



## **Interní protikorupční program Moravského zemského archivu v Brně**

### **I. Pojem korupce ve veřejné správě**

V prostředí veřejné správy České republiky je korupce vnímána převážně ve formě přijímání a předávání úplatků, protislužeb, klientelismu nebo nepotismu. Jedná se však o mnohem širší a velmi nebezpečný společenský jev, který postihuje řadu oblastí státní správy a samosprávy, negativně zasahuje do vědomí lidí a způsobuje společnosti zejména morální, ale i ekonomickou újmu.

Korupci lze charakterizovat jako vztah dvou stran, kdy jedna strana poruší své povinnosti tím, že zneužije svěřenou pravomoc, za což získá neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo pro jiného, a to z vlastního podnětu nebo z podnětu druhé strany. Mezi porušením povinnosti – jednáním a následkem – neoprávněným zvýhodněním sebe, nebo jiného, existuje vždy příčinná souvislost. Z hlediska subjektivní stránky u všech forem korupčního jednání musí jít o úmyslné jednání s cílem přivodit sobě nebo jinému nezaslouženou výhodu, neoprávněný prospěch apod.

Korupce se ve veřejné správě vyskytuje nejčastěji ve dvou základních podobách:

- a) V podobě byrokratické korupce, tj. korupce v běžném každodenním životě, do které patří korupční chování různých skupin osob vykonávajících činnosti dotýkající se veřejné správy. Tato forma korupce je předvídatelná a je spojena s poskytováním a získáváním věcí, služeb, či jiných výhod, na které by jinak občané a organizace měli právo po splnění zákonem předpokládaných podmínek, nebo přímo ze zákona. Projevuje se a lze ji indikovat např. rozhodováním v rozporu s právními předpisy a interními akty řízení, přidělováním zakázek mimo konkurenční prostředí, pletichařením v oblasti veřejných zakázek, neuplatňováním sankcí vůči osobám, které porušily právní předpisy, poskytováním plateb dodavatelům z veřejných zdrojů za nerealizované nebo krácené práce, dodávky a služby. Korupční prostředí nachází živnou půdu v neúčinných kontrolních a řídicích systémech, složitých, neefektivních a neprůhledných organizačních strukturách, v neprůkazných účetních záznamech a i dalších činnostech při výkonu veřejné správy.
- b) V podobě mnohem závažnější – politické korupce. Tím se rozumí zejména korupce představitelů veřejné moci, kde jsou už ohrožovány základy ústavního systému, ekonomické a bezpečnostní politiky státu. Jedná se o institucionální selhání, kdy orgány státní moci, organizace či instituce veřejné správy ztrácejí svoji integritu, tj. schopnost sledovat své původní společenské poslání v zájmu veřejného blaha občanů. V těchto případech dochází primárně ke sledování a naplňování partikulárních zájmů politických stran, hnutí, jejich členů, různých lobbistických skupin a představitelů státní mocenské orgánů pod rouškou výkonu mandátu nebo politické funkce. K systémové korupci v mocenských orgánech a institucích veřejné správy dochází tehdy, když se nezákonnost a arogance stává normou a korupce její „běžnou a institucionalizovanou“ součástí.

Obě formy korupce zasahují jednotlivé stupně veřejné správy a politické moci a projevují se v několika následujících rovinách:



## 1. Korupce vedoucí k akumulaci majetku:

- úplatky, provize, poplatky
- podvod, zpronevěra a hospodářská kriminalita
- politicky vytvořené příležitosti pro společnosti vlastněné politickými elitami nebo lobbisty
- manipulace s mimorozpočtovými fondy
- privatizace moci či prostředků
- nelegální financování politických stran a hnutí
- zneužití dotací původně určených k veřejně prospěšným účelům pro jiné cíle či subjekty, v rozporu s podmínkami stanovenými poskytovatelem
- zakládání nekontrolovaných závazků k veřejným výdajům
- poskytování plateb z veřejných zdrojů s absencí finanční kontroly

## 2. Korupce spojená s ochranou mocenských pozic, zejména:

- zvýhodňování a patronace v oblasti alokace vládních zdrojů
- zneužití veřejných zdrojů pro financování a výkon politických kampaní
- zneužití postavení či funkce k získání majetku, nebo jiného nezaslouženého prospěchu či zvýhodnění
- podplácení médií a organizací občanské společnosti
- nepotismus, klientelismus, případně prodej pozic
- předávání a následně zisk důležitých, běžně nedostupných informací (insider trading) k získání výhod na trhu či ve veřejné správě nebo veřejné soutěži
- zločiny tzv. „bílých límečků“ (podvody v oblasti daní a cel, vyvádění peněz ze státních podniků a z dotací poskytnutých v rámci rozpočtu EU nebo státního rozpočtu)

## II. Interní protikorupční program Moravského zemského archivu v Brně

Interní protikorupční program Moravského zemského archivu v Brně (dále jen „interní protikorupční program MZA“) je nástrojem a návodem k vytváření a posilování protikorupčního klimatu a k řízení rozpoznaných rizik v Moravském zemském archivu v Brně.

Interní protikorupční program MZA je založen na třech základních pilířích boje proti korupci:

- a) transparentnost všech procesů a činností souvisejících se správou veřejných rozpočtů a majetku státu při výkonu svěřené působnosti;
- b) sestavení indexu identifikovaných rizik korupce, jejich analýza, nastavení protikorupčních kontrolních mechanismů s vymezením konkrétní osobní odpovědnosti za řízení rizik, jejich pravidelná aktualizace a vyhodnocování účinnosti;
- c) nastavení mechanismů pro oznamování podezření na korupční jednání, nebo na prostředí, které vytváří prostor ke korupci, jakož i na indikátory možné korupce.

Vůči zaměstnancům, kteří svým zaviněným jednáním nebo opomenutím porušují právní předpisy, interní akty řízení a vytvářejí tím prostor pro korupci, nebo jsou sami zapojeni do korupčních aktivit, je třeba postupovat rychle, důrazně a nekompromisně v mezích zákoníku práce nebo zákona o služebním poměru a důvodná podezření na možné korupční jednání zaměstnance bezodkladně postupovat orgánům činným v trestním řízení.

### 1. Vytváření a posilování protikorupčního klimatu



Sledovaným cílem interního protikorupčního programu MZA je minimalizace motivace zaměstnanců ke korupčnímu jednání a zvyšování povědomí, že pokud se ke korupci uchýlí, nebo se budou podílet na vytváření korupčního prostředí, budou brzy odhaleni a potrestáni.

Pracovní prostředí odmítající korupční jednání a zdůrazňující loajální vztah zaměstnance k zaměstnavateli a majetku státu, hrdost na výkon svého zaměstnání ve prospěch veřejnosti je jedním z nejvýznamnějších prostředků prevence korupce. Podpůrně působí vzdělávací proces, Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, osobní příklad vedoucích zaměstnanců a účinný vnitřní kontrolní a řídicí systém.

## 2. Propagace protikorupčního postoje vedoucími zaměstnanci

Každý vedoucí zaměstnanec je povinen v rámci svých základních povinností, prosazovat a uplatňovat protikorupční postoj. Tím se rozumí:

- vlastní bezúhonnost
- příkladné plnění povinností
- nezakrývání zneužívání veřejných prostředků a nenadržování pachatelům trestných činů
- dodržování obecně závazných právních předpisů a interních aktů řízení
- zdůrazňování loajality zaměstnance veřejného sektoru k majetku svého zaměstnavatele – České republiky
- dodržování etických zásad při výkonu svěřené působnosti
- aktivní propagace jednání odmítajícího korupci
- důsledného prošetřování podezření na korupci
- vyvozování adekvátních opatření vůči zaměstnancům, kteří se prokazatelně dopustili korupčního nebo jiného protiprávního jednání, nebo se podíleli na vytváření korupčního prostředí.

## 3. Etický kodex

Důležitým dokumentem z oblasti etiky ve veřejné správě je Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, schválený usnesením vlády č. 331 ze dne 9. 5. 2012. Etický kodex stanovuje chování a povinnosti zaměstnanců, které nevyplývají výslovně ze zákona či z vnitřních předpisů. Jeho implementace spočívá v aktivní propagaci a vyhodnocování jeho účinnosti.

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy je zveřejněn na intranetových stránkách MZA.

Zaměstnanci MZA jsou povinni při výkonu svých práv a povinností, vyplývajících z pracovněprávního vztahu, jednat v souladu s tímto etickým kodexem.

## 4. Vzdělávání zaměstnanců

V rámci vzdělávání zaměstnanců zařazovat pravidelná školení k protikorupční problematice, k vysvětlování obsahu etického kodexu, zvyšování schopnosti rozpoznat indikátory korupce a rovněž zvyšování povědomí o ochraně zaměstnanců, kteří oznámili podezření na korupci. Totéž platí i pro vysvětlování postupů organizace v případě potvrzení korupčního jednání tak, aby každý zaměstnanec dovedl řešit situace, do nichž se může dostat v souvislosti s výkonem svých pravomocí, například při obdržení korupční nabídky. Obdobně je třeba zajistit proškolení zaměstnanců z hlediska dodržování postupů v případě zjištění podezření z korupce nebo v případě vzniku korupčního prostředí tak, aby bylo možné



vhodnými prostředky zamezit osobám podezřelým z korupčního jednání zmaření prokázání takového protispolečenského jednání.

## 5. Prevence a předcházení korupčnímu jednání

K omezení a předcházení korupčního jednání budou jednat:

- a) *archiváři* s žadateli o řešerši v majetkoprávních záležitostech (je-li jednou či druhou stranou event. vyžádána osobní konzultace, doplnění či vysvětlení k podání žadatele doručeného prostřednictvím podatelny) zásadně vždy ve 2 pracovnících MZA;
- b) *hospodářští pracovníci* s dodavateli zásadně ve 2 pracovnících MZA.

Pokud by došlo-li při jednání s druhou stranou k pokusům o korupci, je zaměstnanec MZA povinen o tomto jednání pořídít neprodleně písemný záznam a ten předat prostřednictvím svého vedoucího ředitele MZA.

## 6. Transparentnost

Při řízení jednotlivých procesů, činností a jejich kontrole je podle zákona zajištěno právo veřejnosti na informace v rozsahu platných právních předpisů a podávání podnětů a návrhů ze strany veřejnosti. Tím jsou vytvořeny přiměřené předpoklady pro prevenci korupce i pro její odhalení.

Zveřejňování informací je prováděno na webových stránkách Moravského zemského archivu v Brně v souladu s platnou legislativou.

**Interní protikorupční program MZA je trvale zpřístupněn všem zaměstnancům formou interního aktu řízení v intranetu MZA a trvale zveřejněn i na webových stránkách Moravského zemského archivu v Brně.**

## 7. Řízení korupčních rizik a monitoring jejich kontrol

Aktivní řízení korupčních rizik spolu s manažerskou odpovědností za účinné nastavení kontrolních mechanismů v rizikových oblastech je základním nástrojem boje s korupcí.

Ke zvládnutí identifikovaných rizik korupce při výkonu svěřené působnosti jsou v Národním archivu přijata konkrétní opatření a navrženy následující metodické postupy:

- pravidelně 1x ročně analyzovat a aktualizovat stávající rizika korupce, provádět hodnocení jejich významnosti z hlediska pravděpodobnosti zapůsobení a negativního dopadu na správu rozpočtu a na výkon svěřené působnosti
- pro účely finančního řízení důsledně využívat zavedené kontrolní systémy, organizované v souladu s právními předpisy, do předběžné, průběžné a následné finanční kontroly. Podrobně analyzovat výsledky vnějších a vnitřních kontrol, odstraňovat příčiny a podmínky, které by mohly vytvořit prostor pro porušování právních předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky, různá podvodná jednání a různé formy korupce.
- při řízení finančních operací jasně definovat rozdělení odpovědnosti v rovině schvalovací, platební, inkasní a účetní
- transparentně definovat povinnosti, oprávnění a odpovědnost řídicích a výkonných zaměstnanců k jednotlivým činnostem směřujícím k zakládání veřejných výdajů a



naplňování veřejných příjmů v popisu pracovních činností a v interních aktech řízení, upravujících zejména oběh účetních dokladů a proces řídicí kontroly

- v systému veřejných zakázek využívat všechny právně dostupné metody a formy kontroly zaměstnanců v postavení zadavatelů, administrátorů veřejných zakázek a členů výběrových komisí. Mimořádný důraz položit na průběžné zvyšování odborné úrovně zaměstnanců podílejících se na přípravě a průběhu zadávacího řízení, členů výběrových komisí a samotných zadavatelů.
- upozornit zadavatele veřejných zakázek, zaměstnance plnící úkoly při administraci veřejných zakázek i členy pracovních komisí zadavatele na nevhodnost pracovních schůzek (kontaktů) se zástupci uchazečů o veřejnou zakázku mimo prostory svého pracoviště a na objednávání různých dodávek, prací a služeb od těchto uchazečů pro své soukromé účely
- namátkovým způsobem ověřovat, zda zaměstnanci nezneužívají majetek zaměstnavatele k různým soukromým aktivitám, nebo k aktivitám, které jsou v rozporu s pracovním řádem
- důsledně monitorovat a sledovat průkaznost, úplnost a správnost účetních záznamů v zavedených informačních systémech a v procesech přímého uskutečňování finančních a majetkových operací. Kontrolovat v případě zaměstnanců odpovědných za účetní případy (inkaso, výdaje) důsledné hájení zájmů zaměstnavatele poctivým přístupem k evidování a vymáhání pohledávek, přejímání služeb, prací a dodávek od obchodních partnerů v deklarovaných množstvích, sortimentu, kvalitě a nasmlouvané či rozpočtované ceně.

Korupční rizika jsou součástí analýzy veškerých rizik rozpoznaných v činnostech a procesech zabezpečovaných Moravským zemským archivem v Brně, zpracovaných ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 a 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Aktualizace rizik, včetně metodických postupů, vedoucích k minimalizaci negativních dopadů pro případ jejich zapůsobení, je v Moravském zemském archivu v Brně prováděna minimálně jedenkrát ročně, a to s následujícím obsahem:

- a) identifikace rizik
- b) sestavení indexu-seznamu rozpoznaných rizik s členěním podle zabezpečovaných procesů a činností
- c) stanovení pravděpodobnosti zapůsobení rizika v reálném čase - stupně hodnocení 1 až 10

10	Téměř jistá	Vyskytuje se téměř vždy (91%-100%)
9	Velmi pravděpodobná	Vyskytuje se často (81%-90%)
8	Pravděpodobná	Vyskytuje se v rozsahu $\frac{3}{4}$ (71%-80%)
7	Téměř pravděpodobná	Vyskytuje se (61%-70%)
6	Možná	Vyskytuje se ve větší části (51%-60%)
5	Téměř možná	Vyskytuje se občas (41%-50%)
4	Řídká	Vyskytuje se občas (31%-40%)
3	Neobyčejně řídká	Vyskytuje se maxim. v rozsahu $\frac{1}{3}$ (21%-30%)
2	Nepatrná	Vyskytuje se za výjimečných okolností (11%-20%)
1	Zanedbatelná	Vyskytuje se v zanedbatelném rozsahu (1%-10%)

- d) stanovení nežádoucího dopadu rizika pro případ jeho zapůsobení do hospodaření s veřejnými prostředky – stupně hodnocení 1 až 10



10	Katastrofální	Zastavení chodu organizace jako celku, obrovské finanční ztráty
9	Rozsáhlý	Ohrožení chodu organizace, neplnění zákonných povinností
8	Velký	Výpadek chodu rozhodující činnosti, velké finanční ztráty
7	Závažný	Ohrožení plnění zákonných povinností, finanční ztráty
6	Značný	Porucha s dopadem na veřejnost, finanční ztráty
5	Střední	Periodicky se opakující výpadky v činnostech, riziko finančních ztrát, velké množství pochybení musí řešit nadřazené orgány,...
4	Okrajový	Poruchy s dopadem na veřejnost bez finančních ztrát
3	Malý	Občasné výpadky v činnostech, nutné zásahy do režimu organizace, poruchy narušující vnitřní chod
2	Nepatrný	Výpadky v činnostech bez vlivu na chod organizace, nápravná opatření vyžadují spolupráci několika oddělení
1	Zanedbatelný	Výpadky v činnostech bez vlivu na chod organizace, běžná nápravná opatření

- e) stanovení stupně významnosti rizika (= součin pravděpodobnost *krát* nežádoucí dopad)
- f) vypracování grafické mapy rizik (osa x = pravděpodobnost, osa y = nežádoucí dopad)
- g) vypracování metodických postupů (opatření) k prevenci a minimalizaci negativního dopadu identifikovaných rizik pro případ jejich zapůsobení v reálném čase

## 8. Postupy při podezření na korupci

Interní protikorupční program MZA je nastaven totožně a propojen s Resortním interním protikorupčním programem Ministerstva vnitra (MV):

### a) Přijímání a vyřizování podnětů ombudsmanem

Systém je nastaven tak, aby každý zaměstnanec i účastník rozhodovacího procesu ve sféře veřejných financí (poskytovatel i příjemce), ten, kdo připravuje veřejné výdaje, naplňuje veřejné příjmy, nebo přímo nakládá s veřejnými prostředky, věděl, jak oznámení sestavit, čím jej důkazně podložit, jakou formu oznámení použít a komu jej adresovat.

V podmínkách MV je místem pro přijímání a vyřizování podnětů indikujících podezření na korupční jednání ombudsman MV (dále jen „ombudsman“), není-li oznámení o podezření na korupci podáno orgánu činnému v trestním řízení. Ombudsman oznámení přijme, zaeviduje do předepsané evidence v rámci spisové služby, potvrdí příjem neanonymního podání, provede právní analýzu (kvalifikaci) a podle jejího závěru rozhodne o dalším postupu (např. předání specializovanému kontrolnímu útvaru k došetření, předání orgánům činným v trestním řízení, případně provede vlastní šetření).

Ombudsman přijímá oznámení o podezření z korupce ve všech formách – listinné, elektronické, telefonní, osobní doručení, nebo učiněné ústně do protokolu, včetně anonymního oznámení. U elektronické formy oznámení korupce lze využít k tomu zřízenou centrální emailovou adresu [protikorupci@mvcz.cz](mailto:protikorupci@mvcz.cz), případně telefon. formu (tel. 974 832 925, fax 974 833 502).

Analýza přijatého oznámení o podezření z korupčního jednání probíhá ve dvou na sebe navazujících stupních:



- úvodní posouzení relevance oznámené informace, zejména ve vztahu k případné trestní odpovědnosti
- postoupení nebo prověření oznámené informace.

V rámci úvodního posouzení ověří ombudsman, zda je oznámení relevantní a zda ve věci nejde o podezření z trestného činu. Za tímto účelem může ombudsman, zejména v nejednoznačných případech, požádat o konzultaci orgán činný v trestním řízení, a to buď policejní orgán nebo státního zástupce. V této fázi, tj. ve fázi konzultace, není nutné sdělovat identitu oznamovatele, je-li známa.

V případě, že bude zřejmé nebo z konzultace vyplyne, že ve věci jde o podezření z trestného činu, je zákonnou povinností postoupit podání orgánu činnému v trestním řízení. V těchto případech však není možno zatajit identitu oznamovatele, nicméně je možné požádat policejní orgán, aby s podáním nakládal s maximální opatrností, neboť by mohl oznamovateli způsobit potíže v zaměstnání a smysl whistleblowingu, ač zákonem nedefinován, by byl popřen.

O postoupení podání bude informován pouze oznamovatel, je-li znám. Informování vedoucích pracovníků za účelem přijetí věcných, organizačních nebo personálních opatření bude prováděno v koordinaci s policejním orgánem tak, aby nedošlo ke ztížení nebo zmaření účelu trestního řízení.

Ombudsman sleduje postoje nadřízených vůči oznamovateli, je-li znám, a v případě zjištění diskriminačních aktivit bezodkladně zasáhne.

V případě, že se nejedná o podezření z trestného činu a ombudsman dospěje k závěru, že danou věc je třeba došetřit, toto může provést sám nebo požádá odbor interního auditu a kontroly MV o provedení mimořádné supervize postupem podle platných interních předpisů. Odbor interního auditu a kontroly provede šetření podle platných právních předpisů a interních aktů řízení a o výsledcích informuje ombudsmana. V případě, že bylo šetřením zjištěno podezření z trestného činu, bezodkladně postoupí věc s důkazním materiálem orgánům činným v trestním řízení a o tomto postupu do tří dnů vyrozumí ombudsmana.

Pokud ombudsman vyhodnocením oznámení nebo po provedeném šetření dospěje k závěru, že se nejedná o podezření z trestného činu, bez odkladu věc postoupí k dalšímu opatření kanceláři příslušného náměstka MV.

V případě, že oznámení je vykonstruované s cílem poškodit jiného, rozhodne ombudsman vzhledem k závažnosti o postoupení podání orgánu příslušnému na ministerstvu k jeho řešení.

Ombudsman provádí analýzu obsahů podání o podezření na korupci, vede jejich evidenci a statistiku.

#### b) Ochrana oznamovatelů

Úloha oznamovatelů korupčního jednání je zcela zásadní v odhalování korupce a nepostradatelná z hlediska udržení vysokého stupně integrity zaměstnanců veřejné správy. Proti oznamovatelům korupčního jednání proto nebudou přijímány žádné personální, kázeňské či jiné postihy v souvislosti s jimi učiněným oznámením a za předpokladu, že oznámení nebylo učiněno s cílem způsobit škodu jiné osobě.



Při práci s podaným oznámením, ani při jeho prošetřování, nebude identita oznamovatele prošetřujícímu organizačnímu celku známá a zůstane uložena ve složce vedené ombudsmanem, a to za předpokladu, že ve věci nejde o trestný čin.

### **III. Vyhodnocování interního protikorupčního programu MZA**

Vyhodnocování interního protikorupčního programu je rozděleno do tří dílčích oblastí:

1. Vyhodnocování interního protikorupčního programu.
2. Roční zpráva o protikorupčním programu.
3. Aktualizace interního protikorupčního programu na další období.

Zpracování zprávy o vyhodnocení interního protikorupčního programu MZA je stanoveno v termínu do 31. srpna kalendářního roku.

V Brně 10.8.2015

PhDr. Kateřina Smutná,  
ředitelka  
Moravského zemského archivu v Brně