

**ZÁPIS Z 1. JEDNÁNÍ
MEZIREZORTNÍ KOORDINAČNÍ SKUPINY PRO BOJ S KORUPCÍ
konaného v roce 2023**

Datum a místo konání: 20. dubna 2023, velká zasedací místnost č. 332, Vyšehradská 16
Účastníci: viz prezenční listina

Zahájení jednání a organizační záležitosti

Jednání zahájil Dalibor Fadrný, vedoucí Oddělení boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti (OBK). Úvodem přivítal přítomné a sdělil návrh programu jednání, k němuž neměl nikdo žádné připomínky, ani nebyly vzneseny návrhy na změnu či doplnění:

1. Organizační záležitosti (kontrola plnění úkolů)
2. Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026
3. Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje proti korupci na roky 2021 a 2022
4. Návrh zákona o ochraně oznamovatelů
5. Návrh zákona o lobbování
6. Revize pravidel etiky státních zaměstnanců
7. Aktualizace RRIPP
8. Různé

Dále informoval, že předsedou Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada vlády“) byl vládou (viz usnesení ze dne 27. října 2022 č. 891) jmenován ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D. Předseda vlády, který byl původně i předsedou Rady vlády, se stal jedním z místopředsedů Rady vlády. Rada vlády aktuálně čítá 20 stálých členů. Složení Rady vlády včetně jednotlivých pracovních komisí je dostupné na www.korupce.cz. Od listopadu 2022, kdy došlo ke změně složení Rady vlády, proběhla již dvě jednání a další se uskuteční dne 25. dubna 2023. Předsedy Rady vlády se zúčastnil jednání pracovních komisí, kde sdělil své představy o fungování a náplni činnosti a rozdal úkoly podle působnosti jednotlivých komisí. Například pracovní komise k hospodárnému nakládání s majetkem státu bude zpracovávat souhrnnou analýzu k vybraným aspektům veřejných zakázek; komise k whistleblowingu bude zpracovávat srovnávací studii – vyhodnocení toho, jak jsou efektivní oznamovací kanály, k jakým úsporám při četnějších oznamování může docházet; komise k lobbingu bude vypracovávat komparaci zahraničních právních úprav atd.

1. Organizační záležitosti (kontrola plnění úkolů)

Jaroslav Neubauer (OBK) připomněl jeden trvajících úkol – č. 1/2011/M (trvalý):

Termín:	průběžně a kdykoli nahlásit změnu v členství v MKS ihned poté, co nastane
Zodpovídá:	všichni
Úkol:	Při jakékoli změně kontaktní osoby či jejích kontaktních údajů, případně kontaktů na sekretariát či náhradní osobu, tyto nahlásit Jaroslavu Neubauerovi telefonicky nebo e-mailem na jneubauer@msp.justice.cz a v kopii na e-mail dfadrny@msp.justice.cz .

Tento úkol se plní, jednotlivá ministerstva a správní úřady hlásí průběžné personální změny svých zástupců v MKS. Spolu se zápisem z jednání obdrží členové MKS i seznam k případnému doplnění.

2. Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026

Dalibor Fadrný (OBK) sdělil, že vláda Vládní koncepcí boje proti korupci na léta 2023 až 2026 (dále jen „Koncepce“) schválila usnesením ze dne 5. dubna 2023 č. 228. Přípomínkové řízení probíhalo v listopadu 2022 – připomínky se podařilo vypořádat tak, že materiál byl předložen bez rozporu. Dalibor Fadrný poděkoval za spolupráci a konstruktivní přístup všem, kteří se na přípravě a připomínkování podíleli. Koncepce je zveřejněna na www.korupce.cz a sumarizuje programové priority vlády obsažené v jejím programovém prohlášení, Plánu legislativních prací vlády, dále jsou v ní obsaženy závazky ČR, které má vůči EU a jiným mezinárodním organizacím, jakož i dlouho nedořešené oblasti či závazky, na kterých panuje všeobecná shoda. Koncepce neobsahuje tolik úkolů jako v minulosti, avšak pokud se podaří prosadit všechny, bude to velký úspěch. K prodlevě při schvalování Koncepce došlo mj. z důvodu, že vláda revidovala své programové prohlášení a bylo nutno prověřit, zda má revize vliv na návrh Koncepce.

Do 30. června 2023 má být vládě předložen návrh Akčního plánu boje proti korupci na roky 2023 a 2024, který už bude detailněji rozvádět priority z Koncepce. Mezirezortní připomínkové řízení proběhne v průběhu května 2023.

3. Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje proti korupci na roky 2021 a 2022

Dalibor Fadrný (OBK) informoval, že Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje proti korupci na roky 2021 a 2022 bylo vládou vzato na vědomí usnesením ze dne 12. dubna 2023 č. 254. Vysvětlil, proč došlo k neobslání zástupců MKS v průběhu ledna s upozorněním na povinnost stanovenou usnesením vlády ze dne 7. prosince 2020 č. 1273, jak bývalo v minulosti zvykem.

4. Návrh zákona o ochraně oznamovatelů

Dalibor Fadrný (OBK) informoval, že návrh zákona (sněmovní tisk č. 352) je v Poslanecké sněmovně projednáván ve 2. čtení s tím, že aktuálně jej Ústavně-právní výbor doporučil ke schválení a 3. čtení může proběhnout poměrně rychle (pozn. 3. čtení proběhlo 21. dubna 2023). Ve 2. čtení bylo načteno několik pozměňovacích návrhů, ale jediný návrh, který má podporu, je návrh, aby se ochrana před odvetnými opatřeními vztahovala i na oznámení ze spáchání jakéhokoli trestného činu a dále z přestupku, kde hrozí horní hranice pokuty min. 100 000 Kč.

Rychlé projednání souvisí s tím, že se ČR ocitla v procesu infringementu. ČR marně komunikovala s Evropskou komisí, že transpozici provedeme co nejdříve a že se ČR snaží mnohá ustanovení aplikovat na základě přímého vertikálního účinku směrnice (podrobněji popsáno v metodice dostupné na <https://oznamovatel.justice.cz/>). Na ČR (stejně jako na dalších 8 státech) byla podána žaloba k Soudnímu dvoru EU. OBK bude členy MKS informovat, přesto bylo doporučeno legislativní vývoj sledovat a s ohledem na krátkou legiscivakanční lhůtu neprodleně po vydání zákona se připravovat na nová opatření. OBK je připraveno zpracovat shrnutí povinností vyplývajících ze zákona o ochraně oznamovatelů. Za opožděnou transpozici bude ČR platit pokutu min. 50 000 000 Kč (možná i více – podle data účinnosti).

Dalibor Fadrný dále informoval o aktivitách souvisejících s ochranou oznamovatelů – projekt „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“ podporovaný z Fondů EHP 2014–2021. Ve dnech 17.–18. ledna 2023 proběhla mezinárodní konference k whistleblowingu (ve dnech 19.–20. ledna

2023 se konala mezinárodní konference ke střetu zájmů). Na www.korupce.cz jsou dostupné prezentace (zpracovává se zveřejnění i odkazů na záznamy z obou konferencí) a komparativní studie k těmto dvěma tématům. Komparativní studii k whistleblowingu zpracoval spolek Oživení – podklad pro komunikaci tohoto tématu s veřejností, kde máme velký deficit. Pravděpodobně v červnu a červenci 2023 bude probíhat mediální kampaň (již je vysoutěžena mediální agentura). Dále probíhají školení soudců a státních zástupců. Ve dnech 4., 18. a 25. května 2023 proběhnou k whistleblowingu workshopy ve formě řízených diskuzí. Workshopy jsou cíleny na soudce a státní zástupce, ale volná místa budou nabídnuta právě členům MKS.

Přijetím zákona o ochraně oznamovatelů, resp. souvisejícím změnovým zákonem dojde ke zrušení nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu – z prošetřovatelů by se plynule měli stát tzv. příslušné osoby pověřené v rámci vnitřního oznamovacího systému k posuzování důvodnosti oznámení, příp. k navrhování nápravných opatření.

5. Návrh zákona o lobbování

Dalibor Fadrný (OBK) sdělil, že OBK finalizuje návrh zákona o lobbování. Mezirezortní připomínkové řízení proběhlo v průběhu listopadu a prosince 2022; bylo uplatněno mnoho připomínek, nezřídka protichůdných. Až na zásadní připomínky finančního a personálního charakteru je materiál vypořádán bez rozporu s připomínkovými místy, které mají zástupce ve vládě. Návrh je odvislý od několika proměnných – např. zda Ministerstvo financí poskytne finanční prostředky zřízení registru a na navýšení počtu zaměstnanců v rámci systemizace. Novinkou je stanovení toho, kdo registr zřídí a bude ho provozovat – namísto uvažovaného Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí by to mělo být Ministerstvo spravedlnosti. Po předložení návrhu zákona vládě běží 2měsíční lhůta na projednání v pracovních komicích LRV a samotné LRV. Dle Národního plánu obnovy bylo ČR stanoveno přijmout pravidla pro lobbování do 1. čtvrtletí 2026.

Na straně ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů budou patřit mezi lobbované ředitelé odborů a výše. Větším penzum povinností budou mít lobbisté. Regulace lobbování se bude týkat nejen legislativních materiálů, ale i koncepčních. Lobbisté budou v pravidelných intervalech (půl roku) uvádět své lobbistické kontakty a lobbování by měli uvádět lobbistickou stopu, pokud lobbování bude úspěšné (dojde na základě toho k navržení legislativní změny).

6. Revize pravidel etiky státních zaměstnanců

Dalibor Fadrný (OBK) uvedl, že ze strany Ministerstva vnitra byl dán příslib, že v novele zákona o státní službě, která by měla být předložena letos, bude výše částky, do které lze v souvislosti s výkonem služby přijmout dar (300 Kč), vypuštěna.

Michal Svěrák (MD) jako předseda zvláštní pracovní skupiny pro revizi pravidel etiky státních zaměstnanců při Ministerstvu vnitra informoval o aktuálním stavu komplexní revize pravidel etiky státních zaměstnanců. Úvodem se omluvil, že v průběhu 1. čtvrtletí 2023 odpovídal na dotazy ve věci aktuálního stavu přípravy nového služebního předpisu nejvyššího státního tajemníka, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, negativně (neměl aktuální informace). Situace se nicméně změnila cca v únoru 2023 po setkání s nejvyšším státním tajemníkem. Připravený návrh nového služebního předpisu byl následně bez zásadních změn předložen do mezirezortního připomínkového řízení (sekce pro státní službu Ministerstva vnitra se aktuálně připravuje na vypořádání připomínek). Po několika letech je plánováno i svolání jednání zvláštní pracovní skupiny pro revizi pravidel etiky státních zaměstnanců při Ministerstvu vnitra, která by měla pro nejvyššího státního tajemníka připravit návrh vypořádání uplatněných připomínek. Dosud ještě

neproběhla ani interní debata, jak se budou připomínky vypořádávat. Michal Svěrák bude navrhopvat, aby se s těmi připomínkovými místy, která uplatnila zásadní připomínky, vedla oddělená vypořádací jednání. Ohledně doporučujících připomínek by podle jeho názoru stačilo hromadné korespondenční vypořádání. Samotný normativní text je krátký, leč je k němu připojeno nadstandardně dlouhé odůvodnění.

Podoba nového etického kodexu státních zaměstnanců se významně liší od dosavadní podoby – to je zcela vědomý záměr zformulovaný na základě obširných koncepčních diskuzí. Skupina připomínek upozorňujících na rizika spojená s aplikací obecného pojetí etického kodexu byla očekávána. Ze strany tvůrců návrhu byl zvolen aspirační (nikoli disciplinační) přístup k profesní etice státních zaměstnanců – obecná pravidla cílená na výsledek (nikoli detailní, kazuistické, deskriptivně-preskriptivní normy).

Poté, co nejvyšší státní tajemník vydá nový služební předpis, by měl následovat proces implementace spočívající především v zintenzivnění vzdělávání a nácviku recipientů pravidel (bude odvislé od kapacitních možností Ministerstva vnitra).

Jan Horník vznesl z pozice nezávislého pozorovatele a tajemníka městského úřadu dva dotazy: 1) jak obecný (ve smyslu „budeme se všichni chovat čestně, slušně a poctivě“) bude nový etický kodex, když bylo slibováno, že naopak bude spíše kazuistický, resp. návodný v situacích, do kterých se zaměstnanec dostane a nebude si vědět rady (tj. nebude řešení jasné, zřejmé a evidentní) a 2) jak se pracovní skupina popasovala se sladěním služebního a pracovního poměru, tj. zda bude etický kodex státních zaměstnanců využitelný i pro zaměstnance podléhající zákoníku práce, příp. zda bude využitelný i pro samosprávy (tj. pro úředníky podle zákona č. 312/2002 Sb.), resp. co bude s etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy dle usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331, který je již označován za nemoderní.

Michal Svěrák okomentoval koncepční posun, k němuž došlo na půdě pracovní skupiny, (tj. prosazení aspiračního přístupu k profesní etice) a odklon od dosavadního regulačního (preskriptivního) pojetí etického kodexu státních zaměstnanců. Uvedl, že návrh je hodně obecný (pracuje s metodami indukce a abstrakce), přičemž jeho příprava nebyla nikterak jednodušší, než by bylo zpracování kazuistického deskriptivně preskriptivního předpisu (návrh byl zpracováván cca 2 roky). Důležitý bude aplikační přístup po vydání etického kodexu založeného na aspiračním pojetí profesní etiky – riziko nese zejména Ministerstvo vnitra, které musí nový etický kodex uvést do praxe. Cílem implementace etického kodexu je podle názoru pracovní skupiny též postupná změna etické dimenze organizační kultury ve služebních úřadech. U aspiračního (emancipačního) přístupu k etice je klíčovým implementačním opatřením vzdělávání (tj. soustavný trénink namísto jednorázového proškolení), nikoli kontrola, jako tomu je u disciplinačního (represivního) přístupu. Tréninkem se rozumí především nácvik schopnosti rozpoznávat etický rozměr situací, ve kterých se státní zaměstnanec ocitá, identifikovat etické dilema a nalézat způsoby jeho řešení. Připomínky typu, že bude-li etický kodex abstraktní, bude se hůře vynucovat, jsou liché. Aspirační etický kodex nemůže být nástrojem pro uplatňování kárné odpovědnosti. Pracovní skupina vychází z teze oddělení práva a morálky (etiky) a z toho, že služební předpis není právním předpisem (jde o interní normativní akt typu interní instrukce) – morální (etické) normy jsou konstruovány jinak než normy právní. Jsou abstraktnější a vyžadují nejen uplatnění racionality, ale i morální intuice (a to se musí opakovaně trénovat). Hodnotově je aspirační přístup založen na důvěře v člověka (státního zaměstnance) a v jeho autonomii, pokud se jedná o jeho morální usuzování a morální rozhodování. Disciplinační (represivní) přístup je naopak založen na nedůvěře, na absenci důvěry, kdy je nutno přesně vymezit mantinely žádoucího chování, popsat pokud možno do nejmenších detailů, jak se chovat, a v případě porušení trestat. Aspirační pojetí etiky funguje například v severských státech.

Jan Horník doplnil, že s Michalem Svěrákem nejsou názorově ve sporu, nicméně je otázkou, jaký je přínos obecného pojetí, když chybí návodná až kazuistická ustanovení, resp. když cca polovina

etického kodexu jsou pravidla již kodifikovaná v právních předpisech. Michal Svěrák uvedl, že jen naprosté minimum ustanovení nového etického kodexu je založeno na parafrázi již právně stanovených pravidel chování. Cílem pracovní skupiny bylo naopak vše již zakotvené v obecně závazných právních předpisech z etického kodexu vypustit, což se až na pár nutných výjimek podařilo.

Michal Svěrák ke druhé otázce Jana Horníka odpověděl, že se tímto problémem pracovní skupina nezabývala. Michal Svěrák sám za sebe doporučoval sladit etická pravidla pro služební a pracovní poměry, pokud to není z povahy věci vyloučeno. Proto to prozatím bylo odloženo a lze očekávat návrat k této problematice, jakmile bude znám osud nového služebního předpisu, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, a jeho koncepční podoba. Jan Horník doplnil, že by to chtělo po vydání nového služebního předpisu k pravidlům etiky státních zaměstnanců zpracovat minimálně metodiku, že usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331 je i nadále platné a že v mnoha aspektech je tento etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy mnohem přísnější než nová pravidla etiky státních zaměstnanců. Ve věci využití pro územní samosprávy po letním pročtení návrhu nových pravidel etiky uvedl, že text je tak velmi obecný, že je plně aplikovatelný i na zaměstnance podle zákoníku práce a úředníky dle zákona č. 312/2002 Sb.

7. Aktualizace RRIPP

Dalibor Fadrný (OBK) sdělil, že si je vědom nedodržení slibů ohledně předložení Rámcového rezortního interního protikorupčního programu (dále jej RRIPP) vládě – vyčkávalo se přijetí novely zákona o státní službě, aby se změny mohly promítnout do připraveného návrhu nového RRIPP. Dále byla prioritní finalizace zákona o ochraně oznamovatelů a Koncepce, následně regulace lobbování. Připravené vypořádání připomínek je naplánováno na květen/červen 2023 – předložení vládě není aktuálně nijak časově limitováno.

8. Různé

Dalibor Fadrný (OBK) avizoval, že další jednání MKS bude v červnu 2023 s tím, že by tématem mohla být jen účinnost zákona o ochraně oznamovatelů – budou přizváni i prošetřovatelé.

Příloha

- Seznam členů Mezirezortní koordinační skupiny pro boj s korupcí aktualizovaný k 20. dubnu 2023

V Praze 10. května 2023

Zapsal: Jan Horník

Schválil: Dalibor Fadrný