

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Teritoriální studia

Bakalářská práce

2022

Barbora Obrazová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Teritoriální studia

Vliv Evropské komise na protikorupční zákony v České republice

Bakalářská práce

Autor práce: Barbora Obrazová

Studijní program: Teritoriální studia

Vedoucí práce: Mgr. Vít Havelka

Rok obhajoby: 2022

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. 5. 2022

Barbora Obrazová

Bibliografický záznam

OBRAZOVÁ, Barbora. *Vliv Evropské komise na protikorupční zákony v České republice*. Praha, 2022. 43 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Teritoriální studia. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Vít Havelka

Rozsah práce: 76 597 znaků

Abstrakt

Hlavním předmětem této práce je europeizace protikorupčních zákonů v České republice v letech 2009–2014. Konkrétně je zde zkoumán vliv Evropské komise na schválené protikorupční zákony v České republice. Práce se skládá ze dvou hlavních částí, teoretické a výzkumné. V teoretické části jsou pro potřeby výzkumu definovány korupce a protikorupční zákony. Dále teoretická část popisuje europeizaci a protikorupční politiku Evropské komise včetně všech jejích aktérů a nástrojů, kterými Evropská komise disponuje. Výzkumná část je také členěná do dvou částí. První část shrnuje europeizaci všech protikorupčních zákonů přijatých v České republice v období od 16. 9. 2009 do 31. 10. 2014. Druhá část se podrobně zaměřuje na europeizaci zákona o veřejných zakázkách. Cílem výzkumu je prokázat, kolik ze schválených protikorupčních zákonů bylo europeizováno a jakým způsobem.

Abstract

The main subject of this thesis is the Europeanisation of anti-corruption laws in the Czech Republic in the time period 2009-2014. Specifically is examined the influence of the European Commission on the approved anti-corruption laws in the Czech Republic. The thesis consists of two main parts, theoretical and research. In the theoretical part are defined corruption and anti-corruption laws for the purpose of the research. Furthermore, the theoretical part describes the Europeanisation and anti-corruption policy of the European Commission, including all its actors and instruments at the disposal of the European Commission. The research part is also divided into two parts. The first part summarises the Europeanisation of all anti-corruption laws adopted in the Czech Republic between 16 September 2009 and 31 October 2014. The second part focuses in detail on the Europeanisation of the Public Procurement Act. The aim of the research is to show how many of the adopted anti-corruption laws were Europeanised and in what way.

Klíčová slova

Evropská komise, protikorupční zákony, europeizace, korupce, protikorupční politika, zákon o veřejných zakázkách

Keywords

European Commission, anti-corruption laws, Europeanisation, corruption, anti-corruption policy, Public Procurement Act

Title

Influence of the European Commission on anti-corruption laws in the Czech Republic

Obsah

ÚVOD	8
CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE	9
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	11
1. TEORETICKÝ RÁMEC	12
1.1 DEFINICE KORUPCE	12
1.2 PROTIKORUPČNÍ ZÁKONY	13
1.3 EUROPEIZACE	14
2. EVROPSKÁ KOMISE A KORUPCE	17
2.1 PRÁVNÍ ZÁKLAD	18
2.2 AKTÉŘI PROTIKORUPČNÍ POLITIKY EVROPSKÉ KOMISE	20
2.2.1 <i>Evropský úřad pro boj proti podvodům</i>	20
2.2.2 <i>Generální ředitelství</i>	21
2.2.3 <i>Generální sekretariát</i>	22
2.3 NÁSTROJE EVROPSKÉ KOMISE	22
2.3.1 <i>Změna po Lisabonské smlouvě</i>	24
2.3.2 <i>Právní akty</i>	25
2.3.2.1 <i>Typické legislativní unijní akty</i>	25
2.3.2.2 <i>Atypické unijní legislativní akty</i>	27
2.3.2.3 <i>Nelegislativní unijní akty</i>	27
2.3.2.4 <i>Prováděcí akty</i>	28
3. PROTIKORUPČNÍ POLITIKA ČESKÉ REPUBLIKY	29
3.1 VLÁDA JANA FISCHERA (8. KVĚTNA 2009–13. ČERVENCE 2010)	30
3.2 VLÁDA PETRA NEČASE (13. ČERVENCE 2010–10. ČERVENCE 2013)	32
3.3 VLÁDA JIŘÍHO RUSNOKA (10. ČERVENCE 2013–29. LEDNA 2014)	37
3.4 VLÁDA BOHUSLAVA SOBOTKY (29. LEDNA 2014–13. PROSINCE 2017)	37
4. PODROBNÝ ROZBOR EUROPEIZACE ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH	39
4.1 ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH	39
4.2 NOVELIZACE ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH	41
ZÁVĚR	46
SUMMARY	48
SEZNAM ZDROJŮ	49
PRIMÁRNÍ ZDROJE:	49
<i>Dokumenty od Evropské komise:</i>	50
SEKUNDÁRNÍ ZDROJE:	51
INTERNETOVÉ ZDROJE:	51

Úvod

Evropská unie je v českém diskurzu poslední dobou často spojována s korupcí a netransparentností. Vinu na tom nesou četné politické skandály, které se často týkají právě evropských dotací. Tyto skandály pak bývají rozmazávány nacionalistickými politiky, jenž využijí významnost tématu korupce ke kritizování celé Evropské Unie. Význam tématu korupce v české společnosti dokládá i to, kolik politických stran má boj proti korupci mezi hlavními body jejich volebního programu. Proto zkoumá tato bakalářská práce význam protikorupční politiky České republiky, avšak z jiné perspektivy než je v českém diskurzu běžné. Proti korupci se nejlépe nebojuje slovy, ale protikorupčními opatřeními, z nichž nejvýznamnější jsou protikorupční zákony. Tato práce si klade za cíl ukázat, jak velký vliv na podobu protikorupčních zákonů České republiky měla Evropské komise v letech 2009-2014.

Členství v Evropské unii (dále též „Unie“ nebo „EU“) má na ústavní i politické struktury členských států větší vliv než členství v jiných mezinárodních organizacích. Tento proces vzájemného ovlivňování evropské a národní úrovně bývá označován jako europeizace. Europeizace může mít rozdílnou formu i směřování. Tato práce pracuje s konceptem sestupné europeizace, tedy s tím, jak členství v Unii ovlivňuje členský stát, aby odpovídal požadavkům z členství vyplývajících. V této práci se konkrétně jedná o sestupnou europeizaci protikorupčních zákonů v České republice.

Na europeizaci českého trestního práva a protikorupčních zákonů před a během vstupu ČR do EU bylo již napsáno několik knih a výzkumných prací, ale žádná rozsáhlá analýza vlivu Evropské unie na protikorupční zákony České republiky v jakémkoliv období po Lisabonské smlouvě vytvořena nebyla. To byl hlavní důvod k zvolení prvního funkčního období Evropské komise (dále též „Komise“ nebo „EK“) po Lisabonské smlouvě pro výzkumnou část této práce. Toto tzv. druhé funkční období Barrosovy Komise probíhalo od 16. 9. 2009 do 31. 10. 2014. V tomto období už Česká republika naplnila většinu vstupních kritérií. Jejich součástí byla i kritéria politická, která obsahují zásady demokracie a vlády práva. Potřeba kandidátského státu naplnit tato kritéria představovala pro Evropskou unii možnost vyvinout na tyto státy potřebný tlak pro přijetí protikorupčních zákonů.

Další důvod zvolení druhého funkčního období Komise vedené portugalským politikem Josém Manuelem Barrosem jsou právě změny po Lisabonské smlouvě. Ta přiznala Komisi větší pravomoci žalovat členské státy za porušení unijních pravidel. S touto změnou přišla možnost podávat dozorčí žalobu i proti státům, které porušily unijní závazky v oblasti trestněprávní spolupráce. Kvůli omezenému rozsahu bakalářské práce bylo nutné zvolit jen jednu instituci

a zanalyzovat její vliv. Tou institucí je Evropská komise, která je, kromě monopolu na navrhování sekundárního unijního práva, také označována za „strážkyni smluv“. To jí dává pravomoci dohlížet na uplatňování evropského práva a kontrolovat, zda chování evropských institucí, členských států či jiných aktérů zacházejících s evropskými prostředky podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu podávat vhodné podněty. K časovému období je ještě potřeba zmínit, že evropské právo přijaté před začátkem tohoto období nebude součástí analýzy, i když Českou republiku nadále ovlivňuje. Zároveň jsou ale do vlivu EK na ČR v tomto období počítány právní akty, které Komise vydala před tímto obdobím, ale Česká republika je transformovala do své legislativy až v tomto období.

Cíle a metody zpracování práce

Teoretická část obsahuje definice korupce, protikorupční agendy a protikorupčních zákonů. Podle těchto kritérií jsou v analytické části vyhodnocovány přijaté zákony v České republice jako protikorupční. Zároveň teoretická část představuje protikorupční politiku Evropské komise a její nástroje. Praktická část je založena na výzkumu europeizace českých protikorupčních zákonů, ale zároveň se zde ověří, jak použila Evropská komise popsané nástroje v praxi. Výzkum kombinuje formu kvantitativní analýzy a následné indukce. Nejdůležitější zdroje pro sběr dat o české protikorupční politice jsou Sněmovní tisky¹ a Návrhy zákonů² na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Data o protikorupčních aktech Komise pochází ze systému EUR-Lex³, oficiálních internetových stránek Evropské komise⁴ a ze zpráv, kterými samotná Komise hodnotila vývoj v ochraně finančních zájmů Evropské unie.⁵ Data jsou ve výzkumu zpracována kvantitativní analýzou.

Před začátkem zkoumaného období přijala Česká republika velké množství zákonů patřících do definované protikorupční agendy. Některé z těchto zákonů byly během zkoumaného období alespoň jednou novelizovány. Ve výzkumné části práce jsou ale analyzovány jen ty novely,

¹ „Sněmovní tisky“, oficiální stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>, (staženo 3. 3. 2022).

² „Návrhy zákonů“, oficiální stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?F=N>, (staženo 3. 3. 2022).

³ „EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie“, Úřední věstník Evropské unie. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>, (staženo 3. 3. 2022).

⁴ „Evropská komise“, oficiální stránky Evropské komise. <https://ec.europa.eu/>, (staženo 3. 3. 2022).

⁵ Výroční zprávy Evropské Komise o ochraně finančních zájmů EU, „REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT, Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud“, (staženo 7. 3. 2022).

Za roky 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Citováno jako „Zpráva o ochraně finančních zájmů EU“. https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_en (staženo 10. 4. 2022)

kteře zvyšovaly protikorupční potenciál zákona. Nejsou zde zmiňovány proto například novely zákona o svobodném přístupu k informacím či zákon o střetu zájmů. Aby bylo možné vyhodnotit, zda se jednalo o protikorupční novely či nikoliv, je v této práci pro porovnání zákona před začátkem a koncem období použita internetová služba zákony pro lidi⁶, kde je možné obě podoby zákona porovnat.

Analýza proběhne nejprve vypsáním všech protikorupčních zákonů, které odpovídají protikorupční agendě a vešly v platnost v období od 16. 9. 2009 do 31. 10. 2014. Pokud zákon přejímá evropské normy spadající do protikorupční agendy, na základě informací uvedených ve sněmovních tiscích k nim bude tato norma přiřazena. To přímo dokáže sestupnou europeizaci. V analýze se často objevují směrnice Rady EU a Evropského parlamentu. Ačkoliv to nevyplývá z názvu, tyto směrnice vznikly na návrh Komise, tudíž také patří do jejího vlivu. Pokud zákon nepřijímá evropské normy, bude k němu doplněno možné ovlivnění směrem z EK či přímo tlak na jeho prosazení, jak je možné vidět například u zákona o úřednících. Zde není možné sestupnou europeizaci dokázat, ale je možné si díky tomu vytvořit obraz o možném vlivu.

Po vytvoření přehledu možné europeizace všech přijatých protikorupčních zákonů v ČR, bude následovat podrobná analýza europeizace zákona o veřejných zakázkách. Věnuje se mu celá druhá část analýzy, neboť je ideálním pro podrobnou analýzu vlivu EK. Hlavním zdrojem analýzy je samotný zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ze dne 14. 3. 2006, a jeho novely. Během zkoumaného období jich proběhlo hned několik a všechny vznikaly za účelem vyšší transparentnosti. Navíc byl několikrát zmíněn i Evropskou komisí ve svých zprávách o boji proti korupci.

⁶ „Sbírka zákonů ČR“, Všechny předpisy Sbírký zákonů v aktuálním znění. Zákony pro lidi. <https://www.zakonyprolidi.cz/> (staženo 3. 3. 2022)

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
EU	Evropská unie
GŘ	Generální ředitelství Evropské komise
GŘ HOME	Generální ředitelství pro vnitřní věci
GŘ JUST	Generální ředitelství pro spravedlnost
GŘ HR	Generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost
IDOC	Úřad pro vyšetřování a disciplinární opatření
IMS	Systém řízení nesrovnalostí
LS	Lisabonská smlouva
OLAF	Evropský úřad pro boj proti úřadům
OSN	Organizace spojených národů
Rada	Rada Evropské unie
OWNERS	Vlastní zdroje, systém pro nahlašování nesrovnalostí členskými státy
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SG	Generální sekretariát
UCLAF	Koordinační jednotka pro boj proti podvodům
VZ	Veřejná zakázka
ZVZ	Zákon o veřejných zakázkách

1. Teoretický rámec

1.1 Definice korupce

Korupce se v odborném a politickém diskurzu začala objevovat ve velké míře až v 90. letech 20. století.⁷ Do té doby představovala společenské tabu. To se změnilo, když si vlády vyspělých zemí začaly uvědomovat, jak velké ztráty má korupce skutečně zapříčinila. Vědci zabývající se společenskými vědami začali vyzdvihovat její „*negativní dopady na legitimitu politických režimů, národní hospodářství, fungování soukromých podnikatelských subjektů nebo dokonce na životní prostředí.*“⁸ V této době začali zároveň navrhopvat a prosazovat protikorupční opatření, na kterých často spolupracovali s nevládními organizacemi. Nejznámější z nich byla mezinárodní nezisková nevládní organizace Transparency International založena v roce 1993 v Berlíně.⁹

Aktivita nevládních organizací, vědců, mezinárodních organizací i občanské společnosti se ukázala jako velmi potřebná, neboť opravdu výjimečně se stane, že by se politici a úředníci sami a bez vnějšího tlaku, snažili o protikorupční reformy. Ty jsou ale skutečně potřebné, pro veřejný sektor totiž představuje korupce riziko. Jak je zmíněno v dalších kapitolách, korupce vede nejen k zbrzdění hospodářského růstu, ale i k podkopávání důvěry k veřejným institucím a demokracii jako takové. Zejména v případě omezených veřejných zdrojů narušuje udržitelnost veřejných rozpočtů a kvůli využití veřejných prostředků jinde než kam byly původně určené, se snižuje i objem peněz určených na investice.¹⁰

Pojem korupce (lat. *corrumpere* – zmařit, zkazit, uplácet, podplácet¹¹) označuje jev, který má velmi dlouhou tradici, vyskytuje se všude na světě a v různé míře i ve všech typech režimů.¹² Korupce není zcela jednotně definována, ale Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství¹³ i české Ministerstvo financí ji definuje jako jeden z typů podvodu. České úřady ve svých dokumentech nejčastěji pracují s definicí Transparency International, podle které se korupcí rozumí: „*Zneužití svěřených pravomocí za účelem získání*

⁷ Michal Štička a kolektiv, *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*, (Praha: Transparency International, 2008), 17.

⁸ Ibid.

⁹ „Our story“, Transparency International. <https://www.transparency.org/en/our-story> (staženo 23. 3. 2022).

¹⁰ „Evropský semestr – tematický přehled, Boj proti korupci“. Oficiální dokument Evropské komise, 2017, 1. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption_c.pdf (staženo 15. 4. 2022).

¹¹ Usnesení Vlády č. 1/2011 VV ze dne 5. ledna 2011 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, 5.

¹² Přehled: Boj proti korupci EU, 1.

¹³ Článek 1, Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úřední věstník C 316 , 27/11/1995), 49.

nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu. Konkrétněji se jedná o příslib poskytnutí nebo o poskytnutí jakékoli neoprávněné výhody v něčí prospěch za určitou formu odměny. Tato odměna nemusí mít vždy pouze finanční podobu (úplatek), může se jednat o úniky výhodných informací, protežování známých (klientelismus), zvýhodňování příbuzných (nepotismus) apod.“

¹⁴ Protože je tato definice obecně nejpoužívanější a pracuje s ní i tato práce.

Evropské komise v období 2009-2014 definovala korupci převážně podle široké definice používané ve většině zpráv ohledně Boje proti korupci v EU¹⁵, ale i na svých internetových stránkách.¹⁶ Podle této definice, ve které korupce znamená: „zneužití postavení k vlastnímu prospěchu“, definuje korupci i OSN ve svém Globálním programu proti korupci.¹⁷

1.2 Protikorupční zákony

Po definování pojmu korupce je pro analytickou část potřeba definovat, co jsou to protikorupční zákony. Ačkoliv je spojení protikorupční zákony užívané velmi často, v relevantních dokumentech se neobjevuje žádná konkrétní definice. Pro potřebu výzkumné části je tento dokument definuje na základě pojmů korupce a protikorupční agendy.

Protikorupční zákony lze jinak nazvat zákony proti korupci. Tyto zákony tedy mají za cíl korupci omezit či ji úplně zamezit nebo k tomu alespoň přispět. Přispívají k tomu vytvořením vhodného prostředí, kde hraje klíčovou roli prevence. Opatření a postupy, jak se dá pomocí zákonů zamezit korupci je možné najít vypsané v protikorupční agendě Ministerstva spravedlnosti ČR.¹⁸ To definuje protikorupční agendu následovně: „*Protikorupční agenda vlády je souhrnem legislativních i nelegislativních opatření a postupů uplatňovaných v boji proti korupci.*“¹⁹

Následně definuje Ministerstvo spravedlnosti protikorupční agendu těmito body:

- „zavedení nezávislé, výkonné, profesionální, integrované a korupci odolné státní správy, nezávislost státního zastupitelství na politických vlivech,

¹⁴ Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014-2020, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Březen 2013, 5.

¹⁵ příklad: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, „Boj proti korupci v EU“, 3.

¹⁶ „Korupce“, oficiální stránky Evropské komise. https://ec.europa.eu/home-affairs/corruption_cs, (staženo 12. 3. 2022).

¹⁷ „Úmluva OSN proti korupci (UNCAC)“, Justice.cz, oficiální stránka ministerstva spravedlnosti, <https://justice.cz/web/msp/organizace-spojonych-narodu?clanek=umluva-osn-proti-korupci-uncac-> (staženo 14. 3. 2022).

¹⁸ „Protikorupční agenda“, Justice.cz, oficiální stránka ministerstva spravedlnosti, <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/> (staženo 14. 3. 2022)

¹⁹ Ibid.

- *transparentnost a efektivita rozhodovacích a legislativních procesů,*
- *zefektivňování systému svobodného přístupu k informacím,*
- *rozšiřování a důsledná aplikace hodnocení dopadů regulace a korupčních rizik u právních předpisů (RIA, CIA),*
- *účinnější prevence střetu zájmů,*
- *existence jasných pravidel financování politických stran a hnutí i volebních kampaní,*
- *vytváření závazných standardů pro nominace zástupců státu do obchodních společností (korporací) a státních podniků*
- *přijímání preventivních opatření, omezujících korupční rizika v oblasti nakládání s veřejnými prostředky*
- *posílení řídicích a kontrolních mechanismů ve veřejné správě,*
- *ochrana oznamovatelů korupce (whistleblowerů),*
- *naplňování Rámcového rezortního interního protikorupčního programu (RRIPP) a Rezortních interních protikorupčních programů (RIPP).²⁰*

Naplňování této agendy tvořilo hlavní část i Strategii vlád v boji s korupcí na období let 2011-2014. V obou strategiích (na roky 2011-2012 a 2013-2014) zapadají do takto vymezené agendy všechny priority v boji proti korupci, které si obě Strategie stanovily.²¹ V ČR jsou tyto priority nejčastěji přenášeny do praxe legislativním procesem, tedy novými či novelizovanými protikorupčními zákony.

Protikorupční agenda Ministerstva spravedlnosti odpovídá i protikorupčním cílům EK. Po porovnání protikorupční strategie českých vlád a Evropské komise²² je zřejmé, že v obecné rovině má protikorupční agenda stejné cíle, liší se však v rozdílném důrazu na jednotlivé body, jejich možnostmi uvedení do praxe a samozřejmě rozdílnými nástroji, kterými disponuje EK a ČR. Konkrétně je potřeba zmínit silný důraz EU na transparentnost, integritu a mezinárodní protikorupční spolupráci.

1.3 Europeizace

V současnosti je koncept europeizace jedním z nejpoužívanějších teoretických přístupů k popisu vlivu, jenž má evropská integrace na domácí instituce a politiky. Podobně definuje europeizaci i britský profesor a vědec Claudio Maria Radaelli: „*Europeizace se skládá*

²⁰ Ibid.

²¹ Strategie 2011, 14 a Strategie 2013, 53-69.

²² Komise: Boj proti korupce, 2011, 3.

z procesu a) utváření, b) rozšiřování a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, postupů, paradigmat politiky, stylů, způsobů jak dělat věci a sdílených hodnot, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci utváření rozhodnutí EU a poté inkorporovány do logiky domácího diskursu, identit, politických struktur a veřejných politik.²³ Ačkoliv se s tímto přístupem k europeizaci pracuje v této bakalářské práci stejně, je důležité zdůraznit, že europeizace může mít rozdílné formy i směřování.

Základní rozdělení je na již definovanou sestupnou (neboli top-down) europeizaci, kdy členství v EU ovlivňuje stát tak, aby odpovídal požadavkům vyplývajícím ze členství v Unii, a vzestupnou (bottom-up), kdy členský stát ovlivní politiku či instituce EU. Bottom-up přístup se zaměřuje na vytváření nadnárodních struktur a mechanismů členskými státy a zároveň zkoumá vliv národních struktur a politik na tento proces. Členství v EU také motivuje výměny zkušeností mezi členskými státy navzájem, čemuž se říká horizontální europeizace.²⁴

Hlavní mechanismy europeizace popisuje racionalistická teorie (neboli logika důsledků) a konstruktivistická teorie (neboli logika přiměřenosti). Výstižně je popsali Sedelmeier společně se Schimmelfenningem ve svém výzkumu zabývajícím se rozšířením EU. Logika důsledků se zakládá na tom, že aktéři volí možnost chování, která je pro ně výhodná, z níž mají největší zisk. Evropská unie jejich chování ovlivňuje pomocí odměn či sankcí. Logika přiměřenosti naopak pracuje s identitou. Společenská struktura zde určí aktérovu identitu a ten se chová podle daných sociálních hodnot a norem. Podle této teorie záleží míra integrace daného státu do evropských struktur na tom, jak silně sdílí evropské hodnoty a jak moc se s nimi dokáže identifikovat.²⁵

V právní oblasti proces europeizace znamená převedení evropského práva do práva členského státu, jeho ovlivnění či naopak prosazení národních norem do evropského práva. Tento proces je důležitý nejen pro státy EU, ale i pro státy usilující o vstup do EU. Europeizace nedopadá jen na zákony a utváření práva, ale má vliv i na další veřejné sektory státu jako například oblast státní správy. V oblasti trestního práva tímto procesem rozumíme sdílení

²³ Claudio Maria Radaelli, *Europeanisation: Solution or problem?* London, University College London, 2004, https://www.researchgate.net/publication/5015009_Europeanisation_Solution_or_Problem (staženo 15. dubna 2022), 4.

²⁴ Ivo Šlosarík, *Právní a politický rámec Evropské unie*, (5. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020), 232.

²⁵ Frank Schimmelfennig, a Ulrich Sedelmeier. „Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research.“ *Journal of European Public Policy*, č. 9 (srpen 2002). https://www.researchgate.net/publication/241756687_Theorizing_EU_enlargement_Research_focus_hypotheses_and_the_state_of_research (staženo 15. dubna 2022). 511-514.

souboru evropských norem mezi členskými státy EU s cílem lépe čelit trestné činnosti a organizovanému zločinu.²⁶

U nových členských států (včetně ČR) probíhala europeizace jiným způsobem než u států západní Evropy. Podmínkou vstupu do Unie bylo naplnění kodaňských kritérií. K jejich naplňování docházelo formou přijetí pravidel a zákonů, jenž už v EU v té době platily. Ačkoliv byla evropská legislativa rozdělena do 31 kapitol²⁷, a o každé kapitole se vyjednávalo, vyjednávání byla mocensky nesouměrná. Evropské unii tato nesouměrnost přinášela silnou pozici a možnost sestupné europeizace legislativy členských zemí. Při vyjednávání měla silnou roli Evropská komise, která vždy navrhla stanovisko Unie ke každé kapitole schválené Radou a prezentované předsednickou zemí a současně hodnotila pokrok vyjednávání.

²⁶ Michal Tomášek, *Europeizace trestního práva*, (Praha: Linde, 2009), 13.

²⁷ Michael Baum a Dan Marek, *Česká republika a Evropská unie* (Brno: Barrister & Principal, 2010), 36-38.

2. Evropská komise a korupce

Nejprve je důležité vysvětlit, proč se korupcí Evropská unie zabývá. Na protikorupční politiku se v EU začal klást důraz až v 90. letech 20. století, což souvisí s celosvětovým trendem boje proti korupci, ale i s obavou navýšení korupce důsledkem východního rozšíření. Důvody, proč se EU začala zabývat korupcí, byly převážně pragmatické. Hlavním důvodem je, že brzdí hospodářský růst a snižuje objem veřejných prostředků určených na investice. Podle odhadu z roku 2009 stojí korupce jako taková ekonomiku EU 120 miliard EUR ročně.²⁸ Pro zachování udržitelnosti evropského veřejného rozpočtu proto vznikla potřeba před ní evropskou ekonomiku bránit, v té době hlavně před odkláněním zdrojů od hospodářsky produktivních výsledků. Korupce má ale špatný vliv i na celkové podnikatelské prostředí v EU a konkurenceschopnost, tedy na jednotný Evropský trh. Slabá správa a kontrola při zadávání veřejných zakázek omezuje hospodářskou soutěž a nepřímo tak zvyšuje cenu zaplacenou z veřejných peněz za zboží a služby, čímž přímo ovlivňuje i zdroje daňových poplatníků.²⁹

Na úvodní stránce o korupci Evropská komise uvádí, že 37 % společností v EU tvrdí, že korupce pro ně znamená problémy při podnikání a pro 60 % respondentů je jediným způsobem, jak uspět v podnikání, podplácet či mít politické konexe.³⁰ Kromě finančních ztrát má ale korupce vliv i na důvěru v legitimní instituce, což ve výsledku poškozuje i samotné instituce EU. Nedůvěra v instituce může odradit občany od placení daní, v extrémních případech může ohrozit i demokracii.³¹ Všechny tyto důvody přispěly k rozšíření protikorupční politiky EU. Jejím hlavním cílem je větší transparentnost a integrita, což by vytvořilo méně příležitostí pro korupci. Její omezení by přineslo větší konkurenceschopnost evropského trhu, efektivnější výběr daní, zmenšení překážek obchodu a investic, ale i konsolidaci právního státu.³²

Dalším důvodem, proč je pro EU nutné se korupcí zabývat, je její přeshraniční rozměr. Smlouva o fungování EU uznává, že korupce je závažný trestný čin s přeshraničním rozměrem a členské státy nejsou samy schopny ho efektivně řešit.³³

²⁸ Přehled: Boj proti korupci EU, 1.

²⁹ „Principles for Integrity in Public Procurement“, OECD, 2009, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> (staženo 15. 3. 2022).

³⁰ Přehled: Boj proti korupci EU, 1.

³¹ „Korupce“, oficiální stránky Evropské komise. https://ec.europa.eu/home-affairs/corruption_cs (staženo 18. 3. 2022).

³² Přehled: Boj proti korupci EU, 2.

³³ Komise: Boj proti korupce, 2011, 3-4.

2.1 Právní základ

V demokratickém zřízení je každý aktér povinen chovat se na základě přidělených pravomocí. I Evropská unie musí dosahovat svých cílů a uplatňovat svůj vliv pouze na základě jí svěřených pravomocí. Ty jsou definovány ve Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie. Jejich vykonávání se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.³⁴

„Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“³⁵

„Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“³⁶

Pravomoci EU byly v roce 1992 Smlouvou o EU rozděleny do tří skupin označovaných jako pilíře. Každý pilíř vytvářel rámec, v němž se členské státy vzdaly své suverenity a instituce EU dostaly pravomoci do těchto oblastí zasahovat. Třetí pilíř představoval spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, kterou stanovuje hlava VI. SEU. Mezi oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí patřil například: „Boj proti terorismu, závažné trestné činnosti, obchodu s drogami a mezinárodním podvodům“ a „Soudní spolupráce v trestních a občanskoprávních věcích“.³⁷ V této oblasti je tedy EU umožněno zasahovat do oblasti protikorupční politiky členských států. Pilířovou strukturu zrušila Lisabonská smlouva, čímž ještě více rozšířila pravomoci, kde mohla EU, prakticky tak hlavně zvýšila možnost EK angažovat se v oblasti trestního práva.³⁸

Legislativní pravomoc potírat korupci je institucím EU přiznána v článku 83 Smlouvy o fungování EU, kde je korupce uznaná jako jedna z oblastí trestné činnosti, kterou by měly státy EU potírat společně. Řádným legislativním postupem je podle tohoto článku možné stanovit minimální pravidla pro potírání trestné činnosti na společném základě, a to formou směrnic a sankcí.³⁹

³⁴ Článek 5, odst. 1 Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, *Úřední věstník EU* C 202/1, 1. 3. 2020).

³⁵ Článek 5, odst. 3 SEU.

³⁶ Článek 5, odst. 4 SEU.

³⁷ „Maastrichtská a Amsterodamská smlouva“, Oficiální stránky Evropského parlamentu, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/3/maastrichtska-smlouva-a-amsterodamska-smlouva> (staženo 29. 3. 2022).

³⁸ Zuzana Kasáková, Ivo Šlosarčík a kolektiv, *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. (Praha: Grada Publishing, 2013), 79.

³⁹ Článek 83 SEU.

Článek 325 SFEU o boji proti podvodům pojednává o nutnosti boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním, úzké spolupráci mezi členskými státy a přijímání opatření nezbytným k předcházení podvodům. Tímto článkem je Komise povinna předkládat ve spolupráci s členskými státy Radě a Evropskému parlamentu zprávu o opatřeních, která přispěla k boji proti podvodům.⁴⁰ Článek 287 SFEU zase dává pravomoc Evropskému účetnímu dvoru přezkoumat účetnictví všech příjmů a výdajů Unie i všech unijních institucí a jiných subjektů zřízených Komisí.

Prvním formálním krokem protikorupční politiky EU bylo zřízení „Koordinační jednotky pro boj proti podvodům“ (dále též „UCLAF“) v roce 1988. Mezi dva další důležité protikorupční kroky 20. století patří Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 a vytvoření Evropského úřadu proti podvodům (dále též „OLAF“) v roce 1999.⁴¹ Úřad OLAF funguje nezávisle na Komisi a má pravomoc vyšetřovat podvody související s rozpočtem EU, korupci a závažná pochybení v rámci evropských orgánů a pro potřeby Komise vypracovává politiku boje proti podvodům.

Za účelem posílení mechanismů pro boj proti podvodům byl úřadem OLAF v roce 2004 zahájen první program Hercule. Ten si kladl za cíl chránit finanční zájmy EU prostřednictvím boje proti nesrovnalostem, podvodům a korupci, které ovlivňují rozpočet EU. Na tento program navázaly programy Hercule II (2007-2013) a Hercule III (2014-2020).

Mezi nejnovější protikorupční právní kroky k boji proti korupci v EU patří zřízení Úřadu veřejného žalobce⁴², Nařízení Evropského parlamentu a Rady, jímž se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie⁴³ a Dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení⁴⁴.

⁴⁰ Článek 325 Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, *Úřední věstník EU* C 202/1, 1. 3. 2020.

⁴¹ „Boj proti podvodům a ochrana finančních zájmů Evropské unie“, oficiální stránky Evropského parlamentu, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/32/boj-proti-podvodum-a-ochrana-financnich-zajmu-evropske-unie> (staženo 17. 4. 2022).

⁴² Článek 86 SFEU.

⁴³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, *Úřední věstník*. L 193, 30. 7. 2018.

⁴⁴ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů Interinstitucionální Dohoda ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů, *Úřední věstník*. L 433I, 22. 12. 2020.

Na závěr je potřeba zmínit nadřazenost práva Unie nad vnitrostátními právními předpisy neboli princip přednosti. Tento princip byl uznán Soudním dvorem EU v Případu Costa vs. ENEL z roku 1964⁴⁵. Prakticky tento princip znamená, že pokud bude národní legislativa v rozporu s evropskou, přednost má evropská legislativa. Prohlášení přednosti práva je zakotveno v prohlášení číslo 17 připojené k Lisabonské smlouvě.⁴⁶ V případě, že dochází k trvalému a závažnému porušování zásad Unie, může jedna třetina členských států nebo Komise podat návrh rozhodnutí o tom, že dochází k závažnému a trvalému porušování. Tento návrh lze podat i v případě, že existuje zřejmé nebezpečí i porušování zásad Unie.⁴⁷

2.2 Aktéři protikorupční politiky Evropské komise

Ve formulování protikorupční politiky hraje Komise klíčovou roli nejen z důvodu možnosti předkládat legislativní návrhy. EK také připravuje politické strategie, sestavuje a částečně také implementuje finanční programy. Před uvedením jednotlivých aktérů je potřeba zmínit, že ačkoliv je Komise vnitřně strukturovaná, na každém významnější aktu se podílí více složek, například v rámci neformálních skupin.

2.2.1 Evropský úřad pro boj proti podvodům

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) je hlavním protikorupčním úřadem Evropské komise. Zároveň je vedle Evropského účetního dvoru jedním ze dvou nejdůležitějších kontrolních orgánů EU. Ačkoliv úřad OLAF spadá pod Evropskou komisi, funguje nezávisle na ní. Mezi jeho pravomoci patří vyšetřování podvodů ohrožující evropské finanční zájmy. Jedná se tedy o podvody, které souvisejí s rozpočtem EU, korupcí nebo závažná pochybení v rámci evropských orgánů. Pro potřeby Komise také vypracovává politiku boje proti podvodům.⁴⁸

Vyšetřování ze strany Úřadu začíná následovně. OLAF nejprve nezávisle a z mnoha zdrojů získává informace o možných podvodech či nesrovnalostech. Pro hlášení nesrovnalostí členskými státy spravuje OLAF Systém řízení nesrovnalostí (dále též „IMS“). Všechny případy následně projdou posouzením, zda spadají do jeho pravomoci, a zda je možno zahájit

⁴⁵ Rozsudek ze dne 15. července 1964, Flaminio Costa proti E.N.E.L.

⁴⁶ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie - PROHLÁŠENÍ připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007 - A. PROHLÁŠENÍ K USTANOVENÍM SMLUV - 17. Prohlášení o přednosti práva, *Úřední věstník EU. C 115, 9.5.2008.*

⁴⁷ „Mezivládní rozhodovací postupy“, oficiální stránky Evropského parlamentu, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/9/mezivladni-rozhodovaci-postupy> (staženo 21. 3. 2022)

⁴⁸ „Evropský úřad pro boj proti podvodům“, Evropská komise, oficiální stránka Evropské unie. https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_cs (staženo 21.3.2022).

vyšetřování. Součástí vyšetřování mohou být i rozhovory se zúčastněnými stranami. Podle charakteru podvodu pak probíhá vyšetřování buď vnitřní neboli v orgánech a institucích EU, nebo vnější, které se provádí mimo orgány a instituce EU, například v členských státech. OLAF se může podílet i na vyšetřování, které provádí jiné instituce. Jakmile se vyšetřování uzavře, Úřad doporučí orgánům EU či vládám příslušných států další postup, jehož plnění poté monitoruje. Mezi nejčastější doporučené postupy patří zahájení vyšetřování trestního činu či přímé vyžadování vrácení finančních prostředků.⁴⁹

V roce 2013 prošel OLAF na základě nařízení Komise⁵⁰ reformou, která zachovala jeho nezávislost a zároveň zvýšila jeho účelnost, účinnost a odpovědnost. Stále se však jedná hlavně o kontrolní orgán. I když má OLAF pravomoc předkládat protikorupční legislativu, činí tak jen zřídka, hlavně v případech, kdy se jedná o opatření přímo omezující podvody a korupci v evropských finančních prostředcích. O činnosti OLAFU je možné zjistit více v každoročních výročních zprávách, v nichž představuje svou činnost za předchozí rok, statistické údaje o výsledcích vyšetřování a uvádí příklady některých případů.⁵¹

2.2.2 Generální ředitelství

Protikorupční politika Evropské komise spadá i pod několik generálních ředitelství EK. Pro protikorupční politiku je nejdůležitější generální ředitelství pro vnitřní věci (dále též „GŘ HOME“), které má na starost migrační politiku, vnitřní bezpečnost, zabezpečení vnějších hranic EU a tzv. vnější rozměr neboli spolupráci se zeměmi mimo EU. Kromě toho je odpovědné i za správu finančních nástrojů, jenž podporují konkrétní opatření v oblasti vnitřních věcí. V gesci GŘ HOME je tedy koordinace protikorupčních politik včetně potírání organizovaného zločinu.⁵² Generální ředitelství pro spravedlnost (dále též „GŘ JUST“) je odpovědné za politiku EU v oblastech spravedlnosti, práva spotřebitelů a genderové rovnosti. Zatímco GŘ HOME je zodpovědné za koordinaci protikorupčních politik, GŘ JUST se zaměřuje zejména na oblast soudnictví a trestního práva.⁵³

Generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost (dále též „GŘ HR“) dohlíží na vhodné pracovní podmínky zaměstnanců, jejich nábor, vzdělávání a profesní postup. Ačkoliv korupci

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Předloha nařízení Komise (ES, Euratom) kterým se mění nařízení Komise č. 2343/2002 (ES, Euratom) o rámcovém finančním nařízení pro subjekty uvedené v článku 185 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

⁵¹ Zprávy o ochraně finančních zájmů EU

⁵² „Migration and Home Affairs“, Oficiální stránky Evropské Komise, https://ec.europa.eu/info/departments/migration-and-home-affairs_en (staženo 29. 3. 2022).

⁵³ „Justice and Consumers“, Oficiální stránky Evropské Komise, https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers_en (staženo 29. 3. 2022).

přímo nekontroluje, řeší GŘ HR pravidla upravující práva a povinnosti personálu, procedury jeho najímání a etické kodexy, které na protikorupční politiku přímý vliv mají. Do agendy GŘ HR patří i střet zájmů, jeho prevence i následné řešení.⁵⁴ Kontrolní pravomoc má Úřad pro vyšetřování a disciplinární opatření (dále též „IDOC“), spadající přímo pod GŘ HR.⁵⁵ Na rozdíl OLAFU, IDOC řeší méně závažné přestupky nebo drobnou korupci či přestupky nefinančního charakteru.

Jako další důležité generální ředitelství zabývající se korupcí je možné jmenovat GŘ pro rozpočet, daně a celní unii či finanční stabilitu, finanční služby a unie kapitálových trhů.⁵⁶ GŘ pro rozpočet má v protikorupční politice Komise důležitou roli, neboť přes něj probíhá nahlašování nesrovnalostí členskými státy. Jedná se o systém Vlastní zdroje (dále též „OWNERS“), který je podobný jako IMS, jen je spravován přímo EK. Toto byl výčet těch nejdůležitějších GŘ, ale do určité míry se na protikorupční politice podílí všech 33 v rámci Komise, a to například formou o větší transparentnost, přístupu k informacím či rozvoj protikorupčních norem mimo EU.

2.2.3 Generální sekretariát

Generální sekretariát (dále též „SG“) je oporou celé Komise. Jeho hlavním úkolem je řídit a koordinovat činnost celé Komise a zajistit hladkou spolupráci s ostatními institucemi a soulad při utváření nových politik. SG sám efektivně spolupracuje s generálními ředitelstvími a účastní se pracovních skupin. Do jeho gesce spadají také etická pravidla, která se odráží ve větší transparentnosti či regulaci lobbingu.⁵⁷

2.3 Nástroje Evropské komise

Mezi nástroje Evropské komise pro vytváření protikorupční politiky patří zejména právní normy. Ty však musí být spojeny s dalšími nástroji, jako jsou kontroly, vyšetřování, vynucování právních norem, ale i politický a morální tlak. Tyto nástroje můžeme rozdělit na preventivní, detekční (odhalovací), vyšetřovací, a opravné či sankční. Dohromady by měly všechny tyto nástroje tvořit ucelený protikorupční systém. V praxi se Komise soustřeďuje

⁵⁴ „Lidské zdroje a bezpečnost“, Oficiální stránky Evropské komise, https://ec.europa.eu/info/departments/human-resources-and-security_cs (staženo 29. 3. 2022).

⁵⁵ „Úřad pro vyšetřování a disciplinární opatření“, Úřad pro publikace, oficiální stránka Evropské unie, https://op.europa.eu/cs/web/who-is-who/organization/-/organization/HR/COM_CRE_232630 (staženo 29. 3. 2022).

⁵⁶ „Útvary a výkonné agentury“, Oficiální stránky Evropské komise, https://ec.europa.eu/info/departments_cs (staženo 29.3.2022).

⁵⁷ „Generální sekretariát“, oficiální stránky Evropské komise, https://ec.europa.eu/info/departments/secretariat-general_cs (staženo 29.3.2022).

hlavně na začleňování protikorupčních ustanovení do právních předpisů a politik EU, sledování výsledků členských států v boji proti korupci, podporu provádění protikorupčních opatření na vnitrostátní úrovni prostřednictvím financování, a na technickou pomoc a výměnu zkušeností.⁵⁸

Obecně platí, že EK má výlučnou pravomoc navrhnout sekundární právo, je ale potřeba zmínit výjimku, kterou definuje SFEU takto: „*Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.*“⁵⁹

Samotné právní normy nemohou pokrýt všechny oblasti protikorupční politiky, musí být ponechán také prostor členským státům k realizování vlastních politik. Evropská Komise proto doplňuje právní normy neprávními instrumenty tzv. „soft law“. Mezi tyto instrumenty patří například etické kodexy, návody, ale i workshopy zaměřené na sdílení zkušeností v boji proti korupci.

Mezi další neprávní instrumenty Komise patří zprávy a audity. Zpráv vydává Evropská komise několik druhů. Jedná se o způsob komunikace mezi Komisí a dalšími státy či institucemi. Ve zprávách bývají navržena často nějaká doporučení, nejsou však nijak závazná. O protikorupční tématicce pojednávají například: Zprávy o stavu vnímání korupce, Výroční zprávy o kontrole uplatňování práva EU či Zprávy o implementaci článku 325 členskými státy⁶⁰. Od roku 2013 vydává Komise ve dvouletých intervalech Zprávu o boji proti korupci v EU.⁶¹ Auditů vydávaných Komisí je také několik druhů. Mohou být zaměřené na vnitřní fungování EU a „*týkat se kvality a fungování systémů vnitřní kontroly v rámci Evropské komise i agentur EU a jiných nezávislých subjektů,*“⁶² jež vydává Útvar interního auditu. Audity ale mohou upozorňovat i na nějaké nesrovnalosti v členských státech při zacházení s evropskými veřejnými penězi.

Nejdůležitějším nelegislativním nástrojem je možnost žaloby a sankční mechanismus. Od Lisabonské smlouvy má EK možnost žalovat členské státy i za porušení pravidel trestního

⁵⁸ „Korupce“, oficiální stránky Evropské komise, https://ec.europa.eu/home-affairs/corruption_cs (staženo 1.4.2022).

⁵⁹ Článek 289, odst. 4 SFEU.

⁶⁰ „Annual reports on the protection of the EU's financial interests“, Oficiální stránka úřadu OLAF, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_en (staženo 1.4.2022).

⁶¹ Komise: Boj proti korupci, 2011.

⁶² „Útvar interního auditu“, oficiální stránka Evropské komise, https://ec.europa.eu/info/departments/internal-audit-service_cs (staženo 1.5.2022).

práva, což jí výrazně zvyšuje politickou kredibilitu a zároveň to zvyšuje i aktivitu členských zemí, jenž se snaží dozorčí žalobě předcházet. Komise má většinou snahu postupovat „šetrněji“ formou zpráv, stanovisek či politického tlaku na půdě evropských institucí. Žalobu, která může vést až k sankcím EK většinou používá až v případě, když mírnější kroky selžou. Jakmile jsou na stát uvaleny sankce, jedná se nejčastěji o finanční pokuty nebo vyloučení z veřejných zakázek či například dotací nebo přerušeni transferů z veřejného rozpočtu.⁶³

2.3.1 Změna po Lisabonské smlouvě

„Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Úř. věst. C 306, 17.12.2007) vstoupila v platnost dnem 1. prosince 2009.“⁶⁴ Navazovala na návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Ústavní smlouvy), který v červnu 2005 neprošel. Velké množství reforem a nových návrhů z Ústavní smlouvy byly Lisabonskou smlouvou (dále též „LS“) realizovány. Na EU se LS nepřenesly žádné nové výlučné pravomoci, ale změnil se způsob vykonávání těch stávajících.⁶⁵

Pro tuto práci je důležité uvést změny v postavení a pravomocích Evropské komise. Tím, že LS zrušila pilířovou strukturu, ještě více rozšířila pravomoci EK v oblasti trestního práva, především v oblasti policejní a soudní spolupráce. Zároveň ale vytvoření Evropské služby pro vnější činnost neboli autonomního nezávislého diplomatického sboru vytvořilo konkurenci Komisi v zahraniční politice.⁶⁶ Kontroverzní otázku počtu členů Komise LS neřeší, zvýší se ale politická legitimita předsedy Komise, který je vybírán a volen na základě voleb do Evropského parlamentu a nese odpovědnost za vnitřní organizaci kolegia komisařů.⁶⁷

V boji proti korupci slouží od Lisabonské smlouvy Komisi nová pravomoc žalovat i členské státy, které porušily evropské závazky v trestněprávní spolupráci. Podle článku 258 SFEU má Komise právo zahájit trestní řízení proti členskému státu, který nesplnil povinnost, jenž pro něj vyplývá ze Smluv. Komise nejprve vydá stanovisko, umožní státu podat vyjádření a uvést lhůtu pro vyhovení tomuto stanovisku. Pokud stát nevyhoví, může Komise věc předložit Soudnímu dvoru EU.⁶⁸ Podle článku 10 přechodných ustanovení týkajících se aktů přijatých na základě hlav v a VI Smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost začala tato

⁶³ Šlosarčík, *Právní a politický rámeček Evropské unie*, 179-180.

⁶⁴ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, *Úřední věstník EU* C 306, 17. 12. 2007.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Kasáková, Šlosarčík a kolektiv, *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*, 79-83.

⁶⁷ „Lisabonská smlouva“, oficiální stránky Evropského parlamentu, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/5/lisabonska-smlouva> (staženo 1.4.2022).

⁶⁸ Článek 258 SFEU.

pravomoc platit až od 1. prosince 2014, zkoumaného období v analytické části se proto dotkne jen v necelém posledním roce.⁶⁹

2.3.2 Právní akty

Právní akty EU (neboli sekundární právo) jsou tvořeny institucemi EU v rozsahu, který byl evropským institucím dán primárním právem. Na rozdíl od primárního práva nepotřebují ke své platnosti ratifikaci ve členských státech, pouze schválení v evropském legislativním procesu a zveřejnění v Úředním věstníku EU. Typické právní akty, vypsané i v článku 288 SFEU, jsou: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Kromě typických právních aktů existují i atypické, které nejsou tak časté. Patří mezi ně například: sdělení, bílé knihy, zelené knihy, akční plány či závěry Evropských rad. Pro téma této bakalářské práce je potřeba zmínit rámcová rozhodnutí v trestněprávní oblasti⁷⁰, jež se přestala po Lisabonské smlouvě praktikovat, ale rozhodnutí přijaté před LS stále platí. Od Lisabonské smlouvy také rozlišujeme unijní právní akty legislativní povahy, nelegislativní právní akty v přenesené pravomoci a prováděcí právními akty.⁷¹

2.3.2.1 Typické legislativní unijní akty

„Legislativní unijní akty jsou definovány jako předpisy přijaté unijními institucemi řádným nebo zvláštním legislativním postupem definovaným ve zřizovacích smlouvách.“⁷² Nejčastěji jsou to nařízení a směrnice navržené Komisí a přijímané Radou a EP, někdy jen Radou. Ve SFEU je právním aktům, jejich přijímání a jiným ustanovením věnována celá kapitola 2. Pro některé oblasti evropské integrace jsou Lisabonskou smlouvou vyžadovány konkrétní druhy právního aktu. Například pro europeizaci trestných činů by měly být přijmuty směrnice⁷³, zatímco pro nastavení pravidel fungování Eurojustu se mají používat nařízení.⁷⁴

Nařízení

Podle článku 288 má nařízení *„obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských.“⁷⁵* Cílem nařízení je nastavit nějaké pravidlo či zákon stejný ve všech zemích EU s okamžitou platností. Členské státy proto nesmí nařízení implementovat, aby nedošlo k nějaké jeho úpravě či „vylepšení“. Nařízení tím má záruku jednotné podoby

⁶⁹ Článek 10 SFEU.

⁷⁰ Článek 35, odst. 2 předlisabonského znění SEU.

⁷¹ „Druhy právních předpisů EU“, oficiální stránky Evropské komise, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_cs (staženo 1. 4. 2022).

⁷² Šlosarčík, *Právní a politický rámec Evropské unie*, 49.

⁷³ Článek 83, odst. 1 SFEU.

⁷⁴ Článek 85, odst. 1 SFEU.

⁷⁵ Článek 288 SFEU.

a soudy, orgány veřejné správy i soukromé subjekty ho mohou použít okamžitě, jakmile je přijato institucemi EU.⁷⁶

Směrnice

V článku 288 je směrnice definována jako: „*Závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*“⁷⁷ Výběr právní normy, kterou je směrnice členským státem implementována, se tedy nechává plně v gesci členských států. Implementaci musí stát provést do doby, jež stanoví směrnice formou lhůty. Lhůta bývá výsledkem politického kompromisu, nejčastěji to jsou dva roky. Každý stát většinou dosáhne cíle stanoveného směrnicí v jinou dobu a jinými prostředky, často proto, že začíná z jiného „počátečního bodu“. Směrnice často nastavují minimální cíle či standarty požadované od členských států, ale nebrání, aby státy postupovaly ambiciózněji a sledovali své vlastní cíle.⁷⁸

Členské státy mají povinnost informovat EK o postupu implementace. EK má pravomoc včasnou implementaci kontrolovat, případně postihnout chybějící nebo nesprávnou. V případě, že EK najde nějaké pochybení, či stát směrnicí implementovat nestihne, EK ho může žalovat. Tzv. dozorčí žaloba se obecně bere za účinný nástroj, neboť jen možnost zahájení řízení proti členským státům je pro ně stimulem ke zvýšené aktivitě. Jako důsledek dozorčí žaloby může být na členský stát uvalena sankce či pozastaven přísun prostředků z veřejného rozpočtu.⁷⁹

Rozhodnutí

Na rozdíl od směrnice je „*rozhodnutí závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.*“⁸⁰ Částečně připomíná nařízení, ale zatímco nařízení má obecnou působnost, adresáty rozhodnutí mohou být konkrétní státy, instituce, ale i fyzické či právnické osoby.

Stanoviska a doporučení

Tyto právní akty nejsou závazné, a proto se zařazují do tzv. „soft law“. Prostřednictvím doporučení mohou orgány EU dát najevo svůj názor na budoucí vývoj, aniž by z toho vyvozovali nějakou závaznou povinnost pro toho, komu jsou určena. Nástroj stanoviska využívají orgány EU, když chtějí učinit prohlášení bez závazných právních kroků. Na témata

⁷⁶ Šlosarčík, *Právní a politický rámec Evropské unie*, 51.

⁷⁷ Článek 288 SFEU.

⁷⁸ Šlosarčík, *Právní a politický rámec Evropské unie*, 53.

⁷⁹ *Ibid*, 179-187.

⁸⁰ Článek 288 SFEU.

doporučení a stanovisek v budoucnu často navazují směrnice. Jedná se o takový „včasný signál“ připravující státy na přijetí budoucí legislativy. Někdy jsou stanoviska a doporučení využívána například k poukázání na konkrétní problém v některém státu.⁸¹

2.3.2.2 Atypické unijní legislativní akty

Bílé a zelené knihy

Bílá kniha obsahuje návrhy na opatření, jenž má EU přijmout k uskutečnění nějakého cíle evropské integrace. Samotná kniha však není formálně legislativním návrhem, jde pouze o plán, jaká legislativa by se měla přijmout, aby se dosáhlo nějakého cíle. Bílé knize někdy předchází zelená kniha, která upozorňuje na konkrétní problémy evropské integrace, dosud evropským právem neřešené. Snaha je vyvolat o těchto problémech diskusi.⁸²

Sdělení

Ve sdělení formuluje Evropská komise své názory na další směřování EU. Zároveň ve sdělení EK může hodnotit chování členských států nebo institucí EU. Tato práce například vychází ze Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o boji proti korupci v EU. Sdělení také může obsahovat názor EK na výklad závazných právních norem v EU. Tento výklad není závazný, ale nastiňuje chápání unijního práva Komisí, tedy i to, jak by postupovala například u soudu.⁸³

2.3.2.3 Nelegislativní unijní akty

Nelegislativní unijní akty s obecnou působností přijímá v přenesené pravomoci Evropská komise. Je však nutné, aby ji tato pravomoc byla unijním legislativním aktem svěřena. Článek 290 SFEU přímo stanovuje podmínky přenesení pravomoci na EK, konkrétně nesmí EP ani Rada vyslovit žádné námitky, nebo akt přenesené pravomoci zrušit.⁸⁴ Jakmile je tato pravomoc EK svěřena, může doplnit nebo pozměnit nepodstatné prvky legislativního aktu. V článku 290 SFEU není více specifikováno, které akty jsou nepodstatné. Akty přenesené pravomoci musí mít „v přenesené pravomoci“ ve svém názvu, takže jsou mezi ostatním právem dobře rozpoznatelné.⁸⁵

⁸¹ „Druhy právních předpisů EU“, oficiální stránky Evropské komise, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_cs (staženo 1. 4. 2022).

⁸² Šlosarčík, *Právní a politický rámeček Evropské unie*, 55-56.

⁸³ Ibid, 56.

⁸⁴ Pro tyto účely se Evropský parlament usnáší většinou hlasů všech svých členů a Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.

⁸⁵ Článek 290, odst. 1-3 SFEU.

2.3.2.4 Prováděcí akty

Komisi mohou být svěřeny i tzv. prováděcí akty. Cílem prováděcích aktů je zajistit účinné provedení právně závazných aktů Unie v praxi. Článek 291 SFEU stanovuje: „*Jakmile jsou k provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi*“⁸⁶ nebo ve zvláštních případech Radě. EP a Rada řádným legislativním postupem stanoví pravidla a obecné zásady, jak budou členské státy Komisi při výkonu prováděcích pravomocí kontrolovat. Tyto akty se poznají tak, že součástí názvu je slovo „prováděcí“.⁸⁷

⁸⁶ Článek 291, odst. 2 SFEU.

⁸⁷ Článek 291, odst. 1-4 SFEU.

3. Protikorupční politika České republiky

V období 16. 9. 2009 – 31. 10. 2014 představovala korupce pro Českou republiku problém, který brzdil rozvoj země a podlamoval důvěru občanů ve veřejné instituce.⁸⁸ Během tohoto období vyšlo najevo několik korupčních afér vysokých politiků, v roce 2012 Komise úplně pozastavila přísun dotací pro ČR a v roce 2013 kvůli korupčním aférám a zneužívání moci padla vláda. V indexu vnímání korupce od Transparency International se ČR pohybuje na nejnižších příčkách v EU. Zpráva EK o stavu vnímání korupce označila za obzvlášť velký problém zadávání veřejných zakázek v ČR, manipulaci a podvody s veřejnými penězi, netransparentní hospodaření politických stran, dosud neprosazený zákon o státních úřednících i vnímání korupce občany ČR. Podle 95 % Čechů je korupce v ČR problém a 70 % českých firem tvrdí, že korupce nějakým způsobem ovlivňuje jejich podnikání, což je nejhorší výsledek v celé EU.⁸⁹

Podle Výroční zprávy Evropské Komise o ochraně finančních zájmů EU z roku 2009 byla 2,35 %⁹⁰ z prostředků přidělených České republice problémových, neboli EK na nich shledala nějaké nesrovnalosti. To byl šestý nejhorší výsledek v celé EU, přičemž průměr v EU byl 1,69 %. Je ale třeba dodat, že jen 5 % z nich bylo problémových kvůli podezření z podvodu.⁹¹ Ve výroční zprávě EK o ochraně finančních zájmů EU z roku 2014 není přímo uvedeno procento nesrovnalostí, ale Česká republika je zde opět zmiňována mezi pěti státy s největším množstvím přidělených prostředků, které byly nahlášeny kvůli nesrovnalostem.

Transparency International – Česká republika provedla výzkum zaměřující se na ekonomické ztráty způsobené neefektivností a korupcí ve veřejných zakázkách (s využitím dat Ministerstva financí, Nejvyššího kontrolního úřadu a řady zadavatelů). Podle tohoto výzkumu dosáhl v roce 2004 celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti zadávání veřejných zakázek 32,4 miliard Kč, což odpovídalo zhruba 15 %. Tento výzkum nebyl od té doby zopakován, ale při použití stejného průměrného procentního odhadu neefektivit by v roce 2010 mohl být odhad ztrát ve výši zhruba 90 miliard Kč.⁹²

Potřeba lepší protikorupční politiky se v ČR projevovala během celého zkoumaného období, a tlak mezinárodních organizací, neziskových protikorupčních organizací či tlak z občanské

⁸⁸ „Korupce je u nás problém, říká podle zprávy EK až 95 procent Čechů“, irozhlas.cz, <https://radiozurnal.rozhlas.cz/korupce-je-u-nas-problem-rika-podle-zpravy-ek-az-95-procent-cechu-7184563> (staženo 23. 3. 2022).

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Zpráva o ochraně finančních zájmů EU 2009, 69, https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-07/2009_stat_annex_en.pdf (staženo 28.2.2022).

⁹¹ Ibid, 72.

⁹² Strategie 2013, 27.

společnosti, se během tohoto období neustále zvyšoval. Vláda si tento tlak také uvědomovala, což dokazují například dobře vypracované protikorupční strategie. Chyběla však politická vůle a za pět let se podařil prosadit jen zlomek z navrhované legislativy.

Nejdůležitější protikorupční kroky každého členského státu hodnotila v letech 2009-2013 Komise v každoroční zprávě o implementaci článku 325 členskými státy.⁹³ V každé zprávě, v kapitole „*Klíčové události týkající se provádění článku 325 Smlouvy o fungování EU*“, hodnotila Komise i klíčová protikorupční opatření přijatá Českou republikou. Za rok 2009 to bylo přijetí nového trestního zákoníku. V roce 2010 EK pozitivně hodnotila obě novely zákona o veřejných zakázkách (dále též „ZVZ“), které směřovaly k větší transparentnosti. Pozitivně přijala i jeho novely v letech 2011 a 2012. Ve zprávě za rok 2012 Komise ocenila také přijatá opatření pro zvýšení nezávislejší kontroly. Za rok 2013 Komise ve zprávě ocenila dobře vypracovanou protikorupční strategii pro čerpání z fondů EU na roky 2014-2020. Od roku 2014 začala každé dva roky vycházet Zpráva o boji proti korupci, kde EK věnuje každé zemi jednu kapitolu. Korupci zde označila za veliký problém pro ČR omezující její hospodářský růst a nejvíce kritizovala nedostatečný zákon o veřejných zakázkách a nepřijetí zákona o státních úřednících.

3.1 Vláda Jana Fischera (8. května 2009–13. července 2010)

Vláda Jana Fischera nastolená po sesazení pravicové vlády Mirka Topolánka se nazývala úřednickou vládou a byla tvořená nestraníky. Pro vývoj v dalších letech je ale potřeba zmínit, že vláda Mirka Topolánka stihla ještě v lednu 2009 schválit nový trestní zákoník, kterým ČR plně implementovala požadavky uvedené v Rámcovém rozhodnutí⁹⁴ týkající se boje proti korupci v soukromém sektoru. Trestní zákoník kriminalizuje úplatkářství⁹⁵ v souvislosti s podnikáním tím, že zavádí nové skutkové podstaty u trestného činu přijetí úplatku a podplácení. Jedná se tedy o důležité rozšíření možností stíhání úplatkářství i do soukromé sféry. Evropská komise tlačila na přijetí tohoto zákona už v první zprávě Komise o boji proti korupci v soukromém sektoru⁹⁶ vydané v roce 2007. V těchto tématech byl tedy zákoník plně europeizován, ale všechna jeho ustanovení z evropských norem nepocházejí. Například části, které stíhání korupce dokonce stěžují. Policii se zde například berou prostředky, které může na

⁹³ „Annual reports on the protection of the EU's financial interests“, Oficiální stránka úřadu OLAF, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_en (staženo 1.4.2022).

⁹⁴ Rámcové rozhodnutí 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru, přijaté v červenci 2003.

⁹⁵ § 331-334 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník..

⁹⁶ Zpráva Komise Radě na základě článku 9 rámcového rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru, KOM(2007) 328 v konečném znění, V Bruselu dne 18.6. 2007.

osobu stíhanou za korupci nasazovat, jako jsou odposlechy či agenty. Tyto prostředky budou od 1. 1. 2010 možné použít pouze na trestný čin se sazbou 10 let a vyšší, zatímco korupce má horní sazbu 8 let.⁹⁷

Jako první schválené protikorupční opatření této vlády nabyla začátkem roku 2010 účinnosti novela zákona o veřejných zakázkách, která měla přispět k větší transparentnosti.⁹⁸ Za stejným účelem byl novelizován i zákon o bankách.⁹⁹ Tato novela byla europeizována, neboli adaptovala směrnice Evropské komise a Evropského parlamentu pro větší transparentnost, harmonizaci pravidel a hodnotících kritérií ve finančním sektoru.¹⁰⁰

V květnu Parlament schválil zákon, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tyto zákony opět směřují k větší transparentnosti a nastavují pravidla ve finančním sektoru. Ačkoliv se zákony musí řídit platnými pravidly EU, žádnou konkrétní evropskou protikorupční iniciativu neodráží. Mezi tyto pravidla se od května 2010 zařadilo i nařízení Komise, kterým se vydával celní kodex Společenství.¹⁰¹

Pomocí nařízení ukládala Komise některá omezující opatření namířená proti nedemokratickým subjektům a osobám. V roce 2010 to bylo například zbrojní embargo vůči Konžské demokratické republice¹⁰², omezení práv osob a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem¹⁰³, opatřeních vůči Korejské lidově demokratické republice¹⁰⁴ či celkový zákaz obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro

⁹⁷ „Ministerstvo vnitra má nový protikorupční balíček“, irozhlas.cz, https://www.irozhla.cz/zpravy-domov/ministerstvo-vnitra-ma-novy-protikorupcni-balicek_200912212100_lrafaelova?_ga=2.239369537.319535925.1647803129-423938244.1640687849 (staženo 4.4.2022).

⁹⁸ Novela zákona o veřejných zakázkách č. 417/209 Sb.

⁹⁹ Zákon č. 156/2010 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁰⁰ Celkem sedm směrnic, vypsány ve sněmovním tisku 1018/0, část č. 1/3. Oficiální stránka poslanecké sněmovny. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1018&CT1=0> (staženo 4. 4. 2022).

¹⁰¹ Nařízení Komise č. 430/2010 ze dne 20. května 2010, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství.

¹⁰² Nařízení Komise (EU) č. 1250/2010 ze dne 22. prosince 2010, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1183/2005, kterým se ukládají některá zvláštní omezující opatření namířená proti osobám, které porušují zbrojní embargo vůči Konžské demokratické republice.

¹⁰³ Nařízení Komise (EU) č. 1204/2010, ze dne 16. prosince 2010, kterým se po sto čtyřicáté druhé mění nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem.

¹⁰⁴ Nařízení Komise (EU) č. 1251/2010, ze dne 22. prosince 2010, kterým se mění nařízení (ES) č. 329/2007 o omezujících opatřeních vůči Korejské lidově demokratické republice.

trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání.¹⁰⁵ I když tato nařízení nemusí souviset přímo s korupcí, mohou souviset s financováním terorismu či organizovaným zločin, což také zapadá do agendy protikorupčních strategií EU. Taková nařízení obracející se k nedemokratickým režimům nebo státům či osobám nedodržujícím lidská práva vydávala Komise každý rok sledovaného období. Protože nařízení mají obecnou působnost a europeizace je u nich zjevná, dále nejsou sledována.

3.2 Vláda Petra Nečase (13. července 2010–10. července 2013)

Vládu Petra Nečase tvořila koalice ODS, TOP 09 a Věcí veřejných, které se v dubnu 2012 rozdělili na dvě strany a ve vládě už pokračovala jen strana LIDEM. Pro tuto vládu byl boj proti korupci velké téma. Věci veřejné dokonce podmiňovali svou účast na vládě schválením protikorupční strategie.¹⁰⁶ Nová vláda se shodla na nutnosti posílení kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu tak, aby bylo možno efektivně kontrolovat obce, města, kraje a další veřejnoprávní korporace. Prioritní protikorupční zákon byl zákon o státní službě a novelizace zákona o veřejných zakázkách, aby se firmám s anonymními vlastníky vyloučila možnost o veřejné zakázky soutěžit. Další cíle popisuje vláda ve strategii boje proti korupci.¹⁰⁷

V roce 2010 provedla Komise veřejné konzultace o zkušenostech nabytých za finanční krize. Výsledkem konzultace byl vznik zelené knihy o politice v oblasti auditu. Výsledky měly pomoci Komisi v zefektivnění systému prověrek a kontrol v podnicích v EU za účelem snížení rizika korupčního jednání. Česká republika tyto návrhy neuplatnila, což vedlo až k pozastavení dotací v roce 2012.¹⁰⁸

V listopadu 2010 vydala vláda vyhlášku o podrobnější úpravě některých pravidel při poskytování investičních služeb¹⁰⁹, která byla částečně europeizována. Konkrétně zpracovávala předpisy Evropské unie, mezi nimiž je i směrnice a nařízení EK.¹¹⁰ V těchto pravidlech se

¹⁰⁵ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1352/2011 ze dne 20. prosince 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1236/2005 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání.

¹⁰⁶ „Vláda schválila posledních 5 bodů protikorupční strategie“, irozhlas.cz, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vlada-schvalila-poslednich-5-bodu-protikorupcni-strategie-201101191949_mkopp?_ga=2.39493089.319535925.1647803129-423938244.1640687849 (staženo 6.4.2022).

¹⁰⁷ Strategie 2011.

¹⁰⁸ Zelená kniha „Politika v oblasti auditu: poučení z krize“, Evropská komise, 13.10. 2010.

¹⁰⁹ Vyhláška č. 303/2010 Sb., o podrobnější úpravě některých pravidel při poskytování investičních služeb, 5.11.2010.

¹¹⁰ Směrnice Komise 2006/73/ES ze dne 10. srpna 2006, kterou se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES, pokud jde o organizační požadavky a provozní podmínky investičních podniků a o vymezení pojmů pro účely zmíněné směrnice.

kromě evidence majetku zákazníka a nastavení dalších pravidel obchodu upravuje i střet zájmů, jenž by při poskytování investičních služeb mohl nastat, jeho zjištění a následný postup.

V prosinci roku 2010 poslanci schválili druhou novelu zákona č. 423/2010 o veřejných zakázkách za tento rok a ještě byla 30. 12. 2010 vydána ve Sbírce zákonů. V souvislosti s tímto zákonem vyhlásilo Ministerstvo pro místní rozvoj už o měsíc dříve transparentní zveřejňování veřejných zakázek.¹¹¹ Vyhlásilo to ve vyhlášece o uveřejňování vyhlášení, což byl důsledek europeizace, neboť tak navazovalo na nařízení EK, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení.¹¹² V prosinci téhož roku vešla v platnost i novela zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, která sjednocuje postup konsolidujících účetních jednotek. Tato novela podléhá částečné europeizaci, neboť přijímá některá evropská nařízení, mezi nimiž i nařízení Komise, jímž se přijímají některé mezinárodní účetní standardy.¹¹³

V roce 2010 přijala ČR kontrolní systém IMS a ve zprávě EK o ochraně finančních zájmů EU ji Komise pochválila za úsilí, které do začlenění věnovala.¹¹⁴ Přes systémy IMS a OWNERS měla ČR možnost během dalších let nahlašovat nesrovnalosti při hospodaření s veřejnými prostředky. Podle zpráv o ochraně finančních zájmů z dalších let tento systém využívala v porovnání s dalšími státy nadprůměrně.

V roce 2011 vydala EK dvě nařízení s protikorupční tematikou. První nařízení stanovuje prováděcí pravidla o prekursorech drog a pro sledování obchodu s prekursory drog mezi Společenstvím a třetími zeměmi.¹¹⁵ Druhým je prováděcí nařízení Komise, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření.¹¹⁶

Nařízení Komise (ES) č. 1287/2006 ze dne 10. srpna 2006, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES, pokud jde o evidenční povinnosti investičních podniků, hlášení obchodů, transparentnost trhu, přijímání finančních nástrojů k obchodování a o vymezení pojmů pro účely zmíněné směrnice.

¹¹¹ Vyhláška č. 339/2010 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách 26.10. 2010.

¹¹² Nařízení Komise (ES) č. 1564/2005 ze dne 7. září 2005, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů zadávání veřejných zakázek podle směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1792/2006 a nařízení Komise (ES) č. 1150/2009.

¹¹³ Nařízení Komise (ES) č. 1126/2008 ze dne 3. listopadu 2008, kterým se přijímají některé mezinárodní účetní standardy v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1606/2002.

¹¹⁴ Zpráva o ochraně finančních zájmů EU 2010, 82.

¹¹⁵ Nařízení Komise (EU) č. 225/2011 ze dne 7. března 2011 o změně nařízení Komise (ES) č. 1277/2005, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 273/2004 o prekursorech drog a k nařízení Rady (ES) č. 111/2005, kterým se stanoví pravidla pro sledování obchodu s prekursory drog mezi Společenstvím a třetími zeměmi.

¹¹⁶ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1189/2011 ze dne 18. listopadu 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření.

V roce 2011 vešla v platnost další novela ZVZ. Tato novela č. 258/2011 Sb. přijímá evropské normy, mezi kterými je i směrnice Komise o veřejných zakázkách (dále též „VZ“).¹¹⁷ Důležitým krokem tohoto roku bylo vydání zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. To nově umožnilo státu stíhat za korupci i firmy. Na tento zákon byl kladený velký důraz poprvé už v první zprávě Komise o boji proti korupci v soukromém sektoru¹¹⁸ vydané v roce 2007, následně ve výročních zprávách Komise o naplňování článku 325 SFEU i v rámci úmluvy OSN proti korupci.¹¹⁹

V roce 2011 Komise ve svém sdělení proti korupci vyzvala členské státy, které dosud neratifikovaly všechny stávající mezinárodní protikorupční nástroje, k neprodlenému konání a plnému používání nástrojů. Mezi těmito státy byla i ČR, která dosud neratifikovala dodatečný protokol Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci. Komise ve zprávě také naléhavě vyzvala členské státy aby: *„Neprodleně a v plném rozsahu provedly všechna ustanovení rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV a zajistily jejich účinné provádění. V závislosti na pokroku zváží Komise návrh směrnice, která by rámcové rozhodnutí nahradila.“*¹²⁰

Po odhalení několika podvodů v oblasti čerpání evropských dotací a po mnohých vyzvání ČR k nastolení přísnější kontrolní a personální politiky, se EK uchýlila k dalšímu kroku. Komise konkrétně požadovala zlepšení kontroly projektů, zprůhlednění veřejných zakázek a přísnější personální politiku. Na jejím základě dostala ČR v březnu roku 2012 lhůtu do června téhož roku k přijetí potřebných opatření pod trestem plošného zastavení proplácení dotací. V této lhůtě ČR nežádala o proplácení peněz z EU. To se obnovilo v červenci, ale jen u některých programů. U programů s největším počtem přidělených finančních prostředků jako byla například Doprava nebo Životní prostředí, či ty nejproblematictější jako například ROP Severozápad, řešila Komise odstranění pochybností a opětovné spuštění individuálně.¹²¹

Na popud Komise byl v květnu přijat etický kodex, aby tím Česko splnilo požadované zpřísnění personální politiky.¹²² Vypracování etického kodexu chování pro úředníky veřejné

¹¹⁷ Směrnice Komise 2005/51/ES ze dne 7. září 2005, kterou se mění příloha XX směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a příloha VIII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o veřejných zakázkách.“

¹¹⁸ Zpráva o boji proti korupci v soukromém sektoru 2007.

¹¹⁹ „Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci“, [transparency.cz](https://www.transparency.cz), poslední úprava 15. 12. 2013, <https://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/> (staženo 10. 4. 2022).

¹²⁰ Komise: Boj proti korupci, 2011, 9-10.

¹²¹ „Evropská komise obnoví proplácení dotací“, oficiální stránky Ministerstva financí, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediih/2012/evropska-komise-obnovi-proplaceni-dotaci-7410> (staženo 10.4.2022).

¹²² „Vláda schválila etický kodex a zprávu o extremismu“, oficiální stránky Ministerstva financí, <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-extremismu.aspx> (staženo 10.4.2022).

správy v oblasti etiky a bezúhonnosti bylo součástí priorit už prvního Haagského programu.¹²³ Zde jsou navrženy i povinnosti úředníků jako je oznamování úplatkářství, transparentnost, včetně zveřejňování majetkových poměrů a podnikatelských zájmů. Etický kodex vlády s návrhem kodexu v Haagském programu do velké míry souzní, včetně samostatného protikorupčního a transparentního článku. Evropská komise tento krok přijmala pozitivně, ale dále tlačila na přijetí zákona o státních úřednících, který by znamenal větší záruky. Poslední český zákon upravující personální politiku byl zákon o veřejné službě. Od té doby se Ministerstvo vnitra snažilo o jeho revizi. Spolu s kodexem byla schválena i zpráva o extremismu, jejíž součástí jsou například „*poznatky Bezpečnostní informační služby i důležitá fakta od Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu a specialistů z jednotlivých krajských ředitelství policie.*“¹²⁴

Hlavním bodem kritiky EK byla nezávislost auditního systému v Česku. Jako problémové vyhodnotila nastavení a nezávislost celého auditního systému a způsobu kontroly vykonávané jednotlivými ministerstvy, nikoliv centrálně. Ministerstvo financí uvedlo, že nesrovnalosti napravilo, celý systém centralizovalo, zlepšil se kontrolní mechanismus i výběr zaměstnanců.¹²⁵ Mezi tyto úpravy patřila revize zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a metodický pokyn č. 3/2012 o velké knize dlužníků a o zaznamenávání údajů potřebných ke sledování, vymáhání a oznamování dluhů a nesrovnalostí. Ministerstvo financí představilo i nový postup pro řešení podezření na úmyslné porušení předpisů. Pozastavení plateb, finanční opravy, pravidla pro odpočty, postupy při oznamování nesrovnalostí a kontroly vymáhání prostředků zase představila metodická příručka finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných z evropských fondů, platná od 1. července 2012. Poslední posílení kontroly v tomto roce schválil Parlament v prosinci v podobě revize zákona č. 320/2001 o finanční kontrole. Ta upravuje výkon kontroly v rámci ochrany finančních prostředků ČR a EU. Všechny protikorupční změny přijaté v tomto období se dají považovat za europeizace, neboť vznikly pod přímým tlakem EK. Ta je navíc pozitivně hodnotila ve Zprávě o naplňování čl. 325 za rok 2012.¹²⁶

¹²³ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, „Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let. Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva.“ V Bruselu dne 1. 9. 2005.

¹²⁴ „Vláda schválila etický kodex a zprávu o extremismu“, oficiální stránky Ministerstva financí, <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-extremismu.aspx> (staženo 10.4.2022).

¹²⁵ „Evropská komise obnoví proplácení dotací“, oficiální stránky Ministerstva financí, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2012/evropska-komise-obnovi-proplaceni-dotaci-7410> (staženo 10.4.2022).

¹²⁶ Zpráva o implementaci článku 325 2012, 20.

Ve zprávách kritizovala EK i systém udílení veřejných zakázek, což se snažila změnit dosud největší (tzv. transparentní) novela, která nabyla účinnost 1. 4. 2012. Šlo o další pokus vnést do veřejných zakázek transparentnost. Stále se však nezakazovala účast na VZ společností s podílem anonymních akcií. Do sněmovny se tentýž rok dostal návrh další novely zákona, jenž by anonymní akcie zakazoval, ten se ale neprosadil. Do jisté míry situaci zlepšil zákon o některých opatřeních vedoucích ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů, který vláda schválila v květnu roku 2013.¹²⁷

Evropské komisi však přijetí kodexu nestačilo. Na ČR neustále vyvíjela tlak ohledně přijetí zákona o státních úřednících. V roce 2013 byla Česká republika poslední zemí z celé EU, která zákon o úřednících nepřijala. Tehdejší ministr vnitra Jan Kubice tvrdí, že: „*Přijetí kvalitního služebního zákona představuje jednu z hlavních podmínek čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie*“¹²⁸. Evropská komise České republice skutečně pohrozila sankcemi – zabráněním čerpání ze Strukturálních fondů, dokud ČR nepřijme zákon zajišťující odpolitizování a větší stabilitu státní správy.¹²⁹ Ačkoliv vláda 12. 6. 2013 návrh zákona o státních úřednících schválila, kvůli pádu vlády nebyl zákon přijat.

V březnu 2013 prošel Parlamentem zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.¹³⁰ Tento zákon důležitý nejen pro stíhání korupce podlehl europeizaci, neboť zapracovává příslušné předpisy Evropské unie¹³¹ navržené Komisí a vydané převážně Radou Evropské unie a Evropským parlamentem. Zákon upravuje mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

Zvýšení nezávislosti státních zástupců bylo jednou z priorit české protikorupční strategie i jednou z oblastí, která byla Česku v hodnotících zprávách vytýkána Evropskou komisí. Zákon

¹²⁷ Zákon č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů, ze dne 7.5. 2013.

¹²⁸ „Zákon o státních úřednících přispěje k odpolitizování a větší stabilitě státní správy“, oficiální stránky Ministerstva vnitra České republiky, <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-statnich-urednicich-prispeje-k-odpolitizovani-a-vetsi-stabilite-statni-spravy.aspx> (staženo 12. 4. 2022).

¹²⁹ „Zákon o úřednících, důležitý kvůli čerpání dotací z EU, projedná vláda později“, irozhlas.cz, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zakon-o-urednicich-dulezity-kvuli-cerpani-dotaci-z-eu-projedna-vlada-pozdeji_201305291251_vkourimsky?_ga=2.46718821.319535925.1647803129-423938244.1640687849 (staženo 12. 4. 2022).

¹³⁰ Zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ze dne 20. března 2013.

¹³¹ Zákon č. 104/2013, č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, zákony pro lidi, poznámky pod čarou, poznámka první. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-104?text=z%C3%A1kon+o+%C3%BA%C5%99edn%C3%ADc%C3%ADch#f5030616>

o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství z června 2013 tento problém ale neřeší, upravuje hlavně formální záležitosti ohledně studia a odbornosti.¹³²

Vláda Petra Nečase padla pod vlivem tzv. kauzy Nagyová, která navazovala na několik korupčních skandálů, které za dobu této vlády vyšly na veřejnost. Jednou z obviněných byla vrchní ředitelka sekce kabinetu předsedy vlády Jana Nagyová. Premiér Nečas podal demisi 17. 6. 2013. Zpravodajský portál Euroactiv upozornil, že si českých kauz všímají i média evropských států a celá kauza ještě snížila pověst České republiky.¹³³

3.3 Vláda Jiřího Rusnoka (10. července 2013-29. ledna 2014)

Vláda Jiřího Rusnoka byla tvořena převážně nestraníky a opět byla nazývána úřednickou vládou či vládou odborníků. Nevznikla však z vůle parlamentních stran, ale na základě rozhodnutí prezidenta republiky. Vláda plánovala plnit priority definované v protikorupční strategii na rok 2013. Vzhledem ke krátkému období u moci a faktu, že většinu mandátu vládla v demisi, vláda neprosadila ani jeden protikorupční zákon.

3.4 Vláda Bohuslava Sobotky (29. ledna 2014-13. prosince 2017)

Vládu Bohuslava Sobotky tvořila koalice ČSSD, ANO, KDU-ČSL a někteří nestraníci. Poslanecká sněmovna ji vyslovila důvěru dne 18. února 2014. Na tuto vládu byl vyvinut zatím nejvyšší tlak, kterým se ji veřejnost i EK snažila donutit k prosazení klíčových protikorupčních zákonů. V únoru 2014 vyšla zpráva EK proti korupci, kde Komise označuje korupci v ČR za velký problém, jenž brzdí rozvoj země. Za obzvlášť problematické označila zadávání veřejných zakázek v ČR, manipulace a podvody s veřejnými penězi, netransparentní hospodaření politických stran, dosud neprosazený zákon o státních úřednících i vnímání korupce občany ČR.

V lednu čelila Česká republika dalšímu pozastavení vyplácení dotací kvůli personálním záležitostem. Konkrétně Komise pozastavila program Podnikání a inovace kvůli střetu zájmů lidí sedících v kontrolních institucích evropských projektů. Ihned v lednu proto vláda doporučila projednání návrhu služebního zákona. Ten prošel několika pozměňujícími návrhy i vetem prezidenta republiky. Vyhlášen byl až 6. 11. 2014. Cílem zákona bylo odpolitizování státní správy, do které by lidé měli být vybíráni na základě odbornosti, nikoliv stranické

¹³² Zákon č. 163/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 2.5. 2013.

¹³³ „Pád české vlády zajímá celou Evropu“, euroactiv.cz, ze dne 17. 6. 2013 <https://euractiv.cz/section/cr-v-evropske-unii/news/pad-ceske-vlady-zajima-celou-evropu-010902/> (staženo 13.4.2022).

příslušnosti či zásluh. U tohoto zákona lze opět snadno pozorovat europeizaci, neboť byl přijat po dlouhém tlaku Komise, výše zmíněné cíle pochází i z evropských protikorupčních strategií a Komise použila hned několik nástrojů k jeho prosazení. Podle některých českých politiků byl ale zákon nedostatečný, neboť nechával ministrům možnost volit si náměstky podle svého uvážení.¹³⁴

V červnu 2014 vznikla Daňová kobra, a to na základě protikorupčního tlaku ze strany občanské společnosti, ale i kvůli EK, která ve svých zprávách označovala český kontrolní mechanismus za nedostatečný. Určitý tlak Komise je tu tedy viditelný, nedá se ale s jistotou hovořit o přímé europeizaci. Daňová kobra je označení pro „*společný tým Národní centrály proti organizovanému zločinu, Generálního finančního ředitelství a Generálního ředitelství cel.*“¹³⁵ Členové Daňové kobry společně bojují proti daňovým únikům a daňové kriminalitě, především se soustřeďují na oblast daně z přidané hodnoty a spotřební daně.

V tomto roce proběhly nabyly účinnosti dvě novelizace trestního řádu neboli zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním. Novela účinná od 1. 1. 2014 souvisela s přijetím zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, nezaměřuje se však na protikorupční tematiku. Druhá novelizace účinná od srpna byla plně europeizovaná, neboť implementuje právo EU včetně protikorupční směrnice o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu.¹³⁶

¹³⁴ Sněmovní tisk 71, Novela služebního zákona č. 234/2014 Sb., <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=71&CT1=0>

¹³⁵ „O Daňová kobře“, Daňová kobra, <https://www.danovakobra.cz/>.

¹³⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu.

4. Podrobný rozbor europeizace zákona o veřejných zakázkách

4.1 Zákon o veřejných zakázkách

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách je účinný už od 1. 7. 2006 a během období 16. 9. 2009 – 31.10. 2014 proběhlo 12 změn tohoto zákona.¹³⁷ Už samotný vznik zákona byl ovlivněn Evropskou unií, neboť nahradil původní zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, kvůli nutnosti začlenění směrnic Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek¹³⁸, které měly být začleněny do právního řádu České republiky do 31. 1. 2006.

Výdaje Evropské unie na veřejné zakázky na práci, zboží a služby představují zhruba 19 % HDP EU (2009). Téměř pětina těchto výdajů spadala v roce 2011 do působnosti směrnic EU o veřejných zakázkách (tj. přibližně 420 miliard eur).¹³⁹ Samotná Evropská komise vyhodnotila ve své Zprávě o boji proti korupci v roce 2011 stávající právní rámec EU upravující zadávání veřejných zakázek¹⁴⁰ jako nedostačující k potírání korupce. Nedisponuje totiž konkrétním ustanovením o prevenci a postihování střetu zájmů a obsahuje jen malé množství pravidel pro postihování protekcionářství a korupce. Silnější apel na protikorupční politiku EU v oblasti veřejných zakázek se odrazil až v diskusi o modernizaci politiky EU v roce 2011, která vyústila v Zelenou knihu o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek.¹⁴¹ Tato protikorupční snaha se odrazila až ve Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Do českého práva byla tato směrnice přijata až v roce 2016, období pozorované v této práci proto neovlivní. I přes to, že tato velká revize protikorupční politiky v systému veřejných zakázek proběhla až v roce 2014, český zákon o veřejných zakázkách byl i tak několikrát europeizován.

Zákon o veřejných zakázkách se dělil na devět částí. Zákon upravuje „*postupy při zadávání veřejných zakázek, soutěž o návrh, dohled nad dodržováním tohoto zákona a podmínky vedení a funkce seznamu kvalifikovaných dodavatelů a systému certifikovaných dodavatelů.*“¹⁴²

¹³⁷ Zákony pro lidi, zákon č.137/2006 <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-137> (staženo 12. 4. 2022).

¹³⁸ Směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (*Úřední věstník*. L 134, 30. 4. 2004, 114) a směrnice 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (*Úřední věstník*. L 134, 30. 4. 2004, 1).

¹³⁹ Boj proti korupci, 2011.

¹⁴⁰ Směrnice 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (*Úřední věstník*. L 134, 30. 4. 2004, 114) a směrnice 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (*Úřední věstník*. L 134, 30. 4. 2004, 1).

¹⁴¹ Zelená kniha o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek Směrem k efektivnějšímu evropskému trhu veřejných zakázek, ze dne 21. 1. 2011.

¹⁴² § 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Zároveň stanovuje podmínky, které musí splňovat zadavatel i dodavatel veřejných zakázek. Zadavatel se podle čl. 6 ZVZ musí řídit třemi hlavními zásadami. Těmi jsou zásada transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Při zadávání zakázek je zároveň nutné dbát na zásady 3E (někdy principy 3E), jenž jsou upraveny v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Zásady 3E pochází z anglických slov Economy, Efficiency a Effectiveness. Economy vyjadřuje hospodárnost neboli minimalizaci výdajů při respektování cílů projektu, efficiency účelnost neboli optimální použití veřejných prostředků k dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Posledním principem je efektivnost, což znamená dosažení co nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s vynaloženým objemem prostředků na jejich plnění.¹⁴³

Nutnost dodržování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace je součástí i recitálu devět Směrnic Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Kvůli implementaci těchto dvou směrnic byl nahrazen zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách zákonem novým. Nutnost dodržování těchto zásad ale ukládal už původní zákon, takže se nedá říct, že by Směrnice europeizovaly zákon č. 137/2006 Sb. v tomto smyslu. Na rozdíl od zákona z roku 2004 obsahuje nový zákon ale další podmínku pro postup zadavatele, konkrétně zákaz zadavateli jakkoliv omezovat účast v zadávacím řízení dodavatelům z členských států EU. Zákaz platí i pro omezování účasti dodavatelů, kteří mají s ČR nebo s EU uzavřenou smlouvu.¹⁴⁴

Europeizace přispěla v omezení korupce také implementací recitálu 54 z obou Směrnic, která přidala do ZVZ nové kvalifikační předpoklady pro udělení veřejné zakázky. Na základě těchto předpokladů nemohl nově zadavatel zakázku udělit nikomu, kdo byl pravomocně odsouzen za jakékoliv: „*Přijetí úplatku, podplacení, nepřímého úplatkářství, podvodu, úvěrového podvodu, včetně případů, kdy jde o přípravu nebo pokus nebo účastenství na takovém trestném činu, nebo došlo k zahlazení odsouzení za spáchání takového trestného činu.*“¹⁴⁵ Tato kritéria platila i pro právnickou osobu.

¹⁴³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ze dne 9. srpna 2001.

¹⁴⁴ § 6, odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁴⁵ § 53, odst. 1, písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

I přes to, že je nutné při zadávání veřejných zakázek dodržovat zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže identifikoval ve výročních zprávách za zkoumané období¹⁴⁶ jako nejčastější pochybení právě nedodržování těchto zásad. Konkrétně patřilo podle výročních zpráv o veřejných zakázkách mezi nejčastější pochybení: „Účelové dělení veřejných zakázek, nesprávné stanovení hodnotících kritérií, nejednoznačné vymezení předmětu veřejné zakázky, nedodržování zásad transparentnosti a rovného přístupu a omezování konkurenčního prostředí“¹⁴⁷. I to ukazovalo nutnost novelizace ZVZ. Hlavní legislativní cíle každé z dvanácti novel se proto zaměřovali na zvýšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek.

4.2 Novelizace zákona o veřejných zakázkách

V listopadu 2009 se Parlament usnesl na novele č. 417/2009 Sb., která vešla v účinnost od začátku roku 2010. Tato novela europeizovala zákon o veřejných zakázkách, neboť převedla do české legislativy směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2007/66/ES, která zvyšuje účinnost přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.¹⁴⁸ Původně měla být tato novela jen transpoziční, ale nakonec zavádí i takzvanou černou listinu dodavatelů, kteří se nebudou smět soutěžit o veřejné zakázky účastnit.¹⁴⁹ Cílem této směrnice je účinné uplatňování směrnic 2004/18/ES a 2004/17/ES, na základě kterých v roce 2006 v ČR vznikl nový ZVZ.

Dne 1. 1. 2010 nabylo účinnosti i nařízení Komise ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání veřejných zakázek.¹⁵⁰ Z důvodu sjednocení prahových hodnot ve směrnicích 2004/18/ES a 2004/17/ES se tímto nařízením snižují o několik desetitisíců či tisíců euro prahové hodnoty pro veřejné zakázky. Toto snížení mělo přispět k transparentnosti, ukázalo se ale jako velice neefektivní a zpomalující celý proces udílení zakázek. Proto vydala

¹⁴⁶ Bylo možné analyzovat jen Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek za roky 2011-2014, dřívější nejsou volně přístupné online, <http://portal-vz.cz/vyrocnizpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocnizpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>

¹⁴⁷ „Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice“, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012, 16, https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2019/06/Vyrocnizprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-CR_2011.pdf (staženo 16.4.2022).

¹⁴⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek.

¹⁴⁹ § 144, Hlava IV., zákona č. 417/2009 Sb., „Vedení rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek“.

¹⁵⁰ Nařízení č. 1177/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání veřejných zakázek.

Komise dne 30. listopadu 2011 nařízení č. 1251/2011, jenž prahové hodnoty zvedlo ve většině případů výš, než byly v roce 2009.¹⁵¹

Další novela č. 179/2010 účinná od 15. 9. 2010 začlenila do ZVZ technické podmínky, které musí zadavatel stanovit. Jedná se o opatření týkající se zjišťování ekonomické, finanční, technické nebo odborné způsobilosti, a zároveň o opatření týkající se zpřísnění podmínek. Ty zohledňují energetické a ekologické provozní podmínky v souladu evropskými nařízeními.¹⁵² Novela zároveň upravila postup veřejného zadavatele při zadávání veřejné zakázky na základě rámcové smlouvy s více uchazeči.¹⁵³ Zadavatel byl nově povinen vypracovat zprávu o posouzení kvalifikace, aby bylo možné účinněji postihnout případné použití netransparentního postupu při jejím posuzování.¹⁵⁴ Spolu se zavedením definice soutěže o návrh¹⁵⁵ je tato novelizace dalším krokem k zprůhlednění celého procesu. Cíl větší transparentnosti vychází z evropské iniciativy a Evropská komise tuto novelu ve Zprávě o naplňování článku 325 ohodnotila jako protikorupční, žádné přímé evropské normy však do národního práva nepřevádí.

Druhou novelu ZVZ roku 2010 schválil Parlament ČR v prosinci. Novela č. 423/2010 europeizující ZVZ nabyla účinnosti 30. 12. 2010. Tato novela udává zadavateli další povinnosti při prověřování zájemce nebo uchazeče, jedná se o přímou transpozici čl. 45 směrnice 2004/18/ES. Vlastníci anonymních akcí ale podle této novely stále měli mít přístup k veřejným zakázkám. V souladu s protikorupční strategií vlády tato novela rozšířila pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který nově může uložit dodavateli kromě finanční pokuty i zákaz účasti na veřejných zakázkách. Zároveň může zakázat i plnění již zadané zakázky.¹⁵⁶ V souvislosti s tímto zákonem ale vyhlásilo Ministerstvo pro místní rozvoj už o měsíc dříve transparentní zveřejňování veřejných zakázek.¹⁵⁷ Navazovalo tak na nařízení EK, jímž se

¹⁵¹ Nařízení Komise č. 1251/2011 ze dne 30. listopadu 2011, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání zakázek.

¹⁵² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, ve znění nařízení Komise (ES) č. 692/2008 ze dne 18. července 2008.

Směrnice Rady 80/1268/EHS ze dne 16. prosince 1980 o emisích oxidu uhličitého a spotřebě paliva motorových vozidel, ve znění směrnice Komise 1999/100/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/3/ES.

¹⁵³ § 92, odst. 2 zákona č. 137/2006.

¹⁵⁴ Zpráva o implementaci článku 325, 2010.

¹⁵⁵ § 103, odst. 1 zákona č. 137/2006.

¹⁵⁶ § 115 a § 120 písm. a) zákona č. 137/2006.

¹⁵⁷ Vyhláška č. 339/2010 Sb., o uveřejňování vyhlášení pro účely zákona o veřejných zakázkách.

stanovily standardní formuláře pro zveřejňování oznámení, v čemž je možné vidět další prvek europeizace.¹⁵⁸

V lednu 2011 zahájila Evropská komise diskusi o modernizaci politiky EU v oblasti veřejných zakázek. Modernizace by se měla odrazit v nové podobě zákona o veřejných zakázkách ve členských státech. Výsledkem diskuse byla zelená kniha o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek „Směrem k efektivnějšímu evropskému trhu veřejných zakázek.“¹⁵⁹ Zelená kniha přináší nástroje k upravení systému veřejných zakázek pro dosažení cílů stanovených strategií Evropa 2020. Konkrétně kniha vyzývá ke zlepšení podmínek pro inovaci, přechod na nízkouhlíkové hospodářství a zlepšení podnikatelského prostředí, zejména pro inovativní malé a střední podniky. Zároveň kniha zdůrazňuje potřebu modernizace, transparentnosti a zefektivnění celého systému. Ze změn, které byly následující rok uskutečněny v českém právu, zelená kniha dopředu deklarovala změnu v systému veřejných zakázek na stavební práce a v limitech pro klasifikaci veřejných zakázek.¹⁶⁰ Obě tyto změny přinesla novela ZVZ č. 55/2012.

V září roku 2011 nabyla účinnosti novela zákona o veřejných zakázkách č. 258/2011 Sb. Tato novela zákon opět europeizovala, neboť přijmula směrnici Evropského Parlamentu a Rady o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti¹⁶¹ a směrnicí Komise o veřejných zakázkách.¹⁶² Díky novele se stanovila pravidla pro zadávání veřejných zakázek týkající se obrany a bezpečnosti. Zákonem se tak nově stanovily podmínky, kdy může jednacím řízením bez uveřejnění zadat zadavatel veřejnou zakázku v oblasti obrany nebo bezpečnosti. Tato novela zohledňuje krizové situace, kdy by bylo potřeba přijmout zakázku v kratších lhůtách.¹⁶³

¹⁵⁸ Nařízení Komise (ES) č. 1564/2005 ze dne 7. září 2005, kterým se stanoví standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů zadávání veřejných zakázek podle směrnic Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1792/2006 a nařízení Komise (ES) č. 1150/2009.

¹⁵⁹ Zelená kniha o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek ze dne 27.1. 2011.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

¹⁶² Směrnice Komise 2005/51/ES ze dne 7. září 2005, kterou se mění příloha XX směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a příloha VIII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o veřejných zakázkách.

¹⁶³ Kruták Tomáš, Krutáková Lenka, *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*, (Praha: Anag, 2013), 121.

System lhůt se touto novelou u veřejného zadavatele zpřehlednili v oblasti některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Nejvíce změn přinesla tzv. transparenční novela č. 55/2012 s účinností od 1. 4. 2012. Tato novela zásadně změnila dosavadní pravidla pro poskytování zadávací dokumentace dodavatelům. To od uvedení novely v platnost probíhá již zásadně elektronicky prostřednictvím profilu zadavatele, kam zadavatel elektronicky uveřejňuje informace a dokumenty k veřejným zakázkám. V případě otevřeného zjednodušeného podlimitního řízení či užšího řízení je zadavatel povinen tam zadávat dokumentaci.¹⁶⁴ Tato novela také stanovila podmínky, podle kterých není veřejnému zadavateli umožněno stanovit takové kvalifikační předpoklady, jenž by vedly k podstatnému omezení hospodářské soutěže. Další novinkou je, že zadavatel má možnost odstoupit od smlouvy i v případě, pokud uchazeč uvedl v nabídce nepravdivé informace. Dále musí zadavatel zrušit výběrové řízení, kam se přihlásí jen jedna firma. Zadavatel má také povinnost u veřejných zakázek na stavební práce stanovit obchodní podmínky v souladu s prováděcím právním předpisem.¹⁶⁵

Novela č. 55/2012 také přinesla novou kategorii třídění veřejných zakázek zvanou významné veřejné zakázky. Významné zakázky musela schvalovat vláda, zastupitelstvo nebo orgán rozhodující o hospodaření. Zadavatel také musel uveřejnit smlouvy včetně skutečné ceny. Další povinností je uveřejnění seznamu subdodavatelů. Nově musely o svých vlastních informovat nejen firmy, které veřejnou zakázku obdrží, ale i subdodavatelé, kteří vlastní ve firmě víc než 10 procent. Zákon šlo ale stále obejít prostřednictvím anonymních akcií, jenž zákon nezakazuje.¹⁶⁶ Tato novela převedla v platnost některé body ze zelené knihy o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek. Jednalo se tedy částečně o další europeizaci zákona o veřejných zakázkách, i když zákon nepřijal žádnou z evropských norem.

Následující změny v této novele měly být účinné až od 1. 1. 2014. Podlimitní zakázky a zakázky malého rozsahu budou už jen ty pod 1 milion korun. U nadlimitních a významných veřejných zakázek bude vláda jmenovat komisi, která bude odborná, nezávislá a u stavebních

¹⁶⁴ Ibid, 184.

¹⁶⁵ Ibid, 285.

¹⁶⁶ „Sněmovna schválila průhlednější zadávání veřejných zakázek“, irozhlas.cz, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/snemovna-schvalila-pruhlednejsi-zadavani-verejnych-zakazek_201111041529_mtaborska?_ga=2.152670843.319535925.1647803129-423938244.1640687849 (staženo 14.4.2022).

zakázek tam bude muset být ještě osoba s odbornou způsobilostí. Ta rozhodne o přidělení zakázky a bude kontrolovat její plnění.¹⁶⁷

Tyto změny ale nevyšly v platnost. Kvůli zjednodušení celého zadávacího procesu vydal Senát formou zákonného opatření č. 341/2013 Sb. další novelu ZVZ s účinností od 1. 1. 2014. Opět se změnilo limity, konkrétně se vrátilo do částek před novelou v roce 2012. Limit pro zakázku na stavební práce byl 6 milionů korun a pro zakázky týkající se dodávek a služeb 2 miliony korun. Dále bylo možné, v případě zrušení zadávacího řízení kvůli pouze jedné nabídce, vypsát řízení znovu. Bylo ale nutné splnit dané podmínky k zachování transparentnosti. Kvůli nedostatečnému objemu finančních prostředků pak novela zrušila institut osoby se zvláštní způsobilostí, která by musela jinak být zaškolována Ministerstvem pro místní rozvoj.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Kruták, Krutáková, *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*, 80.

¹⁶⁸ Zákonné opatření Senátu, kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

Tato bakalářská práce má za cíl ukázat vliv Evropské komise na protikorupční zákony přijaté v České republice v období od 16. 9. 2009 do 31. 10. 2014. Konkrétně práce zkoumá jejich europeizaci. Představení protikorupční politiky Evropské komise, jejích aktérů a nástrojů, vytvořilo teoretický předpoklad, jakým způsobem může europeizace probíhat. To, jak skutečně probíhala, bylo předmětem výzkumu této práce. V první výzkumné části je zanalyzováno, kolik ze schválených protikorupčních zákonů bylo europeizováno a jakým způsobem. Analýza vycházela ze Sněmovní tisků a Návrhu zákonů na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Data o protikorupčních aktech Komise pochází ze systému EUR-Lex, oficiálních internetových stránek Evropské komise a ze zpráv, kterými samotná Komise hodnotila vývoj v ochraně finančních zájmů Evropské unie. Výsledkem analýzy je, že naprostá většina přijatých zákonů byla europeizována, neboť jen minimum nepřebíralo některé evropské normy.

Díky tomuto přehledu je možné dojít k závěru, že vliv EK na přijaté zákony byl opravdu značný. To ale nemůže být jediným závěrem z této části. Přijaté evropské normy totiž často byly několik let staré a neodrážely aktuální protikorupční politiku Komise. Její současnou protikorupční politiku odrážely v největší míře vydané zprávy, doporučení, stanoviska či zelené knihy. Na tuto iniciativu reagovala Česká republika ve většině případů až se zpožděním, většinou ji musela k reakci u důležitých protikorupčních zákonů Komise přímo vyzvat, v krajních případech dokonce pohrozit zastavením dotací. To, že byla naprostá většina přijatých protikorupčních zákonů europeizovaná tedy neznamena, že by Evropská komise ovlivnila samotné přijetí naprosté většiny protikorupčních zákonů, jen ovlivnila jejich podobu. Ve strategiích o Boji proti korupci či ve Zprávách o naplňování článku 325 Komise představovala svou vizi, jak by měla vypadat protikorupční politika členských států a jaké zákony je nutné přijmout. Na tuto vizi reagovala ČR převážně ve vládních strategiích, nikoliv v legislativním procesu. Na druhou stranu, jakmile EK vyžadovala od členských států přijetí nějakého zákona, měla nástroje, jak toho dosáhnout.

Po porovnání teoretických možností Komise a skutečných aktů, kterými vyvíjela tlak na přijetí důležitých zákonů, jsou vidět některé rozdíly. V analýze se projevuje typická věc pro instituce Evropské unie. Ačkoliv Komise disponuje silnými nástroji, jak stát přinutit k přijetí důležitých zákonů, přistupuje k nim až jako k poslednímu řešení. Nejprve se snažila k cílenému výsledku dobrat dohodou, případně vyzváním státu v některé zprávě či doporučením. Tento proces se dá v analýze dobře pozorovat na zákoně o úřednících. Již od začátku pozorovaného období kritizovala Komise Českou republiku za nedostatečně přísnou personální politiku.

K „tvrdému nástroji“ – hrozbě pozastavení dotací se uchýlila až v případě, kdy ty „měkké nástroje“ opětovně nezabraly.

Druhá část výzkumu se věnuje europeizaci zákona o veřejných zakázkách. Na tomto zákoně je podrobně rozebráno ovlivnění přejetí i obsahu jednotlivých novel. Z výzkumu opět vyplývá, že většina novel zákona o veřejných zakázkách byla europeizována. Podobně jako u první části platí, že Komise nejprve použila „měkké“ neprávní instrumenty. Ani po několika novelách však zákon o veřejných zakázkách neodpovídal představě Komise, tak se v roce 2014 uchýlila k právnímu nástroji – vydání směrnic, na jejichž základě vznikl v roce 2016 nový zákon o veřejných zakázkách.

Téma europeizace protikorupčních zákonů členských států je velmi obsáhlé a lze pojmout mnoha způsoby. Pro další výzkum mi přijde zajímavá perspektiva, jak je vliv Evropská unie na protikorupční zákony vnímán v českém diskurzu. Na tuto otázku jsem často narážela zejména v médiích a podobně jako samotná europeizace protikorupčních zákonů je to podle mě zajímavé téma.

Summary

This bachelor thesis aimed to show the influence of the European Commission on the anti-corruption laws adopted in the Czech Republic in the period from 16 September 2009 to 31 October 2014. Specifically, the thesis examines their Europeanisation. The presentation of the European Commission's anti-corruption policy, its actors and instruments, has created a theoretical premise of how Europeanisation can take place. The first research part analyses how many of the approved anti-corruption laws have been Europeanised and in what way. The analysis was based on the Chamber of Deputies' printed and draft laws on the Chamber of Deputies' website. Data on the Commission's anti-corruption acts come from the EUR-Lex system, the official website of the European Commission and from reports by which the Commission itself has assessed developments in the protection of the European Union's financial interests. The result of the analysis is that the majority of the laws adopted have been Europeanised, as only a minimum have not adopted some European standards.

The second part of the research focused on the Europeanisation of the Public Procurement Act. The impact of the adoption and the content of the individual amendments is analysed in detail. The research again showed that most of the amendments to the Public Procurement Act have been Europeanised. As with the first part, the Commission first used „soft law“. However, even after several amendments, the Public Procurement Act did not match the Commission's vision, so it resorted to a legal instrument in 2014 - the issuance of directives, which led to the new Public Procurement Act in 2016.

Seznam zdrojů

Primární zdroje:

„EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie“, Úřední věstník Evropské unie. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

„Evropská komise“, oficiální stránky Evropské komise. <https://ec.europa.eu/>

„Evropský parlament“, Oficiální stránky Evropského parlamentu.
<https://www.europarl.europa.eu/portal/cs>

„Evropský úřad pro boj proti podvodům“, Evropská komise, oficiální stránka Evropské unie.
https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_cs

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, *Úřední věstník EU C 202/1*, 1. 3. 2020.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, *Úřední věstník EU C 202/1*, 1. 3. 2020.

„Korupce“, oficiální stránky Evropské komise. https://ec.europa.eu/home-affairs/corruption_cs

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, *Úřední věstník EU C 306*, 17. 12. 2007.

Metodické pokyny, jak řešit nesrovnalosti v rámci práva EU. Ministerstvo pro místní rozvoj 2011. <https://www.dotaceeu.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/M>
(staženo 1.4. 2022)

„Ministerstvo financí České republiky“, oficiální stránky Ministerstva financí České republiky. <https://www.mfcr.cz/>

„Ministerstvo vnitra České republiky“, oficiální stránky Ministerstva vnitra České republiky.
<https://www.mvcr.cz/>

„Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky“, oficiální stránky Ministerstva pro místní rozvoj České republiky. <https://www.mmr.cz/>

„Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky“, oficiální stránka Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. <https://www.psp.cz/>

Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, *Úřední věstník EU* C 316 , 27/11/1995.

Usnesení vlády č. 1/2011 VV ze dne 5. ledna 2011 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

Usnesení vlády č. 39/2013 VV ze dne 16. ledna 2013 o Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ze dne 14. 3. 2006.

Dokumenty od Evropské komise:

Evropský semestr – tematický přehled, Boj proti korupci“. Oficiální dokument Evropské komise, 2017, str.1. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption_cs.pdf (staženo 15.4.2022).

Citováno jako Přehled: Boj proti korupci EU.

Pracovní dokument útvarů Komise o Implementaci článku 325 členskými státy každý rok.

„Commission staff working document Implementation of the article 325 by the Member States.“ Za roky 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_en

Citováno jako „Zpráva o implementaci článku 325“.

„Sbírka zákonů ČR“, Všechny předpisy Sbírky zákonů v aktuálním znění. Zákony pro lidi. <https://www.zakonyprolidi.cz/>

Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, „Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let. Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva.“ V Bruselu dne 1. 9. 2005.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, „Boj proti korupci v EU“. V Bruselu dne 6. 6. 2011.

Citují: Komise: Boj proti korupci, 2011.

Výroční zprávy Evropské Komise o ochraně finančních zájmů EU, „REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT, Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud“

Za roky 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about->

[us/reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_en](https://ec.europa.eu/economic_finance/economic_finance_reports/annual-reports-protection-eus-financial-interests-pif-report_en) (staženo 10.4.2022)

Citováno jako „Zpráva o ochraně finančních zájmů EU“.

Zelená kniha o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek Směrem k efektivnějšímu evropskému trhu veřejných zakázek ze dne 27. 1. 2011.

Zpráva Komise Radě na základě článku 9 rámcového rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru, V Bruselu dne 18.6. 2007.

Citují: „Zpráva o boji proti korupci v soukromém sektoru 2007“.

Sekundární zdroje:

Baum, Michael, Dan Marek. *Česká republika a Evropská unie*. Brno: Barrister & Principal, 2010.

Kasáková, Zuzana, Ivo Šlosarčík a kolektiv. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada Publishing, 2013.

Kruták Tomáš, Lenka Krutáková. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. Praha: Anag, 2013.

Schimmelfennig, Frank a Ulrich Sedelmeier. „Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research.“ *Journal of European Public Policy*, č. 9 (srpen 2002). https://www.researchgate.net/publication/241756687_Theorizing_EU_enlargement_Research_focus_hypotheses_and_the_state_of_research (staženo 15. dubna 2022).

Šlosarčík, Ivo. *Právní a politický rámec Evropské unie*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

Štička, Michal a kolektiv. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International, 2008.

Tomášek, Michal. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009.

Radaelli, Claudio Maria. *Europeanisation: Solution or problem?*. London, University College London, 2004,

https://www.researchgate.net/publication/5015009_Europeanisation_Solution_or_Problem (staženo 15. dubna 2022).

Internetové zdroje:

„Euroactiv - Evropská unie v českých souvislostech“, euroactiv.cz. <https://euractiv.cz/>

„Evropské fondy v ČR“, DotaceEU.cz. <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr>

Daňová kobra, <https://www.danovakobra.cz/>.

Justice.cz, oficiální stránka ministerstva spravedlnosti. „Boj proti korupci“. <https://korupce.cz/>

Irozhlas.cz, webová stránka Českého rozhlasu, <https://www.irozhlas.cz/>

„Sbírka zákonů ČR“, Všechny předpisy Sbírky zákonů v aktuálním znění. Zákony pro lidi.
<https://www.zakonyprolidi.cz/>

Transparency international Česká republika, [transparency.cz](https://www.transparency.org/en/our-story).

<https://www.transparency.org/en/our-story>

TEZE BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Jméno:

Barbora Obrazová

E-mail:

57785006@fsv.cuni.cz

Studijní obor:

Teritoriální studia

Semestr a školní rok zahájení práce:

ZS 2021/2022

Semestr a školní rok ukončení práce:

LS 2021/2022

Vedoucí bakalářského semináře:

JUDr. Vladimír Handl, CSc.

Vedoucí práce:

Mgr. Vít Havelka

Název práce:

Vliv Evropské komise na protikorupční zákony v České republice

Charakteristika tématu práce (max. 10 řádek):

Hlavním předmětem této práce je europeizace protikorupčních zákonů v České republice v letech 2009–2014. Konkrétně je zde zkoumán vliv Evropské komise na schválené protikorupční zákony v České republice. Práce se skládá ze dvou hlavních částí, teoretické a výzkumné. Teoretická část obsahuje definice korupce, protikorupční agendy a protikorupčních zákonů. Podle těchto kritérií jsou v analytické části vyhodnocovány přijaté zákony v České republice jako protikorupční. Zároveň teoretická část představuje protikorupční politiku Evropské komise a její nástroje. Praktická část je založena na výzkumu europeizace českých protikorupčních zákonů, ale zároveň se zde ověří, jak použila Evropská komise popsané nástroje v praxi.

Zdůvodnění úprav a změn tématu od zadání projektu do odevzdání práce (max. 10 řádek):

Po nastudování zdrojů a konzultaci s vedoucími (bakalářské práce a bakalářského semináře) jsem se rozhodla zúžit své téma. Nezabývám se vlivem celé EU, ale jen Evropské komise a zúžila jsem i časové období. Nově se zabývám jen jedním funkčním obdobím Evropské komise, konkrétně v letech 2009-2014.

Struktura práce (hlavní kapitoly obsahu):

V teoretické části jsou pro potřeby výzkumu definovány korupce a protikorupční zákony. Dále teoretická část popisuje europeizaci a protikorupční politiku Evropské komise včetně všech jejích aktérů a nástrojů, kterými Evropská komise disponuje. Výzkumná část je také členěna do dvou částí. První část shrnuje europeizaci všech protikorupčních zákonů přijatých v České republice v období od 16. 9. 2009 do 31. 10. 2014. Druhá část se podrobně zaměřuje na europeizaci zákona o veřejných zakázkách. Cílem výzkumu je prokázat, kolik ze schválených protikorupčních zákonů bylo europeizováno a jakým způsobem.

Prameny a literatura (výběrová bibliografie, max. 30 hlavních titulů):

Primární zdroje:

„EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie“, Úřední věstník Evropské unie. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

„Evropská komise“, oficiální stránky Evropské komise. <https://ec.europa.eu/>

„Evropský parlament“, Oficiální stránky Evropského parlamentu.

<https://www.europarl.europa.eu/portal/cs>

„Evropský úřad pro boj proti podvodům“, Evropská komise, oficiální stránka Evropské unie. https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_cs

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Úřední věstník EU C 202/1, 1. 3. 2020.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník EU C 202/1, 1. 3. 2020.

„Korupce“, oficiální stránky Evropské komise.

https://ec.europa.eu/home-affairs/corruption_cs

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úřední věstník EU C 306, 17. 12. 2007.

Metodické pokyny, jak řešit nesrovnalosti v rámci práva EU. Ministerstvo pro místní rozvoj 2011. <https://www.dotaceeu.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/M> (staženo 1.4. 2022)

„Ministerstvo financí České republiky“, oficiální stránky Ministerstva financí České republiky. <https://www.mfcr.cz/>

„Ministerstvo vnitra České republiky“, oficiální stránky Ministerstva vnitra České republiky. <https://www.mvcr.cz/>

„Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky“, oficiální stránky Ministerstva pro místní rozvoj České

republiky. <https://www.mmr.cz/>
 „Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky“, oficiální stránka Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. <https://www.psp.cz/>
 Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, Úřední věstník EU C 316 , 27/11/1995.
 Usnesení vlády č. 1/2011 VV ze dne 5. ledna 2011 o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.
 Usnesení vlády č. 39/2013 VV ze dne 16. ledna 2013 o Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.
 Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ze dne 14. 3. 2006.

Sekundární zdroje:

Baum, Michael, Dan Marek. Česká republika a Evropská unie. Brno: Barrister & Principal, 2010.
 Kasáková, Zuzana, Ivo Šlosarčík a kolektiv. InSTITUTE Evropské unie a Lisabonská smlouva. Praha: Grada Publishing, 2013.
 Kruták Tomáš, Lenka Krutáková. Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady. Praha: Anag, 2013.
 Schimmelfennig, Frank a Ulrich Sedelmeier. „Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research.“ Journal of European Public Policy, č. 9 (srpen 2002).
https://www.researchgate.net/publication/241756687_Theorizing_EU_enlargement_Research_focus_hypotheses_and_the_state_of_research (staženo 15. dubna 2022).
 Šlosarčík, Ivo. Právní a politický rámec Evropské unie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.
 Štíčka, Michal a kolektiv. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International, 2008.
 Tomášek, Michal. Europeizace trestního práva. Praha: Linde, 2009.
 Radaelli, Claudio Maria. Europeanisation: Solution or problem?. London, University College London, 2004,
https://www.researchgate.net/publication/5015009_Europeanisation_Solution_or_Problem (staženo 15. dubna 2022).

Podpis studenta a datum

3.5.2022

Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí práce		
Vedoucí bakalářského semináře		
Garant oboru		