

K 123 / 09 / 01



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

SENÁT

9. funkční období

K 123 / 09 / 01

**Stanovisko pro Parlament ČR
ke zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu
Zpráva o boji proti korupci v EU**

2014

Zpracoval: Úřad vlády České republiky
Odbor koncepce legislativy a státu
Oddělení boje s korupcí
JUDr. Jan Horník, Ph.D.
296 153 535, hornik.jan@vlada.cz

Schválil: Mgr. Jiří Dienstbier, ministr pro lidská práva,
rovné příležitosti a legislativu

Datum: 28. března 2014
Verze: 2

Rámcová pozice / Stanovisko pro Parlament ČR

Projednávaná věc: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE
EUROPEAN PARLIAMENT EU ANTI-CORRUPTION REPORT

Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o boji proti korupci

Číslo dokumentů: COM(2014) 38 final
6113/14

Stupeň priority pro ČR: Důležitá problematika

Gestor: Úřad vlády České republiky

1) Charakteristika návrhu - včetně stadia projednávání:

Evropská komise vydala první Zprávu o boji proti korupci v EU (dále jen „Zpráva“), která obsahuje analýzu korupce v členských státech EU a popisuje kroky podnikané k předcházení korupci a boji s ní. Jejím záměrem je zahájit debatu mezi Komisí, členskými státy, Evropským parlamentem a dalšími zúčastněnými stranami, která by podpořila činnost věnovanou boji s korupcí a určila možnosti, v nichž může napomoci evropský rozměr. Zpráva navazuje na Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru – boj proti korupci v Evropské unii č.j. 11237/11, ve které byl tento nový mechanismus monitorování a vyhodnocování úsilí členských států v boji s korupcí s cílem dosáhnout větší politické angažovanosti k účinnému řešení korupce popsán. Tato zpráva je tak nyní zveřejňována poprvé; další zprávy budou vydávány vždy jednou za dva roky.

Zpráva se zaměřuje na vybrané hlavní problémy, které jsou pro každý členský stát zvláště důležité. Popisuje osvědčené postupy i slabiny a ukazuje kroky, které umožní členským státům řešit korupci účinněji. Komise uznává, že některé z těchto problémů spadají výhradně do působnosti jednotlivých států. Je však ve společném zájmu EU zajistit, aby všechny členské státy měly účinné protikorupční politiky a aby EU členské státy v tomto úsilí podporovala. **Zpráva má tudíž za cíl podpořit v celé EU přísné protikorupční normy.** Nicméně je nutné podotknout, že zpráva nemá žádný mechanismus vymáhání doporučení, nelze tedy hovořit o protikorupčním mechanismu, tak jak je známý z fungování jiných protikorupčních institucí (např. Skupiny států proti korupci GRECO).

Korupce je složitý jev, který má hospodářský, sociální, politický a kulturní rozměr, a nelze ji snadno odstranit. Účinná politická reakce se tedy nemůže omezovat na standardní soubor opatření; neexistuje univerzální řešení pro všechny. Zpráva proto zkoumá korupci ve vnitřních souvislostech každého členského státu a navrhuje, jak by bylo možné ve vnitrostátním kontextu řešit otázky, které jsou pro jednotlivé členské státy nejdůležitější.

V rámci činnosti navazující na Zprávu chce Komise vést **konstruktivní diskusi zaměřenou na budoucí vývoj o nejlepších způsobech vypořádání se s korupcí**, zejména ohledně bodů, u nichž zjistila, že vyžadují další pozornost. Komise doufá v rozsáhlou diskusi o protikorupčních opatřeních za aktivní účasti členských států, Evropského parlamentu, vnitrostátních parlamentů, soukromého sektoru a občanské společnosti a sama se těší, že se bude diskusí aktivně účastnit, a to jak na úrovni EU, tak v členských státech.

Kromě toho hodlá Komise zavést **program pro vzájemné sdílení zkušeností** pro členské státy, místní nevládní organizace a další zúčastněné subjekty s cílem určit osvědčené postupy a překonávat nedostatky protikorupčních politik, zvyšovat povědomí nebo poskytovat odbornou přípravu. Toto úsilí by mělo mít vazbu na otázky vyžadující pozornost, jež jsou obsaženy ve Zprávě, a usnadnit následnou činnost. Program pro vzájemné sdílení zkušeností bude zahájen po přijetí Zprávy a bude vycházet ze získané zpětné vazby a z diskusí se zúčastněnými subjekty o konkrétních potřebách, jež by mohl řešit.

Komise hodlá pečlivě analyzovat zpětnou vazbu ve vztahu k této první Zprávě, reflektovat případné mezery a omyly a poučit se pro druhou zprávu. Bude přezkoumána metodika a dále zvažena možnost vytvoření nových ukazatelů korupce.

Struktura Zprávy je následující:

- I. **Úvod**, v němž je představen politický kontext a cíle Zprávy.
- II. Výsledky **průzkumů Eurobarometr** z roku 2013 týkajících se vnímání korupce a zkušeností s ní.
- III. **Horizontální kapitola**, jež popisuje trendy související s korupcí v celé EU. Shrnuje hlavní zjištění. Závěry a navrhované budoucí kroky pro každý jednotlivý členský stát jsou uvedeny (pouze) v příslušných kapitolách věnovaných jednotlivým zemím. Hlavní zjištění jsou specifikována v těchto směrech:
 - A. **Politický rozměr**
 - Upřednostnění protikorupčních politik
 - Politická odpovědnost
 - Odpovědnost volených veřejných činitelů za korupci
 - Financování politických stran
 - B. **Kontrolní mechanismy a prevence**
 - Používání preventivních politik
 - Vnější a vnitřní kontrolní mechanismy (jiné než prosazování práva)
 - Majetková přiznání
 - Pravidla týkající se střetu zájmů
 - C. **Represe**
 - Trestní právo
 - Účinnost protikorupčních agentur
 - Kapacita orgánů činných v trestním řízení
 - D. **Specifické rizikové oblasti**
 - Drobná korupce
 - Korupční rizika na regionální a místní úrovni
 - Vybraná ohrožená odvětví
 - o Městská výstavba a stavebnictví
 - o Zdravotnictví
 - o Korupce ve správě daní
 - Integrita a transparentnost finančního sektoru
 - Zahraniční úplatkářství
 - Společnosti ve vlastnictví státu
 - Vazby mezi korupcí a organizovanou trestnou činností
 - E. **Související problémy**
 - Politiky týkající se transparentnosti a svoboda informací
 - Ochrana oznamovatelů
 - Transparentnost působení zájmových skupin („lobbování“)
- IV. **Tematická kapitola**, která se věnuje jedné průřezové otázce, jež má na úrovni EU zvláštní význam. Tato první Zpráva se zaměřila na oblast zadávání veřejných zakázek, která má klíčový význam pro vnitřní trh, je upravena rozsáhlými právními předpisy EU a je vystavena velkému riziku korupce. Tato kapitola se zabývá korupcí a protikorupčními opatřeními ve vnitrostátních systémech zadávání veřejných zakázek.
- V. **Metodická příloha**, která popisuje, jak byla Zpráva vypracována a jaké byly metodické volby a omezení.
- VI. **Kapitoly věnované jednotlivým zemím**, které pokrývají všech 28 členských států. Tyto kapitoly nepodávají vyčerpávající popis problémů souvisejících s korupcí a protikorupčních

opatření. Namísto toho upozorňují na vybrané hlavní problémy zjištěné prostřednictvím individuálního hodnocení každé země s náležitým ohledem na vnitrostátní kontext.

- a) **Úvod**, v němž je stručně popsána všeobecná situace týkající se korupce. Uvádí vybrané ukazatele včetně vnímání společně s fakty, trendy, výzvami a vývojem souvisejícími s korupcí a protikorupčními opatřeními.
- b) **Otázky v centru pozornosti**. U každé země je vybráno a analyzováno několik problémů. Důraz je kladen na slabiny a oblasti ke zlepšení, avšak analýza se zaměřuje na budoucí vývoj a poukazuje na plány a opatření jdoucí správným směrem i na otázky vyžadující další pozornost. Zdůrazněny jsou osvědčené postupy, které by mohly být inspirací pro druhé. Rozsah otázek v centru pozornosti se neomezuje na záležitosti uvedené v tematické kapitole (zadávání veřejných zakázek). Některé kapitoly však zvláštní analýzu zadávání veřejných zakázek obsahují; je tomu tak u zemí, kde byly v oblasti zadávání veřejných zakázek zjištěny závažné problémy.

Co se týče České republiky, v příloze je stav popsán následovně:

1. Úvod

A) Protikorupční rámec

- Strategický přístup: popis protikorupční politiky od roku 1999
- Právní rámec: popis legislativního rámce (trestní zákoník, ratifikace protikorupčních úmluv)
- Institucionální rámec: popis organizačního zajištění boje s korupcí (Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí, Útvar odhalování korupce a finanční kriminality, veřejný ochránce práv, Nejvyšší kontrolní úřad)

B) Průzkum veřejného mínění

- Průzkumy vnímání
- Zkušenosti s korupcí
- Průzkumy u podniků

C) Souvislosti

- Soukromý sektor
- Poslanecká imunita
- Whistleblowing
- Transparentnost lobbování

2. Otázky v centru pozornosti

- Využívání prostředků z fondů EU
- Bezúhonnost ve veřejné správě
- Zadávání veřejných zakázek
- Financování politických stran
- Stíhání korupce

3. Budoucí kroky – zvýšenou pozornost je třeba věnovat těmto oblastem:

- Zavedení právní úpravy **státní služby**, která řeší konflikty zájmů, nábor pracovníků na základě zásluh a záruky bránící svévolnému propuštění. Posílení stability státní služby a záruk bránících politickým zásahům. Zavádění programů zaměřených na bezúhonnost ve státní službě, které se soustředí na preventivní opatření.
- Posilování kapacit, specializace a školení pro odhalování a odstraňování střetu zájmů v **zadávání veřejných zakázek** na všech úrovních. Zajištění účinného provádění zákona o veřejných zakázkách. Zvyšování transparentnosti vlastnictví společností, které se účastní zadávacích řízení. Zavedení mechanismu ověřování *ex-ante* s cílem předcházet střetům zájmů a korupčním praktikám, pokud jde o programy evropských strukturálních a investičních fondů. Posílení nezávislosti všech subjektů odpovědných za čerpání finančních prostředků z fondů EU.

- Podrobné zveřejňování **výdajů politických stran a výdajů na volební kampaně** ve výročních finančních zprávách. Zajištění snadného přístupu veřejnosti k finančním zprávám politických stran a zřízení účinného a nestranného dohledu nad financováním politických stran.
- Posílení schopnosti **státních zástupců nezávisle řešit případy korupce**, a to prostřednictvím revize kritérií pro jmenování státních zástupců a provedením reformy týkající se pokynů vydávaných v jednotlivých případech exekutivou.

2) Pozice ČR:

Česká republika se v obecné rovině ztotožňuje ze závěry Evropské komise; korupci rovněž považuje za celospolečenský problém, který poškozují ekonomiku a společnost jako celek, který brání hospodářskému rozvoji, podryvá demokracii a poškozují sociální spravedlnost a právní stát. Boj s korupcí patří mezi jednu z priorit současné koaliční vlády – řada protikorupčních návrhů, jak již ostatně bylo výše zmíněno, je obsažena jak v Programovém prohlášení vlády vydaném v únoru 2014 (nesmlouvavý boj proti všem formám korupce, závažné hospodářské kriminalitě, lichvě, zneužívání exekucí a neférovým insolvenčním), tak v Plánu legislativních prací vlády či Plánu nelegislativních úkolů vlády. S uvedenými doporučeními plně koresponduje i stávající Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Čtyři vytčené oblasti, kterým má být dle Zprávy věnována zvýšená pozornost, patří mezi problematiky, které Česká republika vnímá jako prioritní.

Nicméně ke způsobu vytvoření Zprávy ČR již od samého počátku vyslovovala, stejně jako většina členských států, zásadní připomínky. Komise použila při tomto cvičení velmi nestandardní postupy, nezapojila členské státy do přípravy Zprávy, ale pro sestavení národních kapitol využila tzv. národních korespondentů, jejichž totožnost před členskými státy tajila, a při jejím sestavování využila mnohdy nekompatibilní zdroje (nejen stávající hodnotící zprávy protikorupčních mechanismů typu GRECO, OECD a UNCAC, ale i zprávy Světové banky apod.). ČR se také nedomnívá, že je možné používat pro takto zásadní politická stanoviska průzkumy Eurobarometru, které jsou zpravidla výsledkem dotazu v průměru 1000 osob v každém členském státu.

Mezi otázky v centru pozornosti národní kapitoly ČR byla zařazena mimo jiné bezúhonnost ve státní správě, přičemž je žádoucí zmínit skutečnost, že současná koaliční vláda České republiky aktuálně intenzivně pracuje na novelizaci platného služebního zákona č. 218/2002 Sb., jehož některé části jsou již účinné. Jde zejména o institut Generálního ředitelství státní služby (včetně generálního ředitele), který se ještě v tomto roce stane základem pro plnou účinnost a implementaci předmětného právního předpisu. V dubnu 2014 bude výborům Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky předložen komplexní pozměňovací návrh paragrafovaného znění novely služebního zákona, která je projednávána jako sněmovní tisk č. 71 (7. volební období). Předpokládá se, že k 1. červenci 2014 zahájí Generální ředitelství svou činnost, neboť část upravující jeho status je již účinná. Generální ředitelství vytvoří nové metodiky a prováděcí předpisy a nastaví nově procesy vzdělávání, personalistiky, odměňování, systemizace a kvality. Ve všech těchto oblastech bude prosazováno posilování transparentnosti, profesionality a depolitizace. Díky těmto nově nastaveným procesům, postupům a pravidlům dojde k paradigmatické změně státní správy ve státní službu.

Zpráva se v problematice „bezúhonnost ve veřejné správě“ rovněž dotkla přechodu veřejných funkcionářů do soukromého sektoru, resp. úpravy střetu zájmů. Vláda v této záležitosti uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu předložit novelu zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (prosinec 2014).

Oblast **zadávání veřejných zakázek**, která byla rovněž zařazena mezi otázky v centru pozornosti, se zabývá i otázkou nežádoucí existence společností s anonymní vlastnickou strukturou. V této souvislosti je rovněž velmi vhodné zmínit, že Programové prohlášení vlády České republiky reflektuje tuto skutečnost v závazku prosadit „zákaz pro stát obchodovat s firmami s nejasným vlastníkem“. Nadto není možné zcela souhlasit s tím, že by byla transparentnost zákona o veřejných zakázkách zcela odstraněna, jelikož většina ustanovení tzv. transparentní novely č. 55/2012 Sb. nebyla přijetím zákonného opatření Senátu č. 341/2013 Sb. dotčena.

V této věci bylo Ministerstvu pro místní rozvoj uloženo v souvislosti s nutností transponovat směrnice Evropského parlamentu a Rady předložit věcný záměr zákona o veřejných zakázkách a koncesích (květen 2014) a návrh zákona o veřejných zakázkách a koncesích (leden 2015). Zpráva v této části poukazuje i na společnosti s anonymními akcionáři. Kromě nového zákona o veřejných zakázkách a koncesích se této problematice dotkne i nový zákon o transparentnosti vlastnictví společností a o změně dalších zákonů, který má předložit Ministerstvo spravedlnosti v termínu do konce roku 2014.

Ohledně **financování politických stran** je třeba odkázat na úkol uložený vládou Ministerstvu vnitra předložit novelu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (září 2014), která bude reagovat na 9 doporučení Skupiny států proti korupci, jež se shodují s doporučeními Komise. Jedná se zejména o podrobné zveřejňování výdajů politických stran a výdajů na volební kampaně ve výročních finančních zprávách, zajištění snadného přístupu veřejnosti k finančním zprávám politických stran a zřízení účinného a nestranného dohledu nad financováním politických stran.

Posílení nezávislosti státních zástupců bude řešeno předložením nového zákona o státním zastupitelství, který má Ministerstvo spravedlnosti vládě předložit k projednání do 31. července 2014. Nová právní úprava lépe zajistí nezávislost státních zástupců a jejich odpovědnost při vyšetřování trestných činů, vytvoří systémové a organizační předpoklady pro jejich specializaci v boji se závažnou a finanční kriminalitou a všemi podobami organizovaného zločinu včetně korupce.

Česká republika bere zprávu Komise na vědomí a při prosazování jednotlivých protikorupčních opatření přihledne jak k jednotlivým zjištěním Komise, tak i k výhradám vůči absenci vybraných institutů. Všechna čtyři explicitně vybraná doporučení jsou České republice zřejmá a zřetelná, přičemž na jejich legislativním řešení se již pracuje.

Materiál o České republice byl zpracován před ustavením současné vlády a nereflektuje navržené kroky v boji s korupcí.

3) Dopad na právní řád ČR:

Právní úprava **státní služby** je řešena v zákoně č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), jehož novela je projednávána jako sněmovní tisk č. 71 (7. volební období).

Ve věci **zadávání veřejných zakázek** bude předložen návrh zákona o veřejných zakázkách a koncesích (leden 2015), jakož i nový zákon o transparentnosti vlastnictví společností a o změně dalších zákonů (prosinec 2014).

Financování politických stran bude řešeno novelou zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (září 2014).

Posílení nezávislosti státních zástupců bude řešeno předložením nového zákona o státním zastupitelství (červenec 2014).

4) Dopad na státní rozpočet:

V současné chvíli nelze kvantifikovat dopady naplňování konkrétních protikorupčních opatření na státní rozpočet. Vyčíslení nákladů na jednotlivá protikorupční opatření budou vždy součástí předkládaného materiálu, u legislativních materiálů se jedná o povinnou součást hodnocení dopadů regulace (RIA).

5) Další relevantní dopady (např. na ŽP, hospodářské, sociální, apod.):

V současné době nebyly identifikovány žádné negativní dopady hospodářského, sociálního nebo enviromentálního rázu. Naopak přijetím navrhovaných opatření dojde ke snížení páčání korupční trestné činnosti či ke zvýšení počtu odhalených korupčních případů.

6) Pozice EK a EP:

Předkladatelem návrhu je Evropská komise. Oficiální pozice Evropského parlamentu k předloženému návrhu zatím není k dispozici.

7) Pozice členských zemí:

Stanoviska členských zemí k samotné Zprávě nejsou dosud známa, nicméně většina členských států vyslovovala při jejím sestavování obdobné připomínky jako ČR.

8) Stav projednání v Parlamentu ČR:

V Parlamentu ČR nebyl návrh dosud projednán.

9) Procedurální otázky:

Dokument není legislativním návrhem.