

KORUPČNÍ RIZIKA V PROGRAMECH OMEZUJÍCÍCH PŘÍČINY A DOPADY ZMĚNY KLIMATU

Ondřej Cakl

Jan Dupák

Jana Stehnová



AMO.CZ



KORUPČNÍ RIZIKA V PROGRAMECH OMEZUJÍCÍCH PŘÍČINY A DOPADY ZMĚNY KLIMATU

Policy Paper
Duben 2021

Autoři – Ondřej Cakl, Jan Dupák, Jana Stehnová

Citace – CAKL, O. – DUPÁK, J., STEHNOVÁ, J. Korupční rizika v programech omezujících příčiny a dopady změny klimatu. *Transparency International - Česká republika*. Praha, duben 2021.

Editace – Jitka Cardová

Sazba – Jana Stehnová

Tento text vznikl v rámci projektu SHADE realizovaného českou pobočkou globální sítě Transparency International v partnerství s think-tankem Asociace pro mezinárodní otázky (AMO). Projekt je podpořen nadací Foundation Open Society Institute (FOSI). Výhradní odpovědnost za obsah této publikace nesou její autoři. Informace obsažené v této publikaci nemusí nutně odrážet postoj či stanoviska nadace FOSI a nadace není zodpovědná za jejich jakékoliv další využití.

Transparency International - Česká republika (TI ČR)

Sokolovská 260/143

180 00 Praha 8

+420 224 240 895

posta@transparency.cz

www.transparency.cz

Vedoucí projektu – Jana Stehnová

jana.stehnova@transparency.cz

Asociace pro mezinárodní otázky

Žitná 27/608

110 00 Praha 1

+420 224 813 460

info@amo.cz

www.amo.cz

© TI ČR 2021

OBSAH

ZÁMĚR A DOPORUČENÍ	2
NEJNEBEZPEČNĚJŠÍ KORUPČNÍ RIZIKA V OBLASTI MITIGACE A ADAPTACE VŮČI ZMĚNĚ KLIMATU (V ČR)	4
O JAKÝCH NÁSTROJÍCH BUDE ŘEČ?	5
O JAKÝCH RIZICÍCH BUDE ŘEČ?	7
TRANSPOZIČNÍ RIZIKA	8
1. RIZIKO NEKOMPATIBILNÍCH PRÁVNÍCH RÁMCŮ	8
Limity evropského práva	8
Vliv národního právního povědomí	9
2. RIZIKO MANIPULACE NÁRODNÍCH PRAVIDEL	11
Vlivové skupiny, historická zátěž a jejich dopady na koncepcce mitigace a adaptace	12
Vliv fenoménu ukořistění státu (<i>state capture</i>)	14
RIZIKA PŘI TVORBĚ NÁRODNÍ KONCEPCE	16
3. RIZIKO ZCIZOVÁNÍ LEGITIMITY OBČANSKÉ PARTICIPACE	16
Absence požadavku na participaci občanské společnosti u Fondů	17
Zcizení legitimacy participace	17
4. RIZIKO ZNEUŽÍVÁNÍ PROCEDURÁLNÍCH NÁSTROJŮ	18
IMPLEMENTAČNÍ RIZIKA	21
5. RIZIKA PLYNOUCÍ Z NEKONCEPČNOSTI NA IMPLEMENTAČNÍ ÚROVNI	21
6. RIZIKA NA ÚROVNI VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ A DOTAČNÍCH POLITIK	22
Ovlivňování veřejných zakázek	22
Ovlivňování dotací, investičních pobídek a dalších veřejných podpor	24
7. RIZIKA HRANIČNÍ	24
VLIV PANDEMIE NEMOCI COVID-19	26
CO NÁM HROZÍ – NEGATIVNÍ DŮSLEDKY NAPLNĚNÍ RIZIK	28
ZÁVĚRY	30
LITERATURA A ZDROJE	32
AUTOŘI	38
PROJEKT SHADE	39

ZÁMĚR A DOPORUČENÍ

Tento policy paper zkoumá obecné, parametrické a systémové vlastnosti veřejných politik spojených s mitigací a adaptací vůči změně klimatu, a to zejména těch, které vznikají jako agenda EU a přenášejí se do ČR. Zkoumání vede snahu identifikovat jejich korupční slabiny a rizika s nimi spojená. Jeho smyslem je **nastavit základní konceptuální obrys pro chápání korupce v těchto společensky nanejvýš závažných agendách** a stanovit specifika i shody s korupčními jevy v jiných oblastech správy veřejných věcí. (Neanalyzuje konkrétní implementace jednotlivých evropských fondů, ačkoliv základní rysy „klimatické“ korupce dokladuje konkrétními příklady.) Přináší pak tato obecná doporučení:

- Je třeba zajistit, aby se i na implementaci Fondu spravedlivé transformace, Modernizačního fondu a tzv. fondu obnovy **vztahoval kodex chování pro partnerskou spolupráci** a aby **byl vymahatelný**.

Kdo to může zajistit:

- zákonodárci v Evropském parlamentu (EP), Evropská komise (EK).

- Orgány státní správy musí zajistit, aby **účast organizací občanské společnosti na mitigaci a adaptaci byla validní, účinná a aby na ni byl brán zřetel**; jinak dochází k jejímu zcizení.

Kdo to může zajistit:

- organizační složky státu, zejména Ministerstvo financí České republiky (MF), Ministerstvo životního prostředí České republiky (MŽP), Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP),
- zákonodárci v EP,
- sektorové nevládní neziskové organizace (NNO).

- V souvislosti s tím **je třeba vždy na začátku přípravy koncepcí a jejich implementace identifikovat korupční rizika** v rámci příslušných fondů, a to ve spolupráci s nevládním sektorem.

Kdo to může zajistit:

- SFŽP, MŽP,
- samosprávné celky,
- sektorové NNO.

- Je třeba **omezovat vliv společností, které samy emitují nejvíce skleníkových plynů**, a tedy nejvíce přispívají do systému obchodování s emisními povolenkami EU ETS, z něhož jsou mitigační a adaptační fondy financovány, **na nastavování parametrů národních programů** pro implementaci

Fondů. Jinak vzniká systémové korupční riziko **zneužití prostředků určených k realizaci veřejného zájmu** k parciálním potřebám.

Kdo to může zajistit:

- SFŽP, MŽP, vláda ČR,
- sektorové NNO.

→ Je třeba **omezovat nekonceptnost na všech úrovních mitigace a adaptace**. Při výběru projektů **musí být brán zvláštní zřetel na dopadová a obsahová kritéria**.

Kdo to může zajistit:

- SFŽP, MŽP,
- samosprávné celky,
- veřejní zadavatelé,
- sektorové NNO.

→ Je třeba **překonávat neprovázanost evropského a českého práva a právního povědomí**, a to pomocí kroků z obou stran.

Kdo to může zajistit:

- SFŽP, MŽP,
- zákonodárci v EP, EK.

→ Je třeba zasadit se, aby o mitigačních a adaptačních politikách **informovala mainstreamová média** a aby se **orgány státní správy otevřely veřejnosti** tím spíše, že probíhající **pandemie nemoci COVID-19 komplikuje participaci veřejnosti na veškerých rozhodovacích procesech**.

Kdo to může zajistit:

- média
- sektorové NNO,
- SFŽP, MŽP.

→ V rámci veřejného zadávání a dotační politiky je nutné **zajištění ochrany oznamovatelů a proaktivní osvěta** zaměřená jak na poskytovatele, tak na příjemce zakázek a dotací.

Kdo to může zajistit:

- SFŽP, MŽP,
- samosprávné celky,
- veřejní zadavatelé,
- sektorové NNO.

NEJNEBEZPEČNĚJŠÍ KORUPČNÍ RIZIKA V OBLASTI MITIGACE A ADAPTACE VŮČI ZMĚNĚ KLIMATU (V ČR)

Čelíme urgentní výzvě zahájit intenzivní dekarbonizaci ekonomiky ČR a k jejímu naplnění se nám díky značné finanční podpoře z několika evropských fondů,¹ o nichž bude v následujícím textu řeč, otevírá jedinečná příležitost: ačkoliv o nastartované změně klimatu ví evropské společenství již několik dekad,² teprve v posledních letech se uvolňují prostředky, které mají za cíl snížení emisí z fosilních paliv (mitigační opatření)³ anebo řešení dopadů změny klimatu (adaptační opatření v nejširším smyslu slova).⁴ Současně nyní končí příležitost reálné řešení iniciovat, a pokud se tak nestane, dopady změny klimatu se přesunou za rámec řešitelnosti.⁵

Jedním z úskalí, kterým mitigační a adaptační veřejné politiky v praxi budou čelit, jsou korupční rizika.

V tomto policy paperu budeme korupci vnímat principiálně jako **zneužití pravomoci k rozhodování ve veřejném zájmu pro dosažení partikulárních, soukromých cílů**.⁶ Do této definice za veřejný zájem dosadíme právě naplňování politik, jež mají vést ke snížení emisí skleníkových plynů nebo k adaptaci na důsledky změny klimatu. Je to legitimní – je skutečně v zájmu všech (občanů ČR), aby změna klimatu zpomalila, aby její důsledky byly pokud možno co nejmírnější, řešitelné. Budeme se tedy ptát, jaká jsou rizika, že úsilí o snižování emisí a adaptaci naruší individuální zájmy.

Nabízí se úvaha, že samotný princip korupce a jeho konkrétní naplňování se v oblasti mitigačních a adaptačních politik nijak neliší od korupce v jiných oblastech naplňování veřejného zájmu. Dejme tomu, že neoprávněné ovlivňování státních zakázek na projekt snižující emise skleníkových plynů je z hlediska korupce principiálně tímtéž jako neoprávněné ovlivnění zakázky na veřejné sportoviště apod. **Určitá specifická klimatická korupce ale tkví v její časovosti. Je to**

1 Namísto o „fondech Evropské unie pro finanční podporu mitigačních a adaptačních programů“ mluvíme často pouze o „Fondech“.

2 Pokud bychom za potvrzení významu změny klimatu považovali až založení Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC), budeme datovat povědomí o změně k roku 1988. (Viz vztahu uvedený seznam literatury a zdrojů, dále jen Zdroj: IPCC – History.) Na programu jednání Evropské rady se téma objevilo poprvé v roce 1990. (Zdroj: The Environmental Imperative.)

3 Namísto „mitigace příčin vzniku změny klimatu a adaptace na její dopady“ používáme v textu pro zestručnění často pouze spojení „mitigace a adaptace“.

4 Za jednoznačné akceptování serióznosti problému na evropské úrovni lze považovat Zelenou dohodu pro Evropu, balíček opatření Evropské komise z 11. prosince 2019 a z něj vyvozovaná praktická opatření, včetně Fondů, kterými se tu budeme dále zabývat. (Zdroj: Evropská komise – Zelená dohoda pro Evropu.)

5 „Lidská činnost zapříčinila globální zvýšení teploty klimatu o 1 °C oproti předindustriální úrovni, přibližně v rozmezí mezi 0,8 °C a 1,2 °C. Globální teplota pravděpodobně naroste o 1,5 °C mezi lety 2030 a 2052, pokud bude pokračovat v nárůstu současným tempem. S vysokou mírou jistoty.“ Překl. O. C. (Zdroj: Masson-Delmotte et al. 2018.)

6 Ve shodě s definicí Transparency International. (Zdroj: TI – What is corruption?)

dáno exponenciální akumulací intenzity problému, jehož řešení se tu odkládá, a nepřímo úměrně klesajícím šancím problém v budoucnu vyřešit. Lapidárně řečeno, zatímco škody způsobené tím, že se nepostaví sportoviště, nebo se postaví bezúčelně, jsou potenciálně v budoucnu napravitelné, možnost „napravit“ důsledky změny klimatu máme pravděpodobně (poprvé a) naposledy právě nyní.⁷ **Zneužití finančních a politických prostředků pro mitigaci a adaptaci se proto rovná korupci velké společenské závažnosti.**

Zaměříme se proto na identifikaci korupčních rizik **spojených s využíváním finančních nástrojů určených na mitigační a adaptační politiky**, resp. na identifikaci korupčních rizik spojených přímo s těmito politikami. Budou nás zajímat ta rizika, nebo ty konkrétní aspekty korupce, které vedou ke zhoršení změny klimatu a jejích důsledků. Vycházíme totiž z předpokladu, že **největším korupčním rizikem v oblasti mitigačních a adaptačních politik není samotné zcizení veřejných peněz, ale promrhání příležitosti investovat je do opatření, která skutečně povedou k omezení emisí.** Právě takto chápaná rizika budou přirozeně v centru našeho zájmu a budeme je (neformálně) nazývat riziky „klimatickými“.

O jakých nástrojích bude řeč?

Principy předcházení vzniku emisí skleníkových plynů a reakce na změnu klimatu se budou bezpochyby propisovat do všech oblastí našeho života. Náš policy paper se však soustředí na několik konkrétních nástrojů/programů evropské a české hospodářské politiky, které mají aktivizovat projekty zacílené na mitigaci a adaptaci přímo.

Nástroji mitigace a adaptace v ČR budou především projekty podpořené ze tří evropských fondů: z *Modernizačního fondu* (MoF), *Fondu pro spravedlivou transformaci regionů postižených zastavením těžby uhlí* (FST) a z tzv. *fondu obnovy* (RRF, z angl. Resilience and Recovery Facility). Souhrnně je v tomto policy paperu nazýváme Fondy. O všech platí, že jde o prostředky uvolněné z rozpočtu EU a že vytvoření konkrétních koncepcí jejich využití a následného čerpání je teprve před námi. V následujícím textu se proto budeme zabývat souvisejícími korupčními riziky, která je třeba v budoucnu eliminovat.

→ **Modernizační fond** (angl. *Modernisation Fund*) je zřízen na období let 2021 až 2030 za účelem podpořit investice směřující k dosahování stanovených cílů EU v oblasti klimatu a energetiky. Financování Fondu je zajištěno z dražeb unijních emisních povolenek⁸ a prostředky jsou určeny pro členské státy

7 V roce 2013 přišel Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) ve své páté zprávě s odhadem, že „zdvojnásobení [koncentrace] CO₂ oproti předprůmyslovému období (1850–1900) nejspíše vytvoří podmínky pro oteplení o 1,5–4,5 °C, než se na Zemi vytvoří nová rovnováha.“ Pokud emise nesnížíme, při současném tempu ke zdvojnásobení koncentrace oxidu uhličitého dojde kolem roku 2060. (Zdroj: Pachauri et al. 2014.)

8 Zdroj: SFŽP ČR – Modernizační fond.

EU, které měly v roce 2013 HDP na obyvatele v tržních cenách nižší než 60 % průměru Unie. Pro ČR je alokováno přibližně 15,6 % z celku, tedy přibližně 150 miliard korun.⁹ Podrobná pravidla fungování MoF stanoví prováděcí nařízení Evropské komise.¹⁰ To mimo jiné stanoví poměrně rozsáhlý seznam dokumentů, které musí být na národní úrovni o implementaci MoF povinně zveřejněny.¹¹

- **Fond pro spravedlivou transformaci** (angl. *Just Transition Fund*) patří mezi tři „pilíře“, z nichž se skládá mechanismus pro spravedlivou transformaci, který budou moci využít evropské regiony znevýhodněné přechodem ke klimatické neutralitě. Druhým pilířem je nástroj *InvestEU* určený na mobilizaci veřejných a soukromých investic pomocí záruky z rozpočtu EU, třetí pilíř představují úvěrové aktivity *Evropské investiční banky* pro veřejný sektor.

V ČR by z FST měly čerpat „dotace“ pro řešení dopadů zastavení těžby v uhelných regionech kraje Ústecký, Karlovarský a Moravskoslezský, podpořené projekty mají být cílené na „vytváření nových pracovních míst, pomoc pracovníkům při přechodu do jiných odvětví i obnovu území po těžbě uhlí či návazném průmyslu.“¹² Nařízení, jímž se FST zřizuje, teprve prochází legislativním procesem.¹³ Čerpání programů by mělo vycházet z tzv. *územních plánů spravedlivé transformace*¹⁴ na úrovni krajů, s uvedením výzev, jimž jednotlivá území čelí, jejich konkrétních potřeb a cílů v oblasti rozvoje.¹⁵ Plány, které budou následně schvalovány Komisí EU, by měly rovněž nastínit celý proces transformace do roku 2030, harmonogram a mechanismy, které mají být nastaveny za účelem splnění stanovených cílů.¹⁶

- **Národní plán obnovy** musí ČR předložit, aby mohla čerpat prostředky z evropského *Nástroje na podporu oživení a odolnosti* (RRF, z angl. *Resilience and Recovery Facility*). Návrh Plánu předala česká vláda v polovině října Evropské komisi, následně bylo zahájeno vyjednávání. Přidělené prostředky (aktuálně 172 miliard korun v grantech) by Česká republika měla investovat především do digitalizace (min. 20 %), ochrany klimatu („fyzická infrastruktura a zelená tranzice“, min. 37 %), vzdělávání a podpory zdravotnictví a podnikání v reakci na pandemii nemoci COVID-19. Finální verzi musí Česká republika zaslat Komisi do konce dubna 2021. RRF je zřízen nařízením EP a Rady EU.

9 Zdroj: SFŽP ČR – Modernizační fond.

10 Zdroj: Nařízení Komise (EU) 2020/1001.

11 Zdroj: Článek 18 tamtéž.

12 Zdroj: RSKUK – Fond pro spravedlivou transformaci.

13 Zdroj: Evropská komise – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/0006 (COD).

14 Zdroj: Vzor pro územní plány, v příloze tamtéž.

15 Zdroj: Evropská komise – Mechanismus pro spravedlivou transformaci.

16 Zdroj: Evropská komise – Platforma pro spravedlivou transformaci.

O jakých rizicích bude řeč?

Klimatická korupční rizika spojená s využíváním výše zmíněných Fondů lze přibližně uspořádat dle úrovně převodu prostředků z EU do národního státu. Jsou to tedy: *transpoziční rizika* spojená s cestou financí skrze různé právní systémy, *konceptní rizika* spojená s netransparentností tvorby národních koncepcí a *implementační rizika* spojená se zadáváním veřejných zakázek a udělováním dotací na národní úrovni.

TRANSPOZIČNÍ RIZIKA

1. Riziko nekompatibilních právních rámců

Většina finančních prostředků a rámcových pravidel pro nakládání s nimi přicházejí z Fondů a s Fondy Evropské unie. Evropské a národní právní prostředí se ale v důležitých aspektech liší, a tak **první riziko zneužití nástrojů vzniká na rozhraní mezi národním a unijním rámcem pro nakládání s evropskými penězi.**

Limity evropského práva

EU je třeba vnímat jako specifický produkt dohody společenství evropských suverénních států. Veškerá pravidla zaváděná, kontrolovaná a vymáhaná Uníí mají oporu ve *Smlouvě o EU* a ve *Smlouvě o fungování EU* (tj. zřizovacích smlouvách post-lisabonské EU). V těchto dokumentech se jednotlivé národní státy dohodly, jakým způsobem budou sdruženy v ekonomickém společenství zajišťujícím volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu.

Smlouvy sice zavádí velice robustní a propracovaný systém pravidel zasahující do nebývalého množství aspektů ekonomického a jeho prostřednictvím i sociálního života občanů národních států, avšak je nutné mít na paměti, že se jedná o *mezinárodněprávní dohodu svrchovaných států*. Evropské orgány se pak mohou pohybovat pouze v mantinelech vymezených těmito smlouvami, jinak by zasahovaly do pravomocí jednotlivých členských států. Není-li tedy některý aspekt pokryt pravomocemi EU, je plně v kompetenci členského státu. **Efektivitu vynakládání evropských prostředků tak z určité části určuje vnitrostátní právní prostředí.** V důsledku omezených pravomocí má mnoho poměrně důležitých evropských norem povahu tzv. *soft-law* (právně nezávazných dokumentů), a neobsahují tedy přímé sankce.

Typickým příkladem je tlak EU na nezávislost státní správy provádějící administraci evropských prostředků. Po ČR bylo např. vyžadováno alespoň elementární dodržování zásad nezávislosti státních úředníků, kterého bylo dle Unie dosaženo přijetím zákona o státní službě v roce 2014. Nový služební zákon měl státní správu odpolitizovat, zefektivnit, profesionalizovat a zvýšit její transparentnost a stabilitu. Podle nezávislé analýzy společnosti KPMG¹⁷ však zákon naopak efektivitu státní správy výrazně snížil a její politizace se prohloubila. Evropská komise sice problémy vnímá a novela služebního zákona z roku 2019 vzbudila její obavy,¹⁸ to se ale nijak zásadně nepromítlo do poskytování unijní finanční podpory ČR.

17 Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, viz Zdroj: MV ČR – Analýza účinnosti zákona o státní službě.

18 Srv. Zdroj: Evropská komise – Zpráva o České republice 2019, s. 48.

EU nicméně disponuje jinými přímými nástroji a mechanismy k obraně před zneužíváním evropských peněz, které jsou definovány v odpovídajících předpisech/nařízeních ustavujících konkrétní Fondy, a vedle toho využívá široké škály nepřímých nástrojů zabráňujících jejich zneužití, resp. korupci.

Samotné členské státy proti nepřímým požadavkům Evropské komise ovšem často vystupují právě s argumentem, že evropské orgány nedisponují odpovídající pravomocí, aby mohly konkrétní požadavky uplatňovat. Členské státy se mohou odvolat na jeden z pilířů evropské integrace – zásadu *subsidiarity* (tj. zásadu, podle které je EU oprávněna jednat jen tehdy, nelze-li daného cíle dosáhnout účinněji na nižší úrovni).¹⁹ Vzniká tak klasický právní spor o rozsah pravomocí, který je v EU řešen předepsanými postupy, například u Soudního dvora EU. Tento systémový spor pak oslabuje možnost chránit prostředky Unie a promítá se i do transpozice Fondů zasvěcených adaptaci a mitigaci – viz dále.

Vliv národního právního povědomí

EU, skládající se ze států s různou historií, národní kulturou, úrovní demokratického právního státu nebo mírou korupce²⁰ se potýká také s tím, že **samotné evropské právo vnímají obyvatelé jednotlivých členských států optikou národního právního povědomí**. V rámci evropského společenství se sice podařilo překlenout rozdíl mezi angloamerickým a kontinentálním právním systémem,²¹ přesto se v unijní legislativě projevují vlivy zakládajících západoevropských zemí, jejichž právní kultura je do jisté míry odlišná od zemí bývalého Východního bloku, které se k EU připojily po roce 2000.

Přestože se právní normy EU vytváří v orgánech se zastoupením všech států, tyto normy nutně odráží právní základ, na němž je EU založena. Takové **normy pak mohou být v nově přistoupivších státech chápány a interpretovány naprosto chybně**.

V českém prostředí pak lze pozorovat poměrně nízkou úroveň chápání toho, jak evropské regulace fungují. Obcházení práva navíc, zřejmě častěji než jinde, není obecně českou společností odsuzováno, ba mnohdy je vyloženě přijímáno jako pozitivní chování, neboť je vyzdvihována vynalézavost namísto poukázání na možné poškození společného zájmu.

Ze strany adresátů právních požadavků je kladen **zvýšený důraz na existenci formálního autoritativního rozhodnutí**, aby byl takový požadavek považován za právně relevantní.²² To se v praxi projevuje například i na přístupu

19 Článek 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. (Zdroj: Smlouva o Evropské unii.)

20 Zdroj: TI – CPI 2020: Western Europe & EU.

21 Angloamerické právo, známé také pod pojmem *common law*, se vyznačuje postupným přirozeným vývojem založeným na praxi. Pramenem tohoto právního systému je především precedenční způsob rozhodování případů – právo tak tvoří soudy svým rozhodováním. Není v něm přítomen takový tlak na úplnost právních předpisů. Kontinentální právo vycházející z římského práva je založeno na přijímání normativních právních aktů – zákonů a jiných právních předpisů. Pramenem práva jsou tyto zpracované a strukturované předpisy, nikoliv rozhodovací praxe soudů.

22 Tuto skutečnost vystihuje vedoucí katedry evropského práva PrF UK doc. Tomáš Martínek při hodno-

k transparentnosti přerozdělování prostředků z Fondů určených na mitigaci a adaptaci.

Intuitivní předpoklad, že s každým daným Fondem zřízeným k dosahování společných cílů EU v jednotlivých státech jde ruku v ruce také opatření zajišťující transparentnost a legitimnost využití těchto prostředků, se totiž nepotvrzuje.

Naopak je tomu např. v rámci přerozdělování a administrace evropských kohezních fondů, kde základní pravidla transparentnosti a participace stanoví evropský kodex chování pro partnerskou spolupráci,²³ jenž specifikuje konkrétní požadavky na transparentnost určitých postupů – například ve výběru členů některých orgánů apod.²⁴ Tento dokument je sice právně závazný, avšak jako etický kodex opět neobsahuje přímé sankce. Jeho aplikace na Fondy, kterými se zabýváme zde, je komplikovaná (viz dál).

Prováděcí dokumenty námi zkoumaných Fondů mají spíše povahu návodu a doporučení, jak prostředky využít. **Formální a procesní kritéria transparentnosti, jsou-li vůbec obsažena přímo v prováděcích dokumentech, mají kvantitativní a generickou povahu a z hlediska sankčního mechanismu nejsou vynutitelná.**²⁵ Na obecné úrovni jejich absenci supluje předpoklad, že dodržování norem je pro členské státy výhodné a že jejich porušování lze považovat za amorální.

Problém je však dvojsečný, protože **orgány EU nereflektují odlišnou povahu právního povědomí států, v nichž se využívají společné evropské prostředky**, a nenastavují tudíž odpovídající pravidla tak, aby zneužívání zabránily. V jistém smyslu jde o dlouhodobou strategickou ignoranci, která v praxi již napáchala řadu škod²⁶ a představuje riziko i pro mitigační a adaptační politiky.

Při snaze zprůhlednit přenos financí a politik z evropské na národní úroveň se tedy dostaneme do **šedé zóny, kde končí pravomoce EU**, jejíž právní řád předpokládá, že národní stát bude mít zájem použít dané prostředky transparentně a v souladu s veřejným zájmem. Z druhé strany pak šedou zónu spoluutvářejí **národní právní rámce, které předpokládají poněkud jinou podobu vymáhání zásad transparentnosti, než jsou právně nevymahatelné soft-laws**. Tím se zakládá na systémová rizika a problémy, které popisujeme níže.

cení toho, jak unijní právo posuzuje existenci vlivu skutečného majitele na ovládanou společnost: „*To je v obecné rovině rozdíl mezi pojetím českého práva a práva Evropské unie. U nás je stále zdůrazňován takový ten formalismus, tedy že nejsem nikde veden v nějaké kolonce, tudíž na to nemám vliv. Kdežto evropské právo jde po faktickém výkonu toho vlivu. Tedy že nemusím být nikde veden, ale v zákulisí mohu daný subjekt ovládat.*“ (Zdroj: Troníček, Srnka 2020.)

23 Pro ESIF v období 2014–2020. (Zdroj: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.)

24 Zdroj: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014.

25 Viz např. prováděcí dokument pro tzv. fond obnovy, tj. Recovery and Resilience Facility. (Zdroj: Evropská komise – Guidance to Member States: Recovery and Resilience Plans.)

26 Jedním z jeho projevů je neschopnost řešit systémový střet zájmů premiéra ČR Andreje Babiše nebo obtíže při rozkrývání skutečných majitelů firem, což některé státy zavádí se zpožděním nebo pouze formálně. Díky tomu mohou i uvnitř Unie fungovat daňové a informační ráje jako Kypr, Lucembursko, Nizozemí nebo Irsko. Podrobněji například viz Zdroj: Eibl 2021.

2. Riziko manipulace národních pravidel

O konkrétní podpoře tedy rozhodují podle evropských pravidel jednotlivé členské státy. Ty mají poměrně důležitou úlohu: vytvořit odpovídající pravidla pro národní úroveň tak, aby odpovídala národním zájmům, potřebám a specifickým. A právě procesu, jímž členský stát rozhodne o národních potřebách při využití Fondů, zde neformálně říkáme *transpozice*.

Jako příklad můžeme uvést mechanismus transpozice *Modernizačního fondu* (MoF). Procesně vzato členský stát nejprve předloží investiční projekt evropskému *Investičnímu výboru Modernizačního fondu*, který je tvořen jedním zástupcem z každého přijímajícího členského státu, *Evropské komise*, *Evropské investiční banky* (EIB) a třemi zástupci zvolenými ostatními členskými státy. K financování projektu ze svého podílu může přistoupit až poté, co EIB potvrdí, že investice spadá do vymezené podpořené oblasti. Podrobná pravidla fungování MoF stanoví *prováděcí nařízení Evropské komise*.

EU stanovuje, že z MoF se alespoň ze 70 % podporují investice do výroby a využívání elektřiny z obnovitelných zdrojů, zlepšení energetické účinnosti atd. Naopak z MoF nelze financovat zařízení na výrobu elektřiny využívající tuhá fosilní paliva.²⁷ Členský stát může zvolit formu podpory, tedy zda poskytne dotaci, půjčku, pojištění nebo záruku.²⁸

Do českého právního řádu je tato směrnice implementována zákonem účinným od 1. ledna 2021,²⁹ podle nějž jsou peněžní prostředky z MoF příjmem *Státního fondu životního prostředí* (SFŽP), který plní roli zprostředkovatele tohoto finančního mechanismu.³⁰

SFŽP jako správce MoF je zodpovědný za přípravu Obecného programového dokumentu, příslušných programových i ostatních prováděcích dokumentů pro ČR. Obecný programový dokument³¹ pracuje s devíti samostatnými programy podpory (např. nové obnovitelné zdroje v energetice, modernizace veřejné dopravy, komunitní energetika atd.), jež v ČR stanovují zaměření a specifické podmínky, které musí potenciální žadatelé a jejich projekty naplňovat.

Na procesu přípravy a administrace Fondu se podílejí dva organizační útvary. *Výbor pro Modernizační fond* (je složen ze zástupců MŽP, SFŽP, MPO a MF) a *Platforma pro Modernizační fond* (je složena z členů výboru a dalších subjektů, které působí v této oblasti). Platforma slouží pro výměnu informací a podnětů mezi veřejnou správou, soukromým sektorem a občanskou společností.

Příprava, administrace a implementace Fondu probíhá v následujících fázích:

1. Příprava Obecného programového dokumentu a základního koncepčního nastavení implementace MoF.
2. Příprava prováděcích programových dokumentů.
3. Příprava investičních návrhů a předkládání žádostí o podporu z MoF.
4. Správa, přidělování a vyplácení prostředků z MoF.
5. Rozhodnutí Evropské komise o vyplácení prostředků a platby.
6. Schválení a financování projektů z MoF.
7. Monitorování, podávání zpráv, vyhodnocení a audit.

27 S výjimkami pro dálkové vytápění v členských státech s nejnižším HDP na obyvatele.

28 Zdroj: MŽP ČR – Obecný programový dokument pro implementaci MoF, s. 24.

29 Zdroj: Zákon č. 1/2020 Sb.

30 Zdroj: Tamtéž, § 12 z. č. 383/2012 Sb.

31 Zdroj: MŽP ČR – Obecný programový dokument pro implementaci MoF, s. 24.

Výše popsané zapojené orgány v jednotlivých fázích spolupracují v rámci svých rolí, tedy SFŽP program administruje, Výbor pro MoF se zabývá strategickým a koncepčním nastavením a tyto záležitosti konzultuje s Platformou pro MoF. Výstupy schvaluje ministr životního prostředí a jsou předkládány EIB a Investičnímu výboru.

Úkolem národní vlády je tedy na základě identifikace potřeb vytvořit programovou koncepci směřující k dosažení očekávaných (a jasně srozumitelných) cílů.

Problém nastává v okamžiku, kdy členské státy samy nedokáží takové koncepci vytvářet. Důvody mohou spočívat například v neschopnosti zjišťovat své vlastní potřeby, neporozumění důležitosti takové činnosti, absenci společenské a politické vize. Nebo přímo v úmyslu vytvářet prostředí, ve kterém je zneužívání Fondů jednodušší.

Není-li proces identifikace národních potřeb a navrhovaných řešení doprovázen transparentností a dostatečnou veřejnou debatou, jako tomu v ČR pravidelně bývá,³² může být důsledkem také vymezení základních parametrů pouze podle **názoru nebo přístupu úzké skupiny lidí s jednostranným vnímáním problému nebo bez dostatečného odstupu**, přestože **nebylo nutně záměrem prostředky manipulativně nasměrovat pouze daným směrem**.

Vlivové skupiny, historická zátěž a jejich dopady na koncepcie mitigace a adaptace

V zemích, které byly historicky orientované na extenzivní zemědělství, využívání nerostného bohatství za účelem vytváření ekonomického růstu (nebo dokonce sanace ekonomických ztrát) a zaměřené na těžký průmysl a nehospodárnou energetiku,³³ je zachován výrazný vliv skupin, které z těchto dříve nezpochybnovaných potřeb a cílů získaly své postavení, dodnes je využívají a bojují za jeho udržení.

V ČR se výrazný vliv velkých společností navázaných na těžký průmysl a energetická odvětví s vysokými emisemi potvrzuje,³⁴ což je o to riskantnější pro oblast mitigace a adaptace. Firmy dobývající, zpracovávající a obchodující fosilní paliva bojují za své zájmy tím, že **ovlivňují koncepcie určující budoucí toky v rámci rozdělování evropských peněz ve svůj prospěch a tím dále udržují svůj vliv**. Naopak zelená a **trvale udržitelná řešení nabízí aktéři, kteří mají slabší postavení**. V praxi pak hrozí, že se mitigační a adaptační opatření obrátí ve svůj opak.

32 Srv. Zdroj: Gyurovszká 2021.

33 Typickými představiteli jsou právě postkomunistické země, kde dřívější režim právě tyto postupy považoval za vhodné a úspěšné, tj. Polsko, Česká republika nebo Bulharsko.

34 Vliv těchto zájmových skupin je například zřetelný také při řešení pandemie nemoci COVID-19 v České republice, kde dlouhodobé uzavírky sužují různé početné skupiny obyvatel, avšak těžký průmysl a tzv. montovny dotčeny příliš nejsou.

Poukažme zde na jeden příklad tohoto rizika – oblast komunitní energetiky. Její podpora je zásadní součástí evropské strategie řešení změny klimatu a je součástí programu MoF,³⁵ její rozvoj by ovšem znamenal omezení vlivu konsolidovaných energetických společností, ztrátu centralizované kontroly nad tvorbou a distribucí elektrické energie. Původní vládní návrh výše zmíněného Obecného programového dokumentu pro MoF v ČR však počítá s alokací pouhých 1,5 % pro komunitní energetiku z rozpočtu MoF.³⁶

Přestože kraje, Svaz měst a obcí, Sdružení místních samospráv ČR i další hráči upozorňovali na kontraproduktivnost takového přístupu veřejně i v mezirezortním připomínkovém řízení,³⁷ orientace na korporátní energetické celky v českém MoF zůstala.³⁸ Finance, vzniknuvší penalizací producentů emisí, se tak formou dotovaných investic vracejí skrze Fondy zpět do rukou energetických společností, jejichž výrobní postupy emise vytvářejí.³⁹

Naše chápání „klimatických“ korupčních rizik zde vede k závěru, že na systémové úrovni může dojít k zneužívání evropských fondů už tím, jak je „regionálně“ zmanipulována struktura jejich možného využívání.

Pokud totiž systémově usnadňuje investice do velkých energetických celků, do dekarbonizace velkých producentů skleníkových plynů, tedy těch, kdo emise produkují (a kdo by současně omezení emisí mohli v mnoha případech financovat z vlastních zisků vzniklých právě za produkce skleníkových plynů), **vzniká riziko, že se Fond paradoxně stane nástrojem zpomalení dekarbonizace.** Tyto celky mohou mít primárně zájem o finance na dekarbonizaci, jejíž úspěch by však nutně znamenal také ukončení přílivu financí.

Nástroje pro výrobu energie s vysokými emisemi jsou pak drženy jako jisté „rukojmí“ pro předání dotačních prostředků do rukou těch, kdo je ovládají, zatímco producenti inovativních a decentralizujících projektů, které by urychlily dosažení veřejného zájmu (cíle MoF), jsou odstaveni jak od rozhodování, tak od získání prostředků na rozvoj.

Zdůrazněme, že jelikož samotná dekarbonizace velkých energetických výrobců je ve veřejném zájmu, může být využití prostředků na ni z Fondů legitimní. Ve veřejném zájmu ale není, aby tyto **konglomeráty manipulovaly samotné koncepce mitigačních a adaptačních opatření tak, že by jimi tyto prostředky byly využity de facto v rozporu s cíli Fondů.**

35 Srv. např. doporučení pro rozvoj komunitní energetiky v ČR s využitím prostředků MoF. (Zdroj: Pappa, Vansintjan 2020.)

36 Zdroj: MŽP ČR – Obecný programový dokument pro implementaci MoF, s. 32.

37 O funkci mezirezortního připomínkového řízení (MPŘ) viz dále.

38 Srv. Zdroj: Hloušková 2021.

39 Srv. Zdroj: Zachová 2020.

Vliv fenoménu ukořistění státu (*state capture*)

Snahy o uplatnění neoprávněného vlivu na rozhodovací nebo administrativní procesy se mohou vynořovat *ad hoc* ve vztahu ke konkrétnímu záměru, avšak **jednou objevený funkční způsob manipulace bývá nezřídka recyklován**. Tak vznikají klientelistické sítě, které využívají možnosti personálního obsazování klíčových orgánů správy nebo fenoménu *revolving door*.⁴⁰ Takové případy již představují tzv. velkou korupci (*grand corruption*). Je-li členský stát EU zmítán velkou, systémovou korupcí a některé jeho orgány ovládají klientelistické sítě, šance, že unijní normy dojdou na národní úrovni naplnění v původní intenci, se výrazně zmenšuje.⁴¹

Přesáhne-li však rozsah velké korupce meze, za nimiž je určitá skupina či jedinec v pozici, kdy může ovlivňovat nejen výkonnou moc, ale i zákonodárství, regulátory, soudní přezkum a média, jedná se o fenomén ukořistění státu (*state capture*).

Celý systém je v ukořistěném státu pokřivený tak, aby problematické aspekty byly řešeny v souladu se zájmy konkrétní osoby nebo skupiny, případně aby nebyly tyto aspekty řešeny orgány, které by měly aktivně konat.

Fenomén *state capture* se projevil v posledních letech především v zemích Visegrádské čtyřky. Nejvýznačněji v Maďarsku a v ČR – zde s nástupem Andreje Babiše do nejvyšší politické funkce. Babišovo působení se přímo vztahuje k financím z EU, neboť na nich je závislý jím ovládaný koncern Agrofert. Právě obsazování klíčových orgánů,⁴² snahy o ovlivňování legislativy⁴³ nebo kontroverzní postupy a právní výklady státních institucí ovládaných jeho politickým hnutím⁴⁴ patří mezi typické symptomy ukořistění státu.

O neschopnosti ČR řešit zásadní systémový problém při čerpání evropských dotací vypovídají také závěry uvedené ve *Zprávě o vyšetřovací misi Výboru pro rozpočtovou kontrolu (CONT) do České republiky z února 2020*.⁴⁵

40 Situace, v níž se jedna osoba střídavě ocitá ve funkci regulátora nebo dohledového státního orgánu a v pozici soukromé entity, na niž by tento regulátor měl dohlížet, a to v libovolném pořadí. Z toho důvodu se reguluje například možnost státních úředníků po skončení služebního poměru vstoupit do služeb soukromé společnosti zabývající se touž problematikou. V České republice však jde o téměř neřešené téma, kterému není věnována ani mediální pozornost – není tedy ani obecně považováno takové chování za problematické.

41 Míra tohoto rizika kolísá v závislosti na konkrétním státu EU. Dodnes je možné spatřit dělicí čáru mezi zeměmi bývalého Západního a Východního bloku například v Indexu vnímání korupce. (Zdroj: TI ČR – Česko se díky prorůstající privatizaci veřejného zájmu propadá v Indexu vnímání korupce 2020. Průměr EU se nám vzdaluje.)

Zatímco země severní Evropy a Beneluxu jsou na prvních místech žebříčku celosvětově, balkánské země nebo Maďarsko mají mnohem horší postavení, a tedy je i mnohem větší riziko, že ke zneužití rozdělovaných peněz v nich dojde.

42 Například v případě SZIF, který je klíčovou institucí pro vyplácení evropských dotací v oblasti zemědělství, jednom z hlavních odvětví, v němž podniká koncern Agrofert. Podrobněji viz Zdroj: TI ČR – Kdo stojí v čele SZIF, který nadále proplácí dotace Agrofertu trestně stíhaného premiéra Babiše.

43 Srv. Zdroj: Pergler 2020.

44 Srv. Zdroj: Dupák 2019.

45 Např. „Členové vyšetřovací mise nabyli dojmu, že na české straně není žádný zájem o vytvoření konkrétního systému či metody pro provedení článku 61 finančního nařízení.“ (Tj. ustanovení o prevenci střetu zájmů, pozn. J. D.) Dostupné v českém překladu viz Zdroj: CONT – Zpráva o vyšetřovací misi Výboru pro rozpočtovou kontrolu, s. 5.

State capture se promítá do všech oblastí života společnosti. **Možnost uplatnění represivních mechanismů v případě zjištění nesrovnalostí nestačí**, neboť potenciální pachatele korupčních zločinů neodrazují přísné tresty, ale spíše vědomí, že mohou být chyceni a usvědčeni. Je-li naopak všeobecně známo, kdo z dotací nelegálně a beztrestně profituje, zvyšuje se množství žadatelů, kteří se zneužitím sami nebudou mít problém, nebo kteří budou sami chtít svůj podíl na zisku ze zneužití Fondů. Kdyby vláda hájila cíle, kterých mají Fondy dosáhnout, mohlo by to významně omezit zneužívání prostředků z Fondů také na nižších úrovních. Tento *tone at the top*, který by narativ akceptovatelnosti zneužívání Fondů mohl pomoci změnit, v ČR chybí. **Dosáhla-li v členských státech korupce úrovně *state capture*, není možné evropské prostředky ochránit bez aktivnější role EU.**⁴⁶

46 Tento závěr jako jedno z mála možných řešení vyplývá z reportáže německé televize ZDF, která se v roce 2019 zabývala tím, jak jsou evropské peníze zneužívány v České republice, Maďarsku a Rumunsku vrcholnými představiteli těchto států. (Viz klíčové minuty ve videu: 10:46 až 12:04. Zdroj: ZDF – zoomIN.)

RIZIKA PŘI TVORBĚ NÁRODNÍ KONCEPCE

3. Riziko zcizování legitimacy občanské participace

Jako *systemové protiopatření* vůči výše uvedeným transpozičním rizikům má v demokratických státech fungovat zajištění **transparentnosti tvorby národních koncepcí a zajištění možností (občanské) participace** na tvorbě veřejných politik už na úrovni formulace koncepcí a plánů.⁴⁷ Kvalita koncepce totiž bývá přímo úměrná kvalitě debaty, která její formulaci předchází. V demokratické společnosti je přirozené a žádoucí, aby do procesů formulování koncepčních rámců a vytyčování strategických cílů vstupovali všemožní aktéři, kteří reprezentují zájmy všech dotčených skupin obyvatel. Současně je ovšem žádoucí, aby jejich vstupy byly co nejtransparentnější, resp. podléhaly veřejnému dohledu.

Požadavek participace je klíčovým principem mnoha iniciativ, jichž je ČR oficiální součástí jakožto členský stát EU.

Především je to *evropský kodex zásad partnerství*,⁴⁸ který má posílit konzultace, participaci a dialog s regionálními, místními a městskými veřejnými orgány, odbory, zaměstnavateli, nevládními organizacemi a dalšími subjekty. Partnerství se má uplatnit ve všech fázích plánování, realizace a monitorování projektů financovaných z ESIF. Účastníci participačního procesu mají být vybíráni transparentně, mají jim být poskytnuty dostatečné informace a dostatek času na to, aby se skutečně zapojili do konzultačního procesu, vlády mají zajistit, aby byli partneři zapojeni do všech fází procesu, od plánování až po hodnocení atd.⁴⁹

Podobně se to má s iniciativou *Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership, OGP)* založenou r. 2011.⁵⁰ Představuje závazek k partnerství mezi vládou a občanskou společností na mezinárodní a národní úrovni s důrazem na národní implikace, čímž se odlišuje od mnoha mezinárodních iniciativ podporujících otevřenou správu.

Na národní úrovni lze také odkázat na metodiky a koncepce občanské participace, jako jsou *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*⁵¹ či *Metodika přípravy veřejných strategií*⁵² Ministerstva pro místní rozvoj.

47 Pro uchopení široké povahy participativních aspektů demokracie můžeme použít tzv. participační žebřík. Ve zjednodušené podobě je nejnižší mírou účasti občanské společnosti na vládě informování, druhým stupněm je připomínkování (tj. jednosměrný komunikační tok), konzultace pak představují obousměrnou komunikační vazbu mezi institucí a občany. Tyto tři stupně jsou založeny na pouhém předávání informací – při formulování rozhodnutí představitelé instituce sami zohlední (či nezohlední) výstupy z participačních aktivit. Mezi silnější stupně pak patří ty, na nichž mají občané větší pravomoc vyjednávat a měnit pravidla či měnit situaci: partnerství, delegované rozhodování a občanská kontrola. (Zdroj: Arnstein 1969, s. 216–224.)

48 Zdroj: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014.

49 Tím, že byl FST přiřazen ke kohezním fondům, na něž se kodex vztahuje, by se tedy měl aplikovat i na FST. Bohužel k přiřazení došlo dodatkem, který nebyl plně v platnosti k datu uzávěrky tohoto paperu, a především dávno poté, co se FST začal implementovat na národních úrovních. (Zdroj: Evropská komise – Pozměněný návrh Obecného nařízení)

50 Zdroj: Open Government Partnership website.

51 Zdroj: MV ČR – Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.

52 Zdroj: MMR ČR – Metodika přípravy veřejných strategií.

Absence požadavku na participaci občanské společnosti u Fondů

Je však alarmující, že výše uvedené evropské nástroje pro participaci se neztahují na Fondy. Jak upozorňuje organizace Bankwatch, pokud se transpozice Fondů děje mimo evropský kodex zásad partnerství, dochází k blatantním kontradikcím v nasměrování Fondů – mohou být (a skutečně také bývají) používány v přímém rozporu se svými cíli.⁵³ **Evropský kodex zásad partnerství jakožto *soft-law* představuje jen limitovanou podporu participace na národních úrovních, ale fakt, že se na FST aplikuje dodatečně a na MoF a RRF vůbec, představuje závažné korupční riziko.** (Viz pozn. 49.)

Zcizení legitimacy participace

Při tvorbě koncepcí je tedy obecně žádoucí přizvat zástupce oborových občanských iniciativ již v rámci příprav legislativních i nelegislativních dokumentů vlády nebo ministerstev, například cestou jejich delegování do poradních orgánů exekutivních složek. Tím se zajišťuje *konzultace a připomínkování* politik s veřejností. V našem kontextu jsou příkladem pokusu o zajištění participace např. *Uhelná komise* nebo *Platforma pro Modernizační fond* (viz výše).

Zvýšení participativnosti je chápáno jako příspěvek ke zkvalitnění demokracie a ztransparentnění daných procesů, a tedy jako překážka prosazování partikulárních zájmů – a to oběma stranami, tedy jak těmi, kdo obhajují veřejný zájem, tak těmi, kdo prosazují zájmy partikulární. Cílem těch druhých proto bude veřejnost do tvorby koncepce nezapojit.

Z protichůdných tlaků (obránců veřejného zájmu vs. reprezentantů zájmů soukromých) pak vyplývá riziko a praxe **zcizování legitimacy občanské participace**, tedy situace, kdy instituce státu oficiálně umožní účast veřejnosti na rozhodovací proceduře, ale reálným nastavením podmínek jí znemožní, aby měla vliv na výsledek. I zmanipulovaný procedurální výsledek tak může být prezentován jako výstup participativního procesu, čímž je (falešně) legitimizován.

Nevládní neziskové organizace (NNO), které mají zprostředkovat odborný a občanský dohled a které se mají politických i administrativních procesů účastnit jako legitimní reprezentace občanské společnosti, jsou-li přizvány, jsou nuceny účastnit se špatně nastavených procedur, jejichž výsledek je sice z věcných hledisek nedobrý, ale autoritami je veřejnosti a EU předkládán jako výsledek participativního rozhodování, a tedy jako výsledek posvěcený souhlasem resp. účastí právě těch skupin, jež svou identitu staví na konstruktivní kritice státní správy. **Občanská participace tak zůstává jen na nominální úrovni a její legitimita je zcizena ve prospěch institucionálních a soukromých zájmů.**⁵⁴

Extrémně krátké připomínkovací lhůty, ignorování připomínek a návrhů nevládních organizací, malá snaha o proaktivní přizvání expertních skupin z NNO

53 Zdroj: Bankwatch 2018, s. 1.

54 Zdroj: White 1996.

a o zvyšování informovanosti veřejnosti ze strany administrativních orgánů znemožňují účinný podíl občanských organizací na rozhodovacích procesech.

4. Riziko zneužívání procedurálních nástrojů

V případě důležitých dokumentů schvalovaných vládou nebo u návrhu zákonů zpravidla probíhá **mezirezortní připomínkové řízení (MPŘ)**.⁵⁵ V něm mohou tzv. připomínková místa dokument „zkontrolovat“ z pohledu agendy, které se věnují. Připomínkovými místy jsou především orgány státu a samospráv, ministerstva, ale zastoupeny jsou také organizace prosazující zájmy významných společenských skupin – odbory, zaměstnavatelské svazy, podnikatelské svazy, samosprávy či stavovské organizace.⁵⁶

Procesně to vypadá takto: Připomínková místa uplatňují písemné zásadní a doporučující připomínky. Následně předkladatel připomínky zapracuje, vysvětlí absenci potřeby je zapracovat, nebo je s odůvodněním odmítne. Nepřijme-li připomínkové místo odůvodnění odmítnutí, vznikne tzv. *rozpor* ohledně dané připomínky. Tyto rozpory jsou následně řešeny mezi připomínkovým místem a předkladatelem. Úředníci vypořádávající připomínky jsou sice s to identifikovat případné účelovosti požadavků v MPŘ a umí se s nimi věcně vypořádat, nicméně procesní pravidla garantují projednání a umožňují účelově rozporovat opatření až na úroveň vlády. Nepodaří-li se totiž rozpor vyřešit mezi odpovědnými úředníky jednotlivých státních orgánů, přechází odpovědnost za řešení na náměstky a následně členy vlády. Pokud se nepodaří ani tehdy rozpor vyřešit, předkládá se materiál vládě s tímto rozporem a možnými alternativami řešení. Potenciálně je tedy možné, aby připomínkové místo (zájmová skupina s tímto statutem) setrvalo na rozporu tak dlouho, že se problémem musí zabývat vláda.

Z možnosti podat připomínky se tedy stává poměrně silný nástroj prosazování legitimních partikulárních zájmů, proto jsou také subjekty s oprávněním připomínky uplatnit v rámci jednotlivých připomínkových míst vyhledávány, aby uplatnily připomínky v zájmu určité skupiny občanů.

Ovšem **MPŘ není nástrojem pro zajištění participace veřejnosti**, jeho primárním cílem je umožnit odbornou debatu v rámci veřejné správy o konkrétních právních předpisech při jejich přípravě. **MPŘ není veřejným procesem**, proto nejsou v jeho průběhu běžně dostupné informace o jednotlivých připomínkách a veřejnost je odkázána až na závěrečný výstup, případně úniky informací.

Problém vzniká, jestliže současně systematicky kolabují participativní procedury, jak je popsáno výše. V případě mitigačních a adaptačních politik je tento problém zásadní.

Důsledkem toho, že participativní procesy mají u nás často pouze nominální

⁵⁵ Výkladový slovník – Připomínkové řízení.

⁵⁶ Mezi připomínkovými místy jsou nadreprezentovány velké podniky, neboť zaměstnavatelské svazy nebo podnikatelské komory získávají mandát od svých členů, jimiž jsou právě spíše velké podniky.

povahu, je snaha organizací hájících veřejný zájem vyhledávat „spojence“, kteří se mohou účastnit MPŘ. NNO své připomínky ke koncepcím a politikám prosazují skrze připomínková místa. V takto převrácené situaci se pak **nominálně participativní proces může stát prostředkem realizace tlaku zájmových skupin a státních institucí a naopak institucionální MPŘ paradoxně namnoze dává NNO jediný nástroj k prosazování zájmu občanské společnosti.**

Problémy lze ilustrovat na MPŘ k Obecnému programovému dokumentu Modernizačního fondu,⁵⁷ který mimo jiné vymezuje, kolik prostředků bude využito v jednotlivých programech podpory.

Jednak poukažme na to, že i relativně marginální připomínky se skrze MPŘ mohou dostat na projednání na nejvyšší úroveň. Vlivová skupina má jeho prostřednictvím možnost formulovat potřeby, kterou běžná veřejnost nebo zájmové skupiny nezapojené do MPŘ nemají.⁵⁸

Dále tu dochází k disproporcím v reprezentaci. Krajské samosprávy, zastoupené v MPŘ jednotlivými kraji, požadovaly například v několika případech navýšení alokace pro komunitní energetiku.⁵⁹ Každý kraj má přitom právo být jedním připomínkovým místem. Pokud se kraje shodnou na koordinovaném postupu, může jich tutéž připomínka vznést několik, takže je stejná připomínka prosazována několika připomínkovými místy a má větší šanci na akceptování.

Naproti tomu Svaz měst a obcí ČR, dobrovolně sdružující přibližně 44 % českých obcí,⁶⁰ je sám pouze jedním z připomínkových míst.⁶¹ Přestože teoreticky zastupuje zájmy větší části populace než několik krajů, má v MPŘ menší sílu než případná aliance krajů.

Třetím příznačným aspektem MPŘ k Obecnému programovému dokumentu byla advokační snaha nevládních organizací, jejichž připomínky byly ignorovány v rámci konzultací a připomínkování na Platformě pro Modernizační fond. S pomocí krajů se proto snažily zabránit systémové korupci při nastavování parametrů Fondu. – MPŘ nakonec tedy umožnilo prosazovat legitimní požadavky NNO, které byly oslyšeny v rámci Platformy pro MoF. Na delegitimizaci participace tedy NNO zareagovaly snahou využít MPŘ.

Absence striktních legislativních požadavků participace nevládních organizací na národních mitigačních a adaptačních koncepcích – analogických

57 Zdroj: Připomínky k programovému dokumentu MoF.

58 Přestože je následující připomínka zřejmě relevantní, má příležitost řešit takto konkrétní problém s nárokem na vypořádání připomínky ústředním orgánem státní správy pouze zapojený svaz (SMO ČR, připomínka č. 9): „V rámci podporovaných aktivit programu jsou uvedeny parciální trolejbusy, tedy vozidla, která muselo například SM Teplice kvůli nastavení podmínek IROP v období 2014+ financovat z rozpočtu města. Teplice totiž mají soukromého provozovatele veřejné dopravy, nicméně oni jsou vlastníkem vozového parku – MMR ČR jsme na to opakovaně upozorňovali ve vztahu k období 2021+, nicméně pokud by to nebylo vyslyšeno, považujeme to za jedno z „bílých míst“, která by určitě stálo za to podpořit.“ Tamtéž.

59 Moravskoslezský a Ústecký kraj: „Návrh Obecného programového dokumentu Modernizačního fondu počítá s alokací pro program č. 8 Komunitní energetika ve výši 1,5 %. Vzhledem k výsledkům šetření trhu provedeného společností ICF a vzhledem ke značnému potenciálu rozvoje komunitní energetiky v ČR **navrhujeme navýšení alokace programu č. 8 Komunitní energetika alespoň na 4 % Modernizačního fondu.**“ Tamtéž.

60 Zdroj: SMO ČR – členská základna.

61 Např. „Tento program předjímá jako cílové příjemce podpory pouze držitele licence na podnikání v energetických odvětvích.

Navrhujeme, aby tuto podmínku měly možnost splnit i obce a ostatní veřejnoprávní korporace (kraje), pokud k datu podpisu rozhodnutí o poskytnutí podpory budou mít potřebné povolení – licenci na podnikání v energetice.“ (Zdroj: Připomínky k programovému dokumentu MoF.)

evropskému kodexu zásad partnerství – vede u transpozice Fondů ke **zneužívání peněz v přímém rozporu s jejich určením**. Nominálnost participativních postupů v českém prostředí vede v důsledku ke zcizování legitimacy takto vzniklých koncepcí (např. MoF) a navíc podporuje pokřivení dalších legislativních a rozhodovacích procedur, jako je MPŘ. **Zneužívání slabin procedurálních postupů je samo o sobě korupčním rizikem.**

IMPLEMENTAČNÍ RIZIKA

5. Rizika plynoucí z nekonceptnosti na implementační úrovni

Výše jsme popsali rizika spočívající v tom, že zájmové skupiny nejdříve práci na koncepci zvrátí ve svůj prospěch, aby vytvořily předpoklady pro financování konkrétních projektů, které jsou navrženy přesně podle účelově zkeslených potřeb a cílů. (Jejich rétorikou může být ochrana národních zájmů proti evropským orgánům, protože vydávají své vlastní zájmy za zájmy národní.) Klientelistické sítě takového systému mohou vzniklou nekonceptnost využít a účelově ji ještě více prohloubit, neboť **dohled EU je pouze nepřímý a členský stát je neschopný tento problém vůbec identifikovat a řešit.** (Viz výše problém nastavení MoF.)

Chybí-li politická vůle vytvořit kvalitní koncepci na úrovni vládní politiky, je pak (negativním) **důsledkem delegování této práce na nižší úroveň rozhodování**, resp. správy, tedy na úřednický aparát ústředních orgánů státní správy. **Úkolem úředníků ale nemá být vytváření koncepcí**, nýbrž aplikace pravidel dle konkrétních parametrů pro jednotlivé veřejné programy, protože úředníci nenesou politickou odpovědnost, nýbrž odpovědnost za výkon státní služby.

Do toho se dále promítá tlak na dostatečné a rychlé čerpání dotací, který může vést k přidělování peněz na nesmyslné projekty, neboť **efektivita vynaložených prostředků ustupuje rychlosti vyřízení žádostí** a schopnosti všechny prostředky vyčerpat. **Tlak na splnění formálních požadavků a termínů plnění pak zcela nahrazuje koncepční uvažování a zájem hledat projekty, které by odpovídaly skutečnému záměru Fondů.**

Kapacitní a odborné nedostatečnosti ve státní správě vedou dále ke kontraproduktivním výsledkům nebo k míjení se s účelem dotací – což v případě klimatických politik platí dvojnásob, neboť se projevují jako inkompetence v posuzování projektů.

Například prostředky z Fondu pro spravedlivou transformaci, jež mají správně být použity na řešení *dopadů* (hospodářsko-energetické transformace), jsou použity na samotné transformační projekty. Namísto podpory adaptace na sociální, ekologické nebo hospodářské důsledky ukončení těžby uhlí se tak např. financují projekty alternativní energetiky.

Absence reálné koncepční konzistence na administrativní úrovni správy státu se tak stává zásadním korupčním rizikem. Poskytovatelé prostředků jsou motivováni spoléhat se na formální naplnění potřebných podmínek, aniž by se zkoumal jejich smysl. Jsou příliš závislí na čestných prohlášeních a jiných

formálních úkonech, jež hospodárnosti příliš nepomohou a zároveň zvyšují administrativní náročnost.⁶²

V nepřehledném a chaotickém prostředí nakonec vedle velkých vlivových skupin uspějí také **menší hráči, zneužívající nefunkční systém v jednotlivých případech**. Vzniká vzájemná symbióza, kdy obě skupiny (tj. velcí i malí) mají společný zájem na pokřivení celého prostředí a zabránění fungování účinných kontrolních mechanismů.

6. Rizika na úrovni veřejného zadávání a dotačních politik

Přerozdělované prostředky jsou zpravidla poskytovány ve formě dotací, veřejných zakázek, investičních pobídek, nebo spadnou do obecné formy veřejné podpory (různé úlevy a zvýhodnění). Na úrovni implementace konkrétních projektů z Fondů hrozí běžná korupční rizika: manipulace veřejných zakázek, ovlivnění dotačních řízení, investičních pobídek, klientelismus, netransparentní lobbying apod. Proti těm je třeba aplikovat také běžné funkční nástroje boje proti korupci.

Ovlivňování veřejných zakázek

Příjemci velké části prostředků z Fondů jsou místní samosprávy (obce i kraje), orgány státní správy nebo jiné veřejnoprávní korporace. Tyto instituce musí při hledání dodavatelů (částí) jednotlivých projektů postupovat podle zákona o zadávání veřejných zakázek a dodavatele vybrat v jednom z vymezených typů zadávacího řízení. Zákon umožňuje uspořádání zcela otevřeného výběrového řízení nebo dává několik možností zadání veřejné zakázky na základě zúženého výběru, který může být za splnění daných podmínek také zcela neveřejný.

Zadávání veřejných zakázek je přísně formalizovaným a právně poměrně složitým postupem. S jakoukoliv veřejnou zakázkou se pojí vysoká korupční rizika, neboť se jedná o přerozdělování finančních prostředků v režii zadavatele, který nemusí mít v úmyslu pouze férově vybrat vítězného dodavatele.

Zadávací proces může být ovlivněn různými způsoby:

- Zadávací dokumentace může být cíleně diskriminačně nastavená takovým způsobem, aby zvýhodnila konkrétního uchazeče. Nejčastěji se jedná o nastavení podmínek účasti v soutěži, požadované kvalifikace nebo posuzovacích kritérií. Diskriminační podmínky mohou být zadavatelem nastaveny také neúmyslně.⁶³

62 Srv. Zdroj: Dufková, Nováková 2016, s. 16.

63 Stává se to například při nákupu technicky složitých zařízení, u kterých se v technické stránce zadavatel tolik neorientuje a pro specifikaci požadovaného výrobku vychází z propagačních materiálů určitého výrobce, aniž by si ověřil, zda se jedná o parametry, které by dokázal na trhu splnit i jiný dodavatel.

- Zadavatel je oprávněn ze zákonem daných důvodů vyloučit kteréhokoliv uchazeče, včetně vítězného. Cíleně tak může (např. kvůli formálním pochybením) vyloučit některého uchazeče, aby zvýhodnil dalšího v pořadí, jehož nabídka však není z pohledu hodnocených kritérií nejlepší. Zadavatel je rovněž oprávněn ze zákonem daných důvodů zadávací řízení zrušit. Následně je možné zadávací řízení opakovat a postupovat způsobem vyhovujícím konkrétnímu dodavateli, například upřesněním požadované kvalifikace.
- V zadávacím řízení může být vítězný uchazeč vybírán podle kritéria ceny poptávaného plnění nebo také podle jiných kritérií. V České republice je výběr dodavatele nepřiměřeně často vázán pouze na nejnižší nabídkovou cenu, neboť se jedná o neobjektivnější způsob výběru. Tento postup však nese rizika neefektivního zadávání, jestliže jsou další požadavky příliš striktní nebo nejsou jasně nastavené výsledné smluvní podmínky. Vícekritériální hodnocení může vést k úsporám, avšak na druhou stranu skýtá korupční riziko v možnosti nastavit váhy jednotlivých kritérií tak, že bude nějaký uchazeč zvýhodněn či znevýhodněn.⁶⁴
- Významnou roli pro rozsah uchazečů může mít také velikost veřejné zakázky. Příliš velký rozsah poptávaného plnění odradí menší dodavatele a naopak.
- V mnoha případech není povinné postupovat v otevřeném zadávacím řízení. Řízení s užším okruhem uchazečů nebo bez povinného zveřejnění mohou být zneužita za účelem přidělení zakázky vybranému dodavateli.⁶⁵
- Jestliže zakázka nedosáhne zákonných limitů 6 milionů korun pro stavební práce nebo 2 milionů korun na dodávky nebo služby, nemusí být jako veřejná zakázka malého rozsahu zadávána podle zákona o zadávání veřejných zakázek a není přezkoumatelná Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Takové zakázky sice bývají soutěženy podle interních pravidel, avšak není to ze zákona povinné a přezkoumatelné.
- Na straně dodavatelů může dojít k dohodám o rozdělení trhu a neúčasti v konkrétních nebo územně vymezených zadávacích řízeních. Dodavatelé mohou také zneužívat svého společného dominantního postavení a po dohodě podávat pouze nabídky s nepřiměřeně vysokou nabídkovou cenou. Není-li do zakázky schopný nebo ochotný přihlásit levnější nabídku konkurent, je navýšená cena za plnění placena na úkor veřejných prostředků.⁶⁶

64 Zdroj: TI ČR – Férové zadávání veřejných zakázek, s. 18.

65 V případech takzvaného *vendor lock-in*, neboli komplikovaně řešitelné závislosti zadavatele na dosavadním dodavateli určité služby (typicky například v oblasti IT), mnohdy nezbyvá zadavateli nic jiného než uzavírat smlouvu stále s tímž dodavatelem, který zadavateli účelově ztěžuje vypsání otevřeného řízení například odpíráním poskytnutí dat nutných pro specifikaci kritérií nové veřejné zakázky. Zadavatel se může také svou nečinností dostat do situace, kdy mu nezbyvá než prodlužovat spolupráci se stávajícími dodavateli, neboť nemůže riskovat nedostupnost takové služby po dobu nové soutěže.

66 Kartelové dohody ve veřejném zadávání se nazývají *bid-rigging*. Více viz Zdroj: ÚOHS – Zakázané dohody – bid-rigging.

- Účast dodavatelů v zadávacím řízení lze ovlivnit i mnoha dalšími způsoby, které určité uchazeče odradí. Takovým případem může být nevhodné časování zadávacího řízení, například v období vánočních svátků.

Výše popsaná jednání mohou naplňovat skutkové podstaty trestných činů porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, sjednání výhody při zadávání veřejné zakázky nebo pletich při zadání veřejné zakázky.⁶⁷

Řešení těchto rizik spočívá především ve **zmapování rizikových oblastí, v otevřenosti a transparentnosti**.⁶⁸ S tím souvisí, že musí být zajištěny **bezpečné postupy pro oznamovatele nekalého jednání, whistleblowery**.

Ovlivňování dotací, investičních pobídek a dalších veřejných podpor

Obdobně jako u veřejných zakázek bývá přidělení dotace často založeno na principu soutěže, jindy pak stačí splnění předem daných podmínek. V obou uvedených případech jsou hrozící rizika a jejich řešení obdobná veřejným zakázkám, ať už jde o problémy spojené s možností narušit soutěž příjemců nebo o nutnost nastavit dané podmínky tak, aby nebyly dotace zneužívány.

Vzhledem k počtu poskytovaných dotací a jejich příjemců je z administrativního hlediska nezbytné nejnižší článek administrace dotace, tedy konkrétní rozhodnutí o konkrétní dotaci, co nejvíce zjednodušit prostřednictvím rutinálních úkonů. Fakticky se tak přenáší velká část rizika výše na úroveň, ve které se podmínky definují. Jsou-li v těchto podmínkách nedostatky, může být na nejnižší úrovni obtížné zabránit vyplacení zjevně neefektivní dotace, neboť při splnění děravých podmínek vznikne na její poskytnutí nárok.

Zatímco výše jsme proklamovali názor, že klimatická korupční rizika mají svá specifika, na úrovni veřejného zadávání a dotační praxe vůči jednotlivým projektům se korupční rizika neliší od rizik spojených s naplňováním jiných veřejných politik.

7. Rizika hraniční

Z hlediska cíle – omezování emisí a adaptace na změnu klimatu – je bezpochyby **nejzásadnější, aby z příslušných Fondů byly podporovány projekty, které skutečně mají mitigační a adaptační potenciál**. Doposud popisovaná korupční rizika plynou ze záměrného procedurálního zneužití Fondů na projekty, jejichž cílem (ani účinkem) není řešení problému změny klimatu.

⁶⁷ Více viz ustanovení § 248 odst. 2, §§ 256–257 trestního zákoníku. (Zdroj: Zákon č. 40/2009 Sb.)

⁶⁸ Konkrétních 11 doporučení je formulováno na s. 5 příručky. Zdroj: TI ČR – Férové zadávání veřejných zakázek.

Ale pouhá **procedurální a procesní rizika jsou jen jednou stranou mince** a hranice mezi čistě procedurálními korupčními riziky a riziky spojenými s hodnocením reálného dopadu na klima u jednotlivých projektů je neostrá. Tato **věcná rizika jsou však o to relevantnější z hlediska cíle, jímž je dekarbonizace hospodářství, a tedy omezení emisí skleníkových plynů, případně adaptace na důsledky změny klimatu a důsledky mitigačních politik.** Abychom jim zabránili, musíme zajistit, že posuzování projektů financovaných z daných Fondů skutečně bere kritéria omezení skleníkových plynů v potaz.

V průběhu výkladu jsme opakovaně upozorňovali na nebezpečí formálnosti, nekoncepčnosti a neodbornosti zejména ve výběrových procedurách pro konkrétní projekty financované z Fondů. Dovožovali jsme, že mohou být podporována opatření jdoucí proti cílům Fondů.

K hranici takto chápáné korupce se dostáváme dovozením, že v konečném důsledku je veřejným zájmem snížení emisí skleníkových plynů, nikoli dodržení protokolárních postupů, takže na všech úrovních transpozice Fondů (od národních koncepcí až po přidělení konkrétního projektu) je třeba aplikovat zvýšenou pozornost vůči tomu, aby jimi byla podporována účinná opatření. Obsahová, odborná a dopadová kritéria se tedy v jistém smyslu stávají kritérii protikorupční odolnosti daných projektů. Aby nedocházelo ke korupčním jevům zneužití veřejných prostředků v rozporu s jejich určením, je třeba zohledňovat i obsahová, odborná a dopadová kritéria (uhlíkovou stopu, energetickou udržitelnost apod.) daných opatření.

Prakticky to znamená, že pro využití Fondů vznikne dlouhodobý plán vycházející z co nejlepší úrovně znalostí o aplikovatelných opatřeních na snížení emisí skleníkových plynů v jednotlivých oblastech, tj. koncepce (např. pro dopravu, energetiku, bydlení ap.), a z něj se vyvodí jednotlivé výzvy pro veřejné zakázky či dotační projekty, s metodikou posouzení konkrétních projektů právě podle kritéria jejich „dekarbonizačního“ (nebo adaptačního) potenciálu.⁶⁹

Pokud při transpozici Fondů do podoby konkrétních programů a projektů nejsou zohledněny znalosti dopadů různých prostředků na klima, pokud nejsou důsledně studovány a vyhodnocovány, nemá smysl obhajovat zneužití peněz na neúčinné programy případnou procedurální správností jejich udělení. Proto mluvíme o hraničních rizicích z *hlediska korupce*. Z hlediska společenské závažnosti jsou ale tato rizika centrální.

69 Už u MoF vidíme, že riziko, že se tak nestane, se naplnilo. Obecný programový dokument nesplňuje totiž zmíněná kritéria.

VLIV PANDEMIE NEMOCI COVID-19

Pandemie nemoci COVID-19 má kromě dopadů na lidské životy a ekonomiku také konkrétní dopady na rozdělování veřejných prostředků. Některé z finančních nástrojů EU přímo vznikly, nebo byly významně upraveny v reakci na tuto globální výzvu.

Přestože mají prostředky z Fondů jasně vymezené účely použití a jasně určené jsou i cíle, které mají podpořené projekty naplňovat, zvýšily se rovněž tlaky na národní veřejné rozpočty, takže politická reprezentace v ČR může být motivována využít je na záplatování děr v rozpočtu. Zároveň nadále přetrvává snaha peníze využít jakýmkoliv povoleným způsobem bez ohledu na skutečnou prospěšnost daných projektů.

V ČR zasáhla pandemie nemoci COVID-19 do fungování všech tří složek státní moci. **Omezení osobních kontaktů a nutnost napnout veškeré síly současného aparátu na řešení pandemie odsouvají jiné palčivé problémy do pozadí.**

Česká zákonodárná moc byla poměrně neefektivní už v letech předcházejících vypuknutí pandemie, ať už kvůli delšímu legislativnímu procesu, kvůli roztržičnosti politického zastoupení v Poslanecké sněmovně, zásadně odlišného politického složení v obou komorách Parlamentu či nestabilní menšinové vládě podléhající tlakům prezidenta. Nutnost projednávat přednostně legislativu týkající se přímo pandemie a omezení setkávání poslanců a senátorů na plénu způsobují podstatné zpoždění projednávání většiny ostatních norem, u kterých je nutné vést politickou debatu. Takovými normami jsou jednoznačně právě zákony v oblasti životního prostředí, ale také mnohé další, které dopady klimatické změny zásadně ovlivní (např. stavební zákon, zákon o odpadech, úpravy procesních předpisů ad.).

Omezení osobních kontaktů zvýšilo také nároky na písemnou komunikaci, která je v oficiální komunikaci spíše méně efektivní než ústní projednání. Setkání za účelem debaty o konkrétních řešeních je sice možné prostřednictvím online nástrojů, avšak takový postup znemožňuje následné neoficiální jednání účastníků, na nichž se často domluví více než během oficiální části. Běžně totiž nedochází k odsouzeníhodným „zákulisním dohodám“, ale k naprosto **zásadním politickým kompromisům**, které jsou často jedinou možností, jak se ve vyjednávání posunout vpřed a dosáhnout alespoň dílčích úspěchů při prosazování agendy ochrany klimatu. Podotkněme, že taková jednání nejenže mohou probíhat zcela v rámci zákona a být nanejvýše legitimní, ale navíc i za dodržení vysoké úrovně transparentnosti (využití otevřených lobbistických kalendářů, prezentování závěrů apod.).

S ohledem na rizika popsána v tomto policy paperu můžeme říci, že **veřejný diskurz byl okupován pandemickými agendami, čímž se automaticky zmenšil prostor pro veřejnou debatu o klimatických politikách**, ačkoliv je to nesmírně nebezpečné selhání.

Ani česká média nedovedou na evidentní pokusy o manipulaci veřejným diskurzem reagovat. Rizika zcizení legitimacy a absence participace se v pandemické situaci promítla do velmi neprůhledných jednání o parametrech mechanismů pro distribuci prostředků z Fondů. – Navzdory významu Fondů a neprůhlednosti jejich koncepčních příprav však **mainstreamová média ani o obsahu ani o netransparentním procesu neinformovala dostatečně**. Je vhodné dodat, že česká vláda a prezident využívají i další nástroje k odvedení pozornosti a zahlušení mediálního prostoru plebejnými tématy.⁷⁰

Popsané zbrzdění celého aparátu vlivem pandemie nahrává především těm, kdo se snaží kvůli ochraně svých vlastních zájmů udržet *status quo*. V oblasti dopadů klimatické změny tak vnější okolnosti zvýhodňují zastánce tradičních řešení v energetice nebo nakládání s přírodními zdroji a tito zároveň získávají od společnosti podporu, neboť se zvyšuje její touha po stabilitě a jistotě na úkor nových zelených řešení, která nejsou vyzkoušená a představují zvýšené náklady – ač mnohdy spíše domněle.

70 Srv. Zdroj: Klimeš 2020.

CO NÁM HROZÍ – NEGATIVNÍ DŮSLEDKY NAPLNĚNÍ RIZIK

Vyvodíme-li z výše zmíněných rizik hrozící nebezpečí, budou vypadat takto:

- **Hrozící důsledky rizik popsaných v bodě 1 a 2:** V šedé zóně mezi nedostatečnými kompetencemi EU a laxností českých správních orgánů, jejichž integrita je narušena, bude docházet k zneužívání peněz z Fondů v rozporu s jejich určením. Při tvorbě národních koncepcí mitigace a adaptace budou vlivem prosazování zájmů fosilní energetiky prosazovány koncepce, které nejsou ve shodě se zadáním Fondů. Nástroje určené k mitigaci a adaptaci (zadáním z EU) se na národní úrovni zneužijí pro řešení jiných zadání nebo jinak zpronevěří.
- **Hrozící důsledky rizika popsaného v bodě 3:** Vlivem nekoncepční aplikace plánů se peníze určené na dané účely použijí na nevhodné a kontraproduktivní projekty.
- **Hrozící důsledky rizika popsaného v bodě 4:** Vlivem zcizení participace občanských iniciativ se legitimizují politiky, jež neodpovídají veřejnému zájmu (který je v tomto případě ve shodě se zájmem omezit změnu klimatu a vyrovnat se s jejími dopady). Iluze odborné debaty nahradí odbornou debatu samotnou a široká (neodborná) veřejnost bude neoprávněně důvěřovat prezentovaným závěrům, které bude mylně považovat za výstup hluboké expertní debaty a mnohostranného vyjednávání.
- **Hrozící důsledky rizik popsaných v bodě 5:** Slabiny v proceduře MPŘ umožňují prosazování partikulárních zájmů, zejm. energetických a infrastrukturních konglomerátů, které jsou v rozporu s cíli Fondů. Hrozí, že samotné nastavení pravidel pro přidělování dotací se děje v režii a vlivem subjektů, které nerepresentují veřejný zájem ani nemají snahu účinně chránit klima.
- **Hrozící důsledky rizik popsaných v bodě 6:** Nekalé ovlivňování dotací, investičních pobídek a dalších veřejných podpor, manipulace veřejných zakázek a úplatkářství samy o sobě de facto nepředstavují největší riziko pro mitigační a adaptační programy – pokud je celkově systém nastaven správně, takže na minimum omezuje rizika zmíněná v bodech jedna až pět. Lze si totiž představit, že pokud mezi několika kvalitními dekarbonizačními projekty zvítězí některý neoprávněně, klima tím není poškozeno. Selhání nebo pokusy o zneužití v jednotlivých případech budou nastávat vždy. Nebezpečné je, když rizikové zakázky vyplývají ze systémových nešvarů.

- **Hrozící důsledky rizik popsaných v bodě 7:** V důsledku nekoncepčnosti, slabých odborných i personálních kapacit a malé snahy aplikovat přísně kritéria snižování emisí na konkrétní politiky narůstá hrozba, že veřejné prostředky, určené na mitigaci a adaptaci vůči změně klimatu, budou použity na kontraproduktivní politiky či projekty. Pokud budeme aplikovat pouze striktně formální a procedurální přístup k jejich tvorbě, můžeme promarnit příležitost na využití Fondů ku prospěchu věci.
- **Hrozící vliv pandemie nemoci COVID-19:** Chybějící společenská debata, a tudíž nemožnost veřejnosti participovat na přípravě koncepce a podílení se na formulaci konkrétních národních mitigačních a adaptačních politik, povede k zásadnímu zbrzdění a degradaci vytyčených cílů.

ZÁVĚRY

Ke všem korupčním jevům v oblasti veřejných politik máme tendenci přistupovat neutrálně a unifikovaně. Korupce jako zneužití (veřejné) pravomoci pro zajištění soukromého prospěchu vypadá stejně v případě vyvádění prostředků z veřejných rozpočtů na infrastrukturu i v případě zneužívání prostředků určených na mitigační a adaptační opatření vůči změně klimatu. Z hlediska indikace korupčních jevů by se mělo jednat o stejnou věc. **Implikovaným rysem našeho uvažování o korupci je dokonce to, že pokud úspěšně identifikujeme korupční rizika nebo praxi, lze stanovit opravné prostředky a také se zasadit o jejich aplikaci a nápravu v budoucnu. Korupční rizika spojená s veřejnými politikami a Fondy, které mají být nástroji řešení problémů vzniklých v souvislosti s probíhající změnou klimatu, však tuto povahu nemají. Možnost budoucí nápravy chyb vzniklých v důsledku korupce při implementaci prostředků ve Fondech je nepravděpodobná.**

To se promítá do společenské závažnosti korupčních jevů spojených s mitigačními a adaptačními opatřeními – jejich **společenská závažnost je mnohem vyšší** vzhledem k tomu, že pokud nebudou daná opatření účinná a funkční, **dojde-li ke zneužití prostředků určených na mitigaci a adaptaci, promrháme příležitost, která se pravděpodobně nebude moci opakovat.**

Nemůžeme připustit, aby Fondy, jejichž parametry a určení budou ovlivňovat hospodářství na mnoho let do budoucna, byly formátovány bez široké veřejné diskuse, již musí podněcovat samotná státní správa a její orgány odpovědné za transpozici evropských politik na národní úroveň. Nejen, že je to otázka prostého posilování národní demokratické integrity, ale je to také způsob, jak **zajistit transparentnost jejich implementace, a tím v důsledku omezit možnost jejich zneužití.**

Všichni zúčastnění (občanská společnost, instituce EU, orgány národní správy a politická reprezentace) musí přijmout myšlenku, že **nejsou-li evropské finanční a nefinanční nástroje na národní úrovni aplikovány tak, aby měly reálné dopady na dekarbonizaci, jde de facto o principiální zneužití veřejných prostředků a tedy o systémovou korupci.** Problematické je také to, že na **nastavování koncepcí uplatňují vliv právě ty subjekty, které vytvářejí největší emise**, platí tudíž nejvyšší částky za emisní povolenky, z jejichž prodeje jsou mitigační a adaptační fondy financovány. **O prostředcích, jež mají mít penalizační povahu, pak rozhodují ti, kdo produkují emise, což zakládá riziko kontraproduktivity celého procesu.**

S touto argumentací musí pracovat obhájci veřejného zájmu (ekologické, občanské, odborné, protikorupční organizace) stejně jako samotné orgány státní správy.

Pro zaručení transparentnosti koncipování a realizace mitigačních a adaptačních politik je třeba **uplatňovat jednotnou metodiku přístupu nevládních a občanských organizací do všech úrovní jejich tvorby a implementace.**

Musí být zaručeno, že participace bude funkční a bude reálně zajišťovat občanský dohled nad naplňováním veřejného zájmu. Teprve funkční participace občanské společnosti na tvorbě koncepcí (u těch adaptačních, mitigačních a transformačních to platí více než kde jinde) také zamezí snaze hledat jiné nepřímé cesty pro prosazování jejích potřeb. Hlasy občanské společnosti by měly být primárně zohledněny v prvotních fázích rozhodovacích procesů.

Implementace projektů financovaných z Fondů bude na nejnižší úrovni čelit známým korupčním rizikům spojeným s veřejnými zakázkami a dotačními tituly. Řešení těchto rizik spočívá především ve zmapování rizikových oblastí veřejných zakázek a dotací, v akcentování otevřenosti a transparentnosti. S tím souvisí, že musí existovat bezpečné postupy pro oznamovatele nekalého jednání, whistleblowery. Z toho důvodu musí také transpozici Fondů a implementaci projektů z nich financovaných předcházet předběžné vyhodnocení konkrétních korupčních rizik a popis toho, jak je omezit.

Do pravidel pro posuzování dotačních žádostí a veřejných zakázek v oblasti mitigace a adaptace musí být více než dříve vnášeno obsahové a odborné posouzení (dopadové studie, hodnocení uhlíkové stopy atp.) namísto čistě formálních a ekonomických měřítek.

V období trvající pandemie nemoci COVID-19 je třeba nastavit efektivní participativní procesy a umožnit veřejnosti sdílet informace o mitigačních a adaptačních politikách bez ohledu na nemožnost fyzických jednání a na legitimní upřednostňování protipandemické agendy.

Je třeba **oboustranně umenšovat inkompatibilitu evropského a českého právního povědomí a právního řádu**. Na evropské úrovni se musí politické zastoupení zasazovat za vznik prováděcích pravidel, která jednoznačně podmíní samotné uvolnění prostředků z Fondů tím, aby na tvorbě národních koncepcí otevřeně a účinně participovala občanská společnost. Zároveň musí být stanovena jasná pravidla pro transparentnost při nakládání s uvolněnými prostředky. Z druhé strany pak nesmí být na národní úrovni aplikován formalistický a alibistický přístup k výkladu požadavků evropské legislativy spojené s implementací mitigačních a adaptačních programů.

LITERATURA A ZDROJE

- [2] IPCC – History.
History of the IPCC. *IPCC* [online]. [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.ipcc.ch/about/history/>.
- [2] The Environmental Imperative.
The Environmental Imperative: Declaration of the European Council. In *Presidency Conclusions. European Council* [online]. Dublin: 25.–26. června 1990 [cit. 18. 3. 2021]. Annex II, s. 25–29. Dostupné z https://www.consilium.europa.eu/media/20562/1990_june_-_dublin_eng.pdf.
- [4] Evropská komise – Zelená dohoda pro Evropu.
Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu COM/2019/640. *Evropská komise* [online]. [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.
- [5] Masson-Delmotte et al. 2018.
MASSON-DELMOTTE, V. et al. Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. *IPCC* [online]. World Meteorological Organization, Ženeva: říjen 2018, s. 1–24 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf.
- [6] TI – What is corruption?
What Is Corruption? *Transparency International* [online]. 2021 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.
- [7] Pachauri et al. 2014.
PACHAURI, R. K. – MEYER, L. A. et al. Climate Change 2014: Synthesis Report. *Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC [online]. Ženeva: 2014, s. 1–151 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://ar5-syr.ipcc.ch/ipcc/ipcc/resources/pdf/IPCC_SynthesisReport.pdf.
- [8] SFŽP ČR – Modernizační fond.
Modernizační fond. *Státní fond životního prostředí* [online]. [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/modernizacni-fond/>.
- [9] Tamtéž.
- [10] Nařízení Komise (EU) 2020/1001.
Prováděcí nařízení Komise (EU) 2020/1001 ze dne 9. července 2020, kterým se stanoví prováděcí pravidla ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování modernizačního fondu na podporu investic do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti vybraných členských států. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. L 221, 10. července 2020, s. 107–121 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R1001>.

- [11] Tamtéž.
- [12] RSKUK – Fond pro spravedlivou transformaci.
Fond pro spravedlivou transformaci. *Regionální stálá konference Ústeckého kraje* [online]. 2021 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://rskuk.cz/fond-pro-spravedlivou-transformaci>.
- [13] Evropská komise – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady 2020/0006 (COD).
Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci: 2020/0006 (COD). *Evropská komise* [online]. 14. ledna 2020 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0022>.
- [14] Tamtéž.
- [15] Evropská komise – Mechanismus pro spravedlivou transformaci.
Mechanismus pro spravedlivou transformaci: nikdo nesmí být opomenut. *Evropská komise* [online]. [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_cs.
- [16] Evropská komise – Platforma pro spravedlivou transformaci.
Platforma pro spravedlivou transformaci: Pomoc členským státům a regionům při dosažení spravedlivé transformace. *Evropská komise* [online]. [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-platform_cs.
- [17] MV ČR – Analýza účinnosti zákona o státní službě.
Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. KPMG Česká republika, s.r.o., Praha: 2019, s. 1–220 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.
- [18] Evropská komise – Zpráva o České republice 2019.
Pracovní dokument útvarů Komise: Zpráva o České republice 2019. *Evropská komise* [online]. 27. února 2019, s. 1–69 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-czech-republic_cs.pdf.
- [19] Smlouva o Evropské unii.
Smlouva o Evropské unii. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. C 326, 26. října 2012, s. 13–45 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF.
- [20] TI – CPI 2020: Western Europe & EU.
CPI 2020: Western Europe & European Union. *Transparency International* [online]. 28. ledna 2021 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>.
- [22] Troníček, Srnka 2020.
TRONÍČEK, J. – SRNKA, V. Bývalá firma? Babiše jako osobu s rozhodujícím vlivem na Agrofert eviduje i Velká Británie. *iRozhlas* [online]. 8. června 2020 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-stret-zajmu-sverenske-fondy-velka-britanie-2006080530_dok.

- [23] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.
Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. L 347, 20. prosince 2013, s. 320–469 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303&qid=1611351753876>.
- [24] Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014.
Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. L 74, 7. ledna 2014, s. 1–7 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0240&qid=1611352320666>.
- [25] Evropská komise – Guidance to Member States: Recovery and Resilience Plans. Commission Staff Working Document. Guidance To Member States: Recovery And Resilience Plans. *Evropská komise* [online]. 17. září 2020 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf.
- [26] Eibl 2021.
EIBL, M. OpenLux jako exemplární příklad pro členské státy. *Deník Referendum* [online]. 24. února 2021 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://denikreferendum.cz/clanek/32370-openlux-jako-exemplarni-priklad-pro-clenske-staty>.
- [28] MŽP ČR – Obecný programový dokument pro implementaci MoF.
Obecný programový dokument pro implementaci Modernizačního fondu v České republice. *Ministerstvo Životního prostředí*. [online]. 2021 [cit. 23. 3. 2021]. Dostupné z [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/modernizacni_fond/\\$FILE/OPTNE-PDMdF-20210125.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/modernizacni_fond/$FILE/OPTNE-PDMdF-20210125.pdf).
- [29] Zákon č. 1/2020 Sb.
Zákon č. 1/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. *Zákony pro lidi* [online]. 11. prosince 2019 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-1>.
- [30] Tamtéž.
- [31] Viz [28].
- [32] Gyurovszká 2021.
GYUROVSZKÁ, K. Přípravu Modernizačního fondu provází řada přešlapů a zmatená komunikace. *Euractiv* [online]. 18. února 2021 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/opinion/pripravu-modernizacniho-fondu-provazi-rada-preslapu-a-zmatena-komunikace/>.
- [35] Pappa, Vansintjan 2020.
PAPPA, S. – VANSINTJAN, D. Recommendations on the Czech Republic Modernisation Fund. *Rescoop* [online]. Leden 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.rescoop.eu/toolbox/recommendations-on-the-czech-republic-modernisation-fund>.

[36] Viz [28].

[38] Hloušková 2021.

HLOUŠKOVÁ, P. Energetické komunity ovládly Modernizační fond. Žádat mohou o finance ze tří programů. *Frank Bold* [online]. 26. ledna 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/energeticke-komunity-ovladly-modernizacni-fond-zadat-mohou-o-finance-ze-tri-programu>.

[39] Zachová 2020.

ZACHOVÁ, A. Rozdělování evropských fondů „po česku“: Peníze spolknou i velké firmy, z krajů zní kritika. *Euractiv* [online]. 13. listopadu 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/rozdelovani-evropskych-fondu-po-cesku-nejvice-penez-spolknou-velke-firmy-z-kraju-zni-kritika/>.

[41] TI ČR – Česko se díky prorůstající privatizaci veřejného zájmu propadá v Indexu vnímání korupce 2020. Průměr EU se nám vzdaluje.

Česko se díky prorůstající privatizaci veřejného zájmu propadá v Indexu vnímání korupce 2020. Průměr EU se nám vzdaluje. *Transparency International - Česká republika* [online]. 28. ledna 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/cpi2020/>.

[42] TI ČR – Kdo stojí v čele SZIF, který nadále proplácí dotace Agrofertu trestně stíhaného premiéra Babiše.

Kdo stojí v čele SZIF, který nadále proplácí dotace Agrofertu trestně stíhaného premiéra Babiše. *Transparency International - Česká republika* [online]. 23. května 2019 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/kdo-stoji-v-cele-szif-ktery-nadale-proplaci-dotace-agrofertu-trestne-stihaneho-premiera-babise/>.

[43] Pergler 2020.

PERGLER, T. Babiš má být v rejstříku jako majitel Agrofertu, poslanci škrtili výjimku. *Seznam zprávy* [online]. 19. listopadu 2020 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/babis-ma-byt-v-rejstriku-jako-majitel-agrofertu-poslanci-skrtili-vyjimku-130307>.

[44] Dupák 2019.

DUPÁK, J. Po finálním auditu vidíme, které úřady pracují pro Babiše. *Transparency International - Česká republika* [online]. 20. prosince 2019 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/po-finalnim-audit-vidime-ktere-urady-pracuji-pro-babise/>.

[45] CONT – Zpráva o vyšetřovací misi Výboru pro rozpočtovou kontrolu.

Zpráva o vyšetřovací misi Výboru pro rozpočtovou kontrolu (CONT) do České republiky. *Generální ředitelství pro vnitřní politiky v rámci ředitelství unie pro rozpočtové záležitosti, Sekretariát Výboru pro rozpočtovou kontrolu, Evropský parlament*. 26.–28. února 2020. Dostupné z <https://www.pirati.cz/assets/pdf/zprava-cont-2020.pdf>.

[46] ZDF – zoomIN.

zoomIN: Betrüger leicht gemacht. Wie EU-Gelder in Osteuropa versickern. *ZDF* [online]. 17. dubna 2019 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.zdf.de/dokumentation/zdfzoom/zoomin-betruenger-leicht-gemacht-102.html>.

též

ZDFzoom – Betrüger leicht gemacht. In *Youtube* [online]. 8. srpna 2019 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.youtube.com/watch?v=QYln-Tprvlo>.

- [47] Arnstein 1969.
ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* [online]. 26. listopadu 1969, sv. 35, no. č, s. 216–224 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>.
- [48] Viz [24].
- [49] Evropská komise – Pozměněný návrh Obecného nařízení.
Pozměněný návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza. COM/2020/450 final. *Evropská komise* [online]. 28. května 2020 [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020PC0450>.
- [50] Open Government Partnership website.
Open Government Partnership website [online]. 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.opengovpartnership.org>.
- [51] MV ČR – Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.
Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Duben 2010 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>.
- [52] MMR ČR – Metodika přípravy veřejných strategií.
Metodika přípravy veřejných strategií. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Leden 2019 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu>.
- [53] Bankwatch 2018.
The European Commission’s Platform for Coal Regions in Transition: Case Studies Highlight Tilt Toward Coal Companies. *CEE Bankwatch Network* [online]. Červen 2018 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2018/06/Briefing-EC-platform-briefing.pdf>.
- [54] White 1996.
WHITE, S. C. Depoliticising development: The uses and abuses of participation. *Development in Practice* [online]. 1996, sv. 6, s. 6–15 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0961452961000157564>.
- [55] Výkladový slovník – Připomínkové řízení.
Připomínkové řízení. *Legislativní helpdesk – Výkladový slovník* [online]. 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/Výkladový%20slovník%3%ADk/Připom%3%ADkové%20ř%3%ADzen%3%AD>.
- [57] Připomínky k programovému dokumentu MoF.
Připomínky SMO ČR v rámci mezirezortního připomínkového řízení k materiálu vlády č. j. 66/21 Obecný programový dokument Modernizačního fondu (schválen usnesením vlády č. 64 z roku 2021 dne 25. 1. 2021).

[58] Tamtéž.

[59] Tamtéž.

[60] SMO ČR – členská základna.

Členská základna. Svaz měst a obcí České republiky [online]. 10. února 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.smocr.cz/cs/clenstvi/clenska-zakladna>.

[61] Viz [57].

[62] Dufková, Nováková 2016.

DUFKOVÁ, I. – NOVÁKOVÁ, M. Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence: se zaměřením na projekty spolufinancované z prostředků Evropské unie. *Transparency International - Česká republika* [online]. 2016 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocen%C3%AD-rizik-a-podvodů-a-jejich-možná-prevence-2016.pdf>. ISBN 978-80-87123-28-7.

[64] TI ČR – Férové zadávání veřejných zakázek.

Férové zadávání veřejných zakázek: Příručka pro veřejné zadatele. *Transparency International - Česká republika* [online]. 2019 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/ferove-zadavani-verejnych-zakazek-prirucka-pro-zadavatele/>.

[66] ÚOHS – Zakázané dohody – bid-rigging.

Zakázané dohody – Bid Rigging. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. 2021 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/osveta-a-transparentnost-verejnych-zadavatelu/zakazane-dohody-bid-rigging.html>.

[67] Zákon č. 40/2009 Sb.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. *Zákony pro lidi* [online]. 8. ledna 2009 [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>.

[68] Viz [64].

[70] Klimeš 2020.

KLIMEŠ, D. Předhod'te lidu Zemanův kanál. Ať neruší při rozdělování 180 miliard z fondu obnovy. *Aktuálně.cz* [online]. 6. října 2020 [cit. 18. 3. 2021]. Dostupné z <https://nazory.aktualne.cz/komentare/predhodte-lidu-zemanuv-kanal-at-nerusi-pri-rozdelovani-180-m/r~88271988073811eb9d470cc47ab5f122/>.

AUTOŘI



Ondřej Cakl je členem expertního týmu Transparency International - Česká republika (TI ČR), kde se dlouhodobě soustředí především na mezinárodní demokratizační projekty a účastní se s nimi spojených misí v roli metodika a školitele. Dále se zabývá analýzou netransparentní masmediální komunikace v praxi sociálních sítí v rámci předvolebních kampaní a financováním politických stran. Spolupracuje s Výzkumným centrem Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), kde se zabývá výzvami spojenými se změnou klimatu, zejména klimatickou etikou a jejími souvislostmi pro mezinárodní vztahy.

✉ ondrej.cakl@transparency.cz



Jan Dupák působí na pozici právníka v Transparency International - Česká republika (TI ČR), kde se v rámci Právní poradny TI ČR podílí na pomoci lidem, kteří se setkali s korupcí či nestandardními postupy veřejné správy. Dále se podílí na vzdělávání veřejnosti i zaměstnanců veřejných institucí v protikorupčních tématech. Jan Dupák se věnuje především tématům ochrany oznamovatelů (whistleblowerů), fungování územních samospráv, přístupu k informacím, oblasti střetu zájmů a veřejných zakázek a aktivního zapojení občanů do veřejného dění.

✉ jan.dupak@transparency.cz

🐦 [@DupakJan](https://twitter.com/DupakJan)



Jana Stehnová je projektovou manažerkou Transparency International - Česká republika (TI ČR), spoluautorkou a koordinátorkou projektu SHADE (Shedding anti-corruption light into decarbonization processes in the Czech republic). V rámci svého působení v TI ČR se věnuje oblasti mezinárodní a mezivládní spolupráce (např. na platformě Partnerství pro otevřené vládnutí), soustředí se na problematiku evropské kohezní politiky a zabývá se tématy souvisejícími s efektivní a transparentní veřejnou správou v kontextu nástrojů a opatření 21. století (open data, e-government, nástroj Pakty integrity a další).

✉ jana.stehnova@transparency.cz

PROJEKT SHADE

Projekt SHADE (**Sh**eding **A**nti-corruption **L**ight into **D**ecarbonization of **E**nergy in the Czech republic, resp. Nasvícení korupčních **h**rozeb **a**ktuální **d**ekarbonizační politiky České republiky) reaguje na kombinaci aktuálních hrozeb souvisejících s dopady klimatické krize, důsledky pandemie COVID-19 a s tím spojeného rostoucího nebezpečí korupčních praktik. Abychom mohli čelit tomuto zesílenému nebezpečí a oponovat praxi zneužívání narativů o pandemii pro ospravedlňování poklesu transparentnosti při nakládání s veřejnými financemi, bylo vytvořeno konsorcium vybraných expertů Transparency International - Česká republika (TI ČR) a členů klimatického týmu prestižního think-tanku Asociace pro mezinárodní otázky (AMO).

Transparency International - Česká republika

Nevládní nezisková organizace TI ČR působí na české scéně již od roku 1998. Česká pobočka celosvětové sítě protikorupčních organizací se intenzivně věnuje zlepšování procesů a fungování veřejné správy v České republice. Transparency dlouhodobě patří ke klíčovým pilířům boje proti korupci v naší zemi. Odborníci a aktivisté z řad Transparency odhalují velké i menší korupční kauzy, navrhuji legislativní i jiné systémové změny. TI ČR bezplatně pomáhá široké veřejnosti v oblasti práva, věnuje se vzdělávání zástupců z řad veřejné správy i byznysu a nebojí se chodit do každodenních soubojů s mocnými aktéry a vlivovými skupinami. Máme-li dostatek podkladů, nemlčíme a jednáme.

Asociace pro mezinárodní otázky

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Poskytujeme prostor pro vyjadřování a realizaci idejí, myšlenek a projektů sloužících k rozvoji vzdělanosti, porozumění a tolerance mezi lidmi. AMO je jedinečnou transparentní platformou, která zprostředkovává dialog mezi zástupci široké veřejnosti, akademické sféry, občanského sektoru, politiky a byznysu. Dlouhodobě podporuje zájem občanů České republiky o mezinárodní otázky a poskytuje informace nezbytné pro utváření vlastního názoru na současné dění doma i ve světě.