



**Ministerstvo životního prostředí**

**STRATEGIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  
V BOJI PROTI KORUPCI  
2011**

*březen 2011*

## **Obsah**

1. Úvod .....	2
2. Co je korupce .....	2
3. Korupce a její postih v českém trestním právu .....	3
4. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 .....	3
5. Strategie Ministerstva životního prostředí v boji proti korupci 2011 .....	5
6. Závěr .....	8

## 1. Úvod

Strategie Ministerstva životního prostředí v boji proti korupci 2011 navazuje na Aktualizovaný protikorupční program Ministerstva životního prostředí ze srpna 2009 a na Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, která byla schválena usnesením vlády z 5. ledna 2011 č. 1 a usnesením vlády ze dne 19. ledna č. 65.

Cílem Strategie MŽP je zaměřit se s pomocí již přijatých vnitřních předpisů a opatření na procesy nejvíce ohrožené korupcí.

## 2. Co je korupce

Korupce (lat. corrumpere – zmařit, zkazit, upláct, podpláct) je pojem, který není zcela jednotně definován. Korupce znamená slíbení, nabídku nebo poskytnutí úplatku s cílem ovlivnit něčí jednání nebo rozhodnutí, anebo žádost o úplatek či jeho přijetí. Úplatek nemusí mít vždy pouze finanční podobu (úplatek v tradiční podobě „obálky“), může se jednat např. o poskytnutí informací, hmotných darů (šperky) a jiných výhod, služeb (stavební práce, zaplacení dovolené, sexuální služby), případně zvýhodňování známých a příbuzných apod. Úplatek může mít například formu nápadně výhodné smlouvy, kterou podnikatel uzavře s příbuzným úředníka (nepotismus), který má rozhodnout. Za formu korupce bývá též považován tzv. klientelismus (navazování známostí a vytváření vzájemně závislých vztahů).

S korupcí úzce souvisí problematika střetu zájmů, který může být prvním indikátorem korupce. Jedná se o takové jednání veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo někoho jiného.

S korupcí je také často spojován pojem lobbying. Lobbying jako takový je legální prosazování zájmů určité zájmové skupiny v rozhodovacím procesu. V českém prostředí se však oba pojmy občas zaměňují a pravdou je, že mezi nimi může být jen tenká linie. V některých případech se může lobbying v korupci rozvinout obzvláště tehdy, kdy není lobbying dostatečně transparentní.

Korupce je transakce zpravidla mezi dvěma stranami. Jedna strana poptává odměnu za poskytnutí neoprávněné výhody druhé straně, která tuto odměnu nabízí. Korupce je tedy tím typem trestné činnosti, kdy všichni zúčastnění jsou pachateli a mají z této činnosti prospěch. Všechny zúčastněné osoby porušují zákon a zároveň jsou výsledky této činnosti uspokojovány jejich potřeby. Pokud některé ze zúčastněných osob nepřestane tento systém vyhovovat a trestnou činnost neohlásí, je velice obtížné se do této struktury infiltrovat zvenčí. Přímým poškozeným v této situaci nebývá vlastně nikdo. Nicméně nepřímými poškozenými jsme my všichni, občané, daňoví poplatníci, kteří důsledky korupčního jednání pocítí na výši svých daní, na způsobu nekvalitně poskytovaných veřejných služeb nebo zvýšených cenách. Problém s tak celospolečenským záběrem, jakým korupce bezesporu je, nelze vyřešit několika návrhy nebo represivními opatřeními, jejichž přijetím korupce jako mávnutím kouzelného proutku zmizí. Řešení je věcí systematického odbourávání korupčních příležitostí a nulové tolerance ze strany veřejnosti ke korupčnímu chování a jednání. Na druhou stranu represí nelze opomíjet. V širším smyslu je účast v korupčním vztahu etickým a mravním selháním jednotlivců.

Mezi negativní dopady korupce patří oslabování důvěry v právní stát, případně vytváření paralelních, nevolených a nedemokratických mocenských struktur. Neefektivní rozdělování veřejných prostředků, deformace hospodářské soutěže a nadbytečné náklady pro podnikání zpomalují hospodářský růst. Ze společenského hlediska korupce prohlubuje společenské nerovnosti a narušuje zásadu rovných příležitostí. Často se stává nástrojem organizovaného zločinu. Výskyt korupce může ohrozit životaschopnost demokratických institucí a tržních ekonomik a zároveň bezpečnost státu, a to jak z hlediska vnitřní, tak i vnější bezpečnosti.

### **3. Korupce a její postih v českém trestním právu**

Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) postihuje korupci především pomocí trestných činů přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímého úplatkářství (§ 333). Zároveň vymezuje (§ 334) některé klíčové pojmy, například „úplatek“. Rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží především v oblasti veřejné správy, trestní zákoník proto obsahuje vybrané činy úředních osob, a to zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330). Přestože trestní zákoník chrání především čistotu veřejného života a nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu, trestá i korupci v podnikání a soukromoprávních vztazích.

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování v určitých zvláštních situacích, lze řadit také například trestné činy: porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 a § 221), pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257), pletichy při veřejné dražbě (§ 258).

Co se týče střetu zájmů, primárním dokumentem je Ústava ČR, která přímo vylučuje souběh některých funkcí. Na ni navazuje zákon o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb.), který má předcházet a bránit střetu zájmů u většiny oficiálních funkcí. Tento zákon do jisté míry brání podnikání veřejných funkcionářů a kumulaci funkcí. Neméně důležitá jsou i omezení, která vyplývají z procesních předpisů (institut podjatosti) a z dalších zákonů (např. § 83 zákona o obcích nebo § 74 a 76 zákona o veřejných zakázkách).

### **4. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012**

Vláda schválila Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 usnesením č. 1 ze dne 5. 1. 2011. V usnesení uložila ministru životního prostředí:

- a) plnit opatření uvedená ve Strategii
- b) zasílat místopředsedovi vlády a ministru vnitra podrobnou informaci o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve Strategii, a to vždy do 15. dubna, resp. do 15. října, za předchozí dvě kalendářní čtvrtletí, a dále též obdobnou stručnou zprávu do 10. ledna, resp. do 10. července za předchozí kalendářní čtvrtletí.

Vláda stejným usnesením zrušila předešlou Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, schválenou usnesením vlády ze dne 25. října 2006 č. 1199, ve znění usnesení vlády ze dne 12. března 2007 č. 221, usnesení vlády ze dne 18. června 2007 č. 676 a usnesení vlády ze dne 13. srpna 2007 č. 880.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 je členěna do pěti okruhů, jimiž jsou:

1. Veřejná správa: obsahuje opatření ve veřejné správě, a to jak na úrovni ústředních správních úřadů, tak na úrovni územních samospráv;
2. Veřejné zakázky: problematika, která v současné době považována za nejvíce zasaženou korupcí;
3. Policie ČR: v této oblasti není pozornost soustředěna pouze na represii, velký důraz je kladen na komplexní preventivní opatření nelegislativního charakteru;
4. Státní zastupitelství a soudy: ve stejném duchu jako kapitola o Policii ČR;
5. Moc zákonodárná: orientována především na prevenci a průhlednost v jednání zákonodárců.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 zároveň definuje jedenáct vládních priorit, jimiž jsou:

1. Novela zákona o veřejných zakázkách
2. Přijetí zákona o úřednících
3. Přísnější pravidla pro nakládání s majetkem obcí a krajů
4. Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu
5. Posílení kontrolních pravomocí NKÚ ve vztahu k územním samosprávným celkům
6. Pokračování a dokončení elektronizace agend veřejné správy
7. Efektivnější systém svobodného přístupu k informacím
8. Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci
9. Trestní odpovědnost právnických osob
10. Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů
11. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů korupčního jednání

Ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 vyplývají pro Ministerstvo životního prostředí následující dva úkoly:

1. Zveřejňování prodeje veřejného majetku

*Transparentnost u prodeje veřejného majetku. Zvýšení veřejné kontroly nad nakládáním s majetkem orgánů veřejné moci. Oznamovat všechny uvažované nebo plánované prodeje veřejného majetku (nad určitou hodnotu) s dostatečným předstihem na oficiálních serverech za účelem zvýšení průhlednosti a rozšíření počtu zájemců o koupi.*

*Prodej majetku MŽP se nyní zveřejňuje na jeho internetových stránkách v sekci Úřední deska v rubrice Prodej majetku. Pokud se k prodeji nic nenabízí, tak se nabídka rubriky Prodej majetku nezobrazuje. Nová úprava internetových stránek MŽP bude vždy zobrazovat rubriku Prodej majetku v sekci Úřední deska, a to i v případě, že se nebude k prodeji nic nabízet.*

2. Podpora nestátních neziskových protikorupčních organizací nebo spolupráce s nimi
- Podpora projektů a činnosti subjektů věnujících se boji proti korupci. V České republice působí několik nestátních neziskových organizací, které se zabývají bojem proti korupci, a to buď jako svou hlavní činností, nebo jako činností vedlejší, která vznikla z aktuální potřeby řešit některé korupční záležitosti.*

*S celorepublikovou působností se jedná především o Transparency International – Česká republika, o. p. s., která je největší organizací zabývající se bojem proti korupci, Oživení, o. s., které se zabývá především problematikou územních samosprávných celků, Otevřená společnost, o. p. s., která se dlouhodobě zabývá prosazováním svobodného přístupu k informacím jako klíčovým nástrojem boje s korupcí, nebo Růžový panter, o. s. V regionech pak působí například občanské sdružení Čmelák – Společnost přátel přírody (Liberec) nebo občanské sdružení Ekologický právní servis (Brno, Tábor).*

*MŽP těmto organizacím poskytne plnou součinnost ve všech případech, kdo o ni požádají, součinnost poskytne zejména odbor vnějších vztahů MŽP. Poskytování součinnosti vyhodnocuje odbor interního auditu a finanční kontroly MŽP v pololetních intervalech*

## **5. Strategie Ministerstva životního prostředí v boji proti korupci 2011**

V činnosti Ministerstva životního prostředí mohou být ve zvýšené míře ohroženy rizikem korupce následující procesy:

1. Zadávání veřejných zakázek
2. Prodej majetku
3. Schvalování a podepisování smluv
4. Nastavení podmínek programů, programového financování a tzv. národních programů, v nichž MŽP a zejména SFŽP poskytuje dotace a půjčky různým subjektům včetně subjektů soukromých

Rizikům korupce MŽP předchází následujícími již přijatými vnitřními předpisy a opatřeními:

1. Zřízení Kontaktního centra proti korupci Ministerstva životního prostředí  
*Kontaktní centrum proti korupci vzniklo na MŽP již v polovině roku 2003. Byla zřízena zvláštní emailová adresa protikorupci@mzp.cz a samostatná telefonní-faxová linka, jejíž provoz však byl následně na základě úkolu z usnesení vlády k 30. 6. 2009 ukončen. MŽP na svých internetových stránkách odkazuje na celostátní protikorupční telefonní linku 199, která je provozována nestátní neziskovou organizací.*

*Emailová podání na protikorupci@mzp.cz vždy šetří pracovník odboru interního auditu a finanční kontroly MŽP.*

2. Vzdělávání zaměstnanců Ministerstva životního prostředí  
*Mezi významné prvky protikorupční strategie Ministerstva životního prostředí patří pravidelné vzdělávání jeho zaměstnanců.*
3. Směrnice MŽP č. 15/2007 pro postup při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v resortu MŽP  
*Tato směrnice upravuje závazný postup zaměstnanců Ministerstva životního prostředí při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. MŽP provádí trvalý monitorovací a kontrolní systém procesu zadávání veřejných zakázek a každoročně vyhodnocuje transparentnost zadávacích řízení.*

4. Směrnice MŽP č. 10/2008 o střetu zájmů na MŽP  
*Směrnice stanovuje postup při zajištění výkonu činností souvisejících s povinností a odpovědností veřejných funkcionářů podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů na Ministerstvu životního prostředí.*
5. Příloha č. 1 ke Směrnici MŽP č. 10/2008  
*Oznámení o jiných vykonávaných činnostech, oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a oznámení o příjmech, darech a závazcích podávaná veřejným funkcionářem podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.*
6. Příloha č. 2 ke Směrnici MŽP č. 10/2008  
*Žádost o nahlédnutí do registru Oznámení o jiných vykonávaných činnostech, oznámení o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a oznámení o příjmech, darech a závazcích podávaná veřejným funkcionářem podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.*
7. Příloha č. 4 k pracovnímu řádu Ministerstva životního prostředí  
*Příloha č. 4 k pracovnímu řádu MŽP z roku 2011 obsahuje pravidla pro zajišťování rovného zacházení, zamezení diskriminace a vyřizování stížností zaměstnanců Ministerstva životního prostředí.*
8. Kodex etiky zaměstnanců Ministerstva životního prostředí  
*Účelem Kodexu etiky zaměstnanců Ministerstva životního prostředí z roku 2009 je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ministerstva a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ministerstva očekávat. Kodex etiky zaměstnanců ministerstva stanoví postupy související s oznamováním nepřipustné činnosti, jako je ztráta nebo újma na majetku ve státním vlastnictví, podvodné či korupční jednání.*
9. Organizační řád MŽP  
*Organizační řád MŽP určuje zásady řízení a metody práce zaměstnanců ministerstva.*
10. Aktualizovaný protikorupční program Ministerstva životního prostředí z roku 2009  
*Aktualizovaný protikorupční program Ministerstva životního prostředí byl schválen v srpnu 2009. Obecná část rekapituluje usnesení vlády týkající se boje s korupcí, přijatá od r. 1999. Za nový úkol je v něm považováno zajištění před korupcí prostředků z fondů Evropské unie. Zmíněn je systém hlášení nesrovnalostí. Uvedena je definice korupce z roku 2004. Uváděny jsou trestné činy v členění podle již neplatného trestního zákona č. 140/1961 Sb. a v návaznosti pak program obsahuje na několika stranách výklad k pochopení základní terminologie aplikované trestním zákonem, platným do konce roku 2009. Zvláštní část programu obsahuje rizika a zdroje možných korupčních jednání v jednotlivých organizačních složkách ministerstva dle dnes již neplatného organizačního schématu. U útvarů byla identifikována rizika možného korupčního jednání, předpokládané formy korupčního jednání a protikorupční opatření.*
11. Příkaz ministra MŽP č. 1/2011  
*Na Ministerstvu životního prostředí byl zřízen příkazem ministra č. 1/2011 samostatný odbor veřejných zakázek MŽP. Jeho hlavní činností je:*
  - a) *metodicky řídit postup jednotlivých útvarů ministerstva, jako zadavatelů veřejných zakázek, ve smyslu zákona o zadávání veřejných zakázek;*

b) *zajišťovat agendu veřejných zakázek v souladu se směrnicí pro postup při zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, v podmínkách aparátu Ministerstva životního prostředí.*

*Riziko korupce se eliminuje elektronizací agendy. Aktuální výzvy na probíhající veřejné zakázky se zveřejňují na webu MŽP v rubrice Veřejné zakázky.*

*Realizace veřejných zakázek se dále v resortu MŽP řídí příkazem ministra č. 6/2011.*

#### 12. Příkaz ministra MŽP č. 6/2011

*Příkazem ministra MŽP č. 6/2011 bylo stanoveno, jak postupovat při procesu realizace veřejných zakázek a uzavírání smluv zavazujících k peněžitému plnění.*

#### 13. Prodej majetku

*Riziko korupce se eliminuje elektronizací agendy. Všechny uvažované nebo plánované prodeje majetku Ministerstva životního prostředí jsou v rámci protikorupční politiky zveřejněny s dostatečným časovým předstihem na internetových stránkách MŽP v rubrice Prodej majetku, a také na internetových stránkách Centrální adresy.*

#### 14. Rozhodovací procesy

*Spolupracovníci věcně příslušných odborů MŽP se při rozhodování v rámci protikorupční politiky řídí principem „nejméně čtyř očí“. Eliminuje se tak subjektivní rozhodování. Dalším pravidlem je nahrazení rozhodování jednotlivce vícestupňovým nebo komisionálním schvalováním a zvýšení zastupitelnosti včetně návazných organizačních opatření v případech, kdy je to možné. Riziko korupce se také eliminuje elektronizací agendy rozhodovacího procesu. V případě programů projednává jejich podmínky porada vedení.*

#### 15. Spolupráce s protikorupčními nevládními neziskovými organizacemi

*Na MŽP bylo zřízeno v odboru nástrojů politiky životního prostředí samostatné oddělení environmentálního vzdělávání, osvěty a spolupráce s nevládními neziskovými organizacemi. Dotační program MŽP pro nestátní neziskové organizace, kterým se zabývá odbor nástrojů politiky životního prostředí, můžeme chápat jako jeden z nástrojů v boji proti korupci, neboť tento program podporuje rozvoj občanské společnosti. V rámci dotací MŽP podporuje projekty zaměřené konkrétně na zapojení veřejnosti do rozhodování v oblasti životního prostředí, na aktivní prosazování práva a šíření informací o životním prostředí. Příkladem takových aktivit jsou např. projekty Legislativního centra Zeleného kruhu nebo projekty Ekologického právního servisu zaměřené na poskytování bezplatného právního poradenství v oblasti ochrany životního prostředí pro občany.*

*MŽP, konkrétně ředitel odboru nástrojů politiky životního prostředí, je národním kontaktním místem pro Aarhuskou úmluvu (Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí). Úmluvu lze považovat za nástroj pro zprůhlednění činnosti veřejné správy v oblasti životního prostředí a tím i za nástroj boje proti korupci. MŽP spolupracuje v oblasti implementace Úmluvy s nevládními organizacemi Zelený kruh (provozuje pro MŽP webovou stránku [www.ucestverejnosti.cz](http://www.ucestverejnosti.cz)), Ekologický právní servis a PILA, které se zabývají zapojováním veřejnosti do rozhodování ve věcech životního prostředí a soudní ochranou v této oblasti.*

## **6. Závěr**

Strategie MŽP v boji proti korupci 2011 vychází z přijaté Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a z již přijatých vnitřních předpisů a opatření MŽP. Přijetí protikorupční politiky do struktury fungování státní správy je jednou ze stěžejních priorit, které jsou prosazovány na všech úrovních veřejného života společnosti. Snahou by mělo být, aby se principy protikorupční politiky staly věcí etiky a morálky každého zaměstnance MŽP. Postup oznamování korupčního jednání je popsán v Kodexu etiky zaměstnanců ministerstva.