutu až do 1 000 000 Kč (§ 20 zák.). Vedle pokut, které je možné uložit dle zákona o finanční kontrole, je možné uložit fyzickým osobám pořádkovou pokutu podle § 19 zákona o státní kontrole.

## VI. Zprávy o výsledcích veřejnosprávních kontrol

Podle § 22 zákona jsou kraje a hlavní město Praha povinny předkládat Ministerstvu financí roční zprávy o výsledcích finančních kontrol. Organizační složky státu a právnické osoby, které hospodaří s veřejnými prostředky, předkládají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol příslušným správcům rozpočtových kapitol. Obce předkládají tyto zprávy krajům, městské části hlavnímu městu Praze ( § 22 odst. 3). O závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol informují kontrolní orgány Ministerstvo financí nejpozději do 1 měsíce od ukončení finanční kontroly.

Za závažné zjištění se považuje:

- zjištění, na jehož základě kontrolní orgán oznámil podle zvláštního právního předpisu (§ 24 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole a § 8 trestního řádu) státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin,
- zjištění neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků v hodnotě přesahující 300 000 Kč (§ 22 odst. 6 zákona).

Podle § 23 zákona orgány veřejné správy spolupracují při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly s Nejvyšším kontrolním úřadem, kterému na vyžádání poskytují informace o programech a záměrech svých finančních kontrol, o jejich výkonu a výsledcích.

### 3.4.3.3.8 Vnitřní kontrolní systém

Na rozdíl od veřejnosprávní kontroly, která znamená výkon finanční kontroly jedním subjektem vůči druhému, u vnitřního kontrolního systému se jedná o zavedení kontrolních mechanismů uvnitř orgánu veřejné správy. Vnitřní kontrolní systém upravují § 25 – 31 zákona, přičemž jeho složky tvoří

- zavedení, udržování a prověřování účinnosti vnitřního kontrolního systému,
- řídicí kontrola a
- interní audit.

I. Zavedení, udržování a prověřování účinnosti vnitřního kontrolního systému – Podle § 25 zákona je vedoucí orgánu veřejné správy v rámci své odpovědnosti povinen v tomto orgánu zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém. Jeho fungování je další z nástrojů, kterými má být zabezpečováno plnění cílů finanční kontroly (viz výše).

Ke splnění uvedené povinnosti vedoucí orgánu veřejné správy (v případě kraje tedy ředitel krajského úřadu) vymezení postavení a působnost organizačních složek kraje, organizačních útvarů, vedoucích a ostatních zaměstnanců tak, aby zajistil fungování řídicí kontroly a interního auditu.

V rámci této povinnosti je vedoucí orgánu veřejné správy povinen zejména

- stanovit rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců při nakládání s veřejnými prostředky, včetně úplného a přesného vymezení povinností ve vztahu k jimi plněným úkolům,
- zajistit oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole operací, zejména ve vztahu k výběrovým řízením, uzavírání smluv, vzniku závazků, platbám a vymáhání pohledávek,
- zajistit, aby o všech operacích a kontrolách byl proveden záznam a vedena příslušná dokumentace,
- přijmout veškerá nezbytná opatření k ochraně veřejných prostředků,
- zajistit hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků v souladu se zásadami spolehlivého řízení,
- sledovat a zajišťovat plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy k dosažení schválených záměrů a cílů (§ 25 odst. 2 zák.).

II. Řídicí kontrola – Pokud jde o řídicí kontrolu, má být vykonávána předběžná, průběžná a následná finanční kontrola. Pro její zaměření, tj. čeho se má taková kontrola týkat, platí obdobně to, co bylo uvedeno výše o veřejnosprávní kontrole.

Predběžnou veřejnosprávní kontrolu ze zákona vykonávají:

- vedoucí orgánu veřejné správy nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni,
- vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za sprá-

vu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu jako správce rozpočtu,

- vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu jako hlavní účetní.

Uvnitř orgánu veřejné správy zajišťuje průběžnou a následnou kontrolu jeho vedoucí prostřednictvím vedoucích zaměstnanců organizačních útvarů nebo k tomu pověřených zaměstnanců, kteří zajišťují přímé uskutečňování operací při hospodaření s veřejnými prostředky.

Zjistí-li tyto osoby při výkonu průběžné a následné kontroly, že s veřejnými prostředky je nakládáno neekonomicky, neefektivně a neúčelně nebo v rozporu s právními předpisy, oznámí své zjištění písemně vedoucímu orgánu veřejné správy, který je povinen přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků a opatření k zabezpečení řádného výkonu této kontroly.

III. Interní audit – Interní audit se v České republice rozvíjel od poloviny 90. let především v oblasti bankovníctví a největších obchodních společností, postupně se však rozšiřuje jak v soukromé sféře, tak i do oblasti veřejné správy. Interní audit se obecně zaměřuje na hodnocení vnitřního kontrolního systému a poskytuje vedení ujištění o rizicích a způsobu jejich zabezpečení. Od roku 1995 v České republice působí Český institut interního auditu, který sdružuje více než 600 interních auditorů působících jak v soukromé, tak i veřejné sféře.

V oblasti veřejné správy byl interní audit zakotven až zákonem o finanční kontrole. Lze konstatovat, že se jedná o solidně právně založenou funkci, která, pokud příslušný orgán veřejné správy poskytne formálním zákonným požadavkům odpovídající věcný obsah, je schopna účelně přispívat efektivnímu fungování

organizace i bránit a omezovat korupci ve veřejné správě.

Z tohoto zákona vyplývá, že útvar interního auditu musí zřídit orgány veřejné správy, mezi něž patří ministerstva, ostatní ústřední orgány, státní příspěvkové organizace a fondy, územní samosprávné celky včetně obcí, jejich příspěvkové organizace a jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy nebo právnické osoby, které hospodaří s veřejnými prostředky.

Zákon poskytuje výjimku z této povinnosti v případech orgánů veřejné správy s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky a obcí, které mají méně než 15 000 obyvatel. V těchto případech však stanoví povinnost nahradit interní audit jinými dostatečnými opatřeními a průběžně posuzovat vhodnost jeho zřízení.

#### *Základní definice*

Interní audit tvoří spolu s finanční kontrolou, zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci, součást vnitřního kontrolního systému každého orgánu veřejné správy.

Zákon definuje interní audit takto<sup>41</sup>: interní audit je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda

- právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy jsou v činnosti orgánu veřejné správy dodržovány,
- rizika vztahující se k činnosti orgánu veřejné správy jsou včas rozpoznávána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
- řídicí kontroly poskytují vedoucímu orgánu veřejné správy spolehlivé a včasné provozní, finanční a jiné informace,
- provozní a finanční kritéria podle § 4<sup>42</sup> jsou plněna,

41) § 28, odst. 2 zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.

42) a) dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy,

- zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek,
- dosažené výsledky při plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle tohoto orgánu budou splněny.

#### *Základní předpoklady funkčního interního auditu*

Mezi základní předpoklady efektivně fungujícího interního auditu ve veřejné správě patří:

**Funkční nezávislost interního auditu:** interní audit musí být vyčleněn do funkčně nezávislého útvaru, který je organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur. Nelze jej pověřovat úkoly, které jsou v rozporu s nezávislým plněním jemu stanovených úkolů. V případě, že jsou výjimečně tomuto útvaru svěřeny jakékoli úkoly nesouvisející s interním auditem, by mělo být vždy zajištěno, aby interní audit neověřoval kvalitu své vlastní práce, případně aby vždy existoval jiný útvar, který ji ověří. Kvalitu výkonu samotného interního auditu by měl kontrolovat jednak vedoucí orgánu veřejné správy, ale především nejvyšší orgán příslušného orgánu veřejné správy.

**Podřízenost interního auditu:** zákon požaduje, aby byl útvar interního auditu přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy, který by měl být též garantem jeho funkční nezávislosti a oddělení od řídicích výkonných struktur orgánu veřejné správy (tj. od jeho vedení a vedení jednotlivých útvarů).

Z pohledu maximální nezávislosti tohoto útvaru by však nejhodnějším řešením bylo svěřit klíčová rozhodnutí týkající se

b) zajištění ochrany veřejných prostředků,

c) včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy,

d) hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

interního auditu přímo nejvyššímu orgánu příslušného orgánu veřejné správy, což zákon částečně činí v případě jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu. V některých státech, např. ve Francii, je příslušný šéf interního auditu zaměstnancem ministerstva financí, s cílem zajistit jeho maximální nezávislost na orgánu, nad jehož činností bdí.

**Objektivita:** objektivita patří mezi klíčové požadavky kladené na výkon interního auditu. Interní audit by měl ke každému auditu přistupovat bez předpojatosti; jeho výchozí úlohou nesmí být ani ospravedlnit postup orgánu nebo jeho zaměstnanců, ani nalezení nedostatků za každou cenu. Auditor musí objektivně zhodnotit zjištěné nálezy, posoudit jejich významnost a jejich vliv na rizika, kterým je příslušný orgán vystaven, a podat objektivní zprávu.

**Odbornost:** zaměstnanci interního auditu musí mít náležitě odborné znalosti a dovednosti, a to jak v oblasti interního auditu, tak i komplexní znalosti o činnosti orgánu, v němž působí. Znalost indikátorů korupce patří mezi důležité nástroje odborné výbavy interního auditora; mezi další odborné požadavky patří právní vědomí, orientace v oblastech financí, účetnictví, organizace a řízení a schopnost kriticky analyzovat kontrolní systém orgánu, v němž působí. Většina dobrých interních auditorů má proto ekonomické nebo právní vzdělání, nicméně matematika nebo sociální vědy jsou též vhodným výchozím vkladem, který lze dnes již doplnit řadou odborných seminářů, kurzů a školení.

Nezávislost, objektivita a odborná zdatnost tak patří mezi tři klíčové požadavky, na jejichž základě by měl být interní audit vybudován, a tyto požadavky by měly být též základními kritérii pro výběr vhodných zaměstnanců pro tuto činnost.

### *Výkon interního auditu*

Samotný interní audit se člení na finanční audit, který ověřuje, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech orgánu věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním; systémový audit, který prověřuje a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků; a výkonnostní audit, který zkoumá hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.

Pro omezení korupce je klíčovým především systémový audit, který by se měl zaměřit mj. na korupční riziko a na nástroje vnitřního kontrolního systému, které toto riziko minimalizují. Každý interní auditor by si měl položit otázku, které prvky činnosti každé auditované funkce jsou přirozeně vystaveny možnosti korupčního jednání a jakými kontrolními mechanismy (kontrola čtyř očí, zveřejňování výsledků, jednoznačnost kritérií apod.) se mu orgán brání. Nezanedbatelnou roli však hraje též výkonnostní audit, který může identifikovat neefektivitu ve fungování organizace (např. nákup za nadsazené ceny, časté reklamace apod.) a při jejich analýze identifikovat korupční jednání.

Interní audit je vykonáván v souladu s plánem (střednědobým a ročním), což však neznamená, že by takovéto plány nebylo možno v důvodných případech kdykoliv doplnit o konkrétní, dříve nenaplánované audity, zejména v případech, kdy existují podezření z podvodů. Při přípravě plánů se vychází ze zhodnocení rizik, kterým je orgán veřejné správy vystaven, a ze zkušeností z minulosti, včetně přihlídnutí k výsledkům předchozích kontrol a ke zjištěním vnitřního kontrolního systému. Riziko korupčního jednání patří mezi rizika, která nelze při přípravě plánu interního auditu opomenout.

Výsledkem činnosti interního auditu jsou především zprávy z auditů obsahující doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Tyto zprávy a doporučení jsou předávány vedoucímu orgánu veřejné správy. Pokud interní audit zjistí, že na základě zjištění nebyla přijata příslušná opatření, je povinen na to písemně upozornit vedoucího orgánu. Interní audit vykonává též konzultační činnost v rámci příslušného orgánu veřejné správy, zaměřenou především na zajištění efektivního vnitřního kontrolního systému.

V povinně zpracovávané roční souhrnné zprávě by měl interní audit zhodnotit obecnou kvalitu vnitřního kontrolního systému, analyzovat výskyt závažných nedostatků, které nepříznivě ovlivnily činnost orgánu, včetně nedostatků ve fungování vnitřního kontrolního systému, a nedostatků, které byly důvodem snížení finanční výkonnosti. Tato zpráva by měla též předložit doporučení ke zkvalitnění řízení provozní a finanční činnosti orgánu a jeho vnitřního kontrolního systému.

Fungující interní audit nepřináší pouze následnou identifikaci korupčního jednání, jeho hlavním přínosem by měl být kvalitně vybudovaný a průběžně ověřovaný vnitřní kontrolní systém, který je sám o sobě významným odrazujícím faktorem vůči korupčnímu jednání.

#### 3.4.4 PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE OSOBNÍHO (SLUŽEBNÍHO) CHARAKTERU

Další oblastí, kde se uplatňují preventivní protikorupční opatření, je oblast služebních vztahů.

##### 3.4.4.1 VÝBĚR KANDIDÁTŮ NA SLUŽEBNÍ MÍSTA V ORGÁNECH VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJICH KARIÉRNÍ POSTUP

Jako předpoklad pro výkon určitých služebních funkcí v orgánech státu požadují právní normy vyspělých zemí kromě odbornosti i bezúhonnost kandidáta, která může být definována různým způsobem. Dále se pro určitá kvalifikovaná místa v mnoha vyspělých zemích požaduje, aby kandidát prošel zvláštním výběrovým řízením, jehož součástí je i posuzování jeho morální způsobilosti plnit svěřené úkoly. Cílem těchto opatření je zajistit, aby pozice v orgánech veřejné správy byly obsazovány osobami, které nebyly v minulosti trestány, nebo osobami, které mají etické předpoklady pro výkon těchto funkcí. Konečně je žádoucí, aby měl zaměstnavatel informace týkající minulosti kandidáta. Lze tak předejít těm případům, kdy na pozici ve veřejné správě nastoupí osoba, která – byť i dobrovolně – odešla ze svého předchozího zaměstnání poté, co závažným způsobem porušila povinnosti jí uložené.

V případě kariérního postupu pak platí, že je především nutné stanovit průhledným způsobem kritéria kariérního postupu (ať už na principu seniority, či na základě zásluh).

##### 3.4.4.2 SYSTÉM A VÝŠE ODMĚŇOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Podle obecného přesvědčení je jednou ze spolehlivých zbraní proti rozšíření korupce ve veřejné správě dostatečné platové ohod-

nocení úředníků. Jako modelový případ se často uvádí Singapur, kde bylo tohoto nástroje úspěšně použito a úředníci jsou v některých případech hodnoceni lépe než kdyby byli zaměstnání v soukromém sektoru. Co o vztahu mezi platy úředníků a mírou korupce říkají dostupné studie?

Podporují nízké platy státních úředníků korupci? Tak jako v mnoha jiných případech, ani v tomto případě nejsou závěry dostupných studií jednoznačné. Navíc systematické zkoumání vztahu mezi platy státních úředníků a mírou korupce je poměrně čerstvou záležitostí. Výsledky výzkumů pak závisí na použitých datech, metodologii, vzorku zkoumaných zemí a indikátorech korupce a výše příjmu. Výše příjmu ve veřejné správě může být měřena buď ve vztahu k průmyslovým mzdám dané země, k příjmu na hlavu nebo k příjmům srovnatelné skupiny zaměstnanců v soukromém sektoru. Avšak vzhledem k tomu, že použitá data nezahrnují například nepeněžité výhody, zvýšené starobní důchody a další zvýhodnění poskytovaná některým veřejným zaměstnancům, výsledky mezinárodních srovnání mohou přinést pouze zkreslené informace. Stejný problém se týká způsobu měření míry korupce, která zpravidla neukazuje pouze korupci ve veřejné správě, ale korupci veřejného sektoru v širším smyslu, který zahrnuje také korupci v zákonodárných sborech a soudnictví (World Bank 2005). Z těchto důvodů je velmi složité určit, zda-li existuje nějaký vztah mezi výší příjmů a mírou korupce ve veřejné správě.

Podle závěrů některých studií skutečně vyšší platy úředníků pozitivně korelují s nízkou mírou korupce. Podle jednoho takového výzkumu lze částečně přičíst nízkou míru korupce ve Švédsku v letech 1870-1970 tomu, že vysocí státní úředníci vydělávali až patnáctinásobně více než průměrný průmyslový dělník (Wei 2000). Studie Světové banky zase hovoří o pozitivním vztahu mezi nedostatečným platovým ohodnocením státních úředníků a vysokou mírou korupce (World Bank 1997). Tyto závěry byly potvrzeny i jinými

výzkumy. Existují však také výzkumy, které žádný vztah mezi mírou korupce a výškou platu státního úředníka nenašly. Jednoduše řečeno, podle takových závěrů nelze změnou platů ve veřejné správě k boji proti korupci žádným způsobem přispět. A aby toho nebylo dost, existuje ještě jiná studie, která ukazuje, že korupce je vyšší tehdy, když jsou platy úředníků relativně k příjmu na hlavu vyšší (pro tyto informace viz webová prezentace Světové banky: World Bank 2005).

Jakou lekcí lze odvodit z takovýchto závěrů? Nekonzistentnost prezentovaných zjištění napovídá, že v konkrétních případech měřených zemí by bylo nutné přihlédnout k dalším charakteristikám jejich režimů, institucionálního uspořádání a politického procesu. Podobně jako v případě informačních technologií (viz kapitola 3.4.2.3) ani vysoké platy samy o sobě nic vyřešit nemohou, pokud nejsou doplněny dalšími navazujícími opatřeními, která mohou vytvořit podmínky pro jejich efektivitu. Pokud je v zemi, která nemá dostatečně etablované institucionální struktury a kontrolní mechanismy, zavedena velkoryse placená veřejná správa, vytvoří se tím pravděpodobně jen nová příležitost pro korupční jednání, neboť úplatky se začnou hromadit u těch, kteří rozhodují o tom, kdo lukrativní místo ve státním aparátu získá.

#### 3.4.4.3 ETICKÉ KODEXY

##### 3.4.4.3.1 *Vznik a šíření etických kodexů*

Úvahy o vytvoření etických kodexů či jiných závazných mimoprávních norem upravujících lidské jednání za určitých okolností se objevily již na začátku minulého století v podnikatelské oblasti. Tyto úvahy vyplynuly z nutnosti stanovit uznávaná psaná (někdy i nepsaná) pravidla vzájemné interakce v obchodních společnostech, které se staly v důsledku dynamického rozvoje komplexními výrobními celky, nebo v těch obchodních společnostech, které zakládaly své dceřiné společnosti. Jinými slovy, řízení a zabezpečování chodu

podniků již nebylo tak snadné jako v minulosti, kdy majitel nebo řídící pracovník dohlížel na několik zaměstnanců, s nimiž udržoval každodenní kontakt. Podniky se staly z hlediska přímého působení managementu nepřehledné, zaměstnanci přicházeli z různých společenských vrstev s často rozdílnými představami o způsobu řešení vnitropodnikových záležitostí. Dalším důvodem, proč podnikatelé přistoupili k vytváření etických kodexů, byla nutnost poskytovat zákazníkům trvale kvalitní produkty a služby a potřeba své produkty nestále zlepšovat, aby obstály v konkurenci. Tyto úkoly bylo možné plnit jenom za předpokladu, že všem složkám podniku bude jasné, čeho chce podnik dosáhnout a jaké nástroje a jaké hodnoty bude uplatňovat při naplňování svých vizí.<sup>43</sup>

Etické kodexy se postupně šířily anglosaským podnikatelským světem. Intenzivní diskuse o podstatě a významu etických kodexů se vedly v podnikatelské oblasti na přelomu osmdesátých a devadesátých let 20. století. Mnohé společnosti<sup>44</sup> zveřejnily svá prohlášení o dodržování etických zásad a deklarovaly tím svobodnou vůli zařadit se mezi ty, které kromě závazných právních norem respektují rovněž etické normy v postupech navenek i uvnitř organizace.

Nejpozději po skandálech společností Enron, WorldCom, Arthur&Andersen a Parmalat na začátku 21. století bylo jasné, že v zájmu zamezení dalšímu hrubému porušování povinností při

43) Např. J.C.Penney Company vyhlásila základní kodex obchodního postupu, případněji nazývaný krédo podniku, už v r. 1913. Ten sestával ze sedmi zásad, odrážejících filosofii podnikání, kterou zastával zakladatel podniku. Poslední zásada se vztahuje přímo k etice. „Každý svůj postup, metodu či akci musíme posuzovat podle toho, je-li v souladu s tím, co je správné a spravedlivé.“ Jiný pozoruhodný případ představuje společnost Johnson & Johnson, která vydala své krédo ve čtyřicátých letech. Uplatňuje se dodnes. Firma je již po několik let za sebou hodnocena mezinárodními institucemi jako jedna z nejdůvěryhodnějších amerických korporací.

44) Řeč je tady zejména o amerických a anglických korporacích. První studie z padesátých a šedesátých let provedené v USA ukázaly, že v padesátých letech etické kodexy přijalo 15% velkých amerických společností, kdežto v šedesátých letech to už bylo 40%. Obdobné studie v sedmdesátých a osmdesátých letech odhalily, že kodexy se vyskytovaly asi u 3/4 velkých společností. Centrum pro etiku na Bentley College našlo v r. 1986 kodexy už u 93% dotazovaných velkých společností. Nový výzkum Centra z r. 1992 opět ukázal 93%.

správě cizího majetku nebo doslova krádežím a zkeslování účetních závěrek je naprosto nutné přijmout taková opatření, která jdou nad rámec pravidel vymahatelných zákonem. Samotné přijetí takovýchto norem ale nestačí, stejně jako nestačí pouze deklarovat vůli nebo závazek. K tomu, aby sdílené hodnoty začaly působit navenek i uvnitř organizace, je zapotřebí učinit několik kroků, které budou zmíněny v dalších oddílech této kapitoly.

Etické kodexy sice mají svůj původ v podnikatelském sektoru, uplatňují se však i ve veřejném sektoru, a to od sedmdesátých let 20. století v souvislosti se skandálem Watergate.<sup>45</sup> Důraz na dodržování etických norem našel odraz v právních normách rozvinutých demokracií.<sup>46</sup> Nad rámec těchto legislativ vznikají však dále ve veřejné sféře etické kodexy, jejichž cílem je kromě vytvoření takového prostředí, v němž se respektují pravidla etiky v interním pracovním procesu, rovněž jej kultivovat včetně jeho participačních skupin, a trvale zvyšovat kvalitu služeb poskytovaných veřejnosti.

V poslední době se také stále více českých veřejných institucí zabývá myšlenkou vytvořit etický kodex<sup>47</sup>. Vyplývá to z potřeby vnitřně uspořádat procesy, které tvoří soubor práv a povinností, cílů a hodnocení a které se stávají stále komplexnějšími. Zejména diverzifikací vnitřních struktur systému a vznikem detašovaných pracovišť se stává tento interní dokument důležitou součástí naplňování tzv. podnikové kultury (v případě veřejné správy lze samozřejmě hovořit o kultuře úřadu).

Co se rozumí etickým kodexem, jaká je jeho funkce a význam pro fungování veřejné správy a jakým způsobem se přijímá, je předmětem následujících kapitol.

45) Jeho vyústěním byla rezignace amerického prezidenta Richarda Nixona.

46) Viz služební zákony něm., ang., rak.,

47) Na podzim 2004 byl přijat etický kodex státního zastupitelství, připravuje se přijetí etického kodexu Soudcovské unie. Lubomír Zaorálek, předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, přišel v srpnu 2004 s myšlenkou vytvoření etického kodexu poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

#### 3.4.4.3.2 Vymezení etického kodexu<sup>48</sup>

Etický kodex je interním dokumentem systému, který obsahuje soubor hodnot, procesů a cílů. K jeho plnění se všechny prvky systému dobrovolně přihlásily.<sup>49</sup>

Konkrétně tato definice znamená, že:

- Etický kodex bývá přijat formou interní směrnice. To ovšem neznamená, že by neměl být veřejně přístupný. Naopak: zveřejněním etického kodexu systém deklaruje svou vůli podřizovat se ve všech svých činnostech, navenek i dovnitř systému, hodnotově etickým postupům.
- Etický kodex stanoví cíle, které systém sleduje, postupy, které vedou k naplnění těchto cílů, a hodnoty, kterých se systém při naplňování těchto cílů drží.
- Kodex je vytvořen na základně společného konsensu všech prvků systému. To znamená, že by se do jeho vytváření měly zapojit všechny složky systému. Konečná podoba etického kodexu by pak měla být přijata systémem jako celkem (k tomu viz dále).

#### 3.4.4.3.3 Funkce etického kodexu

Jednou z hlavních funkcí etického kodexu je nesporně kultivace prostředí systému. V současnosti je většina u nás zveřejněných kodexů založena na pravidlech spíš než na hodnotách. Převládá v nich právnícký jazyk, který se orientuje na popis procesů, nikoli na důraz vytvořit hodnotově orientované prostředí. Je mylné se domnívat, že etický kodex může nahradit pracovní nebo organizační řád systému. Je jeho doplňkem a neměl by být za něj zaměňován.

48) Pro potřebu definice etického kodexu a dalších kapitol souvisejících s jeho tvorbou a aplikací bude pro úřad i jiné instituce veřejné správy používán pojem systém. Jde podle slovníkového hesla o termín převzatý z řečtiny do latiny, který znamená soustavu prvků a jevů ve vzájemném uspořádání a vázaných vzájemnými vztahy. Jedná se také o účelnou formu organizace postupů, stanovený pořádek podmíněný plánovitým uspořádáním částí a prostředků.

49) Jinou formou etického kodexu může být krédo nebo motto, které obsahuje v jedné větě kvintesenci etického kodexu. Krédo může také tvořit úvod etického kodexu, tzv. úvodní větu, kterou si lze snadno zapamatovat a identifikovat se s ní.

Etickým kodexem se vytváří i jednotná podniková kultura (event. kultura úřadu), s níž jsou jednotlivé prvky systému dovnitř i navenek systému srozuměny a konají s ní v souladu (jednotnost projevu prvků systému).

Systém, v němž existuje kromě jasných pracovních rámců a kompetenčních vztahů i rámec sdílených hodnot a podmínky jejich naplňování, tvoří rámec bezpečí pro všechny. V případě veřejné správy jde o zajištění rámce bezpečí pro zaměstnance úřadu, volené zástupce i veřejnost.

Etický kodex tvoří důležitou součást v procesu řízení rizik instituce. Může sloužit jako vodítko pro stanovení rizik a jejich eliminaci. Například v případě neetického chování v procesu vyhodnocení veřejné soutěže může úřad obdržet od kontrolního orgánu citelnou pokutu, která může narušit nebo úplně zrušit některé další plánované aktivity města. Dalším z velkých rizik je ztráta dobrého jména a důvěryhodnosti úřadu v očích veřejnosti. Kodex by měl proto stanovit sankce a jejich způsob vymáhání pro ty, kdo sice neporušili zákon, ale jejichž jednání mělo škodlivý dopad na vnímání organizace.

Etické kodexy jsou nástroje, které působí preventivně v boji proti korupci. Přispívají k tvorbě takového prostředí, které zabraňuje vzniku korupčního chování a střetům zájmů.

Aby kodex plnil tyto funkce, musí být platný pro celý systém, tedy pro všechny jeho součásti. V případě veřejné správy v územních samosprávných celcích se jedná o komplexní systémy, které obsahují několik složek, v nichž probíhají na základě jiných principů odlišné procesy. Přitom je důležité, aby etický kodex platil pro všechny složky stejně, jinak pozbývá svého smyslu vytvořit jednotné etické prostředí. Ve jmenovaném případě je tedy vhodné vytvořit dokument, jímž se stanoví společně sdílené hodnoty bez ohledu na různorodost prvků v systému (zaměstnanci, zastupitelé, radní).

#### 3.4.4.3.4 Proč je užitečné mít etický kodex?

Existuje několik důvodů, proč je užitečné vytvořit etický kodex a dodržovat jej. Kromě již uvedených funkcí jsou to zejména tyto:

- Kodex poskytuje vedení a zaměstnancům vodítko; nástroj umožňující upevňovat kulturu systému<sup>50</sup> a odrážející hodnoty uznávané systémem. Definuje postupy systému ve všech možných oblastech a ve vztahu k různým participačním skupinám. Omezuje subjektivitu a nekonzistentnost v rozhodování.
- Zlepšuje obraz systému na veřejnosti. Demonstruje vůli a snahu organizace jednat v souladu s platnými normami a dobrými mravy.
- Zvyšuje loajalitu zaměstnanců a jejich hrdost na to, že jsou součástí daného systému.
- Napomáhá vytvářet příznivé pracovní prostředí.
- Je nástrojem účinného řízení a dosahování vysokého standardu ve všech procesech.
- Je katalyzátorem pozitivních změn.
- Usnadňuje jednání se zainteresovanými skupinami.
- Napomáhá dobré a otevřené komunikaci.
- Zabraňuje nadřizeným, aby po podřízených požadovali nesprávná jednání.
- Zlepšuje výkonnost organizace.

#### 3.4.4.3.5 Kritika etických kodexů

Od doby jejich vzniku se etické kodexy setkávají s kritikou. Především se jim vytýká neúčinnost, slabá vymahatelnost, formalismus a tzv. prázdná slova. Další slabinou, kterou kritici vyčítají

50) Ačkoli nelze v případě veřejné správy mluvit o „podnikové kultuře“, prvky, které mají vliv na kultivaci chování všech členů systému, jsou totožné. Podniková kultura představuje modely chování, základní předpoklady a přesvědčení, které jsou sdílené členy systému po delší dobu. Fungují podvědomě. Jsou to jakési zvnitřněné odpovědi nebo reakce na problémy ve vztahu k okolí, ale i na obtíže s integrací jednotlivých členů uvnitř organizace. Stávají se svým způsobem samozřejmými, protože řeší zmíněné problémy standardně a spolehlivě.

některým etickým kodexům, je to, že jsou příliš obecné a nevztahují se k činnosti systému.

V některých případech lze s kritiky souhlasit, zejména když se jedná o uplatňování sankcí a způsobu řešení porušení kodexu. Vždy platí, že kvalita etického kodexu odpovídá tomu, kolik kvalifikované pozornosti se věnuje jeho tvorbě. V případě, že zájem o vytvoření etického kodexu bude ovlivněn tzv. módní vlnou nebo vnějším tlakem bez náležité přípravy, je snad vhodnější takový dokument vůbec nepřijímat.

Poslední výtkou kritiků, v našem prostředí snad i oprávněnou, je, že modely chování jednotlivců jsou pevně zakódované v našich osobnostech a jsou souborem zvyků, rodinného prostředí, působení hodnot ve společnosti, historického vývoje a kulturních rozdílů, jimž byl a je jedinec vystaven. V tomto ohledu je rozumné přiznat, že tvorba prostředí, v němž budou dominovat procesy založené na vzájemné úctě, toleranci, profesionalitě a slušnosti, si u nás teprve hledá cestu. Je to cesta nelehká a bude vždy záležet na systému, čemu dá přednost.

#### 3.4.4.3.6 Zásady, na nichž by měl být ideální etický kodex postaven

Aby etický kodex naplňoval svoje funkce a byl pomůckou pro management a zároveň vodítkem pro zaměstnance, je nutné zohlednit několik vlastností, které by měl kodex obsahovat.

Těmi jsou:

- srozumitelnost,
- sdělitelnost,
- specifčnost,
- aktuálnost,
- vynutitelnost.

I. Srozumitelnost – Dokumenty, které obsahují popis hodnot a modelů chování, musí být formulovány jasně a srozumitelně.<sup>51</sup>

II. Sdělitelnost – Etický kodex musí být snadno komunikovatelný. Všechny prvky systému musí jeho podstatu chápat, musí být schopny o dokumentu mluvit a vysvětlit jeho smysl.

III. Specifičnost – Etické kodexy se musí tvořit tzv. na míru. Nelze převzít etický kodex jednoho systému a aplikovat jej na jiný. Etický kodex musí obsahovat specifické vymezení organizace, její vize a cíle, její hodnoty a způsob, jak chce tyto cíle naplnit. Je chybou se domnívat, že podobné systémy mohou mít totožné etické kodexy. Nemohou. Každý systém je ve své podstatě specifický. Při tvorbě etických kodexů je nutné zohlednit tuto skutečnost, přičemž je zajisté možné se nechat jinými dokumenty inspirovat.

IV. Aktuálnost (pravidelné revize) – Etický kodex je nutné považovat za dokument, jehož naplňování si vyžádá nemalé úsilí. K tomu slouží systém pravidelných revizí, které zjistí, zda je činnost systému v souladu s hodnotami a vytčenými cíli obsaženými v etickém kodexu. K tomu, aby kodex byl naplňován, je nutné, aby se všechny složky systému účastnily pravidelných a specializovaných školení.

V. Vynutitelnost – Funkční etický kodex musí obsahovat prvky vynutitelnosti. V praxi to znamená, že je nutné stanovit proces, jak etický kodex v případě jeho porušení vynutit, tj. stanovit sankce. Je

51) Příkladem nesrozumitelného a nekomunikativního etického kodexu nebo tzv. code of conduct je příloha smlouvy GE Capital Bank. Na 20 stranách je detailně popsáno, co zaměstnanec, dodavatel atd. smí a co ne a jaké z toho plynou sankce z porušení. Dokument se příkládá ke každé smlouvě, kterou banka uzavře s dodavateli. Je sporné, zda banka dostatečně jasně komunikuje obsah tohoto dokumentu. V takových případech hrozí, že dokument je považován za formalitu a nenaplnuje účel, pro nějž byl vytvořen. Na webových stránkách GE Capital Bank nebylo možné najít etický kodex ani obdobný dokument.

nutné připomenout, že etický kodex není právní dokument, ale může v některých případech sloužit jako doplněk pracovních nebo dodavatelských smluv. O porušení etického kodexu a o sankcích zpravidla rozhoduje komise, která je za tímto účelem zřízena. V ideálním případě se etická komise skládá z členů různých složek systému, např. vedení, zaměstnanců, odborů, členů rady, zastupitelů. Pravomoci a postupy, jimiž se komise řídí, jsou stanoveny zvláštním dokumentem – jednacím řádem komise.

Závěrem k tomuto bodu je třeba říct, že etický kodex by neměl být pojmán jako právní dokument a při jeho tvorbě je užitečné se vyhýbat ryze právními formulacím, paragrafům a odkazům na platné právní normy. Ačkoli to není explicitně řečeno, etický kodex již svým vymezením poukazuje na vůli chovat se eticky ve všech ohledech a respektovat společenské normy (včetně platných zákonů).

#### 3.4.4.3.7 Předmět úpravy etického kodexu

Předmětem úpravy etických kodexů jsou následující okruhy otázek:

- vymezení cílů organizace;
- hodnoty, které jsou v systému sdíleny, a jejich významy (při všech svých operacích musí systém dodržovat soubor základních hodnot a postupů, k nimž se přihlásil);
- závazek dbát etických postupů při všech činnostech, které v systému probíhají, a kategorický zákaz korupčních praktik jakéhokoliv druhu;
- vědomí systému o závazcích, které má ke všem subjektům, s nimiž přichází do styku (zaměstnancům, voleným zástupcům, občanům i dodavatelům a účastníkům veřejných soutěží);
- nástroje sloužící ochraně pověsti systému;
- ustanovení týkající se vynutitelnosti kodexu, zvláště pak vymezení působnosti a pravomocí orgánu, který se vynučováním

etického kodexu bude zabývat (jednací řád tohoto orgánu by měl tvořit přílohu etického kodexu a být veřejně přístupný).

#### 3.4.4.3.8 Proces tvorby etického kodexu

I. Náročnost tvorby etického kodexu – Pro znázornění, jak náročná může být příprava a proces vytvoření dobrého etického kodexu, si představte následující: nacházíte se v kanceláři, která je sice hezká a prostorná, ale nějak se v ní necítíte dobře. Psací stůl a židle jsou postavené nevhodně, svítidlo svítí jinam, květina na vedlejším stolečku vadí, konferenční stůl zabírá příliš prostoru, obrázek na zdi by mohl viset jinde atd. Ačkoli jsou v kanceláři všechny důležité součásti obsaženy, zjišťujete, že práce v tomto prostředí vám nečiní radost. Budete se proto snažit prostředí změnit. Obrázek na zdi budete chtít převést jinam; svítidlo nastavit tak, aby svítilo správným směrem atd.

Poté, co uděláte první malé změny, zjistíte, že všechny prvky jsou navzájem propojené neviditelnými provazy, a když pohnete jedním, automaticky se pohne druhý. Kdybyste ve svém snažení pokračovali, proces by mohl trvat nekonečně dlouho a záhy by vás vyčerpával. Mohli byste přerušit některá spojení, abyste změnu zjednodušili, ale záhy by vám bylo jasné, že dříve nebo později funkci celého systému narušíte, protože složky systému jsou navzájem propojené a na sobě nějak závislé. Co dělat? Potřebujete pomoc.<sup>52</sup> Když se jedná o komplexní sociální systémy, změny nelze vyvolat ze dne na den, je nutné počítat s určitou resistencí systému, ale také s tím, že efektivní změny musí zasáhnout všechny součásti organizace. To vyžaduje proces postupný.

52) John P. Kotter: Vedení procesu změn, Management Press, 2002, Praha.

#### ETICKÝ KODEX JAKO NÁSTROJ ZMĚN V SYSTÉMU

Proces tvorby etického kodexu je možné přirovnat k procesu změny v organizaci tak, jak jej chápou někteří přední teoretici v oblasti vedení změn (Kotter, Cohen 2001). Existují dva druhy změn, které probíhají v procesu tvorby etického kodexu a které nejsou na první pohled viditelné:

Při profesionálním přístupu<sup>53</sup> lze zaznamenat již v procesu vytváření dokumentu vnitřní změny v organizaci. Součástí systému se po počáteční nevěli účastnit se procesu měni v aktivní účastníky. Dochází k přehodnocení dosavadního stylu práce, k úvahám o procesech, rutině, o dobrých i špatných příkladech interakcí, ke kultivaci. I ten nejskalnější odpůrce bude vtažen do procesu, paradoxně právě svým odporem. Příběh tvorby kodexu bude zaměstnávat účastníky procesu i mimo pracoviště, protože se jedná o proces tvorby rámce, prostředí, v němž by se každý měl cítit bezpečně. Vnější změna nebude zaznamenána ihned po vytvoření dokumentu, ale postupně po čase, dle toho, jak závazný bude etický kodex pro jednotlivé součásti systému a jak jej budou aplikovat v každodenním pracovním procesu.

Etický kodex a jeho naplňování se stávají součástí kultury systému. Pro ty, kdo budou přicházet do organizace, bude jasné, že se v ní komunikuje otevřeně a slušně, existuje vzájemná důvěra v kolegu, k němuž se přistupuje s úctou a respektem; budou vědět, že kdyby se vyskytl problém, bude se řešit v souladu s principy etiky a že nadřízený bude tím, pro koho tyto principy budou závazné stejně jako pro každého jiného a kdo půjde příkladem v jejich prosazování. Novým zaměstnancům bude záhy jasné, že hodnotově orientované prostředí tvoří pro ně rámec bezpečí, v němž mohou svobodně, v rámci svého pracovního vymezení, rozvíjet své schopnosti, bez obav, že za případná pochybení s nimi bude naloženo neeticky. Tuto jistotu musí mít všichni a musí být uplatnitelná pro všechny, aby platilo, co bylo domluveno v etickém kodexu, k jehož plnění se systém zavázal.

53) Tvorba etického kodexu je prováděna specialistou na řízení změn v organizacích, případně expertem na tvorbu etických kodexů.

Etický kodex se takto stává nástrojem pro zvýšení kultury systému. Po čase se všichni noví zaměstnanci sžijí s konsensem a přejde jim do krve stejně jako skutečnost, že do zaměstnání chodí slušně oblečení a upraveni, na pracovišti se navzájem zdraví atd. Po čase zjistí, že chodit v obleku není až tak špatné a že přezouvat se do ortopedických papučí je nevhodné. Za několik měsíců nebo let se tímto už nikdo nebude zabývat, protože to bude samozřejmé, bude to tvořit nepsaná pravidla, stejně jako etický kodex, který se mezitím již stal základním hodnotovým dokumentem organizace.

II. Základní předpoklad procesu tvorby etického kodexu – K tvorbě etického kodexu by se mělo přistoupit až tehdy, když vznikne vnitřní naléhavá potřeba takový dokument mít. Neměla by být podmíněna nařízením shora, ani módními trendy bez notného předcházejícího uvážení.

III. Vlastní proces tvorby etického kodexu – *Vyvolání pocitu naléhavosti změny*. Prvním krokem k úspěšnému zahájení jakékoli změny je vyvolání pocitu naléhavosti, aby dostatečné množství lidí začalo jednat s dostatečnou mírou naléhavosti (říká se tomu také vytvoření kritické masy). Bez dostatečného vědomí naléhavosti změny se může stát pokus o prosazení změny nadlidsky náročným úkolem, který často končí neúspěchem. Při tomto procesu se budete setkávat s různými formami chování:

- Neodůvodněné sebeuspokojení: „K čemu potřebujeme etický kodex? Vždyť jsou to všechno slušní lidé. Je nám přeci vše jasné.“
- Znehybnění, sebeobrana: „Nebudeme nic měnit, ještě jsme stále lepší než jiní.“
- Obranná reakce, motivovaná strachem z jakékoli změny.
- Pesimistický postoj: „A co se změní, když budete mít ten cár papíru? Všechno zůstane při starém. Já beztak nic nezmůžu.“

Tento odpor lze překonat otevřenou komunikací a vysvětlením, proč je užitečné změnu podstoupit. Užitečné jsou také názorné ukázky fungujících systémů. Tato část procesu je náročná a je nutné jí věnovat zvýšenou pozornost. Platí, že všechny typy chování uvedené v bodech a) až c) mají společného jmenovatele: strach ze změny a z narušení starého rámce bezpečí.

*Nalezení tzv. šampióna změny, sestavení týmu*. Jakákoli změna, zvláště když se jedná o změnu chování, musí být posvěcena vedením. Je naivní si myslet, že vedení může být z procesu vyloučeno. Právě naopak. V případě tvorby kodexu je dokonce nutné, aby alespoň jeden člen vedení byl informován, byl vtažen do příprav a tzv. obhajoval a prosazoval proces. Musí své kolegy pro myšlenku získat, aby si ji osvojili a aby se stala rovněž jejich vlastnictvím. Z hlediska tvorby etického kodexu je vedení sice jenom jednou ze součástí systému, ale součástí nesmírně důležitou. Bez jeho souhlasu se přijetí kodexu bude prosazovat jenom stěží a udržitelnost dosaženého bude sporná.

Kromě tzv. šampióna ve vedení je potřebné sestavit také tým, který bude změnu prosazovat a formulovat. Tady je vhodné přizvat ty, kdo jsou schopni a ochotni i nad rámec svých běžných pracovních povinností spolupracovat a k nimž zbytek systému chová důvěru. Je nezbytné, aby tým, který bude formulovat základní teze kodexu, byl sestaven z jednotlivců, kteří organizaci znají zevnitř a již delší dobu v ní pracují. Není až tak důležité, jaké pracovní pozice budou v týmu obsažené. Podstatné je, aby členové týmu dobře spolupracovali a také aby si jednotlivci v týmu navzájem důvěřovali. Pokud organizace nemá s podobnými procesy zkušenosti, je užitečné přizvat do týmu externího specialistu.

*Formulace základních tezí*. Poté, co byl nalezen tzv. šampión ve vedení a byl sestaven tým, nastává další fáze práce procesu.

Posláním týmu bude zjistit, které oblasti je nutné do kodexu zahrnout: bude třeba zohlednit názor zaměstnanců a jiných součástí systému a identifikovat klíčové body, které nesmí zůstat v dokumentu opomenuty. V některých případech lze přizvat i zástupce veřejnosti (např. z neziskových organizací, které se systémem již spolupracují). Jejich úkolem by mělo být formulovat očekávání, která by měl systém naplnit.

Tento proces je – vedle bodu II. – nejzdlouhavější. Někdy může trvat i několik měsíců, což samo o sobě není na škodu. Někdy ale trvá tak dlouho z toho důvodu, že tým nemá jasné zadání a polevil při komunikaci. Kromě schopnosti formulovat základní teze si totiž musí tým stanovit vhodnou komunikační strategii, jak oslovit součásti systému, aby je přiměl ke spolupráci. Nejedná se o jednoduchý proces, zvláště je-li systém tvořen z heterogenních složek (např. z volených zastupitelů a zaměstnanců úřadu).

---

#### ROLE JAZYKA PŘI TVORBĚ ETICKÉHO KODEXU

Na tomto místě je účelné pojednat o roli jazyka při tvorbě etického kodexu. Organizace, úřad, instituce jsou sociální systémy, které obsahují malé a velké skupiny sdílející stejný prostor. Tento prostor nelze chápat jen ve smyslu fyzikálním, nýbrž jako rámeček koordinovaných činností. Vznikají v něm sociální vztahy, sdílejí se společné významy a tyto významy se tvoří jazykem. Jazyk generuje společná očekávání. V případě etických norem je to právě jazyk, který je nástrojem, jehož prostřednictvím bude systém deklarovat hodnoty, které budou v budoucnosti determinovat jeho procesy. Jinými slovy, při formulaci etického kodexu musíme používat takový jazyk, jemuž systém rozumí a umí si k jednotlivým pojmům přiřadit významy (Strnad 2003).

V průběhu práce na tvorbě kodexu podléhá ale i jazyk změnám. Protože platí, že slova a to, co znamenají, není totéž, pak pokud má být kodex účinný, musí pojmy, kterými se definují jednotlivé hodnoty a další součásti

kodexu, projít tzv. redefinicí. V praxi to znamená, že nastává přehodnocení jednotlivých významů v zájmu vzájemného porozumění. Zkušenost je nepřenositelná a nelze očekávat, že například pojem otevřenost budou chápat všechny prvky systému stejně. Proto je nesmírně důležité, aby se v procesu nalézání a přiřazování významů k jednotlivým pojmům postupovalo s náležitou péčí. Je nemyslitelné, aby chápání významů bylo u všech prvků systému totožné, natož u jednotlivců. Výsledkem by ale měl být konsensus, který bude nejbližší tomu, jak je význam chápán a definován systémem a přenesen do procesů.

---

*Vytvoření etického kodexu.* Poté, co tým odvedl kvalitní práci při komunikaci naléhavosti změny, všechny složky chápou nutnost a užitečnost tohoto kroku a byly vyjasněny jednotlivé teze, může se přistoupit k formulaci samotného dokumentu. (O jeho obsahu bylo pojednáno výše.)

*Přijetí etického kodexu.* Poté, co byl dokument vytvořen, doporučuje se uspořádat slavnostní událost, na kterou budou přizváni zástupci všech složek systému. Při této příležitosti by měli všichni přítomní svými podpisy nebo jiným vhodným způsobem deklarovat vůli naplňovat tento dokument. Formy přijetí jsou různé a záleží na organizaci, jakou zvolí.

---

#### PROČ JE NEVYŽÁDANÁ POMOC NEVHODNÁ, ZEJMÉNA KDYŽ JDE O TVORBU ETICKÝCH KODEXŮ?

Ze zkušeností vyplývá, že systémy lze efektivně ovlivňovat jenom za předpokladu, že se staneme jejich součástí. Je naivní se domnívat, že tak lze činit zvenčí. Této chyby se často dopouštějí nátlakové organizace, které se snaží docílit změny tlakem, akcí. V některých případech mohou být úspěšné, ale pouze krátkodobě. Pro trvalou změnu systému a jeho

procesů je nutné systém znát a stát se když už ne natrvalo, pak alespoň dočasně jeho akceptovanou součástí, která nebude pro systém představovat ohrožení a bude chápána jako přínos a pomoc.

Totéž platí pro tzv. nevyžádanou pomoc. Je neúčinná a vede k frustraci pomáhajícího i „pacienta“. Při nabízení pomocné ruky je nutné postupovat opatrně. Nelze aplikovat pomoc, aniž by o ni bylo požádáno, třebaže jsme přesvědčeni, že organizace pomoc potřebuje a my nejlépe víme, jak na to. Tento postup může způsobit více škody než užtku. Výsledkem je odmítání a nespokojenost na obou stranách a zamezení další možné spolupráce. Tato situace nastává, protože si pomáhající nedojednal podmínky spolupráce. Navíc když se jedná o proces tvorby etického kodexu, je nutné postupovat se zvýšenou opatrností a respektem vůči systému.

---

*Zveřejnění kodexu.* Aby etický kodex naplnil své poslání, je důležité, aby o jeho existenci byly informovány všechny interní a externí složky organizace, všechny tzv. participační skupiny a rovněž veřejnost. Je vhodné kodex umístit na úvodních webových stránkách instituce (na lehce dostupném místě, jedná se přece o klíčový dokument!), případně jej využít jako přílohu smluv pracovních i komerčních (dodavatelských). Zvláštní důraz by se měl klást na ty oblasti, které jsou nejvíc ohrožené neetickým jednáním (např. proces rozhodování ve věcech majetkových, vydávání stavebních a jiných povolení, veřejné soutěže, střety zájmů volených funkcionářů, dary a pozornosti atd.). Všechny složky systému by měly obdržet jednu tištěnou verzi.

IV. Zavedení kodexu do praxe – Základním předpokladem k tomu, aby etický kodex v praxi fungoval, je, že jej bude dodržovat vedení systému. Etické normy totiž mohou být účinné pouze potud, pokud vedení půjde příkladem pro všechny ostatní složky systému.

Při zavádění kodexu do praxe se doporučuje dodržovat následující postup:

- zapojit vedení systému do zavádění a uplatňování kodexu, přičemž je nutné, aby tuto funkci vhodným způsobem deklarovalo;
- integrovat ustanovení kodexu do jednotlivých pracovních procesů;
- zavést systém pravidelného specializovaného školení (pro stávající i nové zaměstnance), jehož úkolem bude zvýšit povědomí o škodlivosti neetického chování a které by se věnovalo jednotlivým součástem etického kodexu;
- vytvořit mechanismus pravidelného potvrzování dodržování etického kodexu všemi složkami systému;
- vytvořit mechanismus pravidelné aktualizace etického kodexu (zaměstnanci by např. měli mít možnost se k stávajícímu etickému kodexu vyjádřit a případně navrhnout užitečné změny);
- vytvořit mechanismus vynucování kodexu;
- přeložit kodex i do jiných jazyků, například do angličtiny nebo do němčiny, tak, aby byl přístupný i klientům systému ze zahraničí.

Za tímto účelem jsou zpravidla v organizacích vyčleněna specializovaná pracoviště (někdy se tohoto úkolu ujímá personální oddělení, resp. oddělení pro lidské zdroje). Je třeba ale na tomto místě upozornit, že v případě nedostatečné přípravy těch zaměstnanců, kteří budou pověřeni naplňováním kodexu, práce nepřinese kýžené výsledky.

#### 3.4.4.4 SYSTÉM VZDĚLÁVÁNÍ, KTERÝ OBSAHUJE I PRVKY ETICKÉ VÝCHOVY

Součástí systému vzdělávání by měl být i kurz, týkající se etiky práce ve veřejné správě (není-li etické vzdělávání součástí školení etického kodexu).

#### 3.4.4.5 OMEZENÍ PŘIJÍMÁNÍ DARŮ, ÚPRAVA STŘETU ZÁJMŮ, NESLUČITELNOST FUNKCÍ A DALŠÍ SLUŽEBNÍ A POST-SLUŽEBNÍ OMEZENÍ

##### 3.4.4.5.1 Omezení přijímání darů

Ve vyspělých zemích jsou přijímána pravidla omezující (zakazující) přijímání darů jak zaměstnanci pracujícími ve veřejné správě, tak často i volenými představiteli samospráv, a to v souvislosti s výkonem jejich funkce.

Zatímco pro úředníky by měl platit zákaz přijímání darů a jiných výhod v souvislosti s výkonem služby<sup>54</sup>, situace v případě volených zástupců je složitější. Volený zástupce se může během výkonu své funkce občas setkat se situací, kdy mu je nabídnut dar. Na tom není samo o sobě nic špatného. Nicméně vždy existuje možnost, že by bylo lze tento dar chápat jako pokus ovlivnit jeho rozhodování. Proto existuje tendence nastavit pro přijímání darů volenými zástupci pravidla, která podobné spekulace znemožní. Zvláště na místě jsou tato pravidla u velmi hodnotných darů, které mohou v obdarovaném vzbudit povinnost kompenzace a vstřícného přístupu. Účelem těchto pravidel tedy není zakázat dary, nýbrž zabránit, aby ohrozily výkon veřejné funkce voleným zástupcem nebo způsobily pochyby o nestrannosti a ohrozit tím důvěru ve veřejnou instituci.

V případě politiků většinou platí povinnost zveřejňování všech darů, které překročí určitou hodnotu. Platný zákon o střetu zájmů ukládá politikům na centrální úrovni povinnost každoročně oznámit dary, které nabyli. Za dar se nepovažují doprava, nocleh, strava a další přiměřené požitky při cestách v zájmu státu.

##### 3.4.4.5.2 Úprava střetu zájmů a s tím související neslučitelnost funkcí a další služební a post-služební omezení

V moderních společnostech při stále užší spolupráci mezi veřej-

54) V českých podmínkách je tento zákaz stanoven v § 73 zákoníku práce.

ným a soukromým sektorem se stává problém střetu zájmů vážnou otázkou. Střet zájmů nastává tam, kde se způsob výkonu určitého zaměstnání nebo funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává. Je třeba zdůraznit, že střet zájmů není sám o sobě korupčních chováním. Je stavem, v němž se riziko korupce zvyšuje. Střet zájmů může nastat jak u úředníků, tak i volených funkcionářů. Pokud není jasně a přesvědčivě řešen, vyvolává vždy podezření a ohrožuje důvěru v nestranný výkon veřejné funkce (Kudrycka 2004: 42-44). Z tohoto důvodu právní řády vyspělých zemí upravují jednání zaměstnanců správních úřadů a volených představitelů samospráv tak, aby ke střetu zájmů nedocházelo.

V případě zaměstnanců správních úřadů bývá upraven střet zájmů následujícím způsobem:

- vždy je definován pojem střetu zájmů;
- je stanovena povinnost zveřejnění těch okolností, které mohou střet zájmů způsobit;
- je stanoven postup, který musí zaměstnanec vyvodit z hrozícího nebo reálného střetu zájmů (včetně vyloučení z rozhodování pro podjatost);
- je stanovena neslučitelnost určitých funkcí ve veřejném sektoru;
- jsou stanoveny omezení či zákazy určitých činností v soukromém sektoru;
- v určitých případech jsou stanovena i post-funkční omezení;<sup>55</sup>

55) V některých zemích je úředníkům (a voleným zástupcům) stanoven zákaz být zaměstnán po určitou dobu v určitém okruhu podnikatelských subjektů poté, co opustí službu (volenou funkci). Doba, po kterou tato „karanténa“ trvá, se pohybuje řádově v měsících až letech. Návrh zákona o střetu zájmů navrhuje v případě volených funkcionářů 1 rok (v některých zemích platí až 5 let). Okruh podnikatelských subjektů, na který se omezení vztahuje, je zpravidla definován tak, že úředník (volený zástupce) nesmí pracovat u společnosti, o nichž během své služby (funkčního období) rozhodoval. Rozhodnutí může spočívat v udělení určitého oprávnění této společnosti, přidělení veřejné zakázky či veřejné podpory, její privatizaci či prodeji majetku této společnosti. Důvodem tohoto omezení je, aby byla vyloučena možnost zneužít důvěrné informace načerpané během služby, případně hodnotit služby, které zaměstnanec úřadu (volený představitel) vykonával během služby (výkonu mandátu) ve prospěch těchto podnikatelských subjektů. Za tato omezení

- je stanoven postup, jakým mohou osoby zevnitř – případně i zvnějšku – upozornit na jednání ve střetu zájmů;
- za porušení informační povinnosti či za jednání ve střetu zájmů jsou stanoveny sankce.

---

#### PRAVIDLA UPRAVUJÍCÍ PODÁVÁNÍ PŘÍZNÁNÍ MAJETKU, ČINNOSTI A DARŮ

Ve vyspělých zemích existuje povinnost kvalifikovaného okruhu zaměstnanců ve veřejné správě, jakož i volených představitelů samospráv, podávat tzv. příznání zájmů, majetku, činnosti a darů.<sup>56</sup> Tato příznání jsou důležitým nástrojem pro udržení integrity představitelů veřejného sektoru. Jejich cílem je umožněním důsledné veřejné kontroly zabránit neoprávněnému obohacení ve veřejné funkci. Laicky řečeno veřejný funkcionář by měl prokázat, s jakým majetkem do funkce vstupuje a zda se během jejího výkonu nezákonně neobohatil.

Předmětem těchto příznání je obvykle soupis majetku, jehož je dotyčná osoba vlastníkem, dále seznam aktivit, které – při splnění zákonem daných omezení – dotyčná osoba vykonávala, nebo darů, které dotyčná osoba za určité období obdržela (v některých případech platí, že dotyčná osoba je povinna podávat tato příznání i za osoby, které jsou jí blízké<sup>57</sup>). Nepodání příznání nebo jeho neúplné či nepravdivé vyplnění zakládá obvykle vznik

jim pak zpravidla náleží finanční kompenzace či jiné výhody. Toto opatření je inspirováno tzv. konkurenční doložkou známou v soukromém sektoru. Lze ji smluvně zakotvit do manažerských smluv. Brání zneužití citlivých obchodních informací podnikatele tím, že zakazuje manažerovi, který od podnikatele odchází, po určitou dobu pracovat u přímé konkurence.

Tento institut zavedl do českého právního řádu zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, když ve svém § 6 zakazuje některým veřejným funkcionářům stát se společníkem či působit v orgánech právnické osoby, popřípadě uzavřít pracovní vztah se zaměstnavatelem, který v posledních 3 letech před skončením funkce veřejného funkcionáře uzavřel se státem či územním samosprávním celkem smlouvu, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku a veřejný funkcionář (či orgán ve kterém působil) o takové zakázce rozhodoval. Tento zákaz přitom platí za splnění všech výše uvedených podmínek po dobu 1 roku.

<sup>56</sup> V zemích střední Evropy je podrobnější regulace této oblasti zaměřena spíše na úředníky veřejné správy než na volené reprezentanty (Kudrycka 2004).

<sup>57</sup> Rozšiřování okruhu povinných osob je vedeno obavou, že bude přepisován majetek na další osoby, čímž se dotčení vyhnou svým povinnostem. Doporučuje se proto zahrnout do majetkového příznání majetek nejbližších příbuzných (manžela, druhu) veřejného funkcionáře.

služebně-právní odpovědnosti (u volených představitelů pak buď politické, v některých případech i administrativně-právní odpovědnosti).

Příznání podávají buď tyto osoby plošně a periodicky (týká se volených zastupitelů samospráv a vyšších pozic ve veřejné správě), nebo se vyžadují ad hoc v případě, že existuje podezření, že dotyčná osoba přijímá úplatky (pak se jedná o test integrity osoby zaměstnané ve veřejné správě – k tomu viz 3.4.8). Myšlenka těchto příznání vychází z principu omezení kladených na osoby buď ve veřejné správě zaměstnané, nebo zvolené do orgánů samospráv.

---

V české právní úpravě došlo k zásadní změně od 1. ledna 2007, kdy vstoupil v účinnost nový zákon 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Nahradil starý zákon o střetu zájmů (238/1992 Sb.), po jehož novelizaci dlouhodobě volala odborná veřejnost včetně TIC. Nový zákon s sebou přináší následující nejdůležitější změny:

- zákon rozšiřuje okruh povinných osob, tzv. veřejných funkcionářů,
- zákon rozšiřuje a zpřesňuje výčet povinností veřejných funkcionářů a
- zákon upravuje řízení o porušení povinností, které vede správní soud.

Hned první zmíněná změna má velký dopad na územně samosprávné celky, neboť zákon nově mezi veřejné funkcionáře zahrnuje kupříkladu i

- zastupitele obcí, měst, statutárních měst, hl. m. Prahy a krajů, kteří jsou dlouhodobě uvolněni pro výkon své funkce,
- starosty, primátory, členy rady obce, města, statutárního města, kraje a hl. m. Prahy a
- vedoucí zaměstnance obcí, krajů a hl. m. Prahy.

Zákon v zásadě zachovává strukturu starší úpravy, výčet povinností však rozšiřuje a upřesňuje. Mezi nejdůležitější povinnosti dle zákona o střetu zájmů tak patří:

- povinnost upřednostňovat veřejný zájem před zájmy osobními (§ 3),
- zákaz ohrozit veřejný zájem (§ 3),
- zákaz vykonávat neslučitelné funkce (§ 5),
- zákaz vykonávat neslučitelné činnosti (§ 4, § 5, § 6),
- povinnost podávat oznámení o osobním zájmu (§ 8),
- povinnost podávat oznámení o vykonávaných činnostech (§ 9),
- povinnost podávat oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce (§ 10) a
- povinnost podávat oznámení o příjmech, darech a závazcích (§ 11).

O porušení povinností veřejných funkcionářů nově rozhodují správní soudy. Zjistí-li porušení povinností dle zákona, mají možnost uložit pokutu v odstupňované výši 30 až 500 tis. Kč. Takový rozsudek se zároveň uveřejňuje na úřední desce orgánu, jehož je veřejný funkcionář členem. Z hlediska širší kontroly veřejné správy je dobrou zprávou, že návrh na zahájení řízení je oprávněna podat jakákoli fyzická osoba, která má důvodné podezření, že konkrétní veřejný funkcionář porušil zákon o střetu zájmů.

## B) NÁSTROJE REPRESIVNÍHO CHARAKTERU

### 3.4.5 NÁSTROJE TRESTNÍHO PRÁVA

Tresty podle trestního práva jsou primárním nástrojem s penalizační i preventivní (odstrašující) funkcí. V souladu s tímto jejich posláním trestní zákon nikoli náhodou na většinu korupčních

trestných činů, kde je pravidelně přítomen motiv majetkového prospěchu, přímo ve zvláštní části pamatuje tresty finanční povahy.

Nejde však o jediné tresty. Ze statistik ministerstva spravedlnosti vyplývá<sup>58</sup>, že nejčastěji jsou ukládány podmíněné tresty a pak také trest zákazu činnosti (v případě trestného činu přijímání úplatku). K reprezentativnosti statistik dodejme, že v roce 2003 bylo za některý z trestných činů úplatkářství stíháno 163 osob, přičemž odsouzeno bylo 75 osob. V roce 2003 nebyl uložen žádný nepodmíněný trest. Ten by u tohoto druhu trestného činu přicházel v úvahu až při recidivě, souběhu s dalšími trestnými činy či v případě dlouhodobé a majetkově významné trestné činnosti.

Za nástroj trestního práva lze označit i možnosti, které nabízí trestní právo procesní. Bohužel je jen velmi málo využívána možnost konání hlavního líčení na pracovišti obžalovaného a dalších nástrojů k výchovnému působení soudního řízení (§ 199 tr.ř.). Tyto nástroje mají výrazný preventivní účinek zejména u korupčních trestných činů, které mají velkou latenci a často mezi veřejností převládá postoj pasivity a rezignace na řešení problému.

Trestní řád rovněž počítá s informováním orgánů činných v trestním řízení o své činnosti, a to poskytováním informací sdělovacím prostředkům (§ 8a tr.ř.). Tato možnost je využívána intenzivněji a v případě korupčních trestných činů působí jak preventivně, tak na změnu náhledu veřejnosti o marnosti snah korupci odhalovat a trestat. Pochopitelně je tuto formu osvěty nutno provádět s ohledem na presumpci nevinu, ochranu soukromí a osobnosti stíhané osoby a na zachování důkazů, což příkazuje i zákon sám.

Velmi silný je procesní institut vazby, resp. tzv. koluzní vazby. Nutno zde připomenout, že vazba je institut zajišťovací a nikoli prostředek trestu. Koluzní vazba se uvaluje na obviněného – vedle dalších dvou vazebních důvodů – v případě, že existuje důvodná

58) Online na [www.justice.cz](http://www.justice.cz).

obava, že obviněný bude působit na dosud nevyslechnuté svědky nebo spoluobviněné nebo jinak mařit vyšetřování (§ 67 písm. b) tr. ř.). Vedle zastrašování a vydírání je typickým důvodem tohoto druhu vazby právě uplácení svědků, spoluobviněných, ale též třeba poškozených či dokonce orgánů činných v trestním řízení.

Mezi protikorupční nástroje trestního práva lze rovněž zařadit ochranu svědka, obsaženou zejména v zákoně č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením. Uplatní se především u případů tzv. velké korupce, která bývá často spojena s kriminalitou takového druhu, že svědkovi či jeho okolí hrozí reálné nebezpečí újmy. Zákon poskytuje řadu nástrojů k zahalení identity svědka, např. jeho přestěhování a jeho osobní ochranu.

Význam má rovněž nedávno přijatý zákon č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení, který podrobně upravuje postup zajištění zakotvený v trestním řádu (§ 347). Má spíše význam pro zachování hodnot pro výkon peněžitých trestů, znemožňuje však též korupční manipulace s prostředky. Obdobnou zajišťovací funkci jako vazba vůči osobám plní v trestním řádu zajištění prostředků na bankovním účtu (§ 79a) a zajištění zaknihovaných cenných papírů (§ 79c).

Tolik pokud jde o protikorupční nástroje v platném právu. Je však na místě zmínit i některé další nástroje, které se osvědčily v minulosti či v zahraničí a v tuzemsku se o jejich zavedení rovněž uvažuje (Vláda ČR 1999: 9). Prokazování původu majetku v souvislosti s trestním řízením je řešení, které bylo zvoleno např. v Německu. Existují různé silné modely práva požadovat prokázání původu majetku a jde o prosazující se trend v zahraničních úpravách. Například nám geograficky blízký německý model představuje tzv. daňové řešení. Pokud osoba stíhaná pro hospodářskou nebo majetkovou trestnou činnost odmítne uvést původ svého majetku, může být tento majetek finančním úřadem zdaněn. Ve

většině případů lze použít nejvyšší daňovou sazbu.

Druhým velkým tématem je alespoň částečné znovuoobnovení institutu dozoru nad zákonností v některých vymezených případech. Jde o dřívější všeobecný dozor prokuratury, který se týká řízení civilního a správního, nicméně vzhledem k povaze dozorového orgánu, což by dnes nejpravděpodobněji bylo státní zastupitelství, je o něm vhodné pojednat krátce i na tomto místě. Dnes je zrušení všeobecného dozoru na počátku devadesátých let zhusta označováno za fatálně chybný krok, umožňující nárůst korupce, ekonomické kriminality i poklesu úrovně veřejné správy. Kupříkladu Ondruš popisuje dopad na správní oblast jako „velmi destruktivní vliv na jejich činnost (POZN. orgánů veřejné správy), od prosté arogance a nečinnosti vůči účastníkům řízení až pro vysloveně korupční projevy. Jejich výrazný nárůst lze spatřovat již záhy po zrušení všeobecného dozoru prokuratury.“ (Ondruš 2000: 8).

V tomto ohledu by bylo vhodné, aby státní zastupitelství mělo zákonem stanovenou pravomoc vstupovat do správních a občanskoprávních řízení taxativně vyjmenovaných v zákoně a navrhopvat zrušení nezákonných nebo neodůvodněných rozhodnutí. Vliv na pokles korupčně motivované kriminality proti pořádku ve věcech veřejných ostatně prokazují i slovenské zkušenosti, kde dozor prokuratury existuje v širokém pojetí.<sup>59</sup>

V ČR má dnes státní zástupce jen omezené možnosti ingerence do civilního řízení (§ 35 o.s.ř. – především věci rejstříků a statusové – prohlášení za mrtvého, způsobilost k právním úkonům ad.) a něco málo pravomoci získal v soudním řádu správním, podle kterého může ve vymezených případech podávat správnímu soudu tzv. žaloby ve veřejném zájmu (§ 66 s.ř.s. – jde pouze o nejvyššího státního zástupce).

59) Viz § 3 a 4 zákona č. 153/2001 Z.z.

### 3.4.6 ÚPRAVA STÍŽNOSTÍ

Ve sféře správního práva správní orgány nevydávají pouze rozhodnutí podle správního řádu, ale působí vůči osobám celou škálou různých dalších aktů i faktických úkonů. I takovéto akty (nezávazná opatření, osvědčení, faktické zásahy, předvolání, ale též nečinnost a obstrukce) i faktický styl jednání konkrétních osob však mohou být vadné, často s korupčním podtextem. Český právní řád však dlouho postrádal právní úpravu, která by stanovila obecné zásady pro tyto činnosti správních orgánů. Změnu přinesl až nový správní řád (500/2004 Sb.).

Do doby účinnosti nového správního řádu byla tato oblast pokryta jen částečně, a sice pouze speciálními právními předpisy v rámci předmětu jejich úpravy. Právní regulace těchto správních činností byla tedy velmi roztržštěná a často procesně složitá. První pokrok pak učinil až soudní řád správní, moderní předpis, který pamatuje i na nezákonnou nečinnost správního orgánu, nezákonné faktické zásahy s dlouhodobým dopadem apod.

Nový správní řád upravuje krom správního řízení nově i ostatní oblasti činnosti správních orgánů, zejména vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení, dále pak problematiku opatření obecné povahy a konečně obecnou právní úpravu stížností. Tato právní úprava se vzhledem k předmětu úpravy správního řádu použije vždy, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Správní řád v první řadě stanoví, že podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Stížnost lze podat proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu jako takového. Důležité je, že stížnost přichází v úvahu vždy, neposkytuje-li zákon jinou možnost ochrany. Stížnost lze podat jak písemně, tak ústně, a to u orgánu, který řízení vede. Správní řád stanoví i obecnou lhůtu 60 dnů, ve které musí být stížnost vyřízena, přičemž stěžovatel musí být o způsobu vyřízení žádosti v této lhůtě vyrozuměn. Shledá-li

orgán stížnost jako přinejmenším částečně důvodnou, je povinen učinit opatření k nápravě. O těchto opatřeních se učiní záznam do spisu, stěžovatel o nich bude vyrozuměn pouze pokud o takové vyrozumění požádal. Není-li stěžovatel se způsobem vyřízení stížnosti spokojen, má možnost požádat nadřízený správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti.

### 3.4.7 PROTİKORUPČNÍ LINKY

Ke sbírání poznatků o tom, že byl spáchán trestný čin, mohou sloužit také zvláštní telefonní linky, které zřizují některé veřejné instituce. V současné době funguje celostátní protikorupční linka s číslem 199, jejíž provoz od září 2007 zajišťuje Transparency International. Cílem je vytvořit centrální protikorupční linku se zapamatovatelným číslem, která bude provozována nestátním subjektem s dostatečně odborným zázemím. Součástí projektu je bezplatné poskytování právního poradenství občanům, kteří se na linku obrátí, a rovněž monitorování a analýza fungování protikorupčních mechanismů v České republice.

### 3.4.8 TESTY INTEGRITY

Korupční transakce většinou probíhají utajeně (na čemž mají zájem všichni aktéři) a z tohoto důvodu se jejich vyšetřování musí často spokojit s nepřímými důkazy. Tam, kde se jiné vyšetřovací prostředky mívají účinkem, se v některých zemích (USA, Kanada, Polsko) používá speciální nástroj – tzv. testy integrity. Pod tímto názvem se skrývají v zásadě dva protikorupční nástroje – jednak se jedná o předstíranou nabídku úplatku, jednak jde o zvláštní úpravu majetkových přiznání.<sup>60</sup>

60) Oba nástroje je možné i kombinovat.

Cílem testů integrity je otestovat odolnost veřejného funkcionáře (politika, úředníka, soudce, státního zástupce, policisty, celníka) vůči korupčním nabídkám. V případě, že tímto testem veřejný funkcionář neprojde, následuje zpravidla sankce. Již sama existence testů integrity má však i výrazný preventivní účinek.

Prvním typem testů integrity je ad hoc kontrola majetkových poměrů. Použije se například tehdy, žije-li si testovaná osoba nad poměry jejího služebního příjmu a není schopna vysvětlit původ svého majetku. V tomto případě může orgán nadřízený testované osobě nařídit, aby podala úplné a pravdivé přiznání svého majetku a vysvětlila původ jeho nabytí. Závěry plynoucí z tohoto majetkového přiznání pak slouží jako podklad pro daňové, případně i trestní řízení proti testované osobě.

Druhým typem testů integrity je předstíraná nabídka úplatku. Použije se proti takové osobě, vůči které již existuje konkrétní podezření z korupčního jednání. Stejně jako ad hoc kontrola majetkových poměrů se tedy neprovádí plošně. Proto je zavádějící představa velkého množství agentů – provokatérů pohybujících se po republice a provokujících úředníky úplatky.

Otázka sankce za přijetí předstírané nabídky úplatku je poněkud problematická. Protože se jedná o reakci na čin vyprovokovaný státem, nemohl by vést k trestněprávnímu postihu (existuje judikát Ústavního soudu, podle nějž policisté nesmí sami navádět k trestné činnosti). V úvahu proto spíše připadají jiné sankce než trestněprávní, především pracovní/služebně-právní, zejména finanční postihy, funkční degradace nebo ukončení pracovního/služebního poměru. I to by však mohlo přinést poměrně vleklé soudní spory. Proto se zdá vhodné podřídit test integrity právu smluvnímu a uzavírat jej jako doplněk k pracovním (služebním) smlouvám. Bez výslovné úpravy v zákoně však ani takové řešení není možné.<sup>61</sup>

61) Přijetí takové normy v ČR není v současnosti politicky průchodné. Ministerstvo vnitra ČR

Oba nástroje představují výrazný zásah do osobnostních práv testované osoby, a proto je nutné, aby testy integrity byly prováděny pouze při splnění zákonem daných podmínek a s přivolením soudu (nebude-li možnost testu integrity zakotvena v pracovní/služební smlouvě).

#### 3.4.9 NÁHRADA ŠKODY ZPŮSOBENÁ NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM

Náhrada škody za nezákonné či nesprávné jednání státu a jeho orgánů je patrně nejvýraznějším rysem tak často zmiňovaného právního státu. To znamená nejen to, že i stát je vázán právem, které vytvořil, ale prakticky má pro poškozené osoby význam náhrada škody za tato jednání. Ačkoli se jedná o náhradu škody za jednání na poli veřejného práva, jde o úpravu soukromoprávní, která má v zásadě rysy soukromého práva, resp. odpovědnosti za škodu – typického civilněprávního institutu. V současnosti upravuje jádro náhrady škody způsobené orgány veřejné správy (tj. nejen státem, ale i územní samosprávou) zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tento zákon je vlastně provedením Listiny základních práv a svobod, která (v čl. 36 odst. 3 a 4) stanoví, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu či jiného státního orgánu, orgánem veřejné správy či nesprávným úředním postupem.

Ve vztahu k územní samosprávě nutno podotknout, že až do přijetí dnešního zákona v roce 1998 nebyly tyto články Listiny beze zbytku naplněny, neboť předcházející zákon o náhradě škody nezá-

v roce 2004 sice připravilo věcný záměr zákona o testech integrity, koaliční i opoziční poslanci ale naznačili, že takovou normu nepodpoří a další práce byly prozatím zastaveny. Zdá se, že nevyjmou-li se z působnosti tohoto zákona politici a soudci, má jeho přijetí minimální šanci na úspěch.

konným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem (č. 58/1969 Sb.) se vztahoval pouze na státní orgány a nikoli již na územní samosprávu obnovenou již v roce 1990 (obecní zřízení) resp. 1997 (vyšší územně samosprávné celky – kraje).

Ke vzniku odpovědnosti státu za škodu je třeba – obdobně jako u standardní odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku – tří prvků: protiprávního jednání, zde tedy nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, způsobení škody a příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním a způsobenou škodou. Jelikož se zde nepožaduje tzv. zavinění (existence nedbalosti či dokonce úmyslu v jednání škůdce), jde o tzv. odpovědnost objektivní. Neexistuje zde ani jeden důvod, z něž by se mohl stát (při existenci výše uvedených složek odpovědnosti) své odpovědnosti zprostit (v občanském právu typicky např. vyšší moc) – taková odpovědnost se nazývá absolutní.

Protože zákon č. 82/1998 Sb. je ve vztahu k občanskému zákoníku, kde je úprava odpovědnosti za škodu komplexní, předpisem speciálním, použijí se v případě, kde není úprava v tomto zákoně, ustanovení občanského zákoníku. Příkladem je definice škody (co je škoda skutečná a co je ušlý zisk, nároky při škodě na zdraví), společná odpovědnost za škodu, moderační právo soudu (právo snížit náhradu pod hodnotu škody) a podobně.

Pokud se chce postižená osoba (může jít i o cizince nebo o právnickou osobu) domoci náhrady škody na státu, musí nejprve vyčerpat všechny řádné opravné prostředky, které má v dané věci k dispozici. O tom, že rozhodnutí v civilním, trestním či správním řízení je nezákonné, musí být ovšem někde rozhodnuto – typicky prostřednictvím mimořádných opravných prostředků (viz výklad o opravných prostředcích, část II.). Toto se nevyžaduje u nesprávného úředního postupu (aktivní i pasivní činnost – prakticky každá další

úřední činnost kromě rozhodování, např. vydávání osvědčení).<sup>62</sup>

Pak se může obrátit na ministerstvo spravedlnosti, odbor odškodňování či jiný ústřední orgán, v jehož působnosti k pochybení došlo. Až pokud do 6 měsíců tento orgán nenahradí škodu, může se poškozená osoba obrátit na soud. Pokud soud vysloví odpovědnost a přizná náhradu škody, platí ji stát, ať již rozhodl či jednal jakýkoli orgán. Stát sám pak může využít tzv. regres a požadovat náhradu škody pro sebe od orgánu, který nesprávně jednal. Tento orgán pak má dále právo zhojit se na osobě, která se na rozhodnutí podílela (např. každý z členů soudního senátu, který vydal nezákonné rozhodnutí).

Odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. je úprava obecná, která se vztahuje v zásadě na jednání všech orgánů veřejné správy a notářů při výkonu státní správy. Existují však orgány, jejichž odpovědnost za škodu se řídí speciální právní úpravou. Tu lze nalézt v případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou policií anebo osobami policii pomáhajícími<sup>63</sup> anebo osobami pomáhajícími Bezpečnostní informační službě. Odpovědnost za nezákonnosti tzv. soukromých exekutorů (kteří také zčásti, podobně jako notáři, vykonávají činnosti z pověření státu) nenese stát, ale tito exekutoři sami.

Podobnou funkci má odpovědnost státu za porušení povinností zachovávat některé ze základních lidských práv v Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.). Ke kontrole plnění této Úmluvy je zřízen Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (nejde o orgán Evropské unie, ale Rady Evropy, pod jejíž gescí je Úmluva uzavřena). K němu se mohou obracet za velmi přísných podmínek jednotlivci, kteří tvrdí, že stát porušil některé z Úmluvou zaručených práv. Pokud Soud po důkladném prozkoumání případu shledá, že se tak stalo, může přiznat posti-

62) R 28/78.

63) § 49 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR.

ženému jednotlivci rovněž určitou částku – tzv. spravedlivé zadosti-  
učinění (čl. 41 Úmluvy). Nejde zde o náhradu škody v pravém slova  
smyslu, ale o kombinaci náhrady za morální újmu a za škody tam,  
kde tyto nelze nahradit plně podle vnitrostátního práva.

### 3.5 PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE VE VYBRANÝCH ČINNOSTECH VEŘEJNÉ SPRÁVY

#### 3.5.1 PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Ve správním řízení se především uplatňují některé ze zákona  
vyplyvající zvláštní instituty, jejichž cílem je kromě jiného i prevence  
korupčního jednání. Mezi tyto instituty patří především zúžení  
správního uvážení, odůvodňování rozhodnutí a systém opravných  
prostředků.

Dále lze ve správním řízení uplatňovat některá další organizační  
opatření, která jsou s to předcházet korupci. Mezi tato opatření se  
řadí stanovení standardů pro výkon jednotlivých správních činností  
a komplex opatření, jejichž cílem je odstranit průtahy v řízení.

##### 3.5.1.1 ZÚŽENÍ SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ PŘI ROZHODOVÁNÍ

Správním uvážením (diskreční pravomocí veřejné správy) se  
rozumí veřejné správě zákonem dovolená možnost volit v konkré-  
tním případě mezi různými postupy (Vopálka 2001: 58). Na jednu  
stranu umožňuje institut správního uvážení veřejné správě reagovat  
pružně na nastalé nepředvídatelné situace. Na druhou stranu může  
být správní uvážení zdrojem korupčních příležitostí. Zákonodárce  
by měl proto zvažovat, jakou šíří správního uvážení veřejné správě  
v konkrétních případech ponechá.

V případech, kdy zákonodárce ponechal veřejné správě možnost

správního uvážení, pak platí, že veřejná správa nemůže rozhodovat  
podle libovůle. Naopak: i rozhodování v rámci diskreční pravomoci  
je vázáno některými zásadami, které vycházejí z předpisů ústavní  
síly, případně z obecných zásad dobré správy (Vopálka 2001: 59).

Především je veřejná správa vázána principem rovnosti osob,  
o jejichž věc jde, v důstojnosti a právech (druhou stranou těžce mince  
je pak zákaz diskriminace). Z tohoto principu pak plyne, že nachá-  
zejí-li se různé osoby ve stejných podmínkách, rozhodných v určité  
věci, musí o nich být rozhodnuto podle stejných pravidel a se shod-  
ným výsledkem. Nelze tedy správní uvážení ve shodných případech  
použít jednou k tíži a podruhé k dobru různých osob (Vopálka  
2001: 59).

##### 3.5.1.2 ODŮVODŇOVÁNÍ ROZHODNUTÍ

Jakkoli je obecně odůvodňování rozhodnutí bráno jako samo-  
zřejmost, jeho povinnost a jeho význam je proti svévoli případně  
motivované korupcí značný. Mimo jiné významně usnadňuje další  
procesní nástroj kontroly – přezkum rozhodnutí, také však kulti-  
vuje právní vědomí i právní argumentaci.

Zákonné zakotvení odůvodnění nalezneme ve všech klíčových  
procesních předpisech – občanském soudním řádu (§§ 156 odst. 1,  
157 odst. 1), trestním řádu (§§, 120 odst. 1, 125 odst. 1), správním  
řádu (§ 47 odst. 1, resp. § 68 odst. 1<sup>64</sup>), zákoně o Ústavním soudu  
(§ 54 odst. 2), soudním řádu správním (§ 54 odst. 2), zákoně o správě  
daní a poplatků (§ 32 odst. 3).

Odůvodnění se vyžaduje rovněž při zvláštních procesních úko-  
nech svého druhu, které intenzivně zasahují do základních práv  
osob – např. příkaz k domovní prohlídce, tzv. zatykač či příkaz  
k provedení odposlechu telefonu.<sup>65</sup> Soudce, který o návrhu státního

64) Zákon č. 500/2004 Sb., účinný od 1.1.2006.

65) §§ 69, 83 a 88 tr. řádu.

zástupce rozhoduje, musí znát důvody a uvážit, zda jsou dostatečné.

Existují výjimky, např. trestní příkaz v trestním řízení, které však musí obsahovat záruky přezkoumatelnosti rozhodnutí (např. v případě trestního příkazu možnost dosáhnout podáním odporu vydání standardního rozsudku s odůvodněním). Odůvodnění je totiž jedním z hlavních požadavků Evropského soudu pro lidská práva při posuzování, zda byly splněny podmínky řádného procesu. K němu zavazuje státy čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod a řádný proces znamená též, aby orgány soudního typu odůvodňovaly svá rozhodnutí. Tuto povinnost konstatoval i Ústavní soud, když absenci dostatečného odůvodnění označil za porušení principu spravedlivého procesu, neodůvodněné rozhodnutí za nepřezkoumatelné a odporující ústavnímu pořádku.<sup>66</sup>

### 3.5.1.3 OPRAVNÉ PROSTŘEDKY (V LINII SPRÁVNÍ, V LINII SOUDNÍ)

Navzdory ostatním zárukám řádného procesu se stává, že rozhodnutí soudního nebo správního orgánu je vadné. Může jít o vady skutkové (nesprávné zjištění skutkového stavu), právní (nesprávné právní posouzení) anebo vady formální. Formální vady spočívající v písařských chybách mají relativně jednoduchou a účelnou úpravu nápravy, neboť je zřejmá jejich povaha.

K nápravě vad ostatních dává procesní právo účastníkům řízení a výjimečně dalším osobám tzv. opravné prostředky – možnost iniciovat nové, tentokrát opravné řízení.

Opravné prostředky jsou nástroj přezkumu rozhodnutí nižších instancí vyššími orgány. V rámci správní soustavy jde v zásadě o vyšší orgány v nadřízeném postavení, u vyšších soudů vztah nadřízenosti a podřízenosti neexistuje. Správní orgány mají kromě kontroly v rámci své soustavy ještě kontrolu soudní, zatímco u soudů

je vnější kontrola vyloučena. Plyne to z povahy soudů, které jsou nestranné a nezávislé, a to na základě ústavního zakotvení (čl. 81 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny). Jako takové mohou finálně přezkoumávat i rozhodnutí veřejné správy (v rámci tzv. správního soudnictví), která sama znaky nezávislosti nesplňuje.

Obecně lze všechny opravné prostředky rozdělit na řádné, jejichž určujícím znakem je, že přezkoumávají ještě nepravomocné (a zpravidla tedy nevykonatelné) rozhodnutí, zatímco mimořádné opravné prostředky slouží k nápravě tak vážných vad řízení, že stojí za to jimi prolomit již pravomocné rozhodnutí.

Podle typu přezkumného procesu, který opravné prostředky vyvolají, lze dělit opravné systémy na apelační (druhý stupeň může rozhodnutí dle své úvahy změnit, zrušit anebo potvrdit; jde o nejširší systém i v tom ohledu, že se přezkoumává právní i skutková stránka), kasační (druhý stupeň zkoumá rozhodnutí jen po stránce právní; rozhodnutí ruší či potvrzuje, sám rozhodnout nově nemůže) a revizní (zkoumá se jen právní stránka; rozhodnutí lze změnit, pouze pokud byl skutkový stav v prvním stupni zjištěn řádně).

Ve vztahu k nápravě korupčního jednání mají velký význam právě mimořádné opravné prostředky, které jsou často konstruovány pro případ trestného činu rozhodujícího orgánu resp. osob, které jej tvoří. Pamatují však i např. na podplácení svědků, falšování důkazů a podobně.

Nejtypičtějším instrumentem nápravy pro takové případy je obnova řízení. Institut obnovy řízení v trestním řízení i ve správním řízení je založen mj. na důvodu, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem (správní řád) anebo se orgán činný v trestním řízení v jeho průběhu dopustil trestného činu (trestní řád). Zákon o správě daní a poplatků obnovu řízení připouští mj. z důvodu, kdy se ukáže, že došlo ke křivému svědectví nebo křivému znaleckému posudku.

V občanském soudním řízení je nástrojem nápravy trestného činu soudce či přísedícího tzv. žaloba pro zmatečnost. Není však

66) I. ÚS 492/03.

příliš šťastné pro potírání korupce, že tato žaloba se připoustí pouze v případech, kdy tímto trestným činem soudce či přísedícího bylo rozhodnuto v neprospěch pachatele. Pokud bylo rozhodnuto v jeho prospěch, žaloba pro zmatečnost zde možná není.

#### OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V ZÁKLADNÍCH DRUŽÍCH ŘÍZENÍ

Typ řízení	Typy rozhodnutí (základní)	Řádné opravné prostředky	Mimořádné opravné prostředky	Další přezkum
Trestní řízení	Usnesení	Stížnost	Stížnost pro porušení zákona	
	Rozsudek	Odvolání	Dovolání	
	Trestní příkaz	Odpor	Obnova řízení	
Civilní řízení	Usnesení	Odvolání	Žaloba pro zmatečnost	
	Rozsudek	Odvolání	Obnova řízení	
	Platební rozkaz, případně směnečný (šekový) platební rozkaz	Odpor	Dovolání	
Správní řízení	Rozhodnutí	Odvolání	Obnova řízení Rozhodnutí mimo odvolací řízení*	Soudní přezkum (150/2002 Sb., soudní řád správní a část pátá o.s.ř.)
	Rozhodnutí ústředního orgánu státní správy	Rozklad		
Řízení ve věcech správy daní a poplatků	Platební výměr	Odvolání - obecný o.o.	Obnova řízení	Soudní přezkum
	Hromadný předpisový seznam	Námítka - obecný o.o. proti úkonům	Přezkum rozhodnutí ex offa	
	Jiná rozhodnutí	Reklamacie - proti postupu při placení a evidenci daně	Žádost o prominutí daně	

\*Další instrument - řízení o protestu prokurátora - je v současné době nefunkční.

Velký význam má zvláštní opravný prostředek - odpor. Je opravným prostředkem proti speciálním druhům rozhodnutí - trestnímu příkazu v trestním řízení a platebnímu rozkazu a směnečnému a šekovému platebnímu rozkazu v civilním řízení. Tato rozhodnutí představují průlom do základních zásad řádného procesu: mj.

zásady ústnosti a veřejnosti - vydávají se bez jednání, tj. bez slyšení adresáta rozhodnutí. Odpor proto nemusí být odůvodněn a nejsou na něj speciální formální požadavky.

Význam opravných prostředků coby prostředků nápravy vadných rozhodnutí zdůrazňují požadavky nejvyšších soudních institucí, které se zabývají pouze porušením elementárních právních norem. Ústavní soud ČR i Evropský soud pro lidská práva podmiňují přípustnost podání tím, že stěžovatel vyčerpal všechny prostředky nápravy. Těmi se prvořadě myslí opravné prostředky dané procesním právem. Zajišťuje se tak jednak relevantnost nápadu těchto soudů a jednak též využívání opravných prostředků k nápravě vad i k prevenci pochybení v rozhodování napříště.

V této souvislosti je nutné připomenout, že stížnost Ústavnímu soudu není dalším opravným prostředkem v jakémkoli řízení; jde o mimořádný nástroj nápravy neústavnosti. Stejně tak nelze za opravné prostředky považovat např. podnět Veřejnému ochránci práv, stížnosti podle stížnostní vyhlášky, petice apod.

#### 3.5.1.4 STANOVENÍ STANDARDNÍCH POSTUPŮ V RÁMCI JEDNOTLIVÝCH SPRÁVNÍCH ČINNOSTÍ

Pro výkon jednotlivých správních činností lze stanovit standardy, jejichž dodržování by mělo být monitorováno ze strany nadřízených subjektů i ze strany specializovaných kontrolních útvarů.

#### 3.5.1.5 ODSTRANĚNÍ PRŮTAHŮ V ŘÍZENÍ

Komplex preventivních protikorupčních nástrojů, který lze zařadit do této skupiny, závisí na příslušném typu řízení a sahá od posílení personálního stavu úřadu přes jeho vybavení počítačovou technikou až po změny v organizaci jeho práce. Vždy je ale třeba analyzovat příčiny průtahů a jim pak podřídit samotné řešení.

Není-li možné v krátkodobém horizontu odstranit průtahy v řízení, lze uvažovat i o zavedení vyšších správních poplatků za přednostní vyřízení věci (samozřejmě za předpokladu, že tak umožní příslušný právní předpis).

Jakkoliv má toto opatření nesporná pozitiva, bývá kritizováno ze strany představitelů správní vědy, neboť v tomto případě rezignuje veřejná správa na zásadu rovnosti přístupu občanů k veřejným službám. Veřejná správa by měla poskytovat všem svým klientům bez ohledu na jejich finanční možnosti služby na stejné kvalitativní úrovni. Přednostní vyřízení věci je podle kritiků v rozporu s výše uvedenou zásadou.

### 3.5.2 PŘIDĚLOVÁNÍ DOTACÍ

#### 3.5.2.1 ÚVOD

Jednou z nejnáchylnějších činností k výskytu korupce je oblast rozdělování dotací. Z pohledu výskytu korupce není důležité, zda se jedná o systémové dotace, nebo prostředky z dalších veřejných rozpočtů či zahraniční fondy. Zásadní roli nehraje ani okolnost, kdo v konečné fázi rozhodne o přidělení dotace – zda stát, u programového financování zastoupený nejčastěji ministerstvem, nebo další poskytovatelé dotací, tj. kraj, obec státní fondy atd.<sup>67</sup>

Ve většině případů rozhodování o přidělení dotací jsou v podstatě uplatňovány dvě formy rozhodnutí:

- rozhodnutí jednotlivce (podání žádosti o přidělení dotace, konečné přidělení dotace);

<sup>67</sup> Poněkud komplikovanější je situace u zahraničních fondů, které ve většině případů vyžadují finanční spoluúčast z veřejných rozpočtů. Procedury podání žádosti, její vyhodnocení a přidělení dotace jsou zde rozděleny mezi dva poskytovatele s často rozdílnými kritérii pro hodnocení.

- posouzení skupinou (posouzení žádosti a její doporučení komisí, podmínky přidělení dotace).

V celém procesu rozhodování jsou zastoupeny obě formy rozhodování, které se vzájemně prolínají. Otázkou potom je, kde v celém procesu korupční příležitosti vznikají a jaké jevy jejich vzniku napomáhají. Pro obdržení přijatelné odpovědi je nutné posoudit jednotlivé články celého systému přidělování dotací.

#### 3.5.2.2 NEGATIVNÍ JEvy EXISTUJÍCÍ VE FÁZI ŽÁDOSTI O PŘIDĚLENÍ DOTACE

Proces přidělování dotace vždy začíná žádostí o přidělení dotace zpracovanou nejčastěji podle pravidel stanovených poskytovatelem dotace. Již zde může docházet k jevům napomáhajícím korupci, například:

- jsou nedostatečně a nejednoznačně definována hlediska pro přidělení dotace, a to z pohledu technického i ekonomického (není stanoven podíl vlastních prostředků žadatele, nejsou stanoveny rozpočtové ukazatele určující míru efektivnosti a hospodárnosti vynaložených prostředků, nejsou jasné konečné cíle a efekty vynaložených prostředků, dosažení cíle nelze objektivními metodami hodnotit);
- jsou navázány vzájemné osobní vztahy mezi poskytovatelem dotace a zájemcem o dotaci (vybraným zájemcům je poskytováno více informací než obsahují oficiálně zveřejněné materiály, k jednání o přidělení dotace jsou pozvány pouze vybrané skupiny pracovníků fungujících nejčastěji jako zprostředkovatelé pro ostatní za úplatu, přidělení dotace je nabízeno za úplatu);
- není stanovena povinnost příjemce dotace prokázat připravenost akce k realizaci, včetně případného dofinancování a řízení celé akce (u akcí investiční výstavby se většinou jedná o vlast-

nictví pozemků, platné stavební povolení, územní rozhodnutí, investorské řízení stavby, stavební dozor atd.).

### 3.5.2.3 NEGATIVNÍ JEVY V PROCESU ROZHODOVÁNÍ O PŘIDĚLENÍ DOTACÍ

V procesu rozhodování o přidělení dotací dochází z pohledu korupce k dalším následujícím negativním jevům:

- není stanovena jednoznačná odpovědnost za administrativní úkony předcházející vlastnímu rozhodování (některé žádosti jsou vyřazeny dříve, než je má možnost posoudit komise a předat dál k vlastnímu rozhodnutí);
- vyřazení některých žadatelů z důvodu drobných formálních chyb (pravopisné chyby v textu, nepřesnosti v datování atd.);
- není prováděn dostatečný průzkum výsledků dřívějších činností žadatele o dotaci (v některých případech opakované přidělení dotace nepřináší zlepšení stávajícího stavu a prostředky nejsou efektivně a hospodárně využívány. Jako příklad lze uvést stavbu aquaparku v místě, kde není zdroj vody ani odpovídající infrastruktura a předpoklad využití investice je velmi nízký. Přes tato zjištěná fakta byly dotace několikrát přiděleny.);
- nedostatečná kvalifikace žadatele o dotaci (žadatel v dotaci nárokuje finanční prostředky na složitější akci, jejíž realizaci nemůže zajistit bez kvalifikovaných zaměstnanců investora, které nelze nahradit smluvní výpomocí. Jedná se převážně o stavby čistíren odpadních vod, stavby vodovodů, průmyslových zón, bytovou výstavbu atd. Kontrolními orgány jsou následně zjišťovány závažné nedostatky vedoucí v konečné fázi k nutnosti vrátit dotaci);
- nejsou prověřovány údaje uváděné v žádostech o dotaci (žadatel nemá uváděné vlastní zdroje, plánuje stavby na pozemcích, které nevládní, očekávané ekonomické efekty jsou neprůkazné, nároky na dotaci jsou výrazně podhodnoceny atd.);

- nejsou stanovena přesná kritéria hodnocení žádosti o dotaci, včetně jejich jednoznačnosti, možnosti porovnání a měřitelnosti (jako příklad lze uvést souhrnné náklady na 1 m délky vodovodní sítě stanovené programem, přičemž stavba vodovodu v sobě zahrnuje jímací objekty, čerpací stanice, úpravny vody, vodojemy a rozvody vody atd. Takto stanovené údaje jsou pro poskytovatele dotace i příjemce absolutně bezcenné.);
- větší pozornost je také nutno věnovat smluvnímu zajištění poskytnuté dotace. Je třeba zajistit závazná pravidla pro uzavírání smluv mezi poskytovatelem a příjemcem dotace a dále zásady pro investora a dodavatele díla. Ve smluvním vztahu musí být zakotveny podmínky, které zajistí splnění účelu poskytnuté dotace a její efektivní a hospodárné využití;
- nepřiznání dotace straně, která předložila nejlepší nabídku (uvedené rozhodnutí je často provedeno bez odůvodnění nebo s formálním nevěcným zdůvodněním);
- u poskytovatelů dotace je třeba dbát i na odstranění právních rizik podporujících korupční jednání (byly zjištěny případy, kdy na stejný dotační titul jsou nabízeny dotace z několika zdrojů, např. státní program a fond, přičemž podmínky poskytnutí dotace se zásadně liší a u jednoho poskytovatele jsou podstatně měkčí). Často není zabráněno ani souběhu čerpání dotací.

### 3.5.2.4 ZVLÁŠTNÍ PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE V OBLASTI PŘIDĚLOVÁNÍ DOTACÍ

Zvláštní protikorupční nástroje v oblasti přidělování dotací jsou především následující:

- odstranit shora uvedené negativní vlivy v přidělování dotací;
- provádět preventivní kontroly zadávacích podmínek vyhlášených dotací; bránit vzniku nekonkrétních a vše zahrnujících dotačních titulů;

- zajistit transparentnost a jednoznačnost kritérií pro přidělování dotací, včetně objektivního a kontrolovatelného hodnocení předkládaných materiálů;
- důsledněji uplatňovat opatření k odstranění zjištěných nedostatků, včetně personálních změn.

### 3.5.3 PŘIDĚLOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ Z EU FONDŮ

#### 3.5.3.1 ÚVOD

Česká republika v roce 2004 vstoupila do druhé poloviny programovacího období Evropské unie, které končí v roce 2006. Již nyní jsou však vedena intenzivní jednání nad principy rozdělování finančních prostředků z evropských fondů po roce 2007. Proto je třeba sledovat dvojí dynamiku – vývoj na poli Evropské unie (s přihlédnutím k přípravám na období 2007 – 2013) a vývoj na poli legislativy a působnosti orgánů České republiky, které reagují na požadavky kladené na Českou republiku jako členský stát Evropské unie. V tomto kontextu je třeba chápat i tuto část skript, která z výše uvedeného důvodu sleduje především principy a snaží se předejít tomu, aby již v době svého sepsání byla neaktuální.

#### 3.5.3.2 POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI

Prostředky z fondů Evropské unie jsou rozdělovány z velké části v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Politika hospodářské a sociální soudržnosti zaměřuje pozornost především na ty z evropských regionů, které nedosahují relevantních kritérií evropského standardu. V zásadě se dá uvést, že jde o regiony s HDP pod 75 % průměru Evropské unie (EU). Nástroji, kterými je tato politika realizována, jsou strukturální fondy a Fond soudržnosti.

Jedná se o tyto strukturální fondy:

- Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) - byl založen v roce 1975 a dodnes je objemem finančních prostředků největším fondem;
- Evropský sociální fond (ESF) – založen v roce 1960, je hlavním nástrojem sociální politiky a zaměstnanosti EU. Pomoc ESF je zaměřena na nezaměstnanou mládež, dlouhodobě nezaměstnané a sociálně znevýhodněné skupiny a ženy;
- Evropský orientační a záruční fond pro zemědělství (EAGGF) – funguje od roku 1962 a z jeho zdrojů je financován rozvoj venkovských oblastí. EAGGF je rozdělen do dvou sekcí. Orientační sekce podporuje rozvoj venkova, což se promítá do modernizace a racionalizace zemědělské výroby. Záruční sekce působí v oblastech vývozních kompenzací, stabilizací cen atp.;
- Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG) – založen 1994 za účelem zajištění financování rozvoje přímořských regionů i rybářského odvětví.

Vedle strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, který se zaměřuje na větší projekty v oblasti dopravy a životního prostředí, existují ještě tzv. Iniciativy Společenství, které jsou také čtyři a zaměřují se na řešení problémů, týkajících se většiny nebo dokonce všech členských států a evropských regionů.

#### 3.5.3.3 ROZDĚLOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ EU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Česká republika v průběhu 90. let využívala několik programů podpory z Evropské unie, zejména se jednalo o programy PHARE, SAPARD a ISPA. Od roku 2004 již ČR, jako řádný člen EU, využívá přímo strukturální fondy.

Systém distribuce finanční podpory ze strukturálních fondů přímo ke konečným uživatelům je relativně složitý proces, zaštitěný

mnoha dokumenty a předpisy. Na vrcholu pomyslné pyramidy stojí Rámec podpory Společenství (RPS), který vymezuje prioritní cíle a oblasti, do kterých směřují prostředky ze strukturálních fondů EU, a to do 13 krajů ČR. RPS má charakter smlouvy mezi vládou České republiky a Evropskou komisí. Tato smlouva specifikuje závazek obou stran poskytnout prostředky na dosažení cílů v dokumentu uvedených. Podkladem pro jednání o Rámci podpory Společenství je konečná verze Národního rozvojového plánu.

V období 2007 – 2013 je možné čerpat v rámci cíle Konvergence z následujících tematických operačních programů:

- Operační program Doprava
- Operační program Životní prostředí
- Operační program Podnikání a inovace
- Operační program Výzkum a vývoj pro inovace
- Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
- Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost
- Integrovaný operační program
- Operační program Technická pomoc.

Dále je k dispozici následujících 7 regionálních operačních programů (ROP) na úrovni regionů soudržnosti NUTS II:

- ROP NUTS II Severozápad
- ROP NUTS II Moravskoslezsko
- ROP NUTS II Jihovýchod
- ROP NUTS II Severovýchod
- ROP NUTS II Střední Morava
- ROP NUTS II Jihozápad
- ROP NUTS II Střední Čechy.

V rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost jsou pak připraveny dva operační programy připravené pro Prahu, a to OP Praha Konkurenceschopnost a OP Praha Adaptabilita.

A konečně v rámci cíle Evropská územní spolupráce jsou připraveny programy přeshraniční spolupráce s okolními státy či regiony.<sup>68</sup>

Odpradána tam, kde jsou alokovány finanční prostředky, dochází k různým typům nehospodárnosti, nesrovnalostí či dokonce podvodům.<sup>69</sup> Popis nástrojů a opatření k minimalizaci těchto stavů je předmětem následujících odstavců.

#### 3.5.3.4 NÁRODNÍ STRATEGIE PROTI PODVODNÝM JEDNÁNÍM

Dokumentem, který by měl koordinovat veškeré snahy vedoucí k minimalizaci podvodných jednání ve vztahu k finančním zájmům Evropských společenství je Národní strategie proti podvodným jednáním poškozujícím finanční zájmy Evropských společenství, zpracovaná na základě usnesení vlády ze dne 18. června 2003 č. 601 (dále jen Národní strategie“).

Národní strategie vymezuje tyto hlavní směry všeobecného strategického přístupu k prevenci a postihu jednání podvodné povahy útočícího na prostředky z rozpočtu EU:

- obecná legislativní politika pro potírání podvodných jednání,
- nová kultura operativní spolupráce,
- meziinstitucionální přístup k předcházení a potírání korupce,
- rozšíření trestní justiční dimenze.

Národní strategie se též zabývá problematikou působnosti Evropského úřadu pro potírání podvodných jednání (OLAF) a s OLAF provázanou Službou pro koordinaci protikorupčních operačních aktivit (AFCOS), o kterých je pojednáno níže.

68) Informace z [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz).

69) „Rozpočet Evropských společenství se pohybuje kolem částky 100 mld. EUR, přičemž téměř 10 % z něho je používáno nesprávným způsobem a kolem 1-2 % tvoří trestná činnost.“ (Nejvyšší státní zastupitelství 2004: 6).

#### 3.5.3.4.1 Evropský úřad pro potírání podvodných jednání

Evropský úřad pro potírání podvodných jednání (Organisation de la lutte anti-fraude - European Anti-Fraud Office, dále jen OLAF) byl založen z rozhodnutí Evropské komise č. 1999/352 ze dne 28. dubna 1999. Evropská komise po desetileté činnosti koordinačního orgánu UCLAF (Unité de la coordination de la lutte anti-fraude) dospěla k přesvědčení, že je potřeba vytvořit nový orgán s širšími pravomocemi. Činnost OLAF je upravena především nařízením č. 1073/1999 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. května 1999 a č. 1074/1999 Rady z téhož dne, o vyšetřováních vedených orgánem OLAF.

Jaké jsou hlavní pravomoci OLAF: především je vybaven vyšetřovacími pravomocemi v oblasti správního práva. OLAF může požadovat od kohokoli informace, které jsou potřebné pro vyšetřování, disponuje oprávněním požadovat přístup k informacím a ke struktuře evropských institucí, např. k bankovním kontům, dále má právo obdržet obsah všech dokumentů atd. OLAF je však stále orgánem administrativního typu bez pravomocí v trestněprávní oblasti, i když jeho ambice směřují stále více do trestněprávní sféry.

Kontaktním bodem pro spolupráci OLAF bylo v České republice určeno rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 17. 5. 2000 Nejvyšší státní zastupitelství (dále jen NSZ).

#### 3.5.3.4.2 Služba pro koordinaci protikorupčních operačních aktivit (AFCOS)

S činností OLAF úzce souvisí kontaktní místo mezi členskými státy a OLAF, kterým je Služba pro koordinaci protikorupčních operačních aktivit (Anti-Fraud Coordination Structure, dále jen AFCOS). Na úrovni OLAF se pak hovoří o OAFCN (OLAF Anti-Fraud Communicators Network), který je právě tvořen systémem národních kontaktních bodů AFCOS. V České republice je tímto národním kontaktním bodem NSZ, což zdaleka není pravidlem pro ostatní členské státy EU ( např. úřady předsedy vlády, MF či MV).

#### VZNIK AFCOS V ČR

AFCOS v ČR byl vytvořen následujícím způsobem:

Nejprve bylo na základě rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 17. 5. 2000 Nejvyšší státní zastupitelství určeno kontaktním bodem pro spolupráci s Evropským úřadem pro potírání podvodných jednání (OLAF) v České republice.

Spolupráce byla zahájena dne 15. 12. 2000 jednáním, které iniciovalo NSZ, a kromě pracovníků úřadu OLAF se ho zúčastnili zástupci všech resortů, kterých se problematika boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním bezprostředně týká. Výsledkem jednání byl návrh „Ujednání o spolupráci mezi Evropským úřadem pro potírání podvodných jednání (OLAF) a Nejvyšším státním zastupitelstvím České republiky v boji proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání, které poškozuje finanční zájmy Společenství v období před vstupem České republiky do Evropské unie“.

Konečná verze Ujednání byla podepsána v říjnu roku 2001 (a následně byla také díky tomu předběžně uzavřena přístupová kapitola 28 – Finanční kontrola).

Navazujícími důležitými dokumenty jsou „Dohody mezi NSZ a jednotlivými resorty o vzájemné informovanosti v boji proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy Společenství v období před vstupem České republiky do Evropské unie“. Za Ministerstvo financí byla Dohoda o spolupráci a probována dne 25. 4. 2002, k témuž dni vstoupila v platnost a zároveň jako v ostatních resortech byli jmenováni odpovědní pracovníci pro spolupráci s NSZ. V souladu s uzavřenými Dohodami byl ustanoven Výbor pro registraci výsledků šetření případů podle čl. 3 těchto Dohod a tím byla vytvořena struktura pro spolupráci s OLAF v České republice, tzv. síť AFCOS (Anti Fraud Co-ordination Structure), jejímž centrálním a koordinačním bodem je NSZ.

AFCOS plní ve vztahu k OLAF úlohu centrálního kontaktního bodu. Ve vztahu ke státním orgánům je orgánem koordinace, spolupráce a komunikace. To konkrétně znamená, že AFCOS:

- koordinuje postupy při prevenci, zjišťování, klasifikaci, registraci a případném vyšetřování (administrativním i trestním) nesrovnalostí při nakládání s prostředky pocházejícími z EU;
- zajišťuje spolupráci s OLAF a jeho partnerskými organizacemi vždy, když si tak OLAF vyžádá při vyšetřování nesrovnalostí;
- komunikuje s OLAF a jeho partnerskými institucemi při hlášení nesrovnalostí a výměně informací (Nejvyšší státní zastupitelství 2004: 52-53).

Národní strategie uvádí tyto hlavní zásady činnosti AFCOS (Nejvyšší státní zastupitelství 2004: 53-54):

#### I. Zásady činnosti v rámci vnitrostátní sítě

- koordinační úloha Nejvyššího státního zastupitelství (přenos informací a analytická činnost);
- relativně nezávislé postavení AFCOS;
- dobrovolná smluvní spolupráce všech zúčastněných (Generální ředitelství cel a NKÚ);
- společný výbor všech zúčastněných;
- respektování vnitrostátní právní úpravy (pravomoci, ochrana dat);
- vytvoření informační sítě umožňující:
- přehled o tzv. nesrovnalostech při nakládání s fondy EU a jejich efektivní řešení (administrativní a trestní vyšetřování),
- výměnu informací z oblasti legislativy a vztahů k EU;
- zajištění jednotného přístupu českých orgánů k OLAF.

#### II. Zásady činnosti AFCOS ve vztahu k OLAF

- existence jediného kontaktního bodu pro řešení nesrovnalostí;
- dobrovolná spolupráce v oblasti výměny informací při respektování právních úprav;

- navázání osobních kontaktů mezi pracovníky OLAF a AFCOS;
- profesionální centralizovaná příprava v oblasti ochrany finančních zájmů ES po vstupu do EU (pravidelná setkání AFCOS a OLAF, semináře, kulaté stoly, krátkodobé a dlouhodobé stáže, přímé financování atd.) v oblasti strategie proti podvodům.

#### 3.5.3.4.3 Hlášení zjištěných nesrovnalostí (irregularities)

##### I. Vymezení pojmů (Nejvyšší státní zastupitelství 2004: 59-61)

Nesrovnalost (irregularity) je definována nařízením Evropské komise č. 2988/95 (čl. 1) jako jakékoliv porušení ustanovení komunitárního práva vyplývající z úmyslného jednání nebo opomenutí ekonomického subjektu, které vedlo nebo by mohlo vést k poškození všeobecného rozpočtu Společenství nebo rozpočtů členských států nebo k nesprávnému použití prostředků z těchto rozpočtů.

Vedle nesrovnalosti jsou dalšími klíčovými pojmy podvodné jednání – neoprávněný výdaj a podvodné jednání – neoprávněný příjem, které jsou vymezeny v článku 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

Rozhodujícím faktorem pro posuzování, zda se jedná o „podezření na podvodné jednání“ či nesrovnalost, je úmysl dopustit se nesrovnalosti – tj. existence úmyslu – vědomí viny. Zabývá-li se případem státní zastupitelství nebo jiný orgán činný v trestním řízení, je případ hodnocen jako „podezření na podvodné jednání“.

##### II. Důvody hlášení nesrovnalostí a podvodných jednání

Hlášení nesrovnalostí je základní povinností každého členského státu EU (Nejvyšší státní zastupitelství 2004: 58). Hlásit nesrovnalosti a podvodná jednání je nutné především proto, že:

- poškozují finanční zájmy Evropských společenství;
- poškozují národní finanční zájmy;
- mohou upozornit na větší národní nebo mezinárodní podvody nebo trendy.

### III. Postup hlášení

Hlášení se provádí na dvou úrovních. První úroveň je úroveň vnitřní, která se týká vlastních subjektů, nakládajících s prostředky z rozpočtů Evropské unie, zatímco druhá úroveň je úroveň hlášení ve vztahu k OLAF, kterou lze označit jako vnější. Dále se tato skripta zabývají pouze vnitřní úrovní.

Každé důvodné podezření o vzniku nesrovnalosti (zpravidla půjde o závěr kontrolního nálezu) musí být neprodleně nahlášeno příslušnému Řídícímu orgánu.<sup>70</sup>

Způsob hlášení upraví každý řídicí orgán po dohodě se zprostředkujícím subjektem, popřípadě po dohodě s ostatními subjekty implementační struktury tak, aby implementační struktury postupovaly jednotně a koordinovaně.

Řídící orgán zahájí řízení k prošetření nesrovnalosti, v rámci šetření vyčíslí její výši a navrhne opravu financování. Řídící orgán dále předává hlášení o nesrovnalostech (resp. o podezření na nesrovnalost) identifikovaných v rámci daného programu Platebnímu orgánu,<sup>71</sup> Platební jednotce a Centrální harmonizační jednotce<sup>72</sup> ihned po zahájení řízení, nejpozději do 1 měsíce.

Hlášení podepisuje vedoucí Řídícího orgánu, byla-li nesrovnalost zjištěna pracovníky Řídícího orgánu, zprostředkujícího subjektu či konečným příjemcem, nebo vedoucí kontrolního útvaru (např. interního auditu, útvaru pro kontrolu vzorků apod.), byla-li zjištěna tímto útvarem. V případě, že nesrovnalost odhalí Platební jednotka, informuje vedoucí platební jednotky neprodleně Platební orgán, Řídící orgán a Centrální harmonizační jednotku pro finanční kontrolu ve veřejné správě. Hlášení musí být podepsáno

vedoucím Platební jednotky. V případě, že nesrovnalost odhalí Platební orgán, informuje ředitel Platebního orgánu bez prodlení příslušnou Platební jednotku, Řídící orgán a Centrální harmonizační jednotku pro finanční kontrolu ve veřejné správě. Hlášení musí být podepsáno vedoucím Platebního orgánu.

Vedoucí Řídícího orgánu dále předává Centrální harmonizační jednotce pro finanční kontrolu ve veřejné správě a v kopii Platebnímu orgánu jednou měsíčně a souhrnně čtvrtletně přehled veškerých zjištěných nesrovnalostí (bez ohledu na výši možného neoprávněného čerpání) a podezření na nesrovnalosti včetně pokroku v šetření dříve zjištěných nesrovnalostí.

#### 3.5.3.5 PROTİKORUPČNÍ OPATŘENÍ PŘI ROZDĚLOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ Z FONDŮ EU NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI

Je nad rámec tohoto příspěvku popsat všechny mechanismy rozdělování finančních prostředků z fondů EU. (Jak již bylo uvedeno v úvodu, existuje 5 základních operačních programů a desítky dalších způsobů podpor, přičemž i v rámci jednoho operačního programu existuje více způsobů rozhodování o přidělení veřejné podpory.) Z tohoto důvodu se na tomto místě skripta zabývají pouze Společným regionálním operačním programem (SROP), konkrétně tzv. individuálními projekty.<sup>73</sup>

Projekt musí projít třemi fázemi výběru:

- formální kontrola předložené žádosti (věcná a formální úplnost dokumentace);
- kontrola přijatelnosti projektu (soulad žádosti se SROP a jeho programovým dodatkem, soulad s předpisy EU a ČR);
- hodnocení kvality projektu.

O protikorupčních nástrojích v procesu výběru platí to, co bylo

73) Vedle nich existují ještě tzv. akce, kde si pravidla určuje každý kraj ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj.

70) Usneseními vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2002 a č. 149 ze dne 12. února 2003 byla jmenována jako Řídící orgány pro strukturální fondy a Fond soudržnosti následující ministerstva: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství.

71) Odbor Národního fondu na MF ČR – viz usnesení vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2003.

72) Zvláštní odbor MF ČR.

řečeno v kapitole týkající se dotací. Projekty přijímá tzv. sekretariát Regionální rady regionu soudržnosti,<sup>74</sup> který je taktéž hodnotí. Konečné rozhodnutí je však v gesci politické reprezentace, která se schází v rámci Regionální rady regionu soudržnosti. Oproti některým národním programům ministerstev či státních fondů se sice jedná o způsob transparentnější, na druhou stranu je však zejména starosta menších obcí považován za natolik komplikovaný, že volají po omezení či zrušení způsobu financování dotačním systémem. Je pravda, že příprava projektu je pro nezkušeného zpravidla nad jeho síly.

Některé problémové okruhy rozdělování prostředků u fondů EU:

- k zamítnutí projektu, jehož příprava stála stovky hodin a desítky tisíc korun, stačí mnohdy i banalita (např. neověřená kopie výpisu z rejstříku trestů jednoho ze statutárních zástupců organizace namísto kopie ověřené);
- žadatelé jsou mnohdy příspěvkové organizace subjektu, který dotace administruje;
- celková složitost systému (doslova stovky stran dokumentů, se kterými je potřeba se seznámit).

Konečně na tomto místě je třeba také zmínit systém kontrol. Programový dokument SROP upravuje několik druhů těchto kontrol, jak na úrovni programu, tak na úrovni jednotlivých projektů. Kontroly na úrovni projektů dále specifikuje Příručka pro žadatele. V zásadě se kontroly v rámci SROP člení do tří skupin:

- předběžné (ex-ante);
- průběžné (interim);
- následné (ex-post).

Pro provádění kontrol jsou stanoveny kontrolní postupy spočívající v:

- ověřování údajů uvedených v žádosti o finanční pomoc z programu SROP (ex-ante – předběžná kontrola),
- průběžném sledování realizace projektů až do jejich ukončení a vyúčtování (interim – průběžná kontrola),
- následném ověřování dodržování podmínek uvedených ve smlouvě po ukončení projektu, tj. porovnání obsahu konkrétních smluv včetně jejich specifických částí s výsledky realizace projektu (ex-post – následná kontrola).

#### 3.5.4 VYBRANÉ OTÁZKY NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Majetek krajů (obcí) musí být využíván účelně a hospodárně, v souladu se zájmy kraje (obce). Orgány krajů (obcí) jsou povinné o majetek pečovat a kontrolovat hospodaření s ním, chránit ho před zničením, poškozením, odcizením či zneužitím. Tolik obecně podle zákonů o obcích (§38), o krajích (§17) a o hl.m. Praze (§35).

Možná i proto, že zákony vymezují tyto povinnosti velmi obecně a široce, dochází často při nakládání s majetkem územních samosprávných celků k chování nesoucím znaky korupce a střetu zájmů. Převážně se jedná o neprůhledné a nevýhodné prodeje a pronájmy majetku těchto celků či o nedůvěryhodně zdůvodněné a vysoké investice na jeho údržbu.

Krajský (obecní) majetek je možné rozdělit následovně:

- nemovitý majetek a infrastruktura;
- movitý majetek;
- finance;
- majetkové podíly v právnických osobách.

74) Region soudržnosti je celek tvořený jedním či více kraji (v terminologii EU tzv. NUTS II).

Majetkové podíly krajů (obcí) se často počítají mezi finanční majetek, jelikož se jedná o akcie či podílové listy. Ovšem obchodní společnosti, které kraje (obce) zakládají, vlastní a spravují, představují významnou část krajského (obecního) majetku, kterému se tím pádem dostává mnohem méně pozornosti než majetku v přímém vlastnictví. Proto si tato oblast zaslouží pozornost hned na začátku.

#### 3.5.4.1 MAJETEK KRAJSKÝCH (OBEČNÍCH) SPOLEČNOSTÍ

Majetkem krajů (obcí) fakticky nejsou jen akcie či podílové listy, nýbrž a zejména ony společnosti včetně jejich majetku. Tyto společnosti dostávají do své péče původně krajský (obecní) majetek, zejména infrastrukturu, ale i velkou část movitého a nemovitého majetku. Souhrnný majetek všech krajských (obecních) společností může být i mnohem větší než majetek samotného kraje (obce).

Jak tedy zajistit jejich účinnou kontrolu? Zákony svěřují chod těchto společností do rukou rady (kraje: §59, odst. 1 písm. i, j; obce: §102, odst. 2 písm. c; Praha: §68, odst. 2 písm. g, h). Rada při výkonu působnosti valné hromady určuje složení orgánů těchto společností, a proto je jen na ní, aby uměla rozlišovat roli profesionálního managementu od role volených zastupitelů. V představenstvech těchto společností mají zasedat manažeři vybíraní na základě svých odborných znalostí, nikoli politikové vybraní podle rozložení politických sil. Zastupitelé mají management pouze kontrolovat, k čemuž jsou k dispozici kontrolní orgány (dozorčí rada). Jelikož neexistují žádné nezávislé státní orgány, jež by kontrolovaly hospodaření těchto společností, musí kontrolu vykonávat zastupitelé a pro zajištění nestranné kontroly je žádoucí, aby byli do kontrolních orgánů jmenováni i zástupci opozice. Je nežádoucí, aby jednotliví zastupitelé kumulovali funkce v několika dozorčích radách.

Společnosti by měly zastupitelstvu každoročně předkládat výsledky fyzické inventarizace majetku včetně pohledávek a dluhů nad

určenou výši a v případě pochybností by kontrolní výbor měl zajistit jeho prověření. Vedle účetního auditu provedeného nezávislým auditorem je vhodné objednávat čas od času i forenzní, hloubkový audit zaměřený na určitou oblast hospodaření společnosti. Na definování této oblasti by se měli podílet opět opoziční zastupitelé. Pro lepší zaručení nestrannosti auditora je žádoucí, aby jeho výběr neprováděla společnost, ale obec, a aby jeho zadání i jeho výsledek projednávalo zastupitelstvo, spíše než pouze rada.

Zároveň i přístup ke všem informacím o hospodaření společností by měli mít všichni zastupitelé z titulu svého mandátu a tento přístup by měl být písemně stanoveným interním pravidlem každé obecní společnosti případně zahrnut již do zakládacích listin či do smlouvy o činnosti (viz níže). Explicitně dává zastupitelstvu možnost kontrolovat organizace v majetku územních samosprávných celků pouze Zákon o hl. m. Praze (§59, odst. 2 písm. j), zatímco zákony o krajích (§35, odst. 2 písm. l) a o obcích (§84, odst. 2 písm. f) tuto možnost bohužel nezmiňují. Z hlediska předcházení korupci je ale záhodno v tomto bodě jít nad rámec zákona.<sup>75</sup>

Obecně lze doporučit, aby byla pro krajské (obecní) společnosti stanovena stejná protikorupční pravidla, jaká platí na krajských (obecních) úřadech (interní pravidla pro zadávání veřejných zakázek, etický kodex zaměstnance, informační otevřenost, veřejná evidence smluv apod.). Jelikož je s každou společností nutné uzavřít smlouvu o činnosti, kterou bude pro kraj (obec) vykonávat (Záměstná 2002:57), mělo by dodržování protikorupčních opatření být obsaženo již v podmínkách smlouvy, případně přímo v zakládacích listinách či stanovách, neboť tyto podléhají navíc schválení zastupitelstvem kraje (§35, odst. 2 písm. l), resp. obce (§84, odst. 2 písm. f).

75) Zastupitelům bývá někdy upírán přístup k těmto informacím. Pak jim nezbývá, stejně jako ostatním občanům, než využít zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Skutečnost je však taková, že zatímco některé krajské (obecní) společnosti se nebrání poskytovat informace, jiné tvrdí, že se na ně zákon nevztahuje.

Specifický problém představují dceřiné společnosti krajských (obecních) společností, neboť se dohledu města již velmi vzdalují. O dceřiných společnostech rozhoduje výhradně rada při výkonu funkce valné hromady, a to často včetně jejich privatizace. Tento postup umožňuje mezera v zákoně. Tak se může stát, že o prodeji majetku v hodnotě milionů korun, o němž by jinak rozhodovalo zastupitelstvo, byla-li by tato společnost přímo vlastněna městem (krajem, obcí), rozhodne rada na svém neveřejném zasedání. Dokud nedojde ke změně příslušné legislativy, je možné takovému „obcházení zákona“ předejít zákazem vytváření dceřiných společností. Zákaz je nejlépe včlenit do zakládacích listin krajských (obecních) společností.

#### 3.5.4.2 VYBRANÉ OTÁZKY NAKLÁDÁNÍ S NEMOVITÝM MAJETKEM

Základním protikorupčním nástrojem v této oblasti je princip publicity při nakládání s nemovitým majetkem. Záměr kraje (obce) prodat, směnit, darovat, pronajmout či zapůjčit vlastní nemovitý majetek musí být zveřejněn na úřední desce nejméně 30 dní v případě krajů a 15 dní v případě obcí a Prahy tak, „aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky“ (zákon o krajích: §18; o obcích: §39; o hl. m. Praze: §36). Kraj (obec) musí dát přednost vyšší či vhodnější nabídce. Na tomto místě je třeba říci, že, pokud kraj (obec) záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný (viz výše uvedené paragrafy).

V rámci úřadu by rovněž měla být stanovena konkrétní osoba (pozice), která ponese pracovněprávní odpovědnost za případné škody vzniklé následkem nezveřejnění záměru. Nenese-li nikdo odpovědnost za zveřejnění záměru, zvyšuje se pravděpodobnost zanedbání této povinnosti.

Proto pokud je v záměru speciálně vymezený účel, nesmí být příliš úzce vymezen, tj. záměr nesmí být diskriminační, nesmí zvy-

hodňovat jednoho zájemce před ostatními, zároveň ale musí být jednoznačně vyložitelný. (Například je v pořádku zúžit záměr pronájmu nebytových prostor na provoz čajovny nebo knihkupectví, zatímco účel technické knihkupectví není možné jednoznačně vyložit a účel biočajovna s vlastní výrobou vypadá, že je šitý někomu na míru.)

Zveřejněný záměr je nutné při následném schvalování nabídky radou (při pronájmu) či zastupitelstvem (při prodeji) dodržet. Stává se ale, že je nakonec schválena nabídka, která neodpovídá zveřejněnému záměru. Je potom otázkou do diskuse, zda by takové úkony neměly být sankcionovány neplatností.

Může dojít také k opačné situaci, kdy podmínky prodeje poruší kupující. Zde závisí úspěch kraje (obce) na tom, jaké sankce jsou stanovené ve smlouvě. Sankce mohou být účinné, odstupňované podle závažnosti „provinění“ proti původnímu záměru: od pokut až po navrácení majetku s podmínkou uvést jej do původního stavu. Úřad by měl mít stanovena závazná pravidla pro sestavování sankcí a smluv a měla by být stanovena řada odpovědností: za předání smlouvy legislativnímu odboru, za posouzení a odsouhlasení atd. Sestavením adekvátně odstupňovaných sankcí je možné se vyhnout tomu, aby bylo pro kupujícího výhodnější platit pokuty než dodržovat smlouvu. Zároveň by měl být stanoven postup při nedodržení smlouvy a pro uplatňování sankcí, včetně odpovědnosti za jednotlivé kroky. Pouze kombinace efektivních pravidel a osobní odpovědnosti za jejich dodržování může zabránit tomu, aby se ze smluvních sankcí nestala prázdná slova.

K neoprávněnému odpouštění smluvních sankcí ovšem dochází i na úřadech, kde mají závazná pravidla i stanovené odpovědnosti. Jejich obcházení umožňují buď nefunkční vnitřní kontrolní mechanismy, dovolující úředníkům operovat v ovzduší beztrestnosti, anebo se smlouvy porušují na rozkaz shora, čili na přání vládnoucích politiků. Tato rizika je možné částečně eliminovat, když se úřad otevře veřejné kontrole. Má-li veřejnost přístup k uzavřeným

smlouvám, může kontrolovat jejich plnění. Zná-li veřejnost navíc daná pravidla a postupy i konkrétní odpovědné pozice, stává se pro úředníky obcházení vlastních pravidel velmi obtížné.

Prodeje nemovitostí schvaluje v obcích i krajích zastupitelstvo, pronájem jen rada (zákon o krajích: §36 a §59, odst. 1 písm. l; o obcích: §85 a §102 odst. 2 písm. m). Zápisy z jednání krajských i obecních rad ale nejsou veřejně přístupné (zákon o krajích: §58, odst. 3; o obcích: §101, odst. 3).<sup>76</sup> To je zcela zásadní legislativní chyba, odporující základním principům samosprávné demokracie, neboť znemožňuje občanům kontrolovat správu věcí veřejných, včetně nakládání s majetkem. Vlastnictví kraje, stejně jako obce, totiž lze chápat jako specifický druh spoluvlastnictví občanů kraje, respektive obce.

---

#### ZNEUŽÍVÁNÍ INFORMACÍ

Významným faktorem umožňujícím korupci na samosprávné úrovni je privilegovaný přístup k informacím ze strany zastupitelů a zejména radních, v kombinaci s jejich mocí tyto informace využít ve prospěch vlastní či třetí osoby. Ke zneužívání nerovného přístupu k informacím dochází například při prodeji pozemků v souvislosti s pravomocí změnit po prodeji jejich funkční využití v územním plánu. Skupování obecních pozemků a jejich následné zhodnocení změnou územního plánu je natolik běžným scénářem proto, že mu nebrání žádné právní předpisy. Oba kroky, prodej pozemků a změna územního plánu, probíhají totiž v souladu se zákonem.

Zamezit možnosti zneužití privilegovaného postavení ve vztahu ke krajským (obecním) informacím je nesmírně obtížné. Předpokládá to, že zastupitelstvo a rada budou vést střednědobé a dlouhodobé strategické plánování nakládání s majetkem upřímně a veřejně a že budou zveřejňovat závazné roční plány.

---

76) Výjimku tvoří hl.m. Praha, jejíž Rada má ze zákona veřejně přístupné zápisy (§70, odst. 3).

#### 3.5.4.3 ZÁVĚR: SOUHRN DOPORUČENÝCH PROTİKORUPČNÍCH NÁSTROJŮ V OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S KRAJSKÝM (OBECNÍM) MAJETKEM

- uplatňovat pro krajské (obecní) obchodní společnosti stejná protikorupční opatření jako na „mateřském“ úřadě;
- zajistit přístup všech zastupitelů k informacím o hospodaření krajských (obecních) společností;
- upravit střet zájmů, zneužívání informací apod. funkčním etickým kodexem zastupitele;
- včasné zveřejňování maximálního množství informací;
- stanovování závazných pravidel a vymezení odpovědnosti jednotlivých osob (pozic);
- vedení veřejné evidence majetku a jeho každoroční fyzická inventarizace;
- veřejné střednědobé a dlouhodobé plánování a zveřejňování ročních plánů nakládání s majetkem;
- záměry prodeje, pronájmu apod. definovat transparentně a nediskriminačně. Je-li cílem transakce hospodářský prospěch, pak by se řízení mělo řídit pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Sleduje-li se transakcí řešení sociálních problémů, pak je na místě stanovit taková pravidla, která povedou k uspokojení předem definované potřebné sociální skupiny a přitom budou respektovat pravidla řádné správy;
- územní plánování provádět nikoliv s ohledem na zhodnocování pozemků, ale s ohledem na veřejný zájem.

#### 3.5.5 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Vstup České republiky do Evropské unie s sebou přinesl zásadní změnu v úpravě zadávání veřejných zakázek. Dne 1. května 2004

nabyl účinnosti zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který nahradil do té doby účinný zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Zákon vycházel z příslušných evropských směrnic upravujících zadávání veřejných zakázek.

Právní úprava obsažená v zákoně č. 199/1994 Sb. byla po řadu let terčem kritiky ze strany evropských institucí i nevládních organizací; dávala mj. prostor pro hůře kontrolovatelné přidělování veřejných zakázek, a tudíž i nehospodárné vynakládání prostředků ze státního rozpočtu a korupci. Právě tento problém měla nová právní úprava eliminovat.

Dalším důvodem pro přijetí nového zákona byla nezbytnost harmonizace českého právního řádu s právem Evropské unie. Nezanedbatelná byla také skutečnost, že existencí nové právní úpravy bylo podmíněno čerpání finančních prostředků z některých evropských zdrojů.

Zákon na rozdíl od předchozí právní úpravy obsahoval poměrně striktní pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Současně byl však formulován velmi kazuisticky a místy nesrozumitelně.

Od 1. července 2006 je pak účinný zcela nový zákon o veřejných zakázkách, zákon č. 137/2006 Sb. (dále jen Zákon). Důvody pro jeho přijetí lze spatřovat především v účinnosti dvou nových evropských směrnic. Na rozdíl od zákona předchozího nepřináší nová právní úprava zásadní koncepční změny, ale spíše jen několik nových institutů a dále upřesnění některých otázek, které ve stávající úpravě působily výkladové obtíže.

#### 3.5.5.1 PŘÍPRAVA ZADÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

##### 3.5.5.1.1 Stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky

Správné stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky představuje jedno ze základních úskalí celého procesu zadávání veřej-

ných zakázek. Na stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky je závislé, jakým způsobem zakázka bude zadána či jak bude zveřejněna. Zadavatel by měl při určování předpokládané ceny veřejné zakázky vycházet zejména ze situace na trhu, případně z vlastních zkušeností; pokud takové znalosti nemá, měl by k tomuto procesu přizvat odborníky. Správné určení předpokládané ceny veřejné zakázky umožní v dalších fázích zadávání zakázky například zjistit, že předložené nabídky jsou předražené a neodpovídají skutečné situaci na trhu, nebo se vyhnout nepříjemnému zjištění, že navzdory původním propočtům na celou investiční akci v daném okamžiku není dostatek finančních prostředků.

Předpokládá-li zadavatel, že se veřejná zakázka bude skládat z několika částečných plnění nebo že se v návaznosti na původní veřejnou zakázku uskuteční dodatečná plnění, bude pro určení předpokládané ceny veřejné zakázky určující vždy součet všech těchto plnění. Při určování předpokládané ceny veřejné zakázky zadavatel nesmí předmět veřejné zakázky rozdělovat, pokud by se tím předpokládaná cena veřejné zakázky snížila pod limit stanovený pro režim veřejných zakázek nebo pro nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky (podrobněji viz dále).

Předpokládaná cena veřejné zakázky se určí jako předpokládaná celková cena dodávky, služby nebo stavebních prací (§ 13 a násl. Zákona). Pokud zadavatel zamýšlí uzavřít smlouvu na dodávky nebo služby na dobu neurčitou, je pro stanovení předpokládané ceny veřejné zakázky rozhodující celková výše plnění za čtyři roky.

Veřejnou zakázkou nikoli podlimitní je jakákoli dodávka, služba nebo stavební práce, jejíž předpokládaná cena přesahuje dva miliony korun, v případě zakázky na stavební práce šest milionů korun. Pokud tedy zadavatel po zjištění situace na trhu dospěje k závěru, že předpokládaná cena zakázky nedosahuje uvedeného finančního limitu, není povinen postupovat podle Zákona, je však povi-

nen takovou zakázku zadat „transparentním a nediskriminačním způsobem“ (§ 6). Jako nejvhodnější pro dodržení tohoto kritéria se osvědčuje zaslání výzvy nejméně třem podnikatelům, kteří jsou schopni zakázku splnit, k předložení nabídek a výběr nabídky cenově nejvýhodnější. Uvedený postup slouží současně ke zjištění situace na trhu.

Jak je uvedeno výše, předpokládaná cena veřejné zakázky určuje, zda se jedná o zakázku podlimitní nebo nadlimitní. Nadlimitní veřejnou zakázkou je taková veřejná zakázka, jejíž předpokládaná cena dosáhne nebo přesáhne limity stanovené v § 12 a násl. Zákona; částky jsou stanoveny podle typů zadavatelů pro dodávky a služby. Pro nadlimitní veřejné zakázky platí v některých ohledech přísnější režim, mj. povinnost zveřejnění veškerých údajů a informací kromě tzv. centrální adresy (místo, kde zadavatelé mají povinnost zveřejňovat veškeré informace o veřejných zakázkách - [www.centralni-adresa.cz](http://www.centralni-adresa.cz)) také v Úředním věstníku Evropské unie. Podlimitní veřejnou zakázkou je jakákoli veřejná zakázka, která nedosáhne limitů stanovených pro zakázku nadlimitní.

S určením předpokládané ceny veřejné zakázky úzce souvisí také povinnost zadavatele na počátku každého kalendářního roku předběžně oznámit, jaké nadlimitní veřejné zakázky hodlá v daném kalendářním roce zadat a financovat z prostředků příslušného rozpočtu.

#### 3.5.5.1.2 Výběr zadávacího řízení<sup>77</sup>

Pro výběr smluvního partnera, který bude plnit veřejnou zakázku, je zadavatel povinen použít jedno ze šesti typů zadávacích řízení, přičemž některá z nich lze použít pouze v určitých kvalifikovaných případech (tedy pokud to Zákon výslovně umožňuje).

77) Otázce přidělení zakázky na základě popsaných zadávacích řízení je věnován samostatný oddíl těchto skript.

Podle dřívější právní úpravy nebyla pro použití toho kterého zadávacího řízení rozhodující předpokládaná cena veřejné zakázky, což z praktického hlediska představovalo určité problémy při zadávání zakázek menšího rozsahu (například za 3 miliony Kč) podle stejných pravidel jako zakázky za miliardy. Například i zakázku za 2,5 milionu bylo nutné zadat buď otevřeným nebo užším řízením (nebyli-li splněny podmínky pro jednací řízení). To v praxi mohlo při zadávání menších zakázek vést jednak k nárůstu nákladů pro zadavatele, jednak se mohla v této souvislosti objevit snaha zadavatelů rozdělovat zakázky na menší tak, aby se do režimu Zákona vůbec nedostaly.

Rozumným řešením, které přinesla nová právní úprava, je tzv. zjednodušené podlimitní řízení, které se vztahuje na zakázky s hodnotou řádově do jednotek miliónů (od čtyř do dvaceti, v závislosti na druhu dodavatele). V tomto režimu má zadavatel možnost písemně oslovit minimálně pět potenciálních dodavatelů s výzvou k podání nabídky a prokázání kvalifikace.

Podle Zákona již zadavatelé nejsou povinni (na rozdíl od právní úpravy účinné do 1. května 2004) uveřejňovat oznámení zadání veřejné zakázky v Obchodním věstníku. Postačí pouze zveřejnění na tzv. centrální adrese, pro nadlimitní veřejné zakázky také v Úředním věstníku Evropské unie (viz výše). Pro zveřejňování oznámení zadávacího řízení jsou stanoveny formuláře, čímž je minimalizováno riziko nesprávného zveřejnění.

I. Otevřené řízení – Otevřeným zadávacím řízením zadavatel oznamuje neomezenému počtu dodavatelů (tj. fyzickým nebo právnickým osobám, které poskytují služby, dodávají zboží nebo provádějí stavební práce) svůj úmysl zadat veřejnou zakázku. Toto oznámení představuje pro dodavatele výzvu k předložení nabídek. Svou povahou je toto zadávací řízení velmi podobné postupům známým v právní úpravě zákona č. 199/1994 Sb. jako obchodní veřejná soutěž.

II. Užší řízení – Užší řízení je typem zadávacího řízení, které naše právní úprava před vstupem do Evropské unie neznala; svou povahou je do určité míry blízké obchodní veřejné soutěži s předkvalifikací. Oznámením užšího řízení zadavatel vyzývá neurčitý počet dodavatelů, aby předložili žádost o účast. Na základě předložených žádostí zadavatel vyzve vybrané zájemce, aby předložili nabídku. Počet zájemců, které zadavatel bude moci vyzvat k předložení nabídky, musí být stanoven již v oznámení užšího řízení v rozmezí od pěti do dvaceti včetně.

V oznámení užšího řízení zadavatel stanoví kritéria, podle kterých určí osoby, které budou oprávněny předložit nabídku, je-li počet těchto osob omezen, tj. stanoví kritéria, podle kterých zadavatel při vyšším počtu zájemců než je početní omezení vyřadí ty, kteří nebudou nabídku oprávněni předložit.

V žádosti o účast v užším řízení zájemci prokazují splnění kvalifikace podle požadavků zadavatele. Zadavatel tedy není oprávněn požadovat po dodavatelích žádné jiné údaje, než které jsou stanoveny pro prokázání kvalifikace (viz níže), tj. nemůže požadovat uvedení např. nabídkové ceny, lhůty pro splnění veřejné zakázky atd.

III. Jednací řízení s uveřejněním – Tento způsob výběru smluvního partnera pro plnění veřejné zakázky může zadavatel využít v případě, že v předchozím otevřeném nebo užším řízení byly podány pouze neúplné nabídky. Současně zadavatel nesmí podstatným způsobem změnit zadávací podmínky.

Vedle toho je zadavatel oprávněn použít tento druh zadávacího řízení také ve výjimečných případech, pokud nelze z důvodu povahy plnění nebo rizik s ním spojených určit celkovou cenu předmětu plnění předem, nebo pokud jsou stavební práce prováděny pouze pro účely výzkumu a vývoje a nelze je použít k dosažení zisku nebo pokrytí nákladů výzkumu a vývoje. Postup v případě jednacího řízení s uveřejněním je prakticky velmi podobný užšímu řízení:

zájemci ve lhůtě doručí žádosti, na jejichž základě zadavatel vyzve k jednání (resp. předložení nabídky) tolik zájemců, kolik stanovil v oznámení jednacího řízení. Tento počet nesmí klesnout pod tři.

IV. Jednací řízení bez uveřejnění – V jednacím řízení bez uveřejnění zadavatel oznamuje jednomu dodavateli nebo určitému omezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku a vyzývá ho (je) k jednání. Toto zadávací řízení představuje výjimečný způsob zadání veřejné zakázky a lze ho použít pouze při splnění některé z podmínek stanovených v § 23 Zákona:

- v předchozím otevřeném nebo užším řízení nebyly podány žádné nabídky nebo nabídky splňující zadávací podmínky a zadavatel tyto podmínky podstatně nezmění; nebo
- veřejnou zakázku může z technických nebo uměleckých důvodů nebo z důvodů ochrany práv z průmyslového či jiného vlastnictví (např. autorská práva) plnit pouze konkrétní dodavatel; nebo
- veřejnou zakázku je nezbytné zadat v naléhavém případě z důvodu krizového stavu (krizový stav viz např. zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon) a zakázku nelze zadat jinak (tj. toto ustanovení lze použít pouze v případě krizového stavu).

Tento způsob zadání veřejné zakázky se také vztahuje na zadávání tzv. víceprací, tj. například dodatečných stavebních prací. Musí však být splněny všechny podmínky stanovené pro takový případ Zákonem (§ 23 odst. 5 a 7); v případě, že zadavatel při plnění zakázky zjistí nezbytnost víceprací, nelze bez splnění těchto podmínek použít postupy stanovené pro jednací řízení bez uveřejnění.

Novými typy zadávacích řízení jsou soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. O zjednodušeném podlimitním řízení již byla řeč výše, soutěžní dialog představuje speciální formu řízení vhodnou pro situace, kdy sám zadavatel není schopen přesně technicky specifikovat způsob provedení veřejné zakázky. V první

fázi takového řízení uchazeči předkládají způsoby možného řešení, v druhé fázi, po nalezení nejuvhodnější cesty, již zadavatel vyzve účastníky k podání konkrétních nabídek.

#### *3.5.5.1.3 Výběr ze způsobu stanovení kritérií pro zadání veřejné zakázky*

Zákon přesně stanovuje, jaká kritéria lze pro zadání veřejné zakázky stanovit. Zadavatel má možnost výběru mezi (I.) ekonomickou výhodností nabídky a (II.) nejnižší nabídkovou cenou. Toto základní kritérium pro výběr nabídky je zadavatel povinen uvést do oznámení zadávacího řízení. Kritéria musí odpovídat rozsahu, předmětu a náročnosti veřejné zakázky.

I. Ekonomická výhodnost nabídky – Pokud se zadavatel rozhodne, že pro zadání zakázky použije toto kritérium, je povinen posuzovat nabídku podle dílčích kritérií, kterým musí být již v oznámení zadávacího řízení přiřazena váha (v procentech). Dílčím kritériem je vždy v tomto případě nabídková cena a dále (výčet je pouze příkladný) provozní náklady, požadavky na údržbu, technické, jakostní, ekologické a jiné vlastnosti předmětu veřejné zakázky.

V žádném případě již není možné mezi kritéria pro zadání veřejné zakázky zařazovat například reference, splnění určitých certifikačních požadavků atd. Tyto skutečnosti jsou součástí kvalifikace (viz níže) a nelze je jakkoli směšovat či zaměňovat s kritérii pro zadání zakázky.

Porušením jakékoli výše uvedené povinnosti se zadavatel vystavuje riziku napadení zadání ze strany uchazečů a následného zrušení ze strany orgánu dohledu (pokud tak zadavatel neučiní sám po podání námitek uchazeči), což představuje časové i finanční ztráty.

#### *3.5.5.1.4 Stanovení kvalifikačních předpokladů pro účast dodavatele v procesu zadávání veřejné zakázky*

Základním předpokladem pro účast dodavatele v procesu zadávání veřejné zakázky je splnění kvalifikace. Tento pojem v sobě zahrnuje skutečnosti ve starší právní úpravě obsažené v poměrně nejednotně užívaných pojmech základní kvalifikační předpoklady či další kvalifikační předpoklady. V současné době zákon rozlišuje základní, profesní, ekonomické a finanční a technické kvalifikační předpoklady.

I. Základní kvalifikační předpoklady – Tato kritéria jsou obsažena v § 53 Zákona a jsou jimi mj. beztretnost, neexistence probíhajícího konkurzního řízení, neexistence likvidačního řízení, neexistence nedoplatků na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění nebo sociální zabezpečení atd. Tyto skutečnosti se prokazují čestným prohlášením a beztretnost výpisem z rejstříku trestů.

II. Profesní kvalifikační předpoklady – Tato kritéria jsou obsažena v § 54 Zákona. Uchazeč musí předložit výpis z obchodního rejstříku či obdobné evidence, doklady o oprávnění k podnikání, doklady vydané profesní samosprávou, doklady osvědčující odbornou způsobilost apod.

III. Ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady – Tato kritéria jsou obsažena v § 55 Zákona. Uchazeč musí doložit pojistné smlouvy o odpovědnosti za škodu, účetní rozvahu, údaje o celkovém obratu apod.

IV. Technické kvalifikační předpoklady – Technická způsobilost se prokazuje zejména seznamem významných zakázek s přípojným příslušných osvědčení, přehledem o technickém vybavení nebo o počtech zaměstnanců apod. (podrobně viz § 56 Zákona).

### 3.5.5.2 VÝBĚR NABÍDKY

Po obdržení nabídek nastává v procesu zadávacího řízení klíčová fáze rozhodnutí o zadání veřejné zakázky: posouzení a hodnocení nabídek. Toto rozhodování musí probíhat v souladu s kritérii, která zadavatel stanovil v oznámení zadávacího řízení. Významným subjektem je v této fázi hodnotící komise.

#### 3.5.5.2.1 Složení hodnotící komise

Zadavatel jmenuje pro posouzení a hodnocení nabídek s výjimkami uvedenými níže hodnotící komisi. Ta musí mít minimálně pět členů: 1/3 z nich musí mít odbornou způsobilost odpovídající předmětu veřejné zakázky (je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky) a v komisi musí zasednout nejméně jeden zástupce zadavatele. Zástupcem zadavatele může být k tomu pověřený zaměstnanec zadavatele stejně jako např. volený zástupce. Jmenování volených zástupců se však v praxi příliš neosvědčuje a jako vhodné řešení pro složení hodnotících komisí se ukazuje omezení účasti neodborně kvalifikovaných zástupců zadavatele na minimální počet (tj. například v případě pětičlenné komise jeden zástupce zadavatele a další čtyři odborníci v oboru, který je předmětem plnění veřejné zakázky). Současně se jmenováním členů hodnotící komise jmenuje zadavatel jejich náhradníky.

Členové komise ani jejich náhradníci nesmějí být jakkoli podjatí; o této skutečnosti sepíší na počátku prvního jednání komise prohlášení. Za podjatou se považuje taková osoba, která je ve vztahu k veřejné zakázce nebo uchazečům podjatá, tj. například se podílela na zpracování nabídky, mohla by mít osobní zájem na zadání příslušné veřejné zakázky nebo je ve vztahu k uchazeči v určitém osobním, pracovním nebo jiném obdobném poměru. Členy komise ani jejich náhradníky by zásadně neměly být osoby, u kterých by z jakýchkoli důvodů mohlo vzniknout být jen podezření z podjatosti.

V případě veřejných zakázek, u kterých předpokládaná cena přesahuje 200 milionů, resp. 500 milionů Kč ustavuje hodnotící komisi věcně příslušný ministr, resp. vláda na návrh věcně příslušného ministra (podle kritérií uvedených v § 74 odst. 5, resp. 6). Taková komise má pak nejméně 7, resp. 9 členů.

### 3.5.5.3 POSUZOVÁNÍ A HODNOCENÍ NABÍDEK

I. Otevírání obálek – První fází celého procesu je otevírání obálek. Obálky otevírá hodnotící komise a kontroluje, zda je nabídka zpracována v požadovaném jazyce, řádně podepsána a zda je úplná. Pokud nabídka tyto podmínky nespĺňuje, komise nabídku vyřadí, zadavatel příslušného uchazeče vyloučí a tuto skutečnost mu bezodkladně písemně oznámí.

Uchazečům, kteří jsou přítomni na otevírání obálek, hodnotící komise sdělí identifikační údaje uchazeče, nabídkovou cenu a informaci, zda nabídka splňuje výše uvedené podmínky (jazyk, podpis, úplnost). O otevírání nabídek komise sepíše protokol. Tento protokol musí obsahovat veškeré údaje sdělované podle tohoto odstavce uchazečům, kteří se účastní otevírání obálek. Protokol musí podepsat všichni členové komise a musí být k dispozici uchazečům k nahlédnutí. Porušení této povinnosti může být sankcionováno pokutou a v krajním případě zrušením zadání veřejné zakázky.

II. Posuzování nabídek – Další fází je posuzování nabídek hodnotící komisí. Komise posoudí, zda nabídky splňují podmínky stanovené v oznámení zadávacího řízení. Pokud podmínky nabídka nespĺňuje, použije se obdobný postup jako při otevírání obálek: komise nabídku vyřadí a zadavatel uchazeče vyloučí, o čemž ho písemně informuje.

V této fázi si může hodnotící komise vyžádat zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny anebo písemné vysvětlení nabídky.

III. Hodnocení nabídek – Závěrečnou fází činnosti komise je hodnocení nabídek. Komise je povinna postupovat podle kritérií stanovených zadavatelem v oznámení zadávacího řízení. Pokud je kritériem ekonomická výhodnost nabídky, postupuje komise podle dílčích kritérií a jim přiřazené váhy. Na základě takto určených výsledků komise seřadí nabídky od ekonomicky nejvýhodnější po nejméně výhodnou. V případě rozhodování podle nabídkové ceny komise pouze seřadí nabídky od nejnižší ceny po nejvyšší. Pokud zadavatel zjistí, že komise porušila postup stanovený Zákonem anebo podmínkami zadávacího řízení, je oprávněn rozhodnout o novém hodnocení, pro které může také ustavit novou hodnotící komisi.

IV. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek – Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je jedním z nejdůležitějších dokumentů umožňujících přezkoumání postupů a zadání veřejné zakázky. Zadavatel by měl zajistit, aby tento dokument byl vypracován co nejpečlivěji a nejpodrobněji, aby se předešlo jakýmkoli pochybnostem o krocích, které byly v celém procesu učiněny.

Zpráva musí obsahovat seznam nabídek, které byly posuzovány, seznam nabídek, které byly vyřazeny (vč. uvedení důvodu), popis hodnocení zbývajících nabídek, výsledek tohoto hodnocení a údaje o složení komise. Doporučuje se, aby zpráva obsahovala vyjádření každého člena komise ohledně hodnocení a výběru vítězné nabídky.

Tato zpráva se poskytuje na vyžádání uchazečům do uzavření smlouvy s vítězným uchazečem (viz níže), pokud o to uchazeč, který nebyl vyloučen, požádá. Uchazeči jsou oprávněni činit si ze zprávy výpisy a opisy; v tomto jim zadavatel nesmí bránit, naopak, v zájmu nezpochybnování transparentnosti ze strany uchazeče by měl maximálně vycházet vstříc.

### 3.5.54 PŘIDĚLENÍ ZAKÁZKY

Zadavatel přidělí veřejnou zakázku uchazeči, jehož nabídka byla hodnotící komisí určena jako ekonomicky nejvýhodnější (pokud hodnocení probíhalo podle kritéria ekonomické výhodnosti nabídky), nebo jako nabídka s nejnižší nabídkovou cenou (pokud kritériem pro zadání veřejné zakázky byla výše nabídkové ceny).

Ve svém rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky zadavatel uvede veškeré údaje o vítězném uchazeči jako v případě otevírání obálek s nabídkami a dále uvede i pořadí ostatních uchazečů. Obsahem dokumentu jsou také ty údaje z vítězné nabídky, které byly hodnoceny podle stanovených kritérií, včetně odůvodnění. Toto rozhodnutí zadavatel zašle do pěti pracovních dnů všem uchazečům, kteří nebyli ze zadávacího řízení vyloučeni.

Dále kromě výše uvedené zprávy o posouzení a hodnocení nabídek je součástí dokumentace k zadání veřejné zakázky také písemná zpráva zadavatele, kterou zadavatel vypracuje k veřejné zakázce, na kterou byla uzavřena smlouva.

Tato zpráva musí obsahovat kromě popisu předmětu zakázky, její ceny a identifikačních údajů vybraného smluvního partnera také zdůvodnění použití jednacích řízení (toto se nevztahuje na zdůvodnění použití otevřeného nebo užšího řízení), důvodů, proč byla smlouva uzavřena s konkrétní osobou, a důvodů pro výběr určitého omezeného počtu osob v užším řízení. Podobně jako zpráva o posouzení a hodnocení nabídek by tato zpráva měla být vypracována co nejpečlivěji, aby v případě potřeby bylo možné prokázat transparentní a nediskriminační zadání veřejné zakázky.

### 3.5.5.5 OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Obranou proti domnělému nezákonnému postupu zadavatelů ze strany osob, které mají zájem veřejnou zakázku získat, jsou námitky.

Ty musí být zadavateli doručeny nejpozději do 15 dnů od doručení oznámení o přidělení veřejné zakázky; zadavatel je povinen do 10 dnů od jejich obdržení odeslat stěžovateli písemné sdělení, zda námitkám vyhovuje nebo ne, včetně zdůvodnění. Opožděně podané námitky zadavatel vrátí stěžovateli.

Pokud zadavatel námitkám nevyhoví, informuje stěžovatele v písemném rozhodnutí o možnosti podat ve lhůtě dle § 113 odst. 3 návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Zadavatel dále nesmí ve lhůtě 45 dnů od obdržení námitky tuto veřejnou zakázku zrušit či uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky. Taková smlouva by byla neplatná, což pro zadavatele představuje poměrně vysoké riziko zejména s ohledem na řešení otázky bezdůvodného obohacení.

Úkony zadavatele v procesu zadávání veřejných zakázek podléhají dohledu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Podmínkou přezkoumání úkonu zadavatele na základě podnětu stěžovatele, který se účastnil zadávacího řízení, je podání námitek k zadavateli. Návrh musí být ÚOHS doručen do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy stěžovatel obdržel sdělení zadavatele o tom, že námitkám nevyhovuje. Pokud zadavatel námitky stěžovatele nevyřídil v příslušných lhůtách (viz výše), může se stěžovatel na ÚOHS obrátit nejpozději do 25 dnů od odeslání námitek stěžovatelem. ÚOHS je kromě výše uvedeného oprávněn přezkoumat úkony zadavatelů do 3 let ode dne, kdy byly učiněny, z vlastního podnětu.

S podáním návrhu je navrhovatel povinen složit na účet úřadu kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele, nejméně ve výši 50.000 Kč a nejvýše 2.000.000 Kč. Kauce propadá, pokud návrhu stěžovatele nebylo vyhověno nebo úkon zadavatele nepředstavoval porušení povinností či zákazů stanovených Zákonem. V ostatních případech je kauce stěžovateli vrácena i s úroky.

V souvislosti s námitkami i s vypracováním vyjádření k návrhu stěžovatele ÚOHS platí pro zadavatele, aby svá vyjádření formulo-

vali co nejpečlivěji a nejpodrobněji tak, aby bylo zřejmé, že jejich postup byl v souladu se zákonem, a aby uváděli veškeré skutečnosti relevantní pro daný případ, tj. aby se jednak vyjádřili ke všem bodům, které stěžovatel napadá, ale současně také uvedli podpůrná tvrzení pro svou argumentaci. Pečlivost a důslednost se vyplatí také v případě poskytování dokumentace k veřejné zakázce ÚOHS; právě na tomto místě nabývá na významu, jak pečlivě a řádně byla zpracována zejména zpráva o posouzení a hodnocení nabídek.

---

#### MINIMÁLNÍ STANDARDY PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK PODLE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Zadavatelé veřejných zakázek by měli:

1. zavést etický kodex, který by zavázal zadavatele a jeho zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky. Tato politika by měla zahrnovat řešení problému střetu zájmů, zavést mechanismus hlášení případů korupce a chránit ty osoby, které případ korupce nahlásí;
2. umožnit přístup do řízení o zadání veřejné zakázky jen těm společnostem, které mají zaveden etický kodex, zavazující soutěžitele a jeho zaměstnance k dodržování přísné protikorupční politiky;
3. vést černou listinu soutěžitelů, u nichž je dostatek důkazů pro podezření, že byli zapojeni do korupčních praktik. Na základě inskripce do této listiny by bylo možné znemožnit těmto soutěžitelům účastnit se výběrových řízení po určitou dobu;
4. zavádět tzv. pakty integrity do procesu zadávání veřejných zakázek. Předmětem těchto dohod je závazek všech stran zainteresovaných na veřejné zakázce neuzívat korupčních praktik;
5. zadávat zakázky, na něž se nevztahuje režim zákona o veřejných zakázkách z toho důvodu, že nedosahují určité finanční hranice, na základě soutěžních principů;
6. poskytnout všem stranám i široké veřejnosti dostatek informací o celém procesu zadání veřejné zakázky;

7. zajistit proces zadání veřejné zakázky proti únikům vyhrazených informací (především těch, které mají vliv na výběr dodavatele);
8. ponechat soutěžitelům dostatek času na přípravu podkladů pro soutěž a splnění zvláštních kritérií, jsou-li stanovena;
9. zajistit monitoring těch zakázek, u nichž došlo ke zvýšení ceny nad určitou hranici a/nebo ke změně rozsahu práce, orgánem, který veřejnou zakázku zadal;
10. zajistit, aby byla účinně a nezávisle prováděna jak interní, tak i externí kontrola veřejných zakázek. Zprávy z těchto kontrol by měly být k dispozici veřejnosti. V případě, že dojde k porušení smluvních podmínek, by měla proběhnout zvláštní kontrola zakázky;
11. vytvořit systém čínských zdí mezi jednotlivými úkoly v rámci procesu zadávání veřejných zakázek tak, aby odpovědnost za zadání kritérií, hodnocení nabídek, výběr dodavatele a kontrolu realizace zakázky měly samostatné orgány;
12. využít některá další personální opatření, jako např. kolektivního rozhodování a rotace osob na citlivých pozicích. Personál zajišťující zadávání veřejných zakázek by měl mít dostatečnou kvalifikaci a odpovídající platové ohodnocení;
13. zapojit organizace občanské společnosti do procesu zadávání veřejných zakázek i do kontroly jejich realizace.

Zpracováno podle Transparency International 2005: 4-6

### **3.6 PILÍŘ III.: VYHODNOCOVÁNÍ ÚČINNOSTI PROTİKORUPČNÍ STRATEGIE A ZAJIŠTĚNÍ JEJÍ UDRŽITELNOSTI**

Třetím pilířem protikorupční strategie je vyhodnocování účinnosti opatření, která byla nasazena v boji proti korupci v určitém systému, a zajištění udržitelnosti výsledků této protikorupční strategie. Na tomto místě se skriptum detailněji zabývá pouze první z těchto otázek.

#### 3.6.1 HODNOCENÍ ÚČINNOSTI PROTİKORUPČNÍCH OPATŘENÍ<sup>78</sup>

Princip dobré správy v sobě zahrnuje i princip hodnocení přijatých opatření. Veřejná správa by totiž měla hodnotit, zda její opatření přinášejí skutečně zamýšlené výsledky. Pokud tomu tak není, měla by se ze svých chyb umět poučit.

Princip hodnocení by měl platit i v případě protikorupční politiky. I zde by měla veřejná správa průběžně hodnotit, zda opatření přijímaná na tomto poli skutečně omezují výskyt korupce a přispívají tak k ekonomickému a sociálnímu rozvoji země a zvyšování důvěry občanů ve stát a jeho mechanismy.

V následujícím textu skriptum nejprve podávají obecný popis systému hodnocení opatření ve veřejné správě.

#### 3.6.2 SYSTÉM HODNOCENÍ - ZÁKLADNÍ POPIS

Jakýkoliv systém hodnocení by měl být především logicky strukturován tak, aby dokázal postihnout vztah mezi přijatými opatřeními na jedné straně a výsledky, které by tato opatření měla přinést, na straně druhé. Systém hodnocení by dále měl zajistit, aby výstupy hodnocení byly zapracovány do příslušné politiky veřejné instituce.

Tyto požadavky se pak promítají do jednotlivých prvků systému hodnocení. Jsou jimi procedurální kroky hodnocení a kritéria, podle nichž bude toto hodnocení prováděno.

##### 3.6.2.1 PROCEDURÁLNÍ KROKY HODNOCENÍ

Proces hodnocení lze v zásadě rozdělit na následujících pět kroků:

<sup>78</sup>) Tato kapitola skriptum byla zpracována podle OECD 2004.

1. Definování účelu hodnocení (proč se hodnocení bude provádět?)
2. Výběr předmětu hodnocení (která opatření se budou hodnotit?)
3. Výběr subjektu hodnocení (kdo toto hodnocení bude provádět?)
4. Výběr metodologie hodnocení (jakým způsobem se bude hodnocení provádět?)
5. Zajištění dopadu hodnocení (jakým způsobem zapracovat výsledky hodnocení do politiky instituce?)

### 3.6.2.2 STANOVENÍ KRITÉRIÍ HODNOCENÍ

Kritéria hodnocení umožňují veřejným institucím zjistit rozpor mezi žádoucím a skutečným. Správné hodnocení by se proto mělo zaměřit na následující otázky:

- Existence opatření: existuje určité protikorupční (legislativní, organizační) opatření? (To znamená, zda je formálně přítomno v zákonných, podzákonných i interních normách, jimiž se organizace musí řídit.)
- Funkčnost opatření: je toto opatření schopno přinášet zamýšlené výsledky? (To konkrétně znamená, zda očekávání vůči tomuto opatření byla realistická, zda jsou k realizaci opatření vyčleněny dostatečné prostředky či zda toto opatření má jiné adekvátní podmínky k tomu, aby mohlo přinášet výsledky.)
- Účinnost opatření: dosáhlo opatření stanovených konkrétních cílů?
- Význam opatření: Do jaké míry naplnilo opatření potřeby těch osob, vůči kterým směřovalo? (To znamená, jaké přineslo krátkodobé a dlouhodobé výsledky, ať už byly očekávány nebo nikoliv, a jak tyto výsledky přispěly k naplnění potřeb adresátů opatření.)

Soulad hodnoceného opatření s jinými opatřeními: existuje logická souvislost mezi různými částmi celkové určité (například

protikorupční) politiky? (To znamená, zda hodnocené opatření ostatní protikorupční opatření logicky doplňuje.)

Tyto standardy by měly být definovány tak, aby byly pokud možno:

- konkrétní (je třeba respektovat účel hodnocení a kontext, v němž hodnocení bude probíhat) a
- transparentní (tj. měly by být definovány za pomoci těch osob, které mají s danou problematikou co do činění. Jinak hrozí, že standardy budou nasazeny příliš nízko, nebo naopak příliš vysoko).

Otázka, jakým způsobem se procedurální kroky a standardy prolínají v systému hodnocení, je předmětem následujících kapitol, které se zabývají postupem hodnocení.

### 3.6.3 POSTUP HODNOCENÍ

#### 3.6.3.1 DEFINOVÁNÍ ÚČELU HODNOCENÍ

Aby bylo hodnocení samo o sobě účinné, je nutné, aby byl jeho účel stanoven hned na začátku. Stanovení účelu hodnocení v sobě zahrnuje jednak uvědomění si celkového cíle hodnocení, jednak konkrétních cílů, kterých by hodnocení mělo dosáhnout.<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Celkovým cílem hodnocení se rozumí obecný žádoucí stav, kterého by hodnocení mělo dosáhnout. Konkrétní cíle hodnocení se pak vztahují ke konkrétnímu cíli, jenž měl být dosažen hodnoceným opatřením.

---

**DRUHY HODNOCENÍ**

Otázkou, která s účelem hodnocení souvisí, je, zda se hodnocení provádí ex ante, průběžně, nebo ex post. Ex ante hodnocení se provádí ve fázi přípravy určitého opatření. Tehdy se zvažují celkové cíle, k jejichž naplnění by mělo opatření přispět, konkrétní cíle, kterých by mělo opatření dosáhnout, jakož i výstupy, které je nutné vytvořit k tomu, aby těchto konkrétních cílů bylo dosaženo. Průběžné hodnocení se provádí během zavádění tohoto opatření do praxe a slouží ke zjištění, zda realizace opatření probíhá v souladu se stanoveným plánem. Konečně ex post hodnocení se zpravidla provede poté, co bylo opatření zavedeno do praxe. Jeho účelem je zjistit účinnost tohoto opatření a význam pro dosažení stanovených konkrétních i celkových cílů.<sup>80</sup>

---

### 3.6.3.1.1 Stanovení celkového cíle hodnocení

Celkové cíle hodnocení mohou být následující:

I. Proces organizačního učení (organisational learning) – Hodnocení obecně poskytuje veřejné správě zpětnou vazbu ohledně výsledků její činnosti. Tato zpětná vazba umožňuje jednak poučení se z vlastních chyb, jednak řízení nabytých znalostí (knowledge management) jak v rámci konkrétního úřadu, tak i napříč celou veřejnou správou.

Hodnocení konkrétně:

- umožňuje lépe pochopit
- proč je nebo není dosahováno stanovených cílů;
- jaké jsou nezamýšlené důsledky přijatých opatření;

80) Dále se skripta zabývají pouze posledním typem hodnocení.

- předpoklady, na jejichž základě bylo určité opatření přijato (v případě boje proti korupci to znamená, zda určitá proměnná – například míra regulace určitého odvětví – má vliv na rozsah korupce);
- podporuje systémové změny;
- je možné chápat také jako pro futuro nástroj, který slouží pro dokumentaci zkušeností, pochopení těchto zkušeností a jejich zapojení do praxe v budoucích případech.

II. Vnitřní kontrola a odpovědnost navenek – Obecným cílem hodnocení může být dále posílení vnitřních kontrolních mechanismů i odpovědnosti navenek. V prvním případě hodnocení „měří“ pro vnitřní potřebu míru zavedení určitých opatření do praxe. Ve druhém případě může sloužit pro demonstraci (kladných) dopadů určitých opatření a zvyšovat tak legitimitu veřejné politiky.

### 3.6.3.1.2 Stanovení konkrétního cíle hodnocení

Poté, co byl stanoven celkový cíl hodnocení, přichází na řadu stanovení konkrétního cíle hodnocení. Zde je nutné si říct, co bylo konkrétním cílem hodnocené politiky. Vůči tomuto konkrétnímu cíli pak budou měřeny skutečné konkrétní výsledky, kterých bylo opatřením dosaženo.

### 3.6.3.2 VÝBĚR PŘEDMĚTU HODNOCENÍ

Dosud byla spíše řeč o hodnocení jednotlivých opatření. V praxi se ale lze spíše setkat s hodnocením určitých politik (zdravotní, sociální, ale i protikorupční). V rámci těchto politik lze pak rozlišovat mezi koncepcemi (programy), které se skládají ze vzájemně propojených opatření (legislativního i organizačního charakteru), jednotlivými opatřeními, které lze chápat jako opakující se činnosti, a jednotlivými rozhodnutími v rámci těchto opatření, které sledují

cíl dané politiky. Hodnocení, pokud má dosáhnout žádoucího cíle, by se proto mělo zaměřit na všechny aspekty dané politiky.

---

#### SPECIFIKUM PROTİKORUPČNÍ POLITIKY - BOJ SE SKRYTOU HYDROU

Specifikem protikorupční politiky je, že bojuje s fenoménem, který charakterizuje vysoká míra latence. Proto se pro zjištění, které oblasti jsou korupcí zasaženy, převážně používají subjektivní indikátory (viz výše – kapitola 3.3.2.1). Podobné platí i v případě hodnocení. Pokud je cílem hodnocení protikorupčních opatření zjistit, do jaké míry došlo ke snížení míry korupce v určité oblasti, je nutné opět využít subjektivních indikátorů. Z tohoto důvodu se spíše než hodnocení opatření, jejichž cílem je omezit korupci, hodnotí lépe ta opatření, jejichž cílem je zvýšit integritu určitého systému (OECD 2004: 10).<sup>81</sup>

---

Tato opatření (např. protikorupční) by pak měla být hodnocena z následujících úhlů pohledu:<sup>82</sup>

Hodnocení existence specifického opatření: nejprve je nutné zjistit, zda existují určité zákony, (v jejich rámci pak určité) normy a instituty a formální organizace, které tvoří základní rámec dané politiky;

- hodnocení funkčnosti specifického opatření: dalším krokem pak je zjistit, zda tato opatření jsou funkční. Jedním ze způsobů, jak hodnotit funkčnost daných opatření, je analýza rizik. Ta by měla zjistit, které z faktorů mohou dané opatření tzv. vyřadit z provozu;

81) Poznámka: z výše uvedeného vyplývá také jeden závěr pro protikorupční politiku. Je výhodnější zavádět ta opatření, jejichž cílem je zvyšovat integritu systému, než zavádět opatření, jejichž cílem je potírat korupci. První přístup totiž klade důraz na prevenci, zatímco druhý na represivní opatření.

82) Ty odpovídají výše uvedeným kritériím hodnocení.

- hodnocení účinnosti specifického opatření: dále by si hodnocení mělo položit otázku, zda hodnocené opatření dosáhlo stanovených konkrétních cílů;
- hodnocení významu specifického opatření: cílem tohoto hodnocení je zjistit, do jaké míry hodnocené opatření naplnilo potřeby těch osob, vůči kterým směřovalo. To konkrétně znamená, jaké přineslo krátkodobé a dlouhodobé výsledky, ať už byly očekávány nebo nikoliv, a jak tyto výsledky přispěly k naplnění potřeb adresátů opatření;
- hodnocení souladu specifického opatření s jinými opatřeními v rámci koncepce (programu): konečně hodnocení by se mělo zabývat i otázkou, zda existuje logická souvislost mezi různými částmi celkové (například protikorupční) politiky.

#### 3.6.3.3 VÝBĚR SUBJEKTU HODNOCENÍ

##### 3.6.3.3.1 *Externí versus interní hodnocení*

Volba subjektu hodnocení, tedy toho, kdo bude hodnocení provádět, závisí na celkovém cíli hodnocení.

Je-li celkovým cílem hodnocení proces organizačního učení či posílení vnitřních kontrolních mechanismů, pak by mělo být hodnocení prováděno zevnitř. Jedině tak lze totiž vybudovat kulturu (sebe)hodnocení, jediné tak je možné plně integrovat hodnocení do zavádění určité politiky do praxe.

Je-li celkovým cílem hodnocení posílení vnější kontroly instituce a zvýšení její odpovědnosti navenek, pak by mělo být hodnocení prováděno zvenku.

## VNITŘNÍ VERSUS VNĚJŠÍ HODNOCENÍ

	Vnitřní hodnocení	Vnější hodnocení
<b>Výhody</b>	<p>Maximalizuje proces organizačního učení</p> <p>Zjištění mohou být ihned zavedena do praxe</p> <p>Výhody z něj plynoucí zůstávají v organizaci</p> <p>Může být přizpůsobeno na základě nových zjištění</p>	<p>Jeho vykonavatelé jsou obvykle zkušení hodnotitelé (ale viz níže)</p> <p>Vytváří legitimitu a je obvykle rychlejší</p> <p>Může být finančně méně náročné (outsourcing na základě veřejné zakázky)</p> <p>Rozšiřuje perspektivy</p>
<b>Nevýhody</b>	<p>Nepříjemná zjištění mohou zapadnout</p> <p>Nízká úroveň metodologických znalostí</p> <p>Trvá déle</p> <p>Vyžaduje plné nasazení</p>	<p>Může mít nízkou relevanci</p> <p>Je to hodnotitel, kdo se učí</p> <p>Má daleko k těm, co rozhodují</p> <p>Těžko se jeho prostřednictvím mění proces k lepšímu</p>

Zdroj: OECD 2004: 13

Je nicméně možné přistoupit ke kombinaci obou druhů hodnocení – vnitřního a vnějšího. Mohou se tak aspoň částečně eliminovat nedostatky obou.

## 3.6.3.3.2 Zapojení dalších osob do hodnocení

Za určitých okolností (tam, kde to povaha hodnocení nevyžaduje), je vhodné do hodnocení zapojit osoby na systému sice nezúčastněné, nicméně se zájmem na řádném fungování tohoto systému. Mezi tyto osoby lze zařadit politickou reprezentaci, nevládní organizace i obecnou veřejnost (například klienty určité služby).

Formy, jakými je možné tyto osoby do procesu hodnocení zapojit, jsou následující:

- žádost o individuální informaci;
- provedení výzkumu trhu;
- dotazníky hodnotící spokojenost klientů s určitou službou;

- formální konzultace;
- využití poradních skupin a další.

## 3.6.3.4 VÝBĚR METODOLOGIE HODNOCENÍ

Předpokladem pro výběr vhodné metodologie hodnocení je zasazení hodnocené politiky (např. protikorupční) do tzv. logického rámce. Logický rámec je nástrojem, který slouží k hodnocení realizovatelnosti a uskutečnitelnosti konkrétního záměru vzhledem k celkovým cílům, který si tento záměr klade – viz tabulka.

## LOGICKÝ RÁMEC

	Logika intervence	Objektivně ověřitelné ukazatele úspěchu	Zdroje a prostředky pro ověření	Předpoklady
<b>Celkový cíl</b>	Jaký je celkový širší cíl, k němuž projekt přispěje?	Jaké jsou klíčové ukazatele vztahující se k celkovému cíli?	Jaké jsou zdroje informací pro tyto ukazatele?	
<b>Konkrétní cíle</b>	Jaké jsou specifické, konkrétní cíle, kterých projekt dosáhne?	Jaké jsou kvantitativní nebo kvalitativní ukazatele, které ukazují, zda a do jaké míry budou specifické cíle dosaženy?	Jaké existují zdroje informací nebo jaké informace mohou být shromážděny? Jaké jsou metody nutné k získání takových informací?	Jaké jsou faktory a podmínky, které jsou mimo přímou kontrolu projektu a jsou přítomné k dosažení těchto cílů? Jaká rizika je nutné brát v úvahu?
<b>Výstupy</b>	Jaké budou konkrétní výstupy, s nimiž se počítá pro dosažení specifických cílů? Jaký je předpokládaný efekt a přínos projektu? Jaká zlepšení a změny projekt přinese?	Podle jakých ukazatelů se bude měřit, zda a do jaké míry projekt dosáhne předpokládaných výsledků a efektů?	Jaké jsou zdroje informací pro tyto ukazatele?	Jaké externí faktory a podmínky je nutné brát v úvahu, aby bylo v časovém harmonogramu dosaženo očekávaných výsledků a výstupů?
<b>Aktivity</b>	Jaké klíčové aktivity musí být uskutečněny a v jakém pořadí, aby bylo dosaženo očekávaných výsledků?	Prostředky: Jaké prostředky (vstupy) jsou nutné k realizaci těchto aktivit, např. personál, vybavení, školení, studie, dodávky, projektové zázemí atd.	Jaké jsou zdroje informací o postupu projektu?	Jaké podmínky je nutné splnit předtím, než projekt(y) začne(záchnou)? Jaké podmínky mimo přímou kontrolu projektu musí být nastoleny, aby se mohlo začít s plánovanými aktivitami?

Pro zhodnocení, zda opatření dosáhlo konkrétních i celkových cílů, které si stanovilo, je klíčové zaměřit se v logickém rámci především na vztah mezi výstupy a konkrétními cíli. Tento vztah je možné vnímat jako vztah mezi příčinou (tím je konkrétní hmotný výstup) a následkem (tím je dosažení určitého konkrétního cíle, tedy výsledek). V tomto vztahu pak jde o to namíxovat určitou sadu výstupů, které povedou k dosažení konkrétního cíle – výsledku.

#### VZTAH MEZI LOGICKÝM RÁMCEM A SHORA UVEDENÝMI KRITÉRII HODNOCENÍ

Vstupy	Opatření existuje a je funkční.
Výstupy	Opatření je účinné.
Konkrétní cíle (výsledky)	Opatření přineslo krátkodobé a dlouhodobé výsledky, ať už byly očekávány nebo nikoliv, a tyto výsledky přispěly k naplnění potřeb adresátů opatření.
Celkový cíl	Opatření je v souladu s ostatními opatřeními, která byla v rámci konkrétní politiky přijata.

Při hodnocení toho, zda konkrétní opatření dosáhlo stanovených výsledků, se hodnotitelé setkávají s následujícími problémy:

- poměr objektivních a subjektivních indikátorů (dat) v hodnocení.<sup>83</sup> Není-li poměr těchto dat vyvážený, může dojít k deformaci hodnocených výsledků, což má negativní dopad na kredibilitu hodnocení;
- „nemilá volba“ (trade-off) mezi potřebou získat maximum informací a náklady, které budou muset být na sběr těchto informací vynaloženy;
- výběr z hlediska hodnocení relevantních informací;
- volba z hlediska prostředí vhodné metody sběru dat. Zvláště v případě hodnocení protikorupčních opatření se totiž jedná o citlivá data.

83) K pojmem viz 3.3.2.1.

#### 3.6.3.5 ZAJIŠTĚNÍ DOPADU HODNOCENÍ

Konečně je důležité výsledky hodnocení zabudovat do samotné (např. protikorupční) politiky. Z tohoto důvodu je žádoucí výsledky hodnocení dostatečným způsobem rozšířit a využít.

##### 3.6.3.5.1 Rozšiřování výsledků hodnocení

Nezbytnou součástí plánu hodnocení je i komunikační strategie. Ta by měla jednak vymezit cílovou skupinu, které budou výsledky hodnocení sděleny, a jednak způsob, jakým by bylo vhodné tyto výsledky sdělit.

Pokud jde o způsob sdělení výsledků hodnocení, pak se samozřejmě nabízí závěrečná zpráva. Ta však často svůj účel neplní (lidé obecně neradi čtou dlouhé texty). Proto je rovněž vhodné vytvářet stručné výtahy z těchto zpráv, prezentace apod.

##### 3.6.3.5.2 Využití výsledků hodnocení

Nezbytnou součástí jakéhokoliv hodnocení je využití jeho výsledků v praxi. Je třeba si uvědomit, že právě využití výsledků je účelem, pro které se hodnocení provádí.

Využití výsledků hodnocení by mělo být nějakým způsobem institucionalizováno. To znamená, že by v interních směrnících organizace mělo být pamatováno na postupy, které zajistí využití výsledků v praxi.

## 4 MEZINÁRODNÍ PROTİKORUPČNÍ NÁSTROJE

Nejzávažnější formy korupce jsou právě ty, které mají mezistátní, až nadnárodní přesah a účinky. V současném světě existuje stále naléhavější potřeba řešit korupci například v oblasti obchodu se zbraněmi nebo korupci nadnárodních korporací vůči celým vládám ekonomicky slabších zemí. Ty si často kupují povolení k aktivitám, které by nemohly být legálně povoleny ani v zemích s nižšími nároky na ekologické, sociální či zdravotní standardy (Econnect 2004: 2).

Mezinárodní společenství, jednotlivé státy i mezinárodní organizace proto volí a vyvíjí pestrou škálu prostředků proti korupci – uzavírání mezinárodních smluv proti korupci a jejím jednotlivým aspektům, sdružování v mezinárodních organizacích, přijímání programových dokumentů (akční plány), neformální spolupráci zemí v rámci různých programů či formou podpory výzkumu a analýz.

Skriptu se v této části budou nejprve zabývat protikorupčními nástroji mezinárodního práva a poté mezinárodní protikorupční spoluprací v rámci mezinárodních organizací.

### 4.1 MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ INSTRUMENTY

Nejzákladnější dělení protikorupčních norem na mezinárodním poli je na tzv. hard law a soft law.<sup>84</sup>

Hard law je mezinárodní právo v užším smyslu – je bezprostředně závazné. V oblasti boje s korupcí jde o mezinárodní smlouvy,<sup>85</sup> které jsou vlastně obdobou zákona ve vnitrostátním právu

84) POZN.: tyto termíny se nepřekládají.

85) Druhý pramen hard law, mezinárodní obyčej, zde není směrodatný.

– rozdíl je v tom, že zavazují pouze své signatáře, kdežto zákon každého pod jurisdikcí. Za soft law jsou považována různá doporučení, akční plány, deklarace, pravidla typu „guidelines“ a podobně. Jejich porušení nezakládá přímou mezinárodněprávní odpovědnost. Příkladem je Mezinárodní kodex chování veřejných činitelů<sup>86</sup> či Deklarace OSN proti úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích.<sup>87</sup>

#### 4.1.1 MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ INSTRUMENTY PŘIJATÉ V RÁMCI OSN

V oblasti potírání korupce jako vitálního problému celého mezinárodního společenství je tradičně aktivní Organizace spojených národů. V jejím rámci působí dvě klíčové protikorupční smlouvy.

První z nich je Úmluva OSN proti korupci, přijatá v roce 2003. Velmi brzy ji podepsal nebývalý počet států (již v dubnu 2004 to bylo 106 zemí), což ilustruje závažnost problému korupce. V účinnost vstoupila 14. prosince 2005. Do dnešního dne ji podepsalo 140 zemí, z nichž 107 ji také ratifikovalo. Česká republika ji podepsala 22. dubna 2005, ale dosud ji neratifikovala.

Jejími hlavními požadavky jsou trestní postih korupce a využívání stanovených nástrojů mezinárodní spolupráce. Tato opatření mají být doprovázena preventivními opatřeními. Velkým průlomem je závazek navrácení prospěchu z korupce do zemí jeho původu. To má v mezinárodní korupci význam zejména u rozvojových zemí, jejichž národní bohatství je často korupcí doslova vysáváno.

Druhým smluvním počinem OSN je Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, přijatá v roce 2000 v Palermu (United Nations Convention against Transnational Organized Crime). Necelé tři roky od jejího schválení Valným shromážděním

86) Rezoluce OSN č. 51/59 z roku 1996.

87) Rezoluce OSN č. 51/191 z roku 1996.

OSN a otevřením k podpisům ji ratifikovalo 40 států a je tedy již od září 2003 účinná. Česká republika je signatářem této smlouvy, ale zatím ji neratifikovala.<sup>88</sup>

K této Úmluvě jsou již vyhotoveny protokoly stanovující bližší závazky na poli potírání obchodu s lidmi, pašování přistěhovalců, výroby zbraní a obchodu se zbraněmi (protokol týkající se nakládání se zbraněmi zatím není účinný). Jejich ustanovení pamatují i na klasický doprovodný jev těchto aktivit – korupci.

Na poli soft law působí pod OSN Globální program proti korupci zaměřený na „zranitelné“ státy, tj. země rozvojové či s tranzitní ekonomikou. Jeho působení zahrnuje podporu protikorupčních opatření ve veřejné správě, soukromém sektoru i ve vysokých finančních a politických kruzích. Jeho doplňkem je Program integrity justice, který vyvíjí prostředky proti korupci v soudnictví.

#### 4.1.2 MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ INSTRUMENTY PŘIJATÉ V RÁMCI RADY EVROPY

Velmi významnou organizací angažující své nemalé kapacity do boje s korupcí je Rada Evropy, společenství států Evropy širší a starší než Evropská unie (založena byla v roce 1949; v současnosti má 46 členských států). Tato organizace se zaměřuje nikoliv ekonomicky, nýbrž na lidská práva, demokracii a vládu práva. Jejím příspěvkem k boji s korupcí jsou dvě propracované mezinárodní smlouvy z konce 90. let řešící problém jednak nástroji kriminalizace (trestním právem) a jednak nástroji práva občanského.

Občanskoprávní úmluva proti korupci byla přijata v listopadu 1999 (Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174). Přistoupilo k ní již 38 států, k ratifikaci přistoupilo zemí 22. Česká republika

88) Ke dni 20. 1. 2008.

tuto Úmluvu podepsala v roce 2000, k ratifikaci pak došlo o dva roky později (č. 3/2004 Sb.m.s.) a Úmluva ETS 174 nabyla účinnosti pro ČR 1. 1. 2004.

Uvádí se,<sup>89</sup> že jde o první pokus definovat obecná mezinárodní pravidla v oblasti boje proti korupci nástroji soukromého práva. Úmluva od smluvních stran požaduje, aby ve svém vnitrostátním právním řádu poskytly fyzickým i právnickým osobám, jimž v důsledku korupčního jednání vznikne škoda, právní prostředky ochrany jejich práv a právem chráněných zájmů, včetně možnosti domoci se náhrady škody za vzniklou škodu. Na rozdíl od trestního práva, kde je aktivita primárně na státu, tato Úmluva míří do oblasti soukromého práva dává každé osobě možnost bránit se korupci, respektive jejím škodným důsledkům sám podle své volby.

Úmluva se dělí na tři části, jejichž předmětem jsou opatření, která je třeba přijmout na národní úrovni, prostředky mezinárodní spolupráce a systém sledování toho, zda a jakým způsobem dochází k zavádění pravidel, která jsou obsažena v Úmluvě, do vnitrostátního právního řádu.

Úmluva upravuje otázky náhrady škody, odpovědnosti (včetně odpovědnosti státu za korupční jednání veřejných činitelů) a otázku spoluzavinění (včetně snížení nebo úplné ztráty nároku na náhradu škody v závislosti na okolnostech případu).

Zabývá se rovněž podpůrnými opatřeními, která mají zajistit vymahatelnost implementované legislativy: ochranou zaměstnanců, kteří případy korupce ohlásí, požadavky na úplnost a přesnost účetnictví a prováděných auditů, postupy získávání důkazů o korupci. Vyplývá z ní rovněž závazek umožnit v legislativě, aby soudy mohly přijímat opatření, jejichž cílem je uchovat majetek pro případný výkon rozhodnutí a pro udržení statu quo až do konečného rozhodnutí věci.

89) Online: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/174.htm>

Právní řád České republiky všechna opatření požadovaná v této Úmluvě obsahuje a obsahoval již v okamžiku ratifikace smlouvy Českou republikou.

Sledováním toho, zda a jakým způsobem dochází k zavádění pravidel, která jsou obsažena v Úmluvě, do vnitrostátního právního řádu, bylo pověřeno uskupení GRECO (k tomuto viz níže v části Mezinárodní organizace). V této souvislosti je vhodné uvést, že Česká republika je členem tohoto orgánu už od 8. února 2002.

Závěrečná, třetí část úmluvy má standardní povahu a nepripouští možnost žádné výhrady k žádnému ustanovení (což je jinak u mezinárodních smluv standardní možnost), to znamená signatářské země ji musí buďto přijmout, nebo odmítnout.

Druhou ze smluv je Trestněprávní úmluva proti korupci přijatá ve Štrasburku v lednu 1999 (Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173). Česká republika tuto Úmluvu podepsala na konci roku 1999, následující rok ji ratifikovala (č. 70/2002 Sb.m.s.); Úmluva pak nabyla účinnosti tři měsíce po ratifikaci čtrnáctým státem, což se stalo 1. 7. 2002.

Na rozdíl od Občanskoprávní protikorupční úmluvy výhrady signatářů dovoluje, čehož Česká republika využila. Požadavek trestněprávní koncovky úplatkářství v soukromém sektoru podminila tím, že si zde nechává prostor pro zvážení, zda budou všechny formy úplatkářství v soukromém sektoru zahrnuty do skutkových podstat v trestním zákoně.

Trestněprávní úmluva o korupci je nástroj, jehož cílem je postihovat (kriminalizovat) široké spektrum korupčních jednání. Úmluva dále přináší některé doplňkové trestněprávní nástroje a snaží se zlepšit mezinárodní spolupráci v postihování této trestné činnosti. Ustanovení Úmluvy se týkají následujících skutkových podstat, které představují zvláštní formy korupčního jednání: aktivní a pasivní úplatkářství zahraničních veřejných činitelů, členů domácích i zahraničních zákonodárných sborů a členů mezi-

národních zastupitelských sborů, mezinárodních institucí, domácích a zahraničních soudců a soudců pracujících v mezinárodních soudech a nesoudního personálu mezinárodních soudů, aktivní a pasivní úplatkářství v rámci soukromého sektoru, aktivní a pasivní obchodování s vlivem (nepřímé úplatkářství), praní výnosů z korupčních trestných činů a korupční trestné činy související s vedením hospodářské evidence.

Významným požadavkem této Úmluvy je také oslabení institutu bankovního tajemství a záznamů o nebankovních finančních transakcích a majetku.

V mezinárodní spolupráci je kladen důraz i na neformální výměnu informací o korupčních jevech s mezinárodním prvkem. Počítá i se spontánním oznamováním relevantních informací druhému státu a umožňuje nahradit klasický mezistátní styk prostřednictvím ústředních orgánů (zpravidla ministerstva spravedlnosti či zahraničí) přímým stykem justičních orgánů dvou či více států, je-li to v daném případě nutné.

Úmluva státům ukládá přijmout účinné a odstrašující opatření a sankce, včetně zbavení svobody a následného vyhoštění. Právnícké osoby mají být odpovědné za kvalifikované protiprávní jednání, z něhož mají prospěch, a mají být postihovány jak trestněprávními, tak i jinými druhy sankcí (Úmluva výslovně zmiňuje peněžité sankce).

Trestněprávní postih právníckých osob byl navržen v rámci redefinice trestního práva hmotného na konci roku 2004, avšak zákon o právní odpovědnosti právníckých osob byl Poslaneckou sněmovnou odmítnut. Panuje však obecné přesvědčení, že v budoucnu stejně v souladu s trendy ve vyspělých zemích bude trestní odpovědnost právníckých osob zavedena. Nutno však uvést, že stávající postih právníckých osob cestou správního práva má v jednotlivých

složkových zákonech správního práva dostatek sankcí peněžitého typu.

Monitoring zavádění pravidel obsažených v Úmluvě provádí GRECO.<sup>90</sup> Každý stát se stane členem GRECO v okamžiku ratifikace Trestněprávní úmluvy o korupci, pokud již členem není.

Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu (Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, ETS No. 141) je vzhledem k roku přijetí (1990) jedním z prvních počínů mezinárodního boje s tzv. praním špinavých peněz. Jeho pravidelným doprovodným jevem je korupce v různých podobách.

Termínem praní peněz se označují veškeré techniky používané k zakrytí původu nezákonně držených fondů a k jejich přeměně na údajně zákonný příjem.

Praní peněz není jevem novým, dnes však vykazuje dva základní znaky: jde o jev silně mezinárodní, neboť organizovaný zločin nyní stále více operuje v mezinárodním měřítku, a stále častěji jde o komplexní, sofistikovaný business, jehož provozovatelé potřebují pomoc vysoce kvalifikovaných profesionálů, mimo jiné též bankovních specialistů a právníků.

Česká republika podepsala tuto Úmluvu v roce 1995, v roce 1996 ji ratifikovala. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v účinnost dne 1. 3. 1997. Cílem této Úmluvy je umožnit mezinárodní spolupráci při vyšetřování trestné činnosti a při vyhledávání a zabavování výnosů z ní za situace, kdy národní legislativy nejsou v tomto ohledu harmonizovány.

Každá smluvní strana této Úmluvy se zavazuje přijmout na vnitrostátní úrovni legislativní a jiná opatření, nezbytná k označení „praní peněz“ jako trestného činu, pokud čin byl spáchán úmyslně, a to mimo jiné i v případě „účasti v některém z trestných činů, ozna-

90) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/173.htm>.

čených v souladu s tímto článkem, dále sdružení, spolčení, pokusy, návody, usnadnění a rad ve vztahu k těmto trestným činům.“ (čl. 6 odst. 1. d. Úmluvy). Úmluva stanoví rovněž požadavek, aby státy, které k ní přistoupily, zabavovaly výnosy z této trestné činnosti (event. majetek v hodnotě těchto výnosů).<sup>91</sup>

Pro úplnost je třeba zmínit Úmluvu Rady Evropy o tzv. insider trading (Convention on Insider Trading, ETS No. 130) z roku 1989. Česká republika ji podepsala v roce 1999 a o rok později ratifikovala, v účinnost Úmluva vstoupila dne 1. 1. 2001.

Cílem této Úmluvy je vzájemná podpora států vázaných touto Úmluvou prostřednictvím výměny informací mezi těmi orgány, v jejichž pravomoci je dohled nad kapitálovým trhem. Podpora směřuje k co možná nejrychlejšímu odhalení přípravy nestandardních operací, které jsou klasifikovány jako tzv. insider trading.<sup>92</sup>

#### 4.1.3 MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ INSTRUMENTY PŘIJATÉ V RÁMCI OECD

Ve stejném roce, kdy byla přijata unijní úmluva zacílená na evropské úředníky, přijalo ekonomické uskupení Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) mezinárodní úmluvu zacílenou na uplácení veřejných činitelů prakticky jakýchkoli států. Tato Úmluva proti podplácení zahraničních veřejných činitelů (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) byla vypracovaná skupinou 34 států (včetně pěti nečlenů OECD) a přijata v listopadu roku 1997. Česká republika podepsala tuto Úmluvu v roce 2000; ve stejném roce pak vstoupila tato Úmluva pro Českou republiku v účinnost. Prováděcí národní legislativa nicméně vstoupila v ČR v účinnost již o rok dříve.

91) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/141.htm>.

92) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/130.htm>.

Cílem Úmluvy je přimět signatářské státy, aby přijaly legislativu, která bude trestně stíhat podplácení zahraničních veřejných činitelů a zavázaly se k vzájemné spolupráci v potírání této kriminality. Proces sledování zavádění textu Úmluvy do národních právních řádů je podřízen OECD a započal již v roce 1999.

Úmluva je primárně zaměřena na velmi nebezpečné uplácení v mezinárodním obchodu a podnikání. S obrovským rozmachem pohybu kapitálu po celém světě se díky obrovské síle nadnárodních korporací lze stále více setkat s uplácením veřejných činitelů (především cílových zemí investic) jako součásti těchto obchodních transakcí. Na to reaguje Úmluva, která postihuje uplácení zahraničních veřejných činitelů (včetně činitelů z nesignatářských zemí Úmluvy) s obchodními motivy.

Je konstruována tak, aby byly rozumně vyváženy závazky trestat tento typ korupce a specifika právních řádů jednotlivých signatářských zemí, na kterých nepožaduje zásahy do základních principů jejich právní úpravy, natož pak úplnou harmonizaci.

Nároky na právní řád vyplývající z Úmluvy OECD zahrnují kriminalizaci tohoto typu úplatkářství a zaměřují se zejména na sankce – nestanoví přesně jejich typ, požadují však, aby byly účinné, adekvátní a použitelné jak pro fyzické, tak pro právnické osoby. Podstatná část Úmluvy se věnuje vzájemné právní pomoci mezi státy, včetně institutu extradice. Její preventivní složka požaduje, aby státy vyloučily možnost zakládání černých účtů.

Ambice této smlouvy přesahují rámec OECD, a proto je otevřena k přistoupení jakémukoli státu světa; podmínkou je pouze jeho účast na práci Pracovní skupiny OECD pro úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích. Ta se zabývá vypracováváním soft law a především monitoringem implementace a dodržování Úmluvy.

#### 4.1.4 MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ INSTRUMENTY PŘIJATÉ V RÁMCI EU

Úmluva o boji proti korupci, vztahující se k úředníkům Evropských společenství nebo úředníkům členských zemí Evropské unie z května 1997 (Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union) byla přijata aktem Rady EU.

Cílem této Úmluvy je potírat korupci mezi veřejnými činiteli pracujícími jak pro Evropské společenství, tak na národní úrovni. Do doby přijetí tohoto smluvního instrumentu v rámci III. Pilíře EU totiž v mnoha státech nebylo uplácení cizích veřejných činitelů, byť i na vlastním území, trestným činem. Situace se stávala neudržitelnou a přijetí Prvního protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů EU (viz dále v této kapitole) bylo jen dílčím řešením.

Úmluva obsahuje řadu užitečných procesních prvků – vydávání osob ze státu do státu a různou spolupráci při vyšetřování korupce úředníků EU.

Úmluva nemá vlastní mechanismus kontroly svého dodržování a naplňování, obdobný např. monitoringu GRECO v rámci dvou úmluv Rady Evropy. Jelikož jde o unijní nástroj, je zde však zajištěn určitý typ kontroly prostřednictvím Evropského soudního dvora. Ten má pravomoc rozhodovat spory mezi členskými státy týkající se plnění a eventuálně výkladu Úmluvy.

S touto Úmluvou těsně souvisí další smluvní instrumenty EU proti korupci a souvisejícím jevům, mj. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995. Přímo na korupci je pak zaměřen její První protokol z roku 1996. Druhý protokol z následujícího roku je zaměřen na dohledávání kriminálních transakcí a zabavování výnosů z nich.

#### 4.1.5 OSTATNÍ MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ INSTRUMENTY

Z významných mezinárodních nástrojů regionálního významu, které Česká republika nepodepsala, lze zmínit Meziamerickou protikorupční úmluvu (Inter-American Convention against Corruption) z roku 1996 a Dakarskou deklaraci o budoucí soutěživosti afrických ekonomik (Dakar Declaration on the Future Competitiveness of African Economies). Zatímco první je typické hard law, Deklarace představuje naopak zástupce instrumentů typu soft law.

## 4.2 MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

Významné mezinárodní organizace, které připravily protikorupční úmluvy, zpravidla také vytvořily instituce pro implementaci, rozvíjení a kontrolu dodržování těchto úmluv.

### 4.2.1 OSN

U Organizace spojených národů tak působí zejména Office for Drug Control and Crime Prevention, Global Programme against Corruption (GPAC). Je protikorupčním programem Úřadu pro narkotika a prevenci kriminality Organizace spojených národů (United Nations Office on Drugs and Crime Prevention – UNODC), na němž tento úřad spolupracuje s Institutem OSN pro meziregionální výzkum zločinu a spravedlnosti (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute – UNICRI). Cílem programu je asistovat členským státům v jejich úsilí předcházet korupci a bojovat s ní prostřednictvím zvyšování rizika a nákladů spojených se zneužíváním svěřené moci pro osobní prospěch.

#### 4.2.2 RADA EVROPY

Při Radě Evropy působí tři protikorupční uskupení. Na prvním místě jde o Group of States against Corruption při Radě Evropy (GRECO). Dohoda zakládající GRECO byla přijata Výborem ministrů v květnu 1998 a skupina samotná zahájila činnost v květnu 1999. V současné době má GRECO 35 členů.

Smyslem vzniku GRECO je vytvoření mechanismu, který na bázi vzájemného hodnocení monitoruje implementaci závazků plynoucích z protikorupčních úmluv Rady Evropy. Do konce roku 2002 GRECO hodnotilo dodržování „Dvaceti vedoucích principů boje proti korupci“ (strategický dokument Rady Evropy, přijatý v roce 1997, jehož účelem je identifikovat nejdůležitější oblasti pro boj s korupcí a stanovit dlouhodobou koncepci). Od začátku roku 2003 (v souvislosti s tzv. druhým kolem hodnocení členských států) jsou součástí monitoringu také některá ustanovení Trestněprávní úmluvy o korupci.

Vzájemným hodnocením členských států GRECO dochází k výměně klíčových informací o protikorupčním snažení v jednotlivých zemích, což přispívá k efektivnější mezinárodní spolupráci při prosazování práva. V souladu se Statutem GRECO je jejím hlavním cílem zlepšení kapacity členských států vzájemnou výměnou "protikorupčních know-how" při tvorbě a prosazování legislativních i organizačních opatření v boji proti korupci.

Českou republiku reprezentují v GRECO dva stálí zástupci – z Ministerstva spravedlnosti a z Ministerstva vnitra. Dále se činnosti v rámci GRECO účastní (jako experti podílející se přímo na hodnocení ostatních členských zemí) - soudce Vrchního soudu v Praze, pracovnice Ministerstva financí, nezávislý expert na oblast státní správy a pracovnice odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra.

Druhým projektem Rady Evropy je tzv. Program OCTOPUS zaměřený na boj s korupcí v zemích střední a východní Evropy. Dohledovým orgánem vůči plnění závazků vyplývajících z právních instrumentů Rady Evropy těmi státy, které nejsou členem FATF (viz níže) je MONEYVAL<sup>93</sup> (Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures).

#### 4.2.3 OECD

Vlastní institucionální protikorupční rámec má též OECD: za prvé je to Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), mezivládní organizace, jejímž posláním je vytváření a šíření národních i mezinárodních standardů boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu.

SIGMA je pak společná iniciativa EU a OECD, kterou z větší části financuje EU. Od roku 1992, kdy vznikl, podporuje tento program partnerské země v jejich snahách modernizovat veřejnou správu. V poslední době se zaměřoval i na přípravu kandidátských zemí na jejich cestě do EU. Jednou z oblastí, v níž poskytuje partnerským zemím podporu, je i problematika boje s korupcí.

#### 4.2.4 EVROPSKÁ UNIE

Evropská unie zřídila jednotku proti podvodům, korupci a jiným nezákonným jednáním v rámci EU. European Anti-Fraud Office (OLAF) je oprávněn vést vlastní nezávislé vyšetřování v daných případech (více viz na jiném místě těchto skript).

93) Dříve PC-R-EVENT.

#### 4.2.5 OSTATNÍ MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

Vlastní program boje proti korupci mají i INTERPOL (ICPO-Interpol), Světová banka, která v rámci tohoto programu vydává doporučení, výzkumy a publikace, a Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD).

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Bárta, Jan. 1995. *Systém procesních úprav v platném správním právu*. Právník 1995, č. 3, 3 an.

Centrální harmonizační jednotka č. 12. 2004. *Pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 12, upravující metodiku hlášení nesrovnalostí zjištěných při implementaci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropskému úřadu pro potírání podvodných jednání (OLAF)*. Praha: Centrální harmonizační jednotka č. 12

Centrální harmonizační jednotka č. 5. 2004. *Metodická pomůcka Centrální harmonizační jednotky č. 5, obsahující Výklad pojmů, podklady a pokyny pro hlášení zjištěných nesrovnalostí s vazbou na Nejvyšší státní zastupitelství a Evropský úřad pro potírání podvodných jednání (OLAF)*. Praha: Centrální harmonizační jednotka č. 5

Císař, Ondřej. 2003. *Strategies for Using Information Technologies for Curbing Public-Sector Corruption: The Case of the Czech Republic. Final Research Report*. Přístupno na [www.policy.hu/cisar](http://www.policy.hu/cisar)

Frič, P. a kol, 1999. *Korupce na český způsob*. G plus G, Praha.

Frič, P., 13.7. 2002: *Bez korupce nejsou koláče*. Lidové noviny.

Korbel, František. 2004. *Právo na informace*. Praha: Linde

Kotter, John P. 2002. *Vedení procesu změn*. Praha: Management Press.

Kotter, John P., Cohen, Dan S. 2001. *Srdce změny*. Praha: Management Press.

Kramár, Tomáš, a kol.. 2006. *Transparentní samospráva*. Oživení.

Krnáčová, Adriana. Štička, Michal. Klika, Ladislav. Šindelářová, Michaela. 2004. *Korupční index V4*. Transparency International – Česká republika a GfK Praha.

Kuchta, Josef. 1999. „Trestní zákon - komentář § 98 odst. 9“ ASPI ev.č.16856

Kužilek, Oldřich, Žantovský, Michael. 2001. *Svoboda informací*. Praha: Linde

Mahrová, Dagmar. 2002. „Vyhláška 150/1958 Ú.l. a její postavení v právním řádu.“ Juristic: online: <http://spravni.juristic.cz/149335/clanek/spravni1>.

Mandík, Jiří. 2006. *Etické přístupy v podnikání*. Transparency International – Česká republika.

Mates, Pavel. 2000. *Právo na informace*. Právní praxe 2

Ministerstvo financí ČR. 2004. *Otázky a odpovědi k zákonu o finanční kontrole*. Praha: ASPI

Nejvyšší státní zastupitelství ČR. 2004. *Národní strategie proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství*. Brno: Nejvyšší státní zastupitelství ČR.

Nesnídal, Jiří. 1997. *Nebezpečí korupce – společný boj v EU*. Ekonom 1997 č. 5. 30 an.

OECD. 2004. *Integrity and Corruption Prevention Policies in the Public Service (Towards an Assessment Framework)*. Paris: OECD.

OECD. 2004b. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector – A Toolkit*. Paris: OECD.

Ondruš, Radek. 1998. *K právní úpravě stížností zákonem*. Veřejná správa z 18.6.1998 s. 521 an.

Ondruš, Radek. 2000. *Korupce a vnější kontrola veřejné správy*. Transparency news 2000 č. 3.

Ondruš, Radek. 2002. *Kapitoly ze správního práva XI., Záruky zákonosti a kontrola veřejné správy*. Praha: ASPI.

Pavel, Jan. 2007. *PPP projekty v České republice – šance nebo riziko? Implementace projektů v České republice a její rizika*. Transparency International – Česká republika.

Pavel, Jan. 2007. *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. Transparency International – Česká republika.

Pavel, Jan. 2007. *Používání obecních obchodních společností v České republice na příkladu krajských měst*. Transparency International – Česká republika.

Pikna, Bohumil. 2004. *OLAF a jeho úloha při ochraně finančních zájmů Společenství*. Trestní právo 10, str. 20-24

Pirošík, V., Sičáková-Beblavá, E., Pavlovič, B. 2004. *Decentralizácia a korupcia*. Bratislava: Transparency International Slovensko.

Prokúpková, Danuše. 2003. *Využití zpravodajské základny při finanční kontrole*. Praha: UneS

Šemora, Vítězslav. 2007. *Informační materiál ke střetu zájmů*. Praha: Transparency International – Česká republika.

Šmidmayer, Jan. 2004. *Evropské fondy a korupce. Financování podle vlastních pravidel*. Veřejná správa 44, str. 26

Transparency International - Česká republika. 2000. *Kniha protikorupčních strategií*. Praha: Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2006. *Transparentní procesy v politickém rozhodování*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2007. *Zpráva o činnosti právní poradny TIC za rok 2007*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2007. *Jak efektivní jsou české a slovenské represivní složky? Stíhání korupce závažné hospodářské kriminality – situace, postupy a doporučení*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2007. *Jak efektivní jsou české a slovenské represivní složky? Stíhání korupce závažné hospodářské kriminality – situace, postupy a doporučení*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2007. *Metodika hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2007. *Možnosti přístupu k informacím o projektech podporovaných ze strukturálních fondů EU – právní analýza*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2007. *Černé listiny ve veřejných zakázkách*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International - Česká republika. 2007. *Hrozby a příležitosti strukturálních fondů EU v období 2007 – 2013*. Transparency International – Česká republika.

Transparency International. 2007. *Global Corruption Report 2007*. Cambridge University Press.

Vláda ČR. 1999. *Analýza platné české právní úpravy související s postupem boje proti korupci*. Právní rádce č. 7/1999 – Příloha.

Vláda ČR. 2000. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o finanční kontrole. Obecná část*. Praha: Vláda ČR

Vláda ČR. 2004. *Zpráva o korupci v České republice v roce 2003 a o plnění harmonogramu opatření Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci, Praha*.

Vopálka, Vladimír. 2001. *Administrativněprávní vztahy*. In Správní právo – obecná část. ed. Dušan Hendrych. Praha: C.H.Beck, 54-66.

Zámostná, Olga. 2002. *Hospodaření s majetkem obcí*. In Příručka člena zastupitelstva obce. ed. Jiří Černožský. Praha: VCVS, o.p.s., 49-59

Zemanovičová, D. 2004. *Protikorupčná stratégia*. In Transparentná miestna samospráva. ed. E. Sičáková – Beblavá, V. Pirošík. Bratislava: Transparency International – Slovensko.

Zemanovičová, D., Beblavá, E., 2003. *Krajinka rovných a rovnějších?* Slovensko a korupcia. Bratislava: Kaligram.

Zemanovičová, D., Pirošík, V., ed. 2003. *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy*. Bratislava: Transparency International – Slovensko.

Zemanovičová, D., Pirošík, V., ed. 2003. *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*. Bratislava: Transparency International Slovensko.

Publikace byla vytištěna s finančním přispěním Evropské komise – Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

Za obsah této publikace je výhradně odpovědná Transparency International – Česká republika, o.p.s. a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské komise. Evropská komise není zodpovědná za žádné použití této publikace ani informací v ní obsažených.



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ČESKÁ REPUBLIKA (TIC)  
JE JEDNOU Z VÍCE NEŽ 90 POBOČEK MEZINÁRODNÍ SÍŤE  
NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ TRANSPARENCY INTERNATIONAL.  
POSLÁNÍM TIC JE ZJIŠŤOVAT STAV KORUPCE V ČESKÉ REPUBLICE  
A AKTIVNĚ PŘÍSPÍVAT K JEJÍMU SYSTÉMOVÉMU OMEZOVÁNÍ.**



**WWW.TRANSPARENCY.CZ**  
ISBN 978-80-87123-04-1