



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 3

PŘÍLOHA

ČESKÁ REPUBLIKA

Zprávy o boji proti korupci v EU

ČESKÁ REPUBLIKA

1. ÚVOD – HLAVNÍ CHARAKTERISTIKY A SOUVISLOSTI

Protikorupční rámec

Strategický přístup. Od roku 1999 vláda přijímá po sobě jdoucí komplexní protikorupční strategie. S ohledem na omezený pokrok, jehož bylo dosaženo při provádění strategie na období 2011–2012, Evropská komise doporučila boj proti korupci zintenzívnit.¹ Ačkoli vláda v tomto období přijala nelegislativní opatření, byl pokrok v rámci předkládání návrhů právních předpisů Parlamentu a v jejich přijímání do konce programu omezený.² Poslední protikorupční strategie, jež byla přijata v lednu 2013, obsahuje vedle opakovaného uvedení většiny opatření, která slibovala strategie předchozí, velké množství politik, omezuje se však na výčet opatření.³ Došlo ke změně pravidel pro poslaneckou imunitu v návaznosti na novelu ústavy z května 2013.

V mnoha případech vláda a obce spolupracovaly s občanskou společností na prevenci korupce a na určování rizik, například v oblasti zadávání veřejných zakázek. Veřejné instituce, výzkumné subjekty a nevládní organizace shromáždily podstatný objem údajů o vnímání korupce a o zkušenostech s ní. Výzkumné ústavy a organizace občanské společnosti vytvořily protikorupční platformu s cílem navrhnout změny právních předpisů, poskytovat školení a sdílet osvědčené postupy.

Právní rámec. Ačkoli český trestní zákoník je do velké míry v souladu s Trestněprávní úmluvou Rady Evropy o korupci, vydala Skupina států proti korupci (GRECO), která působí v rámci Rady Evropy, čtyři doporučení, která konkrétně uvádějí nezbytnost změnit ustanovení trestního zákoníku o nepřímém úplatkářství, zejména pokud jde o přijetí nabídky nebo slibu nepatřičné výhody a případů domnělého vlivu. Ministerstvo spravedlnosti předložilo vládě koncem února 2013 návrh na změnu ustanovení o nepřímém úplatkářství, proces přijímání tohoto návrhu se však zastavil.⁴ Česká republika nedávno ratifikovala Úmluvu Organizace spojených národů proti korupci, poté co nejprve vyřešila problémy týkající se postihů právnických osob v souvislosti s trestnými činy.

Institucionální rámec. Koordinaci boje s korupcí se věnuje Vládní výbor. Zvláštní útvar Policie České republiky (ÚOKFK)⁵ vyšetřuje korupci a finanční kriminalitu a zabývá se rostoucím počtem vyšetřování případů korupce.⁶ Ze studie národní integrity v České republice z roku 2011 provedené organizací Transparency International vychází závěr, že nejsilnějšími institucemi, pokud jde o řádnou správu věcí veřejných v České republice, jsou veřejný ochránce práv (ombudsman) a Nejvyšší kontrolní úřad.⁷ Ačkoli veřejný ochránce práv nemá konkrétní pravomoci zabývat se korupcí, vydává doporučení a státní službě poskytuje vzor,

1 Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final.

2 Mezi tyto návrhy právních předpisů patřily zákony ohledně nezávislosti státních zastupitelství, střetu zájmů, svobody informací, vytváření specializovaných soudů, regulace lobbingu, financování politických stran, rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, ochrany oznamovatelů, reformy poslanecké imunity a služební zákon. Viz Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 29.

3 Usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39 – http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf.

4 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)1_CzechRepublic_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)1_CzechRepublic_CZ.pdf)

5 <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>.

6 Počet obvinění dosáhl v roce 2011 tříletého maxima 781 obvinění ve srovnání s 697 obviněními v roce 2010 a 688 v roce 2009. <http://www.ceskapozice.cz/en/news/society/anti-corruption-police-see-charges-soar-2011>.

7 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_czech_republic.

jak lze fungovat nestranným a transparentním způsobem.⁸ Legislativní doporučení předchozího veřejného ochránce práv, který rezignoval v prosinci 2013, byla ve velké míře zákonodárci ignorována. Nejvyšší kontrolní úřad rovněž hraje významnou roli v oblasti antikorupčních politik, neboť upozorňuje například na nedostatky v postupu zadávání veřejných zakázek. Avšak nedávné legislativní snahy o posílení jeho pravomocí v oblasti korupce a o zahrnutí místních samospráv nepřinesly výsledky.

Průzkumy veřejného mínění

Průzkumy vnímání. Podle výsledků zvláštního průzkumu Eurobarometr z roku 2013⁹ je 95 % Čechů, kteří se průzkumu zúčastnili, přesvědčeno, že korupce je v jejich zemi rozšířená (průměr EU: 76 %). U 80 % občanů České republiky korupce zaujala na žebříčku nejpalčivějších problémů, jimiž je naléhavé se v zemi zabývat, první místo.¹⁰ Ve vnitrostátním průzkumu z roku 2012 celkem 92 % respondentů vyjádřilo svoji nespokojenost s korupcí v zemi, spokojeno bylo pouze 1 %.¹¹

Zkušenosti s korupcí. 28 % respondentů zvláštního průzkumu Eurobarometr z roku 2013 mělo pocit, že korupce ovlivňuje jejich každodenní život (průměr EU: 26 %), a 8 % z dotázaných osob, které jednaly s institucemi uvedenými v průzkumu, odpovědělo, že se od nich v posledních dvanácti měsících úplatek očekával (průměr EU: 4 %).¹²

Průzkumy u podniků. V rámci průzkumu Eurobarometr u podniků z roku 2013¹³ 71 % českých respondentů (nejvyšší procentní podíl v EU) uvedlo, že hlavní překážkou pro podnikání je korupce. Protežování a nepotismus označilo za překážky pro podnikání 69 % respondentů, opět nejvyšší podíl v EU. Z vnitrostátních průzkumů z roku 2011 vyplývá, že 12,7 % podnikatelů učinilo zkušenost s korupcí,¹⁴ a 44 % uvedlo, že měli možnost získat výhodu výměnou za úplatek.¹⁵ Zpráva Světového hospodářského fóra o celosvětové konkurenceschopnosti za období 2013–2014 udává, že korupce je v České republice nejproblematictější faktorem podnikání.¹⁶ V tomto celosvětovém průzkumu konkurenceschopnosti zaujala Česká republika 46. místo v žebříčku 152 zemí.

Souvislosti

Soukromý sektor. Česká republika plně provedla do vnitrostátního práva rámcové rozhodnutí 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru.¹⁷ V roce 2013 pracovní

8 Zprávy veřejného ochránce práv jsou dostupné na adrese: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>.

9 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013.

10 Každoroční výzkum provedený Centrem pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd České republiky z února 2012; <http://cvvm.soc.cas.cz/politicke-ostatni/nalehavost-zabyvani-se-oblastmi-verejneho-zivota-unor-2012>. Další vnitrostátní výzkum z roku 2011 přinesl podobné výsledky: podle 84 % obyvatel ve věku 18–65 let je míra korupce v České republice vysoká a vláda nemá skutečný zájem korupci postihovat. Online výzkum provedený společností Ipsos, 13. června 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

11 http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6865/f3/ps120709.pdf.

12 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013. Podobný výsledek odráží i vnitrostátní průzkumy: jedna desetina populace se v předchozím roce setkala s korupcí a 3 % uvedla, že upláceli. Podíl zprostředkované zkušenosti je vyšší, 43 % populace se doslechlo o korupci ve svém okolí. Online výzkum provedený společností Ipsos, 13. června 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

13 Bleskový průzkum Eurobarometr 374 z roku 2013.

14 http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/podnikani-a-prace/kazdy-osmy-podnikatel-se-setkal-s-korupci_210789.html - průzkum společnosti Vodafone, který se uskutečnil v roce 2011.

15 Korupční klima, průzkum spolčenosti GfK, duben 2010, tisková zpráva je dostupná na adrese: http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100406_nejzkorumpovanejsi Jsou politicke strany.pdf.

16 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

17 KOM(2011) 309 v konečném znění, Brusel, 6.6.2011; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf;

skupina OECD zabývající se problematikou podplácení zastávala názor, že prosazování práva v oblasti zahraničního úplatkářství by se dalo velkou měrou podpořit prostřednictvím komunikace s hlavními účastníky, včetně zástupců soukromého sektoru, a vyjádřila znepokojení ohledně nedostatečného povědomí, které mezi nimi panuje, pokud jde o trestné činy zahraničního úplatkářství.¹⁸ Česká republika dosud nezaznamenala žádný případ obvinění ze zahraničního úplatkářství. V současnosti probíhají dvě vyšetřování a jeden případ nemohl být stíhán vzhledem k tomu, že v době, kdy k trestnému činu došlo, neexistovala pravidla pro odpovědnost právnických osob.

Poslanecká imunita. Obtížná překážka, která dříve bránila úspěšnému stíhání úplatkářství na vysoké úrovni, byla nyní částečně odstraněna.¹⁹ Podle dříve platného znění Ústavy České republiky²⁰ poslanec či senátor požíval, pokud jde o trestní stíhání, neomezenou imunitu, pakliže jej příslušná komora, jejímž je dotčený poslanec či senátor členem, této imunity hlasováním nezbavila. V případě, že příslušná komora poslance/senátora imunity nezbavila, byla dotčená osoba doživotně chráněna před trestním stíháním.²¹ Po několika letech debat v parlamentu omezila změna ústavy imunitu na dobu trvání mandátu. Podle změněného ustanovení ústavy může být trestní stíhání zahájeno, když poslanec/senátor ztratí mandát, a to i v případě, že jej příslušná parlamentní komora imunity nezbavila.

Whistleblowing. Pracovněprávní předpisy poskytují obecnou ochranu proti svévolnému propuštění a diskriminaci zaměstnanců, ale není v nich obsažena zvláštní ochrana oznamovatelů.²² Etický kodex, který přijala vláda v roce 2012²³, uvádí povinnost oznámit korupci nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení, nestanoví však ochranu oznamovatelů. Pracovní skupina OECD zabývající se problematikou podplácení v roce 2013 uvedla, že české orgány zřídily pracovní skupinu s cílem posílit ochranu oznamovatelů. Tato pracovní skupina navrhla změny čtyř zákonů, jež by poskytly dodatečnou ochranu prostřednictvím provádění zásad nediskriminace.²⁴ Případy oznamovatelů, kteří v poslední době přispěli k odhalení nelegálních praktik v oblasti zadávání veřejných zakázek na ministerstvech, poukazují na praktickou potřebu těchto dodatečných záruk.

Transparentnost lobbování. Lobbování není v České republice předmětem právní úpravy. Není uložena žádná zvláštní povinnost registrace lobbistů či oznamování kontaktů mezi veřejnými činiteli a lobbisty. Výroční zpráva české Bezpečnostní informační služby poukázala na praktické problémy, které mají dopad na zájmy státu.²⁵

ZÁKON ze dne 27. října 2011 o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim;
http://data.idnes.cz/soubory/pravo/A120305_VR_ZAKON_418_2011.PDF.

18 Pracovní skupina OECD zabývající se problematikou podplácení. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic. (Zpráva o třetí fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení týkající se České republiky). (2013) OECD, s. 46: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

19 Ústavní zákon č. 98/2013 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

20 Ústava České republiky, čl. 27 odst. 4.

21 Trestní řád České republiky, § 11 odst. 1 písm. c).

22 Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

23 VLÁDA ČR *Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání* Vláda ČR. (2012) <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>.

24 Těmito čtyřmi analýzami dopadu v případě regulatorní úpravy, které byly předloženy vládě a v nichž jsou legislativní změny navrženy, jsou analýzy antidiskriminačního zákona, občanského soudního řádu, zákona o vojácích z povolání a zákona o ozbrojených silách). Pracovní skupina OECD zabývající se problematikou podplácení (2013). Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic. (Zpráva o třetí fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení týkající se České republiky). OECD s. 46. Dostupná na: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>.

25 V obou zprávách z roku 2012 i 2013 viz kapitola 2.1 o ochraně významných ekonomických zájmů.
<http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zprava-2012.html#3>.

2. OTÁZKY V CENTRU POZORNOSTI

Využívání prostředků z fondů EU

České republice bylo ze strukturálních fondů EU na programové období 2007–2013 přiděleno 26,7 miliardy EUR. V roce 2011 Komise objevila systémové nedostatky ve fungování českého řídicího a kontrolního systému pro provádění všech 14 programů Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti.²⁶ Tyto nedostatky vedly Komisi v březnu 2012 k přerušení plateb u všech operačních programů (OP) a k vydání akčního plánu věnovaného pěti hlavním oblastem vyžadujícím zlepšení: nedostatečná nezávislost pověřených auditních subjektů, fungování auditního orgánu, vnitrostátní systém pro řešení nesrovnalostí, řídicí kontrola (prvostupňová kontrola) a správní kapacita.

Několik vysoce postavených úředníků odpovědných za využívání prostředků z fondů EU bylo vyšetřováno kvůli korupci. V regionu Severozápad Evropská komise přerušila platby v roce 2011 na základě zjištění auditů a obvinění z úplatkářství, která byla vznesena proti bývalému vedoucímu řídicího orgánu, který byl za korupci odsouzen k pěti letům vězení.²⁷ V roce 2012 Policie České republiky zahájila vyšetřování proti hejtmanovi Středočeského kraje na základě obvinění z korupce. Komise rovněž v roce 2012 přerušila platby pro Středočeský kraj.

České republice se podařilo splnit většinu požadavků stanovených v akčním plánu vypracovaném Komisí a u téměř všech operačních programů došlo ke znovuoobnovení plateb v říjnu 2012. V souvislosti s Regionálním operačním programem (ROP) Severozápad byla v roce 2012 zavedena řada nápravných opatření, včetně finančních oprav ve výši přibližně 22 % veškerých jeho výdajů. V březnu 2013 byly dále v plném či částečném rozsahu zastaveny platby pro dalších šest operačních programů, přičemž případné finanční opravy jsou předmětem diskuse. U některých programů došlo od té doby k obnovení plateb. K příčinám nedostatků při čerpání finančních prostředků z fondů EU se řadí nedostatky ve veřejné správě a v právních předpisech týkajících se střetu zájmů, nedostatečná transparentnost vlastnictví účastníků se společností a obcházení právních předpisů o zadávání veřejných zakázek.²⁸

Vzhledem ke zkušenostem s nesrovnalostmi, které v mnoha případech vedly k přerušení plateb, je významným nedostatkem při čerpání finančních prostředků z fondů EU chybějící nezávislý mechanismus ověřování. České orgány musí zavést účinná opatření, která zajistí nezávislost subjektů odpovědných za čerpání finančních prostředků z fondů EU, a vyřešit otázky, které byly dohodnuty v rámci akčního plánu.

Národní orgán pro koordinaci odpovědný za čerpání finančních prostředků z fondů EU je zřízen v rámci ministerstva pro místní rozvoj. Toto ministerstvo vypracovalo strategii pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů ESI v období 2014–2020. Na vnitrostátní úrovni byla rovněž vypracována Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 a v současné době vrcholí finalizace resortních protikorupčních programů.

Bezúhonnost ve veřejné správě

26 Viz např.: Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reforem a programu stability na rok 2012 pro Českou republiku. Brusel, 30.5.2012; SWD(2012) 303 final, s. 22.

27 Mezi podezřelými byli dva bývalí ředitelé ROP Severozápad, přičemž jednoho z nich odvolací soud dne 17. ledna 2013 odsoudil k pěti letům odnětí svobody. V jiném případě jsou jeden zvolený veřejný činitel a další osoby podezřelí ze zneužití pravomoci a poškození zájmů EU, tedy z trestných činů, za něž hrozí trest až 12 let vězení.

28 Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 30.

V průběhu evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik poukázala Komise na to, že korupce a nízká provozní efektivita ve veřejné správě jsou považovány za hlavní problémy vzhledem k citlivosti české státní služby na politické tlaky a k nedostatkům v pravidlech, které ji upravují.²⁹ Riziko korupce zvyšuje rovněž vysoká míra fluktuace ve státní službě související s častými změnami ve vládě a nedostatkem záruk, pokud jde o jmenování do funkce a propuštění.³⁰

Přestože od roku 2002 proběhlo pět pokusů zavést novou legislativu, neexistují pro zaměstnání ve státní službě žádné zvláštní právní předpisy. Ačkoli několik ustanovení z návrhu zákona z roku 2002, například ohledně odborné přípravy, vstoupilo v platnost, byl jeho vstup v platnost v plném rozsahu odkládán více než deset let. Nejnovější návrh služebního zákona, který byl předložen počátkem roku 2013, odpovídajícím způsobem neřeší problémy, pokud jde o zajištění nezávislosti a stability státních úředníků a dobře fungující systém služebního postupu.³¹ V červnu 2013 předchozí vláda schválila vložení několika ustanovení do návrhu, jejichž cílem bylo například zřídit funkci státního tajemníka odpovědného za lidské zdroje v rámci každého ministerstva. K přijetí tohoto zákona parlamentem však nedošlo vzhledem k vládní krizi, která vypukla v červnu 2013 a vedla k rozpuštění Poslanecké sněmovny v srpnu 2013. Po předčasných volbách v říjnu 2013 politické strany tvořící novou koaliční vládu služební zákon z roku 2013 opustily a rozhodly se upravit právní postavení státních úředníků prostřednictvím změny dříve schváleného služebního zákona z roku 2002, který však do značné míry dosud není v platnosti. Jejich novela zákona, která byla představena v prosinci 2013, zatím společně s konkurenční novelou schválenou prozatímní vládou čeká na další projednávání v Poslanecké sněmovně.

Ve zprávě GRECO se uvádí, že neexistují žádná konkrétní opatření, která by upravovala situace, kdy veřejní činitelé přecházejí do soukromého sektoru.³² Bezpečnostní informační služba ohlásila případy, kdy veřejní činitelé, kteří se podíleli na rozdělování státní podpory v oblasti obnovitelných zdrojů energie, posléze do stejného odvětví investovali.³³ Tentýž orgán v předchozím roce uvedl, že nejvýznamnějšími formami dysfunkce orgánů státní správy a samosprávy je korupce, přičemž odkazoval na klientelistické vazby budované s cílem dosáhnout zamýšlených výhod.³⁴

Zákon o střetu zájmů, který byl přijat v roce 2006, upravuje oznamování o zájmu a majetku a pravidla pro střet zájmů volených a jmenovaných vysokých funkcionářů.³⁵ Nevztahuje se na státní zaměstnance obecně; v jejich případě by byl střet zájmů upraven služebním zákonem, který zatím není v platnosti.³⁶ Od uvedených veřejných funkcionářů, kteří spadají do jedné z kategorií definovaných zákonem, se vyžaduje, aby každoročně podávali oznámení o finančních závazcích a o změnách ve vlastnictví nemovitostí, vlastnictví drahých věcí,

29 Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 8, s. 29–30.

30 Zpráva Bezpečnostní informační služby z roku 2013; viz kapitola 3.2 o organizovaném zločinu <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zprava-2012.html#3>

31 Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 30.

32 Viz zpráva GRECO, zejména doporučení vi.–vii., Hodnotící zpráva o České republice – Druhé kolo hodnocení, schválená na 28. plenárním zasedání GRECO (Štrasburk, 9.–12. května 2006); a Dodatek ke Zprávě o plnění doporučení Českou republikou, přijatý skupinou GRECO na jejím 47. plenárním zasedání (Štrasburk, 7.–11. června 2010).

33 <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>; viz kapitola 2.1 o ochraně významných ekonomických zájmů.

34 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html>; viz kapitola 1.6 o organizovaném zločinu.

35 Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů; osobní působnost viz § 2.

36 Skupina GRECO tudíž shledala, že současná pravidla pro střet zájmů nejsou dostačující. Dodatek ke Zprávě o plnění doporučení Českou republikou k druhému kolu hodnocení, přijatý skupinou GRECO na jejím 47. plenárním zasedání (Štrasburk, 7.–11. června 2010).

cenných papírů, vlastnictví podílů v obchodních společnostech a o drahých darech, které obdrželi během výkonu funkce. Tato oznámení se archivují a jsou přístupná u příslušného orgánu. Neexistuje žádný postup pro ověřování, ale veřejnost byla znepokojena určitým počtem případů oznámení uvádějících nesprávné informace. Nedodržení pravidel pro podávání oznámení představuje správní přestupek. Souborné statistické údaje o oznámeních nejsou k dispozici. Z výsledků průzkumu vyplývá, že správní orgány neukládají tresty odrazujícího charakteru. Nejprísnejší pokuta za porušení pravidel pro oznámení odpovídá v přepočtu částce 150 EUR.³⁷

Zadávání veřejných zakázek

Veřejné zakázky na stavební práce, dodávky a služby v České republice tvoří 26 % HDP. Hodnota výzev k podání nabídek zveřejněných v *Úředním věstníku Evropské Unie* vyjádřená jako procentní podíl celkových výdajů na veřejné zakázky na stavební práce, dodávky a služby činila 17 % v roce 2007 a 21,5 % v roce 2010.³⁸

Informace o veřejných zakázkách jsou soustředěny ve Věstníku veřejných zakázek a jsou dostupné online.³⁹ Dohled nad zadáváním veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). V roce 2012 ÚOHS uvedl, že zjištěné nesrovnalosti se nejčastěji týkají diskriminačních a netransparentních zadávacích podmínek.⁴⁰

Podle průzkumu Eurobarometr u podniků z roku 2013 považuje 77 % respondentů korupci za rozšířenou při zadáváním veřejných zakázek na národní úrovni a 67 % ji považuje za rozšířenou u zakázek zadávaných místními orgány.⁴¹ Čeští respondenti uváděli zejména tyto rozšířené praktiky: zadávací dokumentace „šitá na míru“ určitým společnostem (73 %), zneužívání vyjednaných řízení (47 %); střet zájmů při posuzování nabídek (60 %); nabídky založené na tajných dohodách (62 %); nejasná kritéria pro výběr nebo pro hodnocení (53 %); podíl účastníků zadávacího řízení na přípravě zadávací dokumentace (47 %); zneužívání naléhavosti jako důvodu k tomu vyhnout se výběrovým řízením (54 %); a následné změny smluvních podmínek po uzavření smlouvy (51 %).⁴² Podle průzkumu, který v roce 2010 provedla Asociace malých a středních podniků a živnostníků, téměř každý třetí respondent odpověděl, že poskytnutí úplatku nebo provize je pro získání veřejné zakázky nezbytností.⁴³

Podle zjištění jiného výzkumného projektu bylo 80 % zakázek zadávaných ministerstvy v letech 2006 až 2010 zadáno neveřejně či bez soutěže.⁴⁴ Celkem 67 % těchto nákupů se uskutečnilo mimo Informační systém o veřejných zakázkách (ISVZ) a 14 % tvořily zakázky se stejným počtem účastníků zadávacího řízení i vítězů (ve většině případů jediný soutěžící).⁴⁵

Bezpečnostní informační služba ve svých výročních zprávách důsledně vyjadřovala znepokojení nad zadáváním veřejných zakázek a poukazovala na nepatřičné ovlivňování a střety zájmů v takových odvětvích, jako je energetika, železniční infrastruktura, lesnictví a

37 OŽIVENÍ Monitoring střetu zájmů Oživení. (2012) <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring/sz>.

38 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

39 Ministerstvo pro místní rozvoj (2012) *Věstník veřejných zakázek* Ministerstvo pro místní rozvoj.

40 ÚOHS *Výroční zpráva 2011*

http://www.uohs.cz/download/VZ_veřejnost/vyrocní_zpráva_UOHS_2011_PRINT.pdf.

41 Bleskový průzkum Eurobarometr 374.

42 Ačkoli tyto ukazatele nesouvisí nutně přímo s korupcí, ilustrují rizikové faktory, které zvyšují náchylnost ke korupci při zadávání veřejných zakázek.

43 http://www.amsp.cz/uploads/soubory/pruzkum4_web_final.pdf. „Domníváte se, že je možné získat veřejnou zakázku v ČR bez provize nebo úplatku?“ 29,4 % respondentů odpovědělo „rozhodně NE“ a 29,9 % „spíše NE“, naopak 7,1 % respondentů odpovědělo „rozhodně ANO“ a 23,3 % „spíše ANO“.

44 Prezentace výsledků výzkumu viz <http://www.zindex.cz/data/110126-ZINDEX-MEDIA.pdf>.

45 Tisková zpráva z ledna 2011, viz http://www.zindex.cz/data/2011-01-25-TZ_projektu_zIndex.doc.

poštovní služby. Železniční infrastruktura a lesnictví jsou oblastmi, které jsou riziku pravidelně nejvíce vystaveny.⁴⁶ Mezi uvedené praktiky patřilo například nepatřičné ovlivňování zadávací dokumentace, subjektivní a nejasná kritéria výběru a dohody o ovlivnění nabídek ve výběrových řízeních (tzv. *bid rigging*). Bezpečnostní informační služba identifikovala nestandardní a netransparentní jednání, přičemž mezi časté jevy patřily spolupráce mezi veřejným zadavatelem a uchazečem o zakázku, přidělování veřejných zakázek bez výběrového řízení, úprava zadávacích podmínek ve prospěch předem vybraných zájemců, nadhodnocování zakázky, ovlivňování členů hodnotící komise nebo zadávání zakázek na nepotřebné služby.⁴⁷ Bezpečnostní informační služba opakovaně uvedla, že korupční praktiky v zadávání veřejných zakázek jsou založeny na neformálních klientelistických strukturách, které mohou podryvat činnosti orgánů veřejné moci.⁴⁸ Zadávací řízení na zavedení elektronického platebního systému pro městskou hromadnou dopravu v Praze vykazovalo takové rizikové faktory při zadávání veřejné zakázky, jako například nedostatky při přípravě zadávací dokumentace a střety zájmů, jimiž byli dotčeni někteří veřejní činitelé.⁴⁹

K výraznému pokroku v České republice došlo díky zavedení moderního právního rámce pro zadávání veřejných zakázek. Významné změny zákona o veřejných zakázkách v roce 2012 posílily transparentnost a zavedly další záruky prostřednictvím přísnějších pravidel pro uveřejňování zadávacích řízení a veřejných zakázek s cílem snížit rizika spojená s korupcí⁵⁰. Dále byla zavedena nová kategorie s názvem „významná veřejná zakázka“, která musí být schválena vládou nebo zastupitelstvem, a byl zařazen požadavek na nejméně dva účastníky zadávacího řízení. Nicméně ačkoli Komise zaznamenala určitý pokrok na místní úrovni, která dříve neměla v oblasti veřejných zakázek dostatečnou správní kapacitu, zdůraznila také, že je zapotřebí poskytovat při budování správní kapacity další pomoc. V provádění zákona přetrvávají určité obtíže, zejména kvůli nedostatečným pokynům ze strany ÚOHS.⁵¹ Další rozšíření správní kapacity a zlepšení pokynů by na místní úrovni urychlilo a zjednodušilo proces zadávání veřejných zakázek.

Zákon o veřejných zakázkách z roku 2012 stále do určité míry umožňuje uzavírání veřejných zakázek se společnostmi, které mají anonymní akcionáře, a nenabízí dostatečně silné záruky proti střetu zájmů, jelikož právní vlastníci společností mohou zůstat skryti.⁵² Očekávalo se, že tuto nedostatečnou transparentnost vyřeší zákon z roku 2013 regulující anonymní akcie. Nicméně nový občanský zákoník účinný od roku 2014 zavádí novou formu vlastnictví majetku s omezenou transparentností, u níž je obtížné stanovit vlastnictví výnosů z majetku, včetně výnosů z akcií. Ustanovení zákona o veřejných zakázkách z roku 2012 zaměřená na

46 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html> viz kapitola 1.2.

47 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zprava-2010.html> viz kapitola 1.2.

48 Viz kapitola 3.2 o organizovaném zločinu zprávy BIS z roku 2013; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zprava-2012.html#3>; viz kapitola 2.2 o organizovaném zločinu zprávy z roku 2012./ <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>.

49 http://zaostrenonakorupci.cz/wp-content/uploads/Podkladova_studie_Opencard.pdf - viz analýza společnosti Respekt institut; originál v českém jazyce, odkazující mimo jiné na audit provedený společností Ernst & Young: http://korupce.praha-mesto.cz/files/=55/MHMP_zaverecná+zpráva_FINAL.pdf. Předražená zakázka údajně vedla ke zpronevěře přibližně 3 milionů EUR z rozpočtu hlavního města Prahy.

50 Zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006, o veřejných zakázkách. <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Novy-zakon-c-55-2012-Sb-kterym-se-meni-zakon-o>.

51 Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reformy na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 29–30.

52 Transparency International: Corruption risks in the Visegrad Countries – Visegrad Integrity System Study. s. 18.; http://www.transparency.cz/doc/aktuality/corruption_risks_in_visegrad_countries_full_report.pdf.

zvýšení transparentnosti byla odstraněna změnou přijatou v roce 2013.⁵³ Zdá se, že tyto kroky směřují proti navrhovaným změnám ohledně anonymní držby akcií.⁵⁴

Financování politických stran

V České republice je největším zdrojem finančních prostředků politických stran stát. Státní příspěvky mohou tvořit až 85 % rozpočtu politické strany.⁵⁵ Politické strany, u nichž procentní podíl hlasů získaných ve volbách přesáhne stanovenou hranici nebo které mají alespoň jedno křeslo v parlamentu, mají nárok na státní příspěvky, které se vypočítají na základě získaného procentního podílu hlasů a počtu kandidátů zvolených v parlamentních volbách (volby do Parlamentu ČR nebo do Evropského parlamentu) a v krajských volbách. Politické strany mohou být financovány rovněž z členských příspěvků a z darů.⁵⁶ Pro oblast soukromých darů platí určitá omezení. Politická strana nesmí „přijmout bezúplatná plnění a dary“ od státu, příspěvkových organizací, obcí (s výjimkou pronájmu nebytových prostor), státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu, státního podniku nebo obce přesahující 10 %, jakož i od právnických osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát, obecně prospěšných společností, jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, zahraničních právnických osob (s výjimkou politických stran a nadací) a od zahraničních fyzických osob, které nemají trvalý pobyt na území České republiky.⁵⁷

Finanční zprávy politických stran musí ověřit externí auditor a strany musí kopii svých finančních zpráv předložit Kanceláři Poslanecké sněmovny, která tyto zprávy zpřístupní veřejnosti v prostorách kanceláře, nikoli však online). Někteří členové parlamentu dobrovolně zveřejňují na internetových stránkách své strany informace o financování ze soukromých zdrojů.

Správný postup: Dobrovolné zveřejňování finančních údajů členů parlamentu.

Na členy parlamentu se nevztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím, ale jedna z politických stran se rozhodla tento zákon na své členy uplatnit. Etický kodex této strany od členů parlamentu požaduje, aby veřejnost v plném rozsahu informovali o tom, jak vykonávají svůj mandát, s výjimkou zveřejňování utajovaných informací stanovených zákonem.

Podle skupiny GRECO však postupy týkající se financování politických stran a volebních kampaní nejsou dostatečně transparentní. V roce 2011 GRECO pojmenovala devět problematických oblastí,⁵⁸ včetně neuspokojivých požadavků na vykazování výdajů na kampaň politickými stranami, absence požadavku na transparentnost v případě soukromých kampaní jednotlivých kandidátů (s výjimkou prezidentských kandidátů, kteří musí účty zveřejnit)⁵⁹ a absence požadavku na zveřejňování finančních zpráv politických stran online. Nedostatečný řádný přístup ke zprávám stran je hlavní překážkou transparentnosti: zatímco GRECO chválila množství informací, jejichž vykazování se po stranách v souvislosti s přijímanými dary požaduje, jakož i velmi nízký minimální limit pro jejich vykazování,

53 <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9BQAAS3P>

54 Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reformy na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 30–31.

55 GRECO (2011) *Hodnoticí zpráva České republiky, „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II)* [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_CZ.pdf), strana 15.

56 Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

57 Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

58 Viz zpráva GRECO, Třetí kolo hodnocení, Hodnoticí zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II).

59 Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

uvedla však, že v praxi jsou tyto dokumenty jen obtížně dostupné, jelikož knihovna uchovává pouze jedno vydání. Podstatnější je, že GRECO uvedla znepokojení ohledně orgánu pro dohled, neboť externí kontroly provádějí sami poslanci, konkrétně prostřednictvím Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny, který je odpovědný za kontrolu nakládání s finančními prostředky poskytovanými státem.⁶⁰ Mechanismus pro monitorování financování politických stran, který je v České republice zaveden, je pouze formální povahy a omezuje se na kontrolu toho, zda byly výkazy předloženy ve stanovené lhůtě a v souladu se zákonem. Nejedná se o účinný, nezávislý kontrolní mechanismus.

V lednu 2013 vláda zamítla návrh právního předpisu, který mohl splnit doporučení pro zlepšení transparentnosti financování politických stran vydaná skupinou GRECO. V současné době se nezdá, že by došlo k dohodě, pokud jde o upřednostňovaný model pro kontrolu financování politických stran. Uvažovalo se o dvou alternativních návrzích: o zřízení nového nezávislého orgánu pro dohled nebo o rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu.⁶¹ Ani jeden z obou návrhů nezískal dostatečnou podporu, aby se v jeho případě pokračovalo dále. Předchozí vláda měla v úmyslu změnit zákon o politických stranách a volební zákon, avšak vzhledem k volbám, které se uskutečnily v říjnu 2013, by veškeré návrhy zákonů musely být znovu předloženy novému parlamentu, aby mohly být přijaty.

Stíhání korupce

Podle studie, kterou pro českou vládu provedla Transparency International, je trestní stíhání úplatkářství důsledné zejména mezi soudy. Ve studii se uvádělo, že většina stíhaných případů se týká drobné korupce. Stíhání rozsáhlé korupce je poměrně vzácné.⁶² Téměř všechny stíhané případy se týkaly korupce úředních osob. Stíhání případů korupce v soukromém sektoru je velmi vzácné (pouze osm případů za období 2010–2012).⁶³

Dohled nad vyšetřováním významných případů úplatkářství zajišťují především odbory závažné hospodářské a finanční kriminality, které byly zřízeny na Vrchním státním zastupitelství v Praze a v Olomouci a také na Nejvyšším státním zastupitelství. Státní zastupitelství rovněž určilo státní zástupce specializované na řešení případů korupce. Dohled nad vrchním státním zastupitelstvím vykonává ve všech případech Nejvyšší státní zastupitelství.

Pracovní skupina OECD zabývající se problematikou podplácení vyjádřila znepokojení ohledně toho, že případný politický tlak na rozhodování státních zástupců může nepřímo ovlivnit vyšetřování a stíhání.⁶⁴ Podle zákona nemusí rozhodnutí o odvolání vedoucího Nejvyššího státního zastupitelství uvádět odůvodnění.⁶⁵ Vláda může na návrh ministra

60 Viz zpráva GRECO, Třetí kolo hodnocení, Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II), s. 11 a s. 20.

61 Pracovní dokument útvarů Komise: Posouzení národního programu reformy na rok 2013 a konvergenčního programu České republiky. Brusel, 29.5.2013; SWD(2013) 353 final, s. 29.

62 Transparency International: *Analýzy soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 a 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů* (2013) <http://www.transparency.cz/analiza-soudnich-rozhodnuti-vydanych-letech-2010-2012-vecech/>, strana 171.

63 Tamtéž, strana 172.

64 Pracovní skupina OECD zabývající se problematikou podplácení. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention on the Czech Republic. (Zpráva o třetí fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti podplácení týkající se České republiky). (2013), s. 30. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

65 http://www.euro-justice.com/member_states/czech_republic/country_report/1713/; Zákon o státním zastupitelství, č. 283/1993 Sb., § 9.

spravedlnosti nejvyššího státního zástupce z funkce odvolat. Pokyny nejvyššího státního zástupce ohledně postupů a správy státních zastupitelství jsou závazné.⁶⁶

V lednu 2011 vláda provedla personální změnu na postu nejvyššího státního zástupce. V červenci 2012 jmenoval ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce novou vrchní státní zástupkyni v Praze. Její předchůdce byl odvolán z funkce z důvodu špatného řízení a neprofesionálního jednání a jeho odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zamítnuto.⁶⁷ Obecně se soudí, že tato dvě jmenování znamenají důležitý posun v aktivním boji proti korupci v České republice. Od těchto jmenování státní zastupitelství zahájilo vyšetřování několika významných kauz zasahujících do nejvyšších politických kruhů a úrovní veřejné správy.

V říjnu 2012 vláda oznámila, že bylo dosaženo dohody o restrukturalizaci státního zastupitelství, kterou vláda formálně schválila v květnu 2013. Došlo by ke zjednodušení organizace státního zastupitelství, současná čtyřúrovňová struktura by byla nahrazena třemi úrovněmi (okresní státní zastupitelství – krajská státní zastupitelství – Nejvyšší státní zastupitelství). Zřízení nového úřadu pro stíhání případů korupce při Nejvyšším státním zastupitelství má za cíl centralizovat trestní stíhání korupce, kterým se momentálně zabývají jednotlivá státní zastupitelství, a zefektivnit jej. Tento legislativní návrh však byl stažen.

3. BUDOUCÍ KROKY

V posledních deseti letech se strategický rámec pro boj proti korupci v České republice vyvíjel. Přetrvávající problémy spojené se zneužíváním veřejných prostředků, zadáváním veřejných zakázek a dalšími vztahy mezi podniky a veřejným sektorem zaznamenaly jak orgány EU provádějící dohled nad využíváním evropské finanční podpory, tak i jiní. Pokračující snahy o zavedení právní úpravy státní služby zatím nedospěly ke konci. Z průzkumů vnímání vyplývá rozšířené přesvědčení, že korupce je hlavní překážkou pro podnikání.

Těmto bodům je třeba dále věnovat pozornost:

- 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.

66 Zákon o státním zastupitelství, č. 283/1993 Sb., § 10 odst. 5 a § 12.

67 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 12. června 2012, č. 1 As 51/2012-242.

- Posílení schopnosti **státních zástupců nezávisle řešit případy korupce**, a to prostřednictvím revize kritérií pro jmenování státních zástupců a provedením reforem týkajících se pokynů vydávaných v jednotlivých případech exekutivou.