



## **Akční plán boje s korupcí na rok 2015**

Předkladatel: ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Praha říjen 2014

## Obsah

Úvod .....	3
1. Výkonná a nezávislá exekutiva .....	6
2. Transparentnost a otevřený přístup k informacím .....	9
3. Hospodárné nakládání s majetkem státu .....	13
4. Rozvoj občanské společnosti .....	17

## Úvod

Základní nástroj vládního boje s korupcí pro následující období představuje tento *Akční plán boje s korupcí na rok 2015*, jehož stěžejním úkolem je aktivně přispět k obecnému cíli protikorupční politiky, jímž je zlepšení právního prostředí v České republice, zvyšování důvěry občanů v rozhodovací a legislativní procesy a celkovému snížení míry korupce v české společnosti. Jeho obsahové východisko definuje *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017*, která byla zpracována v návaznosti na usnesení vlády ze dne 4. června 2014 č. 418.

*Akční plán boje s korupcí na rok 2015* (dále jen „Akční plán“) stanovuje klíčová opatření legislativního i nelegislativního charakteru, která bude vláda v boji s korupcí v roce 2015 realizovat, a to v základní ohniskové oblasti veřejné správy s důrazem na státní správu. Vládní politika boje s korupcí je postavena na čtyřech prioritách:

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

Hlavním cílem je účinné snižování korupčních rizik v těchto oblastech. Akční plán představuje ucelené a konkrétní vyjádření vládní politiky boje s korupcí v nadcházejícím roce 2015. Praktické naplňování této politiky je v souladu s principem subsidiarity především odpovědností jednotlivých rezortů. Nicméně vzhledem k průřezovému charakteru a celkovému významu protikorupční politiky se jako nezbytná nutnost jeví koordinace na vládní úrovni. Pro účinný a úspěšný boj s korupcí na všech úrovních vládnutí je potřebná součinnost a vzájemná spolupráce všech složek, gestorů i koordinátorů, a to včetně funkční platformy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“).

V souladu se Statutem Rady zřídil její předseda, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, pět pracovních komisí, které pokrývají stěžejní oblasti a aktuální témata vládního boje s korupcí v následujícím období:

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

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

Vzhledem k tomu, že jednotlivá protikorupční opatření budou realizovat příslušné rezorty, ponechává vláda v souladu s již zmiňovaným principem subsidiarity určení konkrétního

harmonogramu jejich plnění na jednotlivých rezortech, přičemž tyto termíny budou následně ukotveny závazně v plánu legislativních prací vlády či v plánu nelegislativních úkolů vlády, a to na rok 2015. Z toho vyplývá, že tento Akční plán předchází stanovení termínů pro plnění jednotlivých opatření, a vytváří tak závazná obsahová východiska pro plán legislativních prací a nelegislativních úkolů vlády. Jediným závazným termínem, který je v tomto plánu stanoven, je tedy závěr roku 2015.

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

Výkonná a nezávislá  
exekutiva

V prioritní oblasti **Výkonná a nezávislá exekutiva** bude kladen hlavní důraz na to, aby byla při implementaci zákona o státní službě důsledně aplikována nezbytná opatření, jejichž hlavním úkolem je zajištění nezávislé, výkonné, profesionální, integrované a korupci odolné státní správy. S tím úzce souvisí také přijetí novely zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Prostřednictvím nového zákona o státním zastupitelství, ke kterému se vláda zavázala ve svém programovém prohlášení, dojde k zajištění jeho nezávislosti na politických vlivech. Důraz bude také kladen na zvýšení transparentnosti a efektivity rozhodovacích a legislativních procesů s cílem eliminovat prostor pro korupci a skryté lobbvání. Vhodným nástrojem bude rozšiřování a důsledná aplikace hodnocení dopadů regulace a korupčních rizik u právních předpisů a revize dosavadní metodiky zhodnocení korupčních rizik. V rámci rezortů bude důraz kladen na prevenci založenou na vyhodnocení aplikace rezortních interních protikorupčních programů a aktualizaci Rámcového rezortního interního protikorupčního programu.

Transparentnost a otevřený  
přístup k informacím

Cílem zamýšlených opatření v okruhu **Transparentnost a otevřený přístup k informacím** je zejména jasný a průhledný legislativní a rozhodovací proces a jeho imanentní zkvalitňování. Vláda bude nadále podporovat otevřený přístup občanů k informacím s ohledem na evropské standardy. Jednotlivá opatření povedou k zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím a k uživatelsky přívětivému zpřístupnění dat a informací (např. způsobem umožňujícím dálkový přístup, včetně používání otevřených zdrojů). Ke snížení korupčních rizik přispěje širší zpřístupnění Elektronické knihovny legislativního procesu veřejnosti. Bude prosazována transparentnost aktérů působících ve veřejné sféře, a to u veřejných funkcionářů s důrazem na účinnější prevenci střetu zájmů a u politických stran a hnutí s akcentem na nastavení jasných pravidel pro jejich financování (včetně financování volebních kampaní). Dále bude právně ukotven institut prokazování původu majetku, s jehož pomocí bude odpovědným orgánům umožněno odčerpávat výnosy z nelegální činnosti včetně korupce, jejichž původ nebude dostatečně prokázán. Jedná se o jedno ze stěžejních opatření, jež má aktéry korupce i jiné trestné činnosti nejen účinně postihnout, ale i odradit. Vláda vytvoří závazné standardy pro nominace zástupců státu do obchodních společností (korporací) a státních podniků včetně stanovení zásad pro odměňování jejich managementu.

Hospodárné nakládání  
s majetkem státu

V rámci priority **Hospodárné nakládání s majetkem státu** se pozornost vlády zaměří především na problematiku zadávání veřejných zakázek s cílem předložit právní normu, která udrží základní standard transparentnosti a efektivnosti zadávacího procesu. Dále se zaměří na eliminaci možného korupčního potenciálu v souvisejících oblastech, například při zadávání zakázek financovaných z evropských fondů. Z hlediska eliminace korupčních rizik v této oblasti je třeba zajistit transparentnost vlastnictví společností, které se o veřejné prostředky ucházejí. Pro tuto problematiku bude nutno předložit nové legislativní řešení. Neméně významnou součástí hospodárného přístupu je vytvoření metodiky veřejného nakupování a strategie vlastnické politiky státu a elektronického registru smluv, včetně zajištění odpovídajících kontrolních mechanismů. Adekvátně tomu by pak mělo dojít rovněž k rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a posílení řídicích a kontrolních mechanismů ve veřejné správě.

Rozvoj občanské  
společnosti

**Rozvoj občanské společnosti** bude v nadcházejícím období spočívat v posilování protikorupčního klimatu ve společnosti a budování stabilního partnerského dialogu s neziskovým sektorem, například zapojením jeho zástupců do činnosti Rady a pracovních komisí. Záměrem je také zpracovat analýzu problematiky oznamování korupce a možnosti zřízení centra pro whistleblowery v ČR, která vytvoří analytickou bázi pro nejvhodnější alternativy legislativního řešení ochrany těchto oznamovatelů.

Vyhodnocení naplňování cílů stanovených v Akčním plánu bude provedeno jednorázově za stanovené období do konce měsíce března 2016. O způsobu vyhodnocení rozhodne Rada na základě podnětů Koncepční komise. Monitoring průběžného plnění úkolů a výměna informací bude probíhat především v rámci platformy Rady, pracovních komisí a rovněž Mezirezortní koordinační skupiny pro boj s korupcí. Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu bude naplňovat zejména koordinační roli, bude vést konzultace s rezorty, neziskovým sektorem i dalšími relevantními aktéry a poskytovat metodickou pomoc.

## 1. Výkonná a nezávislá exekutiva

Po dlouhých letech odkladů a diskuzí nabude 1. ledna 2015 účinnosti **zákon o státní službě**. Bude tak splněna jedna z podmínek vstupu ČR do Evropské unie a současně ex-ante kondicionalita čerpání finančních prostředků z evropských fondů v novém programovém období. ČR je poslední zemí Evropské unie, která dosud účinným zákonem o státní službě nedisponovala. Mimo jiné by mělo být jeho prostřednictvím dosaženo profesionality, transparentnosti a depolitizace státní správy. Výsledkem bude omezení klientelismu a korupce ve správních úřadech a zvýšená výkonnost a nezávislost státní správy.

Efektivní implementace zákona o státní službě se však neobejde bez mnoha doprovodných opatření, která musí být v průběhu roku 2015 realizována. K definici těchto opatření přispěje Komise k transparentnosti státní správy. Z hlediska eliminace korupčních rizik bude zaměřena pozornost zejména na následující dokumenty připravované Ministerstvem vnitra v rámci jeho gesce nad státní službou:

- pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech včetně vyhlášky, kterou se stanoví obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky,
- nový etický kodex zaměstnance státní správy, který bude představovat jednotný rámcový etický kodex pro zaměstnance státní správy coby minimální standard. Jednotlivé správní/služební úřady ho budou moci doplňovat, rozšiřovat a konkretizovat tak, aby pokryl jejich specifické potřeby,
- metodický pokyn, kterým se stanoví podrobnosti k provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců obsahující též zohlednění protikorupčních a etických kritérií,
- prováděcí předpis o oborech služby a pro stanovení systemizovaných míst ve státní službě, u nichž je z důvodu vysokého korupčního potenciálu nutné sjednání tzv. konkurenční doložky,
- metodický pokyn o přijímání nových státních zaměstnanců a výběrových řízeních, v rámci kterého bude mj. stanovena povinnost zveřejňovat na webových stránkách úřadů profesní životopisy vedoucích zaměstnanců/představených.

Uvedený výčet opatření je minimem, které musí být pro úspěšnou implementaci zákona o státní službě z hlediska boje s korupcí zavedeno do praxe. Pokračování nestability a limitované výkonnosti státní správy by vedlo k těžko vyčíslitelným finančním a personálním ztrátám.

Výkon státní správy je závislý na lidském faktoru a nelze vyloučit, že některý ze zaměstnanců způsobí škodu. Proto i v souvislosti s implementací zákona o státní službě, který přináší vyšší individuální odpovědnost zaměstnance a současně stabilnější status jeho postavení, musí stát v každém jednotlivém případě regresně vymáhat škodu po zaměstnanci, který ji způsobil, a nastavit takové postupy, které povedou v rámci jednotlivých úřadů ke zjištění odpovědnosti. Případná vzniklá škoda není státem v mnohých případech regresně vymáhána, a fakticky je tak v nemalé míře saturována z veřejných zdrojů, přestože se stát přijetím zákona o **odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** ke své odpovědnosti nahradit škodu způsobenou liknavým či nekvalitním výkonem státní správy zavázal. Ministerstvo spravedlnosti proto předloží novelu tohoto zákona, která zvýší důvěru občanů v nezávislý a spravedlivý výkon veřejné moci.

Ve struktuře exekutivy hrají při potírání projevů korupce zásadní roli orgány činné v trestním řízení plnící represivní funkci. *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* deklaruje mimořádnou důležitost represivního prvku při potírání korupce, nicméně klade důraz i na preventivní opatření legislativní a nelegislativní povahy ovlivňující protikorupční fungování státní správy. Zásadním otázkám represe v boji s korupcí se však vyhybat nelze, a proto je za prioritu považováno předložení návrhu nového zákona o **státním zastupitelství** Ministerstvem spravedlnosti. Státní zastupitelství je klíčovým orgánem hájícím veřejný zájem, čelí však nestandardním vnějším i vnitřním tlakům, kterým je třeba novou právní úpravou zamezit. Návrh zákona o státním zastupitelství proto musí obsahovat:

- posílení nezávislosti státního zastupitelství a odpovědnosti za výkon svěřené pravomoci,
- principy jmenování nejvyššího státního zástupce: spolurozhodování dvou ústavních orgánů (princip dvojí kontroly), pevně stanovené funkční období bez možnosti opakování funkce, odvolání v průběhu funkčního období jen na základě ukončeného kárného řízení a důvodů stanovených zákonem,
- změnu způsobu jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, a to uzákoněním výkonu funkce na dobu určitou,
- nové a transparentní vymezení podmínek pro zasahování do konkrétních věcí s jasným vymezením vztahů uvnitř soustavy státních zastupitelství tak, aby státní zástupci nesli vyšší odpovědnost za svá konkrétní rozhodnutí,
- změnu způsobu přidělování případů, vyřešení specializace státních zástupců na korupci (např. ve formě zřízení specializovaného útvaru Nejvyššího státního zastupitelství pro vyšetřování korupce: nepolitické jmenování vedoucího tohoto úřadu, tj. bude jmenován nejvyšším státním zástupcem na základě výsledků výběrového řízení, povinnost výběrových řízení rovněž pro ostatní členy úřadu, časově omezený mandát vedoucího tohoto úřadu bez možnosti opakování, kontrola jen nejvyšším státním zástupcem, jedině písemné a odůvodněné zadání pokynu vedoucímu úřadu nejvyšším státním zástupcem, apod.).

Reglementace zásadních okruhů činnosti státních zastupitelství je předmětem zájmu Evropské komise a Skupiny států proti korupci při Radě Evropy (dále jen „GRECO“), které stanovily standardy fungování soustavy státních zastupitelství.

Významnou roli hrají rovněž preventivní opatření. Jedním z tzv. měkkých nástrojů preventivního charakteru, který eliminuje korupční rizika a zkvalitňuje procesy řízení ve státní správě, jsou **rezortní interní protikorupční programy** (dále jen „RIPP“), které vycházejí z vládou schválené osnovy. Cílem tedy bude monitorovat úroveň jednotlivých RIPP, přičemž tam, kde to bude nutné, bude rezort individuálně upozorněn na eventuální nedostatky. Následně, s ohledem na nashromážděné podněty, může být navržena aktualizace Rámcového RIPP, v němž bude např. ukotvena povinnost rezortů zveřejňovat poradce a poradní orgány na svých internetových stránkách.

Jako účinný nástroj identifikace a prevence korupčních rizik slouží rovněž i **hodnocení korupčních rizik** (dále jen „CIA“) u schvalovaných právních předpisů a důsledné **hodnocení dopadů regulace** (dále jen „RIA“) už v počátku legislativního procesu. Hodnocení přispívají k důkladnému zvážení optimální právní úpravy, nebývá jim však věnována odpovídající pozornost. Proto v následujícím období dojde jak k důslednější kontrole kvality zpracovávání CIA, tak bude posílena i kontrola povinnosti jednotlivých rezortů zpracovat ex-post hodnocení regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace.

Výkonná a nezávislá státní správa je jedním ze základních atributů demokratického právního státu. V této oblasti Česká republika v mezinárodním srovnání zaostává, a proto je třeba nastolit jasná

pravidla fungování státní správy v co největším možném rozsahu a v co nejkratší době. Lze předpokládat, že omezením různorodých projevů korupce zejména ve státní správě dojde ke změně vnímání míry korupce občany, neboť právě tyto jsou veřejností vnímány nejcitlivěji.

<b>Legislativní a nelegislativní protikorupční opatření</b>	<b>Gesce</b>
Implementace zákona o státní službě	Ministerstvo vnitra
Novela zákona odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem	Ministerstvo spravedlnosti
Návrh nového zákona o státním zastupitelství	Ministerstvo spravedlnosti
Monitoring úrovně RIPP jednotlivých rezortů a možný návrh aktualizace Rámcového RIPP	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Kontrola důslednější aplikace RIA a CIA v rámci legislativního procesu	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu



## 2. Transparentnost a otevřený přístup k informacím

Transparentnost a otevřenost se staly součástí základních pilířů moderní veřejné správy a fungujícího demokratického státu. Srozumitelnost a jednoduchost legislativních a rozhodovacích procesů ve veřejném sektoru přispívá k čitelnosti postupů veřejných orgánů a institucí při prosazování veřejného zájmu. Zároveň jsou jimi kladeny nároky na správnost a efektivnost těchto postupů, což může značně přispívat ke zvyšování důvěry občanů v činnost veřejných institucí. Posilování a rozšiřování principu transparentnosti a otevřenosti ve veřejné správě má v rámci boje s korupcí nezastupitelný preventivní význam a přispívá k omezování prostoru i pro skryté lobbvání za prosazení dílčích zájmů. Zásadní je především rovný přístup občanů k informacím a jejich dostupnost, především v elektronické podobě. Navržená opatření v této oblasti také vytvoří jasné standardy transparentnosti ve veřejném sektoru s ohledem na majetkové poměry veřejných funkcionářů a financování politických stran a hnutí, což bude mít klíčový význam pro posilování odolnosti veřejné správy vůči korupci i pro celkovou změnu vnímání a postojů společnosti.

**Zefektivňování systému svobodného přístupu k informacím** je vázáno mimo jiné na evropské standardy otevřených dat. Jako klíčový a strategický směr rozvoje transparentnosti veřejné správy je vnímán princip RE-USE, tedy opakovaného použití informací a otevřených dat, včetně principů jejich zveřejnění a dostupnosti. To zajistí novela stávajícího zákona o svobodném přístupu k informacím, jejímž prostřednictvím bude do českého právního řádu plně transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Novela zákona by tak měla nově obsahovat:

- upřesnění opakovaného použití informací,
- povinnost poskytovatele vycházet technologicky a organizačně vstřícně zpracovatelům informací,
- poskytování některých definovaných databází ve formě otevřených dat,
- stanovení kompetence dohledového orgánu k formulaci datových struktur, katalogu dat a organizaci zveřejňování formou otevřených dat a souvisejícího procesu.

Tato opatření povedou k efektivnějšímu zveřejňování informací veřejného sektoru a jejich opakovanému využití díky povinnosti zveřejňovat informace v otevřených nebo strojově čitelných formátech včetně kvalitativního posunu v možnostech využití získaných informací i rychlejšího a lepšího přístupu k nim. Ministerstvo vnitra také zpracuje metodický materiál ke změnám souvisejícím s novelizací tohoto zákona.

Dalším krokem je **zpřístupnění dat a informací veřejné správy** občanům na internetu v souladu s mezinárodními požadavky na otevřená data. Je třeba zavést opatření, která naplní požadavky na otevřený a strojově čitelný formát, úplnost dat či jasnou specifikaci podmínek jejich užití. Komplikací a překážkou v přístupu veřejnosti k datům představuje roztržitost současné publikační politiky české veřejné správy. Ministerstvo vnitra hodlá realizovat projekt, v jehož rámci bude vytvořena metodika publikace otevřených dat veřejné správy, zprovozněn katalog otevřených dat v rámci Portálu veřejné správy a poskytována metodická podpora pro ostatní dotčené instituce. Katalog v podobě rozcestníku poskytujícího vyhledávací služby usnadní v uživatelsky přátelském rozhraní přehled veřejnosti o otevřených datech publikovaných veřejnou správou ČR. Pro subjekty, které publikují formou otevřených dat, bude rovněž zpracována návodná metodika. Dále bude

třeba vytvořit právní prostředí pro otevřené licencování používání otevřených dat prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Realizovat výuku školicího kurzu zaměřeného na publikaci a práci s otevřenými daty je připraven Institut pro veřejnou správu Praha.

Neméně důležitým příspěvkem k posílení transparentnosti i kvality legislativního procesu bude širší **zpřístupnění Elektronické knihovny legislativního procesu (eKLEP)** veřejnosti. V současnosti slouží nejen k výměně legislativních i některých nelegislativních dokumentů v rámci jejich tvorby a schvalovacího procesu na jednáních vlády, ale také monitoruje celý životní cyklus jednotlivých návrhů a slouží i pro mezirezortní připomínková řízení k předkládaným materiálům, pro vypořádání připomínek a obsahuje i některé další dokumenty (např. přehledy dopadů RIA).

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

- zavedení povinnosti podávat přiznání již ke dni vzniku funkce,
- zefektivnění kontrolního mechanismu,
- zpřísnění sankcí,
- elektronizace majetkových přiznání,
- rozšíření omezení přechodu bývalých veřejných funkcionářů z veřejné do soukromé sféry (tzv. revolving door).

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

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

Nezbytnou součástí právní úpravy bude stanovení konkrétních limitů, na něž se bude vztahovat povinnost prokazování původu majetku včetně identifikace toho, co bude limity pokryto – movitý a nemovitý majetek, další aktiva, finanční instrumenty apod. – a v neposlední řadě dojde také k adekvátnímu rozšíření kompetencí odpovědných orgánů, tedy daňové správy a potažmo i finančních úřadů. Cílem je zasáhnout ty osoby, které se obohacují výnosy z nelegální činnosti včetně korupce na úkor státu. Přípravu návrhu zákona o prokazování původu majetku a možnosti jeho odčerpávání má v gesci Ministerstvo financí.

Neprůhledné **financování politických stran a volebních kampaní** vytváří velký potenciál pro korupci a napojení politických stran na skryté zájmové struktury. Současný stav neumožňuje

účinnou veřejnou kontrolu hospodaření politických stran. I přes existenci základních mechanismů, jako je například předkládání výročních zpráv Poslanecké sněmovně, se současná praxe jeví jako neuspokojivá. Údaje o hospodaření jsou ve výročních zprávách prezentovány zpravidla pouze obecně a chybí nezávislý dohledový orgán, který by jejich správnost a úplnost kontroloval. Zprůhlednění a zpřísnění kontroly financování politických stran a hnutí i jejich volebních kampaní náležící do gesce Ministerstva vnitra povede k eliminaci prostoru pro korupci a také k posílení veřejné kontroly a důvěry občanů v tyto důležité pilíře parlamentní demokracie.

V rámci připravované novely zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích bude stanoven výdajový limit pro volební kampaně a pro dary od fyzických a právnických osob. Dále bude zavedena povinnost zřídit transparentní účty na veškeré účetnictví (včetně volební kampaně), přičemž finanční transakce nad stanovenou výši budou realizovány pouze v bezhotovostním platebním styku. Svě opodstatnění z hlediska posílení nezávislosti kontroly bude mít úprava rotace auditorů, respektive určení maximální možné doby, kdy by audit strany vykonával tentýž auditor (například maximálně 5 let po sobě apod.). Výroční a finanční zprávy budou zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Z hlediska zajištění naplňování těchto ustanovení v praxi bude potřeba nastavit adekvátní dohledový a sankční mechanismus, například ve formě nezávislého orgánu.

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

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

Předložení návrhu novely zákona o střetu zájmů	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Předložení návrhu zákona o prokazování původu majetku a možnosti jeho odčerpávání	Ministerstvo financí
Novela zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích	Ministerstvo vnitra
Návrh právní regulace nominace zástupců státu do obchodních korporací a státních podniků	Ministerstvo financí

### 3. Hospodárné nakládání s majetkem státu

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

Významné omezení plýtvání státními prostředky může být zajištěno v rámci procesu **zadávání veřejných zakázek**. Nejpozději 17. dubna 2016 nabude účinnosti nová právní úprava týkající se zadávání veřejných zakázek, respektive bude nutné i v ČR zajistit transpozici směrnic Evropského Parlamentu a Rady ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (2014/23/EU), o zadávání veřejných zakázek (2014/24/EU) a o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství energetiky, dopravy a poštovních služeb (2014/25/EU). Tyto směrnice Evropské unie stanovují stejné mantinely právní úpravy ve všech členských státech. Následně jednotlivé národní státy musí nalézt vlastní vhodný model právní úpravy odpovídající jejich národním podmínkám za dodržení základních stanovených cílů. Vzhledem ke skutečnosti, že ČR je z hlediska Indexu vnímání korupce sedmou nejhorší zemí v Evropské unii, je důležité, aby byla právní úprava veřejných zakázek modifikována rovněž s ohledem na výrazné omezení existujícího korupčního potenciálu. Na druhou stranu je však nutné zajistit, aby zadavatelům veřejných zakázek nezpůsobovala jejich administrace nepřiměřené potíže (například podpora využívání eAukce a eTržišť), a neohrožovala tak funkčnost systému. Nalezení rovnováhy mezi těmito dvěma klíčovými požadavky musí být zajištěno předkladatelem návrhu nového zákona, který bude v průběhu roku 2015 zpracován Ministerstvem pro místní rozvoj ve spolupráci s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Nový zákon o veřejných zakázkách musí v souladu s vládní politikou boje s korupcí naplňovat zejména tato zásadní kritéria:

- zachovat stávající limity pro zakázky malého rozsahu,
- stanovit přiměřený rozsah použití zjednodušeného podlimitního řízení,
- korupci odolným způsobem aplikovat institut omezování počtu zájemců,
- stanovit mantinely využívání dodatečných stavebních prací, služeb a dodávek,
- zabránit účelovým nezákonným dělením veřejných zakázek,
- zachovat alespoň stávající rozsah publikační povinnosti (například efektivní využívání Národního elektronického nástroje) a
- optimálně nastavit hodnotící kritéria.

Evropská komise po ČR požaduje zajistit kupříkladu i specializaci a školení pro odhalování a odstraňování střetu zájmů v zadávání veřejných zakázek na všech úrovních. Nový zákon o veřejných zakázkách bude představovat komplexní právní normu s významným protikorupčním potenciálem, a proto při jeho přípravě nesmí být podceněny jakékoli potenciálně korupční instituty.

Efektivita a transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek velmi úzce souvisí s jeho **elektronizací**. Předkladatel zákona o veřejných zakázkách zpracuje návrh *Strategie elektronizace*

*veřejných zakázek na období 2016–2020*, která bude obsahovat zejména analýzu výchozí situace, definici cílů, prioritních oblastí a popis organizačního a finančního zajištění navržených opatření.

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

Díky jednotnému gestorství Ministerstva pro místní rozvoj u všech výše uvedených opatření lze očekávat komplementární přístup k řešení problematiky zadávání veřejných zakázek, což se z hlediska potírání korupčních rizik jeví jako vhodné. Vedle toho se budou další zainteresovaní aktéři z řad rezortů, neziskového sektoru a odborné veřejnosti dotčenou problematiku zabývat v Radě a Komisi k hospodárnému nakládání s majetkem státu.

Samostatnou kapitolou související s oblastí veřejných zakázek je **transparentnost vlastnictví společností**. Za tímto účelem bude Ministerstvem spravedlnosti ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj předložen návrh zákona, který vedle akcí na majitele zajistí transparentnost vlastnictví i u společností s akciemi na jméno a umožní státním orgánům zjistit majitele akcií společnosti po celou dobu její existence. Právnícké osoby s anonymními vlastníky, které nerozkryjí kompletní vlastnickou strukturu, nesmějí mít jako dodavatelé, subdodavatelé či koncoví vlastníci přístup k veřejným zakázkám, ale i drobným nákupům, dotacím, návratným finančním výpomocem, úvěrům z veřejného rozpočtu a majetku státu či územních samosprávných celků. Informace o vlastnické struktuře právníckých osob budou zpřístupněny veřejnosti (s výjimkou zákonem stanovených omezení). V souvislosti s touto problematikou je proto nezbytné řešit i úzce související otázku anonymity svěřenských fondů, možnost tzv. blankoindosace (anonymizace) smlouvy dle občanského zákoníku a nedůsledné dodržování povinnosti zveřejňování účetní závěrky povinnými subjekty v případech, kdy jsou smluvní stranou veřejnoprávní korporace.

Nejlepší obranou proti předraženým zakázkám, zbytečným nákupům nebo nevýhodným prodejmům majetku je zveřejnění všech smluv státu a veřejných institucí prostřednictvím **elektronického centrálního registru smluv**, který bude obsahovat texty smluv a tzv. metadata ve strojově čitelném formátu (s výjimkou chráněných informací, např. obchodní tajemství, osobní údaje). Účinnost všech smluv uzavřených státem, územními samosprávnými celky a dalšími veřejnými institucemi bude podmíněna jejich publikací na internetu prostřednictvím tohoto registru. Gestorem návrhu zákona o registru smluv, který bude zaručovat odpovídající formát a obsah zveřejňovaných informací, je Ministerstvo vnitra.

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

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) vydala doporučení týkající se koncepčního řešení **vlastnické politiky státu**. Ministerstvo financí připraví návrh dlouhodobé strategie výkonu vlastnických práv státu a základní cíle a roli státu ve správě a řízení státem vlastněných společností a společností s majetkovou účastí státu. Musí se jednat o širší strategii, která bude rovněž obsahovat soupis majetku státu a stanoví, jak s ním hospodárně nakládat.

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

Zásadním příspěvkem ke snížení korupčních rizik ve státní správě bude předložení návrhu nového **zákona o vnitřním řízení a kontrole** v gesci Ministerstva financí, který nahradí zastaralý zákon o finanční kontrole ve veřejné správě. Protikorupční přínosy nové právní úpravy lze nepochybně očekávat v odstranění duplicitních ex-post kontrol, posílení manažerské zodpovědnosti, zkvalitnění kontroly finančního řízení, zkvalitnění interního auditu, zajištění plné nezávislosti interního auditu a v neposlední řadě nastavení pravidel pro prevenci střetu zájmů v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

V předcházejícím období se osvědčila praxe **zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu**. Toto opatření s sebou přináší větší transparentnost těchto transakcí a zvýšení veřejné kontroly nad nakládáním s majetkem státu. I s ohledem na již zavedenou dobrou praxi v rámci jednotlivých rezortů se proto doporučuje v realizaci tohoto opatření pokračovat i v následujícím období.

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

Legislativní a nelegislativní protikorupční opatření	Gesce/spolugesce
Návrh nového zákona o veřejných zakázkách	Ministerstvo pro místní rozvoj/Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Strategie elektronizace veřejných zakázek na období 2016-2020	Ministerstvo pro místní rozvoj
Strategie pro boj s podvody a korupcí při čerpání fondů v rámci Společného strategického rámce v období 2014-2020	Ministerstvo pro místní rozvoj
Návrh zákona, jímž bude zajištěna transparentnost vlastnictví společností usilujících o veřejné zakázky nebo jiné veřejné zdroje	Ministerstvo spravedlnosti /Ministerstvo pro místní rozvoj/Ministerstvo financí
Předložení návrhu zákona o Registru smluv	Ministerstvo vnitra
Metodika veřejného nakupování	Ministerstvo pro místní rozvoj /Ministerstvo financí

Strategie vlastnické politiky státu	Ministerstvo financí
Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole	Ministerstvo financí
Zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu	jednotlivé rezorty a jejich podřízené složky



## 4. Rozvoj občanské společnosti

Vláda se v programovém prohlášení zavázala mimo jiné k přijetí **legislativního řešení oznamování korupce a ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowing)**, neboť je projevem aktivního občanství, občanské angažovanosti a loajality k ČR. Ačkoliv se jedná o institut zakotvený v mnoha členských státech Evropské unie, nelze opomíjet jistou kontroverzi, která je v ČR s tímto tématem spojená. Samotnému legislativnímu řešení musí proto v roce 2015 předcházet důsledná analýza problému podložená sběrem relevantních dat z terénu, konzultacemi a odbornými diskuzemi, které povedou k nalezení optimálního modelu oznamování korupce a ochrany oznamovatelů v českém právním řádu.

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

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

Neziskový sektor představuje důležitý korektiv vládních rozhodnutí. Díky víceúrovňovému dialogu lze dosahovat konsenzuálních modelů řešení, které zajistí dlouhodobější změnu trendu ve vnímání korupce v ČR. Efektivní vládní boj s korupcí proto musí být založen jednoznačně **na partnerství se zástupci neziskového sektoru**.

Nelegislativní opatření	Gesce/spolugesce
Dotazníkový průzkum mezi zaměstnanci státní správy k problematice oznamování korupce	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Příprava eLearningového kurzu o problematice oznamování korupce	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Zpracování analýzy možnosti zřízení centra pro oznamovatele korupce	Ministerstvo financí/ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Vydání sborníku shrnujícího informace a zkušenosti získané v průběhu realizace projektu	Ministerstvo financí/ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Stanovení mechanismu pro oznamování korupce na správních/slужеbních úřadech	Ministerstvo vnitra/ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Předložení návrhu alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu