

**UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA**

**BAKALÁŘSKÉ KOMBINOVANÉ STUDIUM**

2013 – 2014

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**Josef Sova, DiS.**

**Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě**

Praha 2014

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D.

**JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE**

**BACHELOR COMBINED-TIME STUDIES**

**2013 - 2014**

**BACHELOR THESIS**

**Josef Sova, Dis.**

**Corruption and Anti-corruption Policy in Public  
Administration**

Prague 2014

The Bachelor Thesis Work Supervisor:  
JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne .....

*Jméno autora* .....

## **Poděkování**

Chtěl bych poděkovat JUDr. Jozefu Bandžakovi, Ph.D, vedoucímu mé bakalářské práce, za odborné rady, věcné připomínky a za ochotu při vedení mé bakalářské práce.

## **Anotace**

Bakalářská práce se v teoretické části zabývá samotnou korupcí. Definováním základních pojmů, co to vlastně korupce je, jaké máme druhy korupce, jakým způsobem se dá měřit. Je zde také popis jednotlivých oblastí veřejné správy nejvíce postižených korupcí.

Praktická část se zaměřuje na statistiku korupce v České republice 2009 – 2012, zejména počtem zjištěných a objasněných trestných činů souvisejících s korupcí ve veřejné správě. V závěru se práce zabývá prevencí korupčního jednání a nástroji vedoucími k účinnějšímu boji proti korupci.

## **Klíčové pojmy**

Etické kodexy, korupce, protikorupční programy, statistiky trestných činů, trestné činnosti, úřední osoby, veřejná správa.

## **Annotation**

In theoretical part this bachelor thesis examines the corruption in its basic meaning. This part includes fundamental concepts like what corruption is, what sorts of corruption we know and how we can measure it. There is also a description of specific areas of the public administration which are the most affected by corruption.

The practical part is focused on corruption statistics in Czech republic in 2009 – 2012, particularly on the count of detected and cleared up crimes related to corruption in the public administration. The final part is focused on prevention of corruption acts and instruments which lead to more effective fight against corruption.

## **Key words**

Anti-corruption programs, codes of ethics, corruption, crime, crime statistics, persons in authority, public administration.

# Obsah

<b>ÚVOD.....</b>	<b>8</b>
<b>1 KORUPCE A JEJÍ OBEČNÁ CHARAKTERISTIKA.....</b>	<b>11</b>
1.1 DEFINOVÁNÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ.....	11
1.2 METODY MĚŘENÍ KORUPCE .....	14
1.2.1 INDEX PLÁTCŮ ÚPLATKŮ .....	14
1.2.2 INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE .....	15
1.2.3 GLOBÁLNÍ BAROMETR KORUPCE.....	16
1.2.4 DALŠÍ METODY MĚŘENÍ KORUPCE .....	16
<b>2 KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>	<b>17</b>
2.1 OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY NEJVÍCE POSTIŽENÝCH KORUPCÍ.....	17
2.1.1 SPRÁVNÍ ÚŘADY .....	17
2.1.2 POLICIE.....	19
2.1.3 JUSTICE.....	21
<b>3 HODNOCENÍ KORUPCE ORGÁNY ČINNÝMI V TRESTNÍM ŘÍZENÍ.....</b>	<b>23</b>
3.1 ZPRÁVA O KORUPCI V ČESKÉ REPUBLICE V ROCE 2012 .....	23
3.1.1 STATISTIKY TRESTNÝCH ČINŮ SOUVISEJÍCÍCH S KORUPCÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	24
3.1.2 POČET ZJIŠTĚNÝCH A OBJASNĚNÝCH TRESTNÝCH ČINŮ SOUVISEJÍCÍCH S KORUPCÍ .....	25
3.1.3 POČET VYŠETŘOVANÝCH, STÍHANÝCH, OBŽALOVANÝCH A ODSOUZENÝCH OSOB.....	27
3.1.4 TRESTNÁ ČINNOST PRACOVNÍKŮ NA ÚSEKU ŘÍZENÍ A SPRÁVY SOUVISEJÍCÍ S KORUPCÍ .....	28
3.1.5 TRESTNÁ ČINNOST V POLICII ČESKÉ REPUBLIKY .....	28
<b>4 SOUČASNÉ MOŽNOSTI BOJE PROTI KORUPCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>	<b>30</b>
4.1 SYSTÉM PROTİKORUPČNÍCH OPATŘENÍ .....	31
4.2 VLÁDNÍ PROGRAM BOJE PROTI KORUPCI .....	34
4.2.1 INTERNÍ PROTİKORUPČNÍ PROGRAMY .....	36
4.2.2 TEST INTEGRITY .....	38
4.2.3 KODEXY ETIKY.....	39
4.2.4 VYHODNOCENÍ ÚČINNOSTI SOUČASNÝCH NÁSTROJŮ BOJE PROTI KORUPCI.....	41
<b>5 NÁSTROJE VEDOUcí K ÚČINNĚJŠÍMU BOJI PROTI KORUPCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ</b>	<b>43</b>
5.1 PREVENCE KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ A STŘETU ZÁJMŮ .....	43
5.2 INSTITUT CÍLENÉHO MAJETKOVÉHO PŘIZNÁNÍ .....	44
5.2.1 VYŠŠÍ MOTIVACE PRACOVNÍKŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....	46
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>49</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....</b>	<b>52</b>
<b>SEZNAM ZKRATEK.....</b>	<b>57</b>
<b>SEZNAM OBRÁZKŮ, GRAFŮ A TABULEK.....</b>	<b>58</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>59</b>

## ÚVOD

Jedním z nejzávažnějších světových problémů dnešní doby je korupce. Je to dáno především charakterem současné společnosti, a to deformovaným žebříčkem hodnot a zájmů. Jednotlivec nebo společnost, která korupci podlehne, se domnívá, že z korupce plynou určité výhody a vůbec si neuvědomují dlouhodobé negativní důsledky, které korupce přináší.

Korupce se vyskytuje na celém světě, ve všech typech státních útvarů a politických zřízení. Korupce neboli úplatkářství se nachází ve všech historických obdobích vývoje lidské civilizace. Pátrat po kořenech slova korupce je téměř nemožné, neboť tak jako se lidstvo postupem času vyvíjelo, vyvíjel se význam i smysl tohoto slova. V praktickém životě bere na sebe korupce několik vzájemně se lišících podob. Běžně se korupcí rozumí úplatkářství, ale k tomuto slovu můžeme přiřadit i vydírání, zneužívání postavení a pravomocí, zvýhodňování známých, zpronevěra veřejných prostředků.

Korupce má negativní důsledky na různé oblasti fungování společnosti. V první řadě je to hlavně nehospodárné nakládání s veřejnými penězi, a to ať už obecními nebo státními. Takovým to druhem korupce je například získání veřejně prospěšné věci za předraženou cenu, anebo se za odpovídající cenu získá něco, co se pouze za veřejně prospěšné vydává. Nejhorší je ovšem kombinace obou případů, a to že se za veřejné prostředky koupí předražená a nepotřebná věc.

Korupcí dochází k ochuzování veřejného sektoru a k obohacování těch co korumpují, ale i těch co se korumpovat nechají. A z tohoto důvodu je velice důležitá při potírání korupce prevence. To že korupce vůbec vzniká a je, je důsledkem nejasných pravidel, neprůhlednosti rozhodování. Přehlednost pravidel a rozhodování politiků i úředníků by určitě o dost snížilo korupci.

V České republice si lidé myslí, že korupce vznikla v dobách socialismu a doposud se jí nepodařilo vymýtíť mj. i proto, že na úřednických místech stále sedí mnoho lidí s komunistickou minulostí. Z tohoto důvodu se zřejmě také setkáváme s názory mnoha našich spoluobčanů, kteří pojem korupce a uplácení vnímají jednostranně jako selhání vlády, veřejné správy a jednotlivých úředníků.

Jednotlivé polistopadové vlády se snaží korupci dát hranice a maximálně ji omezit, protože zcela se vypořádat s tímto vysoce společensky nebezpečným jevem



nedá. Boj s korupcí je dlouhodobý proces, který nikdy neskončí, je ale velice důležité na něm pracovat. Je důležitá jednotná vůle celého politického spektra spojit své síly pro boj s korupcí. Vyčnívající nízký morální kredit a chabá statečnost politiků, na nejvyšší úrovni vyvodit osobní zodpovědnost v případě, kdy některá z forem korupce zasáhne do jejich života, je velice negativní.

Ve veřejné správě a samosprávě nenajdeme téměř žádnou oblast, která by tímto sociálním fenoménem nebyla zasažena. Rozhodně se korupce ve veřejném sektoru považuje za čtenější jev než v soukromém sektoru. Vyplývá to z množství lidí a funkcí a tím pádem i množstvím problémových oblastí, které se ve veřejném sektoru nacházejí. Úloha konkrétních úředníků na jednotlivých korupčních skandálech, které dříve či později spatří světlo světa, jsou neoddiskutovatelné. Ovšem, když korupci přestaneme vnímat jako jednostranný problém naší společnosti, uvidíme, jak složitou problematiku máme před sebou.

Nejprve je důležité si uvědomit, že problematika korupce není pouze záležitostí státu a veřejné správy. Uplácení v mnoha různých formách probíhá v celém spektru činností moderního státu. Prochází jak státním, polostátním, tak i soukromým sektorem, a není to jen vnitrostátní problém. Korupce se vyskytuje na všech kontinentech světa. Co se týká České republiky nelze tedy souhlasit s názory laické veřejnosti, že tento jev pochází z dob socialistické éry, neboť se vyskytuje i v zemích, kde demokracie nikdy nebyla potlačena komunistickými represemi.

Jak už bylo řečeno, korupce není jen jednostranný problém. Není to jen problém státu, veřejného sektoru či státních úředníků. Korupce je problém nás všech. Zde by se hodilo přirovnání „každá mince má svůj rub i líc“, protože jestliže někde existuje příjemce úplatku, tak musí existovat i jeho poskytovatel. Jestliže někdo bere, musí existovat někdo, kdo mu určitou výhodu, ať už v peněžní či nepeněžní formě, nabízí. A kdo v dnešním světě uplácí? Jsou to nejen jednotlivci, ale i menší či větší podnikatelské jednotky, nadnárodní společnosti a v neposlední řadě i celé státy a to prostřednictvím různých vládních či nevládních organizací.

Boj proti korupci je dlouhodobým procesem za dosažením efektivnějšího a kvalitnějšího výkonu veřejné správy, kde se nejedná jen o odstranění korupce jako takové, ale především o odstranění jejího negativního vlivu na společnost. Je nutná spolupráce všech složek veřejné správy, a to v oblasti prevence, zprůhlednění procesů i postihů.

Cílem bakalářské práce je vymezení korupce jako negativního společenského fenoménu, rozpoznání příčin korupčního jednání a porozumění jeho vnějším projevům, včetně zmapování jednotlivých nástrojů, kterými lze účinně proti korupci bojovat. Současně poskytuje pohled na průzkum korupce a její vývoj v České republice se zaměřením na oblast veřejné správy.

V první kapitole této práce se autor věnuje charakteristice korupce. Definuje zde základní pojmy, dělení korupce a metody měření korupce.

Druhá kapitola obsahuje stručný popis korupční situace v určitých oblastech veřejné správy. Jedná se hlavně o správní úřady, policii, justici.

Třetí kapitola je věnována hodnocení korupce z pohledu orgánů činných v trestním řízení. Autor analyzuje a vyhodnocuje na základě statistiky trestné činy související s korupcí ve veřejné správě.

Čtvrtá a pátá kapitola bakalářské práce poskytuje přehled jednotlivých protikorupčních nástrojů, které jsou rozčleněny podle charakteru na nástroje represivní a preventivní. Autor se zde zabývá současnými možnostmi boje proti korupci ve veřejné správě a nástroji vedoucími k účinnějšímu boji proti korupci, neboť základním předpokladem zvýšení efektivity boje proti korupci a zlepšení situace ve veřejné správě je možné dosáhnout realizací vhodných legislativních, administrativních, organizačních a technických opatření.

# 1 KORUPCE A JEJÍ OBEČNÁ CHARAKTERISTIKA

V úvodním vstupu do problematiky zvoleného tématu si autor bakalářské práce dovolil vysvětlit některé pojmy z oblasti korupce a dále se věnuje metodám a způsobům měření korupce.

## 1.1 Definování základních pojmů

„Korupci lze charakterizovat jako vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta.“<sup>1</sup>

Korupce v prostředí veřejné správy České republiky je chápána jako jev, který „otevřít dveře úřednických kanceláří“ a zajišťuje urychlení vyřizování záležitostí. Ve skutečnosti se ovšem jedná o mnohem širší negativní společenský jev. Korupce postihuje řadu oblastí výkonu veřejné správy a způsobuje společnosti nemalé ekonomické ztráty.

Najít přesnou definici korupce je velice složité, vždyť ani Trestní zákoník č. 40/2009 Sb., nezná pojem korupce, definuje pouze slovo **úplatek** „*Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.*“<sup>2</sup>

Tento negativní společenský jev je postihovaný především trestnými činy proti pořádku ve věcech veřejných, které jsou uvedené v Trestním zákoníku. Jedná se o:

§ 331 Přijetí úplatku,

§ 332 Podplácení,

§ 333 Nepřímé úplatkářství,

§ 334 Společné ustanovení pak vymezuje pojmy „úplatek“, „úřední osoba“ a „obstarávání věci obecného zájmu“.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Jak definovat pojem korupce?* [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>

<sup>2</sup> Zákon č. 40/2009 Sb. ze dne 8. ledna 2009, Trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 9. 2. 2009. ISSN 1211-1244 § 334 odstavec 1

<sup>3</sup> Zákon č. 40/2009 Sb. ze dne 8. ledna 2009, Trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 9. 2. 2009. ISSN 1211-1244

V Trestním zákoníku jsou zakotveny i trestné činy mající znaky korupčního jednání. Jedná se o paragrafy:

§ 329 Zneužití pravomoci úřední osoby,

§ 330 Maření úkolů úřední osoby z nedbalosti.

§ 180 Neoprávněné nakládání s osobními údaji,

§ 255 Zneužití informace a postavení v obchodním styku,

§ 256 Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě,

§ 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži,

§ 258 Pletichy proti veřejné dražbě.<sup>4</sup>

Ve veřejné správě se setkáme s korupcí, která má dvě základní podoby. První je tzv. **malá korupce** neboli byrokratická. Jedná se o korupci v běžném každodenním životě. Příkladem je podplácení úředníků, policistů, činitelů veřejné správy, lékařů, špatná organizace, zneužívání pravomocí vyplývající z kontrolní činnosti veřejné správy. I když je u tohoto druhu korupce zapojeno více lidí, úplatky jsou ale menší než u velké korupce. Tato korupce se dá předvídat, protože je zpravidla spojená se získáním věci či urychlením rozhodnutí, na které mají občané právo.<sup>5</sup>

Druhá podoba korupce, je tzv. **velká (politická) korupce**. Tato korupce je mnohem závažnější a je spojována s korupcí politických špiček a představitelů veřejné moci. Oproti malé korupci úplatky dosahují velkého rozsahu, jsou většinou velmi dobře utajovány a jdou ve prospěch jak pro korumpujícího, tak pro korumpovaného. Nejčastějšími případy velké korupce je zpronevěra veřejných zdrojů, soukromý prospěch z privatizace, nehospodámé užívání veřejných zdrojů, klientelismus (neoficiální systém v politice založený na protekci a konexích), nepotismus (obsazování funkcí příbuznými, přáteli, známými), atd.

Velkou korupcí je však také

- přidělování monopolních a kvazimonopolních licencí,

---

<sup>4</sup> Zákon č. 40/2009 Sb. ze dne 8. ledna 2009, Trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 9. 2. 2009. ISSN 1211-1244

<sup>5</sup> *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Transparency International Česká Republika. Praha 2008. ISBN 978-80-87123-04-1

- zneužití postavení ke zvýhodňování konkrétních osob, případně „prodej pozic“.<sup>6</sup>

V této souvislosti by bylo na místě podívat se rovněž na definici **úřední osoby** (dřívějším označením veřejného činitele). Nejlépe je tato instituce uvedena v trestním zákoníku. „*Úřední osobou je soudce, státní zástupce, prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci, člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci, příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce, notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař, finanční arbitr a jeho zástupce, fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.*“<sup>7</sup> Úřední osoba cizího státu nebo mezinárodní organizace se za podmínek uvedených v odstavcích 1 a 2 považuje za úřední osobu podle trestního zákona, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva. Pojem úřední osoby je pak pro oblast úplatkářství ještě rozšířen ustanovením § 334 odst. 2 trestního zákoníku.<sup>8</sup>

**Veřejný sektor** je specifickou součástí ekonomiky a patří do sektoru služeb. Definovat jej můžeme takto: „*Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve kterém jsou ve veřejném zájmu uspokojovány potřeby společnosti a občanů formou statků prostřednictvím veřejných služeb, je financována především z veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní převážně s využitím veřejné volby a podléhá veřejné kontrole. A ještě dodatek: tenduje k neefektivnosti.*“<sup>9</sup>

**Veřejná správa** řídí a spravuje veřejný sektor. Je vykonávána ve veřejném zájmu a je vázána právem. Její nositelé mohou státní moc uplatňovat jen v mezích a případech

<sup>6</sup> *Analýza možností boje s korupcí v soukromé sféře.* [online]. [cit. 2014-01-25]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Analýza-moznosti-boje-s-korupci-v-soukrome-sfere.pdf>

<sup>7</sup> Zákon č. 40/2009 Sb. ze dne 8. ledna 2009, Trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 9. 2. 2009. ISSN 1211-1244 § 127 odstavec 1

<sup>8</sup> Úřední osobou podle § 331 až 333 se vedle osoby uvedené v § 127 rozumí též jakákoliv osoba zastávající funkci v zákonodárném orgánu, soudním orgánu nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu, zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu, zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci, nebo zastávající funkci v podnikající právnické osobě, v níž má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce, zaměstnání nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

<sup>9</sup> REKTORÍK, J. *Ekonomika veřejného sektoru* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 219s. ISBN 80-210-2045-8.

stanovených zákonem. Veřejná správa se v ČR dělí na státní správu, kterou vykonává stát a samosprávu vykonávanou územně příslušnými celky (obce, kraje).

## 1.2 Metody měření korupce

Pro hledání účinných prostředků boje proti korupci je důležité její různé formy měřit a vyhodnocovat. Metody, které se na měření boje proti korupci používají, jsou ekonomické, nebo sociologické. Tyto metody se ještě dělí na kvalitativní a kvantitativní. Mezi kvalitativní metody řadíme různé sociologické průzkumy, kde výsledkem je jisté kvalitativní tvrzení. Naproti tomu u kvantitativních metod je výsledkem jednoznačný číselný ukazatel tzv. index. Tyto indexy se dále dělí na jedinečné (unikátní), jejichž data, získané zvláštním průzkumem, sledují pouze daný účel. Příkladem je Index plátců úplatků (BPI). A druhými typy indexu jsou indexy kompozitní, které vznikají sloučením již existujících indikátorů.<sup>10</sup>

Jedinou mezinárodní nevládní organizací zaměřenou na problematiku korupce a vytváření protikorupčních programů je Transparency International (TI). Tato organizace byla založena v roce 1993. Jejím posláním je mapovat stav korupce v ČR, poskytovat právní a vzdělávací služby a přispívat k omezování korupce. K tomuto účelu organizace vyvinula tři nástroje pro měření míry korupce a to:

- Index plátců korupce (Bribe Payers Index; BPI)
- Index vnímání korupce (Corruption Perception Index; CP)
- Globální barometr korupce (Global Corruption Barometr; GCB)

### 1.2.1 Index plátců úplatků

Od roku 1995 vydává Transparency Index plátců úplatků (Bribe Payers Index; BPI), který se zaměřuje na hodnocení největších světových. Měření vychází z toho, jak jsou jejich domácí firmy náchylné k uplácení v zahraničí. Společnost Transparency International provedla již pět šetření. Zatím poslední šetření, bylo provedeno v roce 2011 a to partnerskými ekonomickými institucemi Světového ekonomického fóra (WEF).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Transparency International Česká Republika. Praha 2008. ISBN 978-80-87123-04-1

<sup>11</sup> *Index CPI a BPI*. [online]. [cit. 2014-06-24]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/zahranicni-spoluprace/index-cpi-bpi/index-cpi-a-bpi-105998/>

Index BPI za rok 2011<sup>12</sup> byl publikován 2. listopadu 2011. Průzkum se týkal 28 zemí největších světových ekonomik. Dotazníkového šetření se zúčastnilo 3000 manažerů z rozvinutých zemí celého světa. Respondenti byli požádáni, aby pro každou z 28 zemí, se kterou mají obchodní vztah, odpověděli na otázku: "Můžete uvést, jak často se firmy se sídlem v uvedené zemi zapojují do uplácení ve vaší zemi?" V závěrečné zprávě mimo jiné bylo konstatováno, že zahraniční úplatkářství má významné a nepříznivé účinky na veřejné blaho celého světa. To narušuje spravedlivé uzavírání smluv, snižuje kvalitu základních veřejných služeb, omezuje příležitosti k rozvoji konkurenceschopného soukromého sektoru a podkopává důvěru ve veřejné instituce. Výsledky měření BPI za rok 2011<sup>13</sup>

### 1.2.2 Index vnímání korupce

Index vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI), který společnost Transparency International publikuje každý rok již od roku 1995, je zaměřen na vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky různých zemí světa. Jedná se o zneužívání pravomoci k osobnímu prospěchu. Při sestavování indexu je nutné pro každou zemi určit zdroje, z kterých se hodnota indexu vypočítá. Každý zdroj musí splňovat určitá kritéria, a to: musí měřit celkovou úroveň korupce, umožnit srovnání více zemí a nesmí být starší 3 roky. Tyto vstupní indikátory jsou standardizovány na stupnici od roku 2012 od nuly do sto (dříve od nuly do deseti), kde 100 označuje zemi téměř bez korupce. Hodnota CPI je potom vypočtena jako aritmetický průměr těchto indikátorů. Výhodou kompozitního indexu je to, že obsahuje více informací a eliminuje jednostranné vychýlení výsledků, nevýhodou pak nesourodost vstupních dat.<sup>14</sup>

Při posledním měření CPI, v roce 2013, zveřejnila TI žebříček 177 zemí seřazených podle míry vnímané korupce ve veřejném sektoru. Česká republika se v celosvětovém žebříčku umístila na 57. místě se 48 body. Nejvyšší počet bodů získaly, a tedy mezi země s nejnižší korupcí se řadí Dánsko, Finsko a Nový Zéland.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Tisková zpráva TIC*. [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_-\\_BPI\\_2011.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_-_BPI_2011.pdf)

<sup>13</sup> Příloha A

<sup>14</sup> *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Transparency International Česká Republika. Praha 2008. ISBN 978-80-87123-04-1

<sup>15</sup> *Index vnímání korupce /CPI/ Transparency International v roce 2013: v hodnocení 31 evropských zemí je Česká republika na 25. místě*. [online]. [cit. 2014-06-26]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/cpi-2013/>

### 1.2.3 Globální barometr korupce

Globální barometr korupce (Global Corruption Barometer GCB) je průzkum veřejného mínění, který pro Transparency International připravuje mezinárodní agentura Gallup International Association. Tato metoda se zabývá názory veřejnosti na otázky korupce a zkoumá osobní zkušenosti respondentů s korupčními praktikami. Respondenty jsou ženy a muži starší 15 let. První GCB byl zveřejněn v roce 2003. Výsledky z jednotlivých let lze vzájemně srovnávat. Podle Globálního barometru korupce 2013, jsou českou veřejností považovány za nejzkorumpovanější politické strany následované úředníky veřejné správy. Tento názor vyslovilo 73% respondentů.<sup>16</sup>

### 1.2.4. Další metody měření korupce

Mezi metody ekonomické a sociologické se také řadí způsob měření korupce subjektivní, který je založen na názorech dotazovaných a vnímá rozsah dané formy. A objektivní, který je počítán z objektivně měřitelných dat, např. počet odhalených případů korupce. Rozlišujeme také, zda respondenty daného průzkumu jsou vnější experti nebo místní respondenti. Místní respondenti, nejčastěji manažeři, jsou sice lépe znalí místního prostředí, naopak výhodou vnějších expertů je jejich objektivnější pohled na danou problematiku. Důležité stanovisko uplatňované při měření korupce je předmět měření, tedy co vlastně daný index měří.

Vedle poměrně propracovaných, a proto i drahých ekonomických a sociálních metod měření korupce, existují i méně náročné metody. Tyto metody jsou většinou využívány v podmínkách veřejné správy místní, regionální nebo centrální. Jde o rozhovory, anonymní průzkumy a ankety, analýza stížností občanů. Tyto metody jsou zaměřeny nejen na sbírání informací od zaměstnanců úřadu, ale hlavně na informace široké veřejnosti.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Co ukázal výzkum Globální barometr korupce? [online].[cit. 2014-06-26]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/gbc2013/>

<sup>17</sup> *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Transparency International Česká Republika. Praha 2008. ISBN 978-80-87123-04-1.



## **2 KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

I když se představitelé současné vlády chválí za boj proti korupci, je i tak korupčních afér ve státní sféře celkem mnoho. Česko hodně prodělává na korupci a problémech se státní správou. Korupce se v konečném důsledku projevuje ve zvýšení cen a snížení kvality zboží a služeb, v růstu vnitřního i vnějšího zadlužení zemí, v přijímání neprioritních kroků a v neefektivním trhu, neboť omezuje konkurenci. Účinná protikorupční politika musí být komplexní a dlouhodobá.

### **2.1 Oblasti veřejné správy nejvíce postižených korupcí**

Boj s korupcí je dlouhodobým procesem vyžadujícím spolupráci všech složek veřejné správy, a to v oblasti prevence, zprůhlednění procesů i postihů. Korupční praktiky jsou v řadě případů úzce propojeny s dalšími formami trestné činnosti, a mohou tak přispět k podkopání samotných základů společnosti. Výsledkem může být ztráta důvěry občana v poctivost a nestrannost fungování státních institucí, pokřivení tržních vazeb, ekonomický úpadek, destabilizace státu a další nepříznivé vlivy.

Korupce zasahuje do všech odvětví veřejného sektoru a je tudíž pro společnost krajně nebezpečná. Z ekonomického hlediska je korupce dána materiálním dopadem, zejména finanční ztrátou, neboť ji lze obecně vyjádřit v počitatelných jednotkách, nejčastěji v penězích. Z pohledu etiky je korupce vnímána jako závažný společenský jev, který ničí charaktery lidí a společnosti jako takové škodí v daleko větší míře, neboť může sloužit jako jakýsi model chování.

Ať už tedy korupci posuzujeme z ekonomického či etického hlediska, je důležité vymezit si oblasti veřejné správy, které jsou tímto jevem postiženy nejvíce. Srovnáváním různých průzkumů v oblasti korupce ve veřejné správě můžeme celkem jasně definovat tři nejvýznamnější instituce s největším rozšířením korupce. Jedná se o správní úřady, policii, justici.

#### **2.1.1 Správní úřady**

Autor ve své bakalářské práci poukazuje pouze na některé typy správních úřadů. Důvodem je fakt, že problematika korupce správních úřadů by sama o sobě mohla být samostatným tématem pro zpracování bakalářské práce. U správních úřadů lze spatřovat rizika možného korupčního ohrožení, jak v obecných oblastech typických

pro celý veřejný sektor, tak ve speciálních oblastech, které souvisí s výkonem pravomocí na svěřeném úseku státní správy.

Obecně lze říci, že každý úředník veřejné správy disponující určitým druhem státní moci je korumpovatelný. Samozřejmě s rozsahem pravomocí a okruhem dotčených osob roste i míra ohrožení toho či onoho úředníka či správního úřadu. Nelze jednoznačně říci, který úřad je důležitější, ale lze vymezit okruh nejvíce ohrožených správních úřadů. Mezi ně rozhodně patří katastrální úřady, finanční úřady, celní úřady a také různé správní odbory působící v rámci přenesené pravomoci v obcích s rozšířenou působností. Zde se jedná zejména o stavební a živnostenské odbory, a pak také o odbory spravující různé druhy registrů s pravomocí vydávat osvědčení a průkazy totožnosti.<sup>18</sup>

Z obecných oblastí můžeme zaznamenat zvýšené korupční riziko při hospodaření s přidělenými rozpočtovými prostředky, nebo při zadávání veřejných zakázek. Korupčním jednáním mohou být ohroženy i činnosti spojené s výkonem interní nebo externí kontroly. Korupčnímu jednání mohou podléhat i personální činnosti související s výběrem a přijímáním nových zaměstnanců. Pouze nezávislí úředníci, kteří budou vybíráni pro své schopnosti a ne politické konexe a odměňování na základě výkonů a ne loajality budou více imunní vůči korupčnímu chování.

Dalším příkladem, kde vzniklo prostředí pro korupci, jsou katastrální úřady. Tyto úřady jsou velice navštěvovanou institucí (např. při zápisech práv do katastru, poskytnutí informací z katastru,...) a je tedy jasné, že čekací doby na vklady do katastrů se prodlouží, čímž vznikne prostor pro korupci. Díky ní se některým lidem přece jen podaří tyto lhůty značně zkrátit.

Finanční úřady získaly na důležitosti počátkem devadesátých let, tedy v době rozmachu soukromého podnikání. Cílem každého podnikatele je pokud možno co nejvíce maximalizovat svůj zisk a řada z nich pro tento cíl neváhá jít i za hranici zákona. Časté jsou zejména podvody s daňovými odpočty či fingované výdaje snižující základ daně. Finanční úřady mají v rámci svého organizačního uspořádání zřízena i kontrolní oddělení. Pracovníci těchto oddělení se každý den vydávají na daňové kontroly do velkých společností i malých firem a jejich snahou je všechny pokusy o zkrácení daně odhalovat. Jsou vystavováni obrovskému tlaku ze strany nepoctivých

---

<sup>18</sup> *Správní úřad*. [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: [http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&levelid=SP\\_423.HTM](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&levelid=SP_423.HTM)

podnikatelů, kteří se leckdy snaží zahladit i mnohamilionové podvody. Je na každém pracovníkovi a na jeho cti, jak se s častými pokusy o korupci dokáže vyrovnat.

V rámci decentralizace státní správy byly na obce přeneseny určité pravomoci výkonu veřejné moci, a tak dnes každý občan, který potřebuje zaregistrovat motorové vozidlo, vydat cestovní doklad nebo další dokumenty, vyhledává úředníky obecních a městských úřadů. Rovněž tito úředníci jsou vystavováni určitému korupčnímu tlaku, protože zejména v oblasti registrace motorových vozidel docházelo v minulosti k častému uplácení a dalšímu podvodnému jednání.<sup>19</sup>

Ve všech těchto oblastech je velice důležité vytváření a posilování protikorupčního opatření. Transparentnost umožňuje veřejnou kontrolu jednotlivých správních úřadů (jejich zaměstnanci i veřejností), jak z hlediska hospodaření těchto úřadů, tak i z hlediska samotného výkonu státní správy. Významně snižuje riziko korupčního jednání, zvyšuje pravděpodobnost jeho odhalení a je velmi účinným preventivním mechanismem, který od korupčního jednání odrazuje.

### 2.1.2 Policie

Náplní práce policejních složek je každodenní kontakt s občany. Vedle velkých korupčních afér, jejichž průběh a výsledek můžeme sledovat v médiích, probíhá činnost úplatkářství i na úrovni jednotlivců, tedy ve vztahu policista-občan. Kapitolou v tomto směru nejznámější a nejrozšířenější je činnost dopravní policie. I přes určité riziko je pro policistu, který řidiči uděluje pokutu, výhodnější, aby z této pokuty získal něco i pro sebe. Řidič má výhodu zase v tom, že zaplatí určitý obnos za spáchaný přestupek, ale ten není nikde evidován a samozřejmě úplatek je podstatně menší než částka, kterou by musel vydat za úředně vyměřenou pokutu.

Od 1. července 2006 začal platit nový silniční zákon<sup>20</sup>, od kterého si mnozí slibovali nejen zpřísnění postihů za nejrůznější dopravní přestupky neukázněných řidičů, ale i zpřůhlednění udělovaných sankcí v této oblasti, neboť předmětná právní norma obsahuje i výše pokut za jednotlivá provinění řidičů. Samotnou kapitolou je i zřízení tzv. bodového systému, na jehož základě lze řidiči, který dosáhne 12-ti bodů, odebrat řidičské oprávnění.

---

<sup>19</sup> *Veřejná správa*. [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z:

[http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&refresh=yes&levelid=sp\\_491.htm](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&refresh=yes&levelid=sp_491.htm)

<sup>20</sup> Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), In: *Sbírka zákonů České republiky*. ISSN 1211-1244

I po několika letech aplikované zpřísněné normy lze konstatovat, že očekávané zlepšení v oblasti silniční dopravy se nenaplnilo a korupce policistů získala nové rozměry, neboť řidiči již nebojují jen o své vlastní finance, ale někteří dokonce i o své zaměstnání. Pro mnoho řidičů z povolání by odebrání řidičského průkazu znamenalo na dlouhou řadu měsíců i ztrátu výdělku, protože by již nadále nemohli funkci řidiče vykonávat. Policisté se velice snadno naučili obcházet již zmiňovaný sazebník pokut a dopouštějí se tak protiprávního jednání například tím, že vyberou pokutu za jiný přestupek, než za ten, kterého se řidič dopustil. V horších případech policisté uloží pokutu v blokovém řízení, bez toho aniž by ji zaznamenali do pokutových bloků. Finanční hotovost si ponechají. Tímto činem porušují ust. § 85 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplňků, kde odst. 2 stanoví, že orgány oprávněné ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení odebírají pokutové bloky od příslušného finančního úřadu, plyne-li výnos z pokut do příslušného státního rozpočtu, což je případ Policie České republiky, která je ust. § 86 písm. a) téhož zákona oprávněna projednávat přestupky v blokovém řízení. V ust. § 85 odst. 4 zákona o přestupcích je policistům jako osobám pověřeným ukládáním a vybíráním stanovena povinnost na pokutových blocích vyznačit, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena.<sup>21</sup>

Kromě dopravní policie je korupcí ohrožena také činnost cizinecké policie. V médiích je zmiňována řada kauz, která se cizinecké policie týká. Bohužel stejně jako ve většině ostatních korupčních případů, je málokdy vzneseno obvinění v konkrétním případě. Tato kategorie trestné činnosti je z hlediska dokazování ještě o stupeň obtížnější ve srovnání s klasickými kauzami u dopravních policistů, ve většině případů se totiž jedná o zahraniční osoby s omezenou znalostí zákonů. Svou roli hraje i fakt, že řada z nich nemá na udělení víza či pobytu nárok.

O skutečnosti, že je řada občanů s prací Police České republiky nespokojena, svědčí řada příspěvků do médií. Příkladem může být případ, kdy byli zadrženi dva dopravní policisté z Prahy, podezřelí z korupce. U těchto policistů bylo zjištěno, že ukládali při silniční kontrole pokuty za přestupky bez bloků a finanční hotovost si ponechali.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. [online]. [cit. 2014-02-1].

Dostupné z <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/prestupky/>

<sup>22</sup> V Praze byli zadrženi dva dopravní policisté. Jsou podezřelí z korupce. [online]. [cit. 2014-01-25].

Dostupné z: <http://tn.nova.cz/zpravy/ceknakronika/v-praze-zadrzeni-dva-dopravni-policiste-jsou-podezreli-z-korupce.html>

Jedním z nejzávažnějších případů korupce za poslední roky, který se v roce 2013 dostal před soud, je případ bývalého elitního policisty z Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu. Tento případ sahá až do roku 2007. Policista je obžalován z trestného činu braní úplatků a zneužívání pravomoci veřejného činitele. V této kauze figurují i další osoby, například bývalá policistka oddělení hospodářské kriminality ve Zlíně, která mu údajně pomohla opatřit část trestního spisu. Krajský soud ve Zlíně by měl rozsudek vynést zřejmě koncem března 2014, kdy proběhne hlavní líčení. V případě uznání viny mu hrozí 5 až 12 let vězení.<sup>23</sup>

### 2.1.3 Justice

Soudy se v řadě zemí řadí k nejvíce zkorumpovaným institucím, stejně je tomu i v České republice. Korupce v oblasti justice je specifická proto, že útočí na základy samotné občanské společnosti. Soudy rozhodují a vynášejí rozsudky nad těmi, kteří se provinili proti společností stanoveným závazným normám chování, a proto pokud i tato instituce může být zkorumpována, snižuje se povědomí občanů o právním státě a mizí etické a morální zásady.

Mezi nejvíce korupcí postižené oblasti vždy patřily obchodní rejstříky a konkurzy. V případě obchodních rejstříků jde zejména o urychlení zápisu do tohoto registru a některé firmy neváhaly zaplatit značné sumy, aby tento proces zkrátily na nejnižší možnou dobu. V roce 2005 se situace poněkud zlepšila a to díky novelizaci obchodního zákoníku<sup>24</sup>. Jedním z hlavních přínosů této nové právní úpravy je celková transformace hmotně právní a procesně právní úpravy obchodního rejstříku. Komentovaný zákon směřuje zejména ke zjednodušení právní úpravy rejstříkového řízení a s tím souvisí zrychlení zápisů do registru.

Samostatnou kapitolou v oblasti soudnictví jsou konkurzní řízení. Kauza soudce Jiřího Berky, která zasáhla i do Úřadu vlády ČR a NBÚ, je pouze špičkou ledovce. I když v tomto případě jde o organizovaný zločin s mnoha aktéry a stamilionovými škodami. „Skupina dnes již odsouzených pachatelů této závažné trestné činnosti kolem soudce Berky podle policie a žalobců postupovala tak, že nejdříve skupila pohledávky

---

<sup>23</sup> *Rozsudek v korupční kauze bývalých policistů padne asi v březnu.* [online].[cit. 2014-01-25]. Dostupné z: <http://www.vz24.cz/clanky/rozsudek-v-korupcni-kauze-byvalych-policistu-padne-asi-v-breznu/>

<sup>24</sup> Zákon č. 216/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. 1. 7. 2005

podniků na hranici bankrotu, pak firmy poslala do konkurzu a majetek pod cenou rozprodávala.<sup>25</sup>

Výše popsaný případ ukazuje, jakým způsobem lze pomocí korupce ovlivnit rozhodovací pravomoci nezávislých soudců, kteří pak mohou způsobit nedozírné škody na majetku a hluboce otřást morálkou všech občanů tohoto státu. Nicméně tato kauza není ojedinělá a v mnoha dalších konkurzních řízeních určitě ve větší či menší míře dochází k tomu, že věřitelé, ať už v osobě státu či jednotlivých fyzických či právnických osobách, přicházejí o své peníze, ale nejen o ně. Do určité míry je to umožněno právě ovlivnitelností soudců, kteří si stoprocentně neplní své povinnosti a důsledně nedohlíží na objektivní průběh zpeněžování konkurzní podstaty.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> *Deset údajně zmanipulovaných konkurzů.* [online].[cit. 2014-07-22]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/blog/2006/09/04/deset-udajne-zmanipulovanych-konkurzu/>

<sup>26</sup> *Obrana proti ohrožení společnosti závažnými formami trestné činnosti.* [online].[cit. 2014-01-16]. Dostupné z: <http://www.ok.cz/iksp/docs/353.pdf>

### 3 HODNOCENÍ KORUPCE ORGÁNY ČINNÝMI V TRESTNÍM ŘÍZENÍ

Problematika korupce je jedním z nejdiskutovanějších témat naší společnosti. Předmětem kritiky společnosti i médií nepřestává být proto činnost orgánů činných v trestním řízení, a to zejména policie a soudů, ale i státních zástupců. Můžeme si položit otázku, zda jsou trestněprávní prostředky poskytnuté orgánům činným v trestním řízení dostačující. Zda vedou k efektivnímu snižování míry korupce v České republice.

#### 3.1 Zpráva o korupci v České republice v roce 2012

Jedna ze stěžejních priorit vlády ČR boj proti korupci vychází ze Strategie vlády v boji proti korupci. Cílem této Strategie je snižovat korupční prostředí v České republice na základě přijímání jednotlivých opatření. Samotná strategie je postavena na třech pilířích a to prevenci, průhlednosti a postihu. Je to dlouhodobý proces, ve kterém je nutné nastavit vzájemnou rovnováhu protikorupčních opatření. Tento proces vyžaduje spolupráci všech složek veřejné správy<sup>27</sup>.

Strategie vlády v boji proti korupci je předkládána vládě každý rok a obsahuje co je cílem předkládaného materiálu, jaký je stav korupce v České Republice a priority v boji proti korupci. U jednotlivých priorit jsou vypsány úkoly a opatření, které se mají splnit. Další rok vydává Ministerstvo vnitra Zprávy o jejich plnění.

Prioritami v boji proti korupci na období 2011 a 2012 bylo stanoveno jedenáct opatření. Název a splnění těchto priorit je v následující tabulce, která je z února 2013. Je zde vidět stav plnění z hlediska formálního (očima jednatele, který je pověřen výkonem určité činnosti), ale i faktického (naplnění protikorupčního efektu).

Je tedy vidět, že z jedenácti priorit Strategie 2011 a 2012 jich bylo v únoru 2013 splněno pouze pět.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Viz kapitola 2.

<sup>28</sup> *Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.* [online].[cit. 2014-01-02]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Zhodnoceni-plneni-ukolu-obsazenych-ve-Strategii-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.pdf>

**Tabulka 1: Priority Strategie vlády boje proti korupci v roce 2012**

	<b>Název priority</b>	<b>Stav plnění formální</b>	<b>Stav plnění faktický</b>
1.	Novela zákona o veřejných zakázkách	splněno	splněno
2.	Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy	nesplněno	nesplněno
3.	Zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí a krajů	splněno	nesplněno
4.	Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společnostmi s majetkovou účastí státu	splněno	nesplněno
5.	Posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům	splněno	nesplněno
6.	Pokračování a dokončení elektronizace agend provozovaných v rámci veřejné správy	splněno	splněno
7.	Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím	nesplněno	nesplněno
8.	Posílení nezávislosti a odpovědnosti státního zastupitelství za výkon svěřené pravomoci	nesplněno	nesplněno
9.	Předložení návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob	splněno	splněno
10.	Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů	splněno	splněno
11.	Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání	splněno	splněno

Zdroj: <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Zhodnoceni-plneni-ukolu-obsazenych-ve-Strategii-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.pdf>

### **3.1.1 Statistiky trestných činů souvisejících s korupcí ve veřejné správě**

Korupci české zákony jako pojem definovanou nemají, vymezují pouze její nejtýpější rys a to úplatkářství. Vymezení pojmu úplatkářství obsahuje trestní zákoník (č. 40/2009 Sb.), ten také postihuje korupci pomocí trestných činů jako přijetí úplatku (§331), podplácení (§332), nebo např. i zneužití pravomoci úřední osoby (§329), maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§330). Tyto trestné činy eviduje a hodnotí policejní statistika. K evidenci zjištěných trestných činů dochází na základě oznámení nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Do hodnocení se započítává případ, u nějž bylo alespoň zahájeno šetření trestné činnosti. Za objasněné případy se v policejních statistikách označují ty, u kterých je známa konkrétní osoba podezřelá z tohoto trestného činu. Jako stíhané a vyšetřované osoby jsou evidovány osoby podezřelé ze spáchání trestného činu.



### 3.1.2 Počet zjištěných a objasněných trestných činů souvisejících s korupcí

V následujících tabulkách a grafech jsou použita data o případech vztahujících se k trestným činům souvisejících s:

- porušením předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (zákon č. 140/1961 Sb.<sup>29</sup>, § 127, § 149; zákon č. 40/2009 Sb.<sup>30</sup>, § 248),
- zneužitím pravomoci úřední osoby (zákon č. 140/1961 Sb., § 158; zákon č. 40/2009 Sb., § 329),
- přijetím úplatku (zákon č. 140/1961 Sb., § 160; zákon č. 40/2009 Sb., § 331),
- podplacením (zákon č. 140/1961 Sb., § 161; zákon č. 40/2009 Sb., § 332),
- nepřímým úplatkářstvím (zákon č. 140/1961 Sb., § 162; zákon č. 40/2009 Sb., § 333)

Případy jsou v jednotlivých fázích rozpracovanosti. Sledované období je od roku 2009 až 2011 a data jsou vždy od 1. ledna do 31. prosince, za rok 2012 od 1. ledna do 26. září.

**Tabulka 2: Případy podle jednotlivých paragrafů trestního zákona a trestního zákoníku v jednotlivých letech**

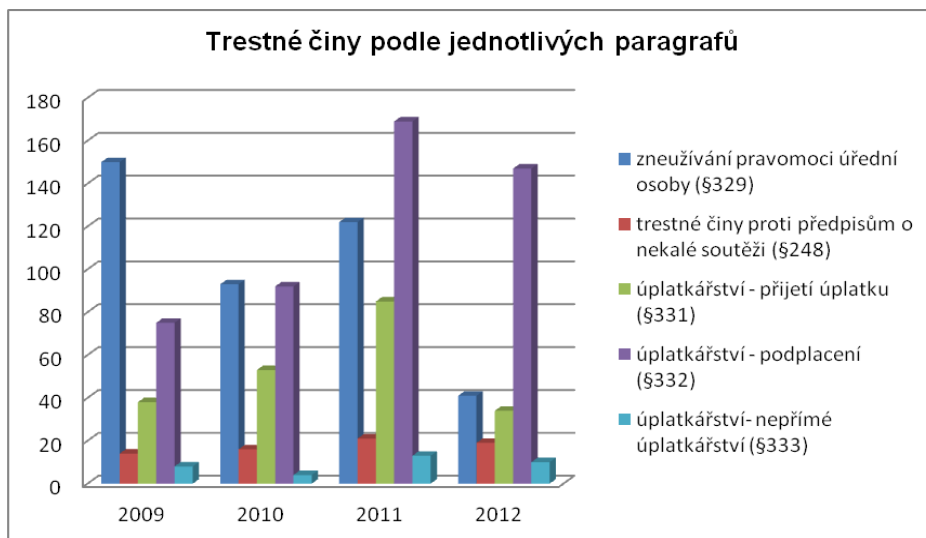
	2009	2010	2011	2012
	Počet případů	Počet případů	Počet případů	Počet případů
<b>Zneužívání pravomoci úřední osoby (§329)</b>	150	93	122	41
<b>Trestné činy proti předpisům o nekalé soutěži (§248)</b>	14	16	21	19
<b>Úplatkářství - přijetí úplatku (§331)</b>	38	53	85	34
<b>Úplatkářství - podplacení (§332)</b>	75	92	169	147
<b>Úplatkářství- nepřímé úplatkářství (§333)</b>	8	4	13	10
<b>Celkem případů za rok</b>	<b>285</b>	<b>258</b>	<b>410</b>	<b>251</b>
Počet započítaných měsíců v daném roce	12	12	12	9
Průměrný měsíční počet případů	23,75	21,50	34,17	27,89

Zdroj: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/278-12-analyza-moznosti-boje-s-korupci-v-soukrome-sfere-t-10-12-2012.aspx>

<sup>29</sup> Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon. [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: [http://www.business.center.cz/business/pravo/zakony/trestni\\_zakon/](http://www.business.center.cz/business/pravo/zakony/trestni_zakon/).

<sup>30</sup> Zákon č. 40/2009 Sb. ze dne 8. ledna 2009, Trestní zákoník. In: *Sbírka zákonů*. 9. 2. 2009. ISSN 1211-1244

**Graf 1: Případy podle jednotlivých paragrafů trestního zákona a trestního zákoníku v jednotlivých letech**



Zdroj: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/278-12-analyza-moznosti-boje-s-korupci-v-soukrome-sfere-t-10-12-2012.aspx>

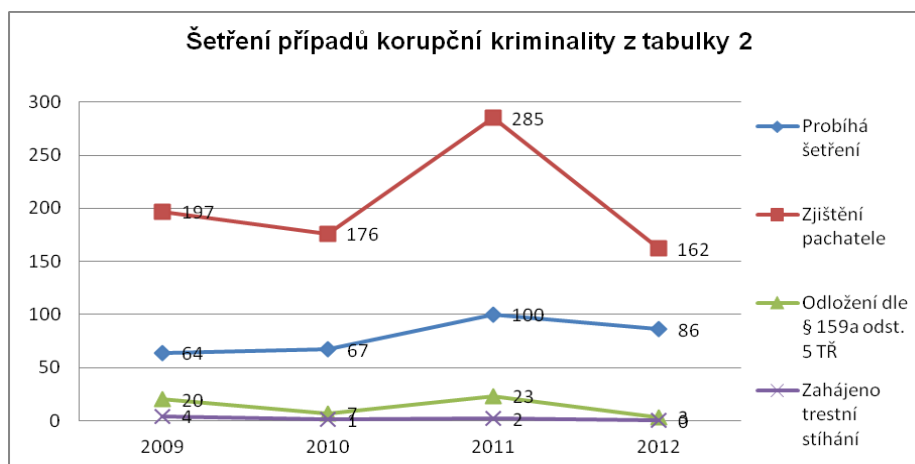
**Tabulka 3: Šetření případů korupční kriminality z tabulky 2**

	2009	2010	2011	2012
<b>Probíhá šetření</b>	64	67	100	86
<b>Zjištění pachatele</b>	197	176	285	162
<b>Odložení dle § 159a odst. 5 TŘ<sup>31</sup></b>	20	7	23	3
<b>Zahájeno trestní stíhání</b>	4	1	2	0
<b>celkem případů za rok</b>	<b>285</b>	<b>251</b>	<b>410</b>	<b>251</b>
počet započítaných měsíců v daném roce	12	12	12	9
průměrný měsíční počet případů	23,75	20,92	34,17	27,89

Zdroj: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/278-12-analyza-moznosti-boje-s-korupci-v-soukrome-sfere-t-10-12-2012.aspx>

<sup>31</sup> §159a (5) Státní zástupce nebo policejní orgán věc odloží též tehdy, pokud se nepodařilo zjistit skutečnosti opravňující zahájit trestní stíhání (§ 160). Pominou-li důvody odložení, trestní stíhání zahájí.

**Graf 2: Šetření případů korupční kriminality z tabulky 2**



Zdroj: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/278-12-analyza-moznosti-boje-s-korupci-v-soukrome-sfere-t-10-12-2012.aspx>

Z uvedeného vyplývá, že zajištění včasné informovanosti orgánů činných v trestním řízení o trestném činu korupčního charakteru, je jeden z klíčových úkolů protikorupční strategie. Při včasné informovanosti se korupční případy dají mnohem lépe a rychleji vyšetřit.

### 3.1.3 Počet vyšetřovaných, stíhaných, obžalovaných a odsouzených osob

**Tabulka 4: Přehled počtu obžalovaných a odsouzených osob podle vybraných paragrafů trestního zákona**

	§ 158/§ 329 zneužívání pravomoci veřejného činitele/zneužití pravomoci úřední osoby		§ 160/§ 331 přijímání úplatků/přijetí úplatku		§ 161/§ 332 podplácení / podplácení		§ 162/§ 333 nepřímé úplatkářství	
	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno	Obžalováno	Odsouzeno
<b>2008</b>	156	70	42	33	78	61	6	0
<b>2009</b>	112	64	31	28	67	51	3	1
<b>2010</b>	130	73	31	21	82	53	3	1
<b>2011</b>	231	76	48	22	155	78	9	3

Zdroj: Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014

### **3.1.4 Trestná činnost pracovníků na úseku řízení a správy související s korupcí**

Za korupci pracovníků veřejné správy se považuje např. neoprávněné poskytování nejruznějších informací, vydávání různých certifikátů (řidičských průkazů, koncesí k provozování živností, atd.). K vážným projevům korupčního jednání může dojít i v souvislosti s uskutečňováním veřejných soutěží. Zkorumpovaní státní úředníci také mohou ovlivnit včasnost a věcnou správnost vydávaných rozhodnutí. Také mohou vydávat rozhodnutí na základě neúplných nebo nesprávných podkladů. V neposlední řadě jde i o podplácení a úplatky.

Podmínkou nezkorumpovatelnosti pracovníků veřejné správy ve správním řízení je hlavně pěstování profesní hrdosti a sebevědomí.

### **3.1.5 Trestná činnost v Policii České republiky**

Korupční jednání a trestná činnost příslušníků Policie ČR je velice závažná a nežádoucí. Působí negativně na obraz Policie ČR jako celku, její autoritu a přístup veřejnosti k ní. Z těchto důvodů je protikorupční problematice věnována vysoká pozornost ze strany kontrolních orgánů Ministerstva vnitra. Do 31. 12. 2011 se této problematice věnovala Inspekce Policie ČR, která působila v oblasti vyhledávání, odhalování a prověřování trestné činnosti příslušníků a zaměstnanců PČR. Od 1. 1. 2012 nabyl účinnosti zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních zdrojů a o změně souvisejících zákonů. Tento zákon zřizuje nový bezpečnostní sbor, jehož příslušníci jsou ve služebním poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Příslušnost GIBS v rámci trestního řízení byla rozšířena i na příslušníky a zaměstnance Vězeňské služby ČR a Celní správy ČR. V oblasti trestního řízení došlo ke změně právní úpravy provádění zkoušek spolehlivosti, kde se jedná se o navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit v rámci výkonu služby nebo zaměstnání, a se kterou se běžně setkává. Účelem této zkoušky je předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání příslušníků bezpečnostních sborů.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, In: *Sbírka zákonů České republiky*. § 41 Zkouška spolehlivosti. ISSN 1211-1244

Údaje v tabulce jsou z let 2005 – 2009. Zpráva o činnosti Inspekce PČR za rok 2010 už tyto údaje neuvádí. GIBS tyto údaje také ve své výroční zprávě neuvádí.

**Tabulka 5: Trestné činy příslušníků Policie ČR ve vybraných paragrafech trestního zákona v letech 2005 – 2009**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Zneužívání pravomoci veřejného činitele §158 (vč. hospodářské kriminality)</b>	90	60	65	88	95
<b>Maření úkonu veřejného činitele § 159</b>	10	11	10	8	3
<b>Úplatkářství §§ 160-162</b>	10	7	12	13	20

Zdroj: Zpráva o činnosti Inspekce PČR a trestné činnosti policistů Policie České republiky za rok

2009

Z tabulky je patrné, že sice v roce 2006 a 2007 byl zaznamenán pokles v případech zneužívání pravomoci veřejného činitele, ovšem v dalších letech případů začalo opět přibývat. Také v trestných činech úplatkářství případy neustále přibývají.

## 4 SOUČASNÉ MOŽNOSTI BOJE PROTI KORUPCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Cílem boje proti korupci a jejích protikorupčních opatření je snižování korupce, protože její úplné vyloučení je nereálné. Největší důraz je třeba klást na prevenci možné korupce a na systémové změny.

Nejobecnější scénáře boje proti systémové korupci, která postihuje celý stát, a jenž byly použity v minulosti nebo jsou aplikovány v současnosti, jsou dle různých zdrojů následující:

- **změny ve veřejné správě:** fungování administrativy je často komplikované a neefektivní a samotný systém vyřizování záležitostí vede lidi k urychlování administrativy pomocí úplatků. Toto se dá vylepšit zřizováním různé technologie pro komunikaci s občanem. Ne vše musí lidé vyřizovat na úřadech. Příkladem může být zřizování kontaktních míst Czech Point, kde je možné získat např. výpis z Obchodního rejstříku nebo Živnostenského rejstříku. S tímto je i spojené vytváření datových schránek, kde je možnost komunikace s úřady pomocí elektronického úložiště dokumentů,
- **zlepšení kontroly veřejné správy:** maximální kontrola nad fungováním veřejných institucí a to větší odpovědností jednotlivých vedoucích pracovníků ve státní správě při kontrole,
- **preventivní opatření:** zavedením protikorupční výchovy už u dětí pomocí různých vzdělávacích programů ve škole, také i vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě pomocí školení v oblastech informačních i komunikačních a v prevenci proti korupci, zprůhlednění veřejné správy a umožnění občanům se podílet na různých rozhodnutích, např. při veřejném zasedání zastupitelstva nebo pomocí referenda,
- **postih:** zpřísnění trestů úředních osob u korupčních trestných činů v trestním zákoně.<sup>33</sup>

Aby byl protikorupční boj úspěšný, musí mít podporu většiny společnosti. Systém protikorupčních opatření se musí důsledně dodržovat. Je to proces dlouhodobého vzdělávání o skutečných dopadech korupce a respektování etických hodnot.

---

<sup>33</sup> Viz kapitola 3.1.1 Statistiky trestných činů souvisejících s korupcí ve veřejné správě

K dosažení tohoto cíle je nezbytné, aby vedení státu bylo v protikorupčních aktivitách příkladem, v případě zjištění korupčního jednání následovaly exemplární tresty adekvátní ke každému jednotlivému případu. Tyto tresty by měly být jak pro úplatkáře, tak pro uplácejícího v takové výši, aby odradily ostatní korupčníky. Úřady a státní instituce by měly být tvořeny pouze bezúhonnými činiteli, kteří dodržují etické zásady pomocí etických kodexů. Oproti tomu, by měly být tvořeny mechanismy, které hlídají dodržování těchto etických zásad chování. V neposlední řadě je důležité vzdělání, trénink a poradenství v soukromém i veřejném sektoru. Pochopení pravomocí, zodpovědnosti a pravidel, které různé profese vyžadují.

Existence neúplatných ochránců práva není jen problémem této doby, svědčí o tom už staré latinské úsloví "Kdo hlídá hlídače?" (anglicky "Who watches the Watchers?").<sup>34</sup> Jde tedy o to, jak systémově zaručit, aby příslušníci orgánu provádějícího dozor nad neúplatností jiných, nebudou sami zkorumpováni.

Docílit neúplatnosti orgánů provádějících dozor, lze pouze kvalitním výběrem těchto „hlídačů“. Osoby provádějící dozor, by měly projít nejen vstupními testy, ale i výcvikem. K tomu se vztahuje i udělení vyšších pravomocí, za současného zvýšení trestně právní a hmotné odpovědnosti v případě selhání. Proti případu selhání by mohly být různé motivace např. finanční ohodnocení. Samozřejmostí je poskytnutí ochrany před napadením nebo jiným poškozením ze strany organizovaného zločinu.

#### **4.1 Systém protikorupčních opatření**

Aby byl systém protikorupčních opatření funkční, je zapotřebí přijetí a realizace řady opatření, jak ve změnách, zlepšení kontroly, tak i v prevenci a postihu ve všech klíčových oblastech společnosti. Obecně se jedná o oblast rozvržení moci ve státě, oblast legislativní, oblast finanční a oblast informační. V každé z těchto oblastí by podle specialistů na problematiku korupce měla platit určitá pravidla.<sup>35</sup>

##### **Oblast státní moci**

V oblasti státní moc je podstatné, že nesmí být soustředěna jen v rukou několika málo jedinců. To znamená i vytvoření jednoznačného systému pravomocí a zodpovědností. Státní orgány musí být řádně zvoleny a státní režim musí vykazovat všechny znaky demokratické společnosti. S tím souvisí, že širší veřejnost by měla být

---

<sup>34</sup> *Latinská úsloví*. [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: <http://latinska-uslovi.latinsky.cz/latinska-uslovi-po-q.html>

<sup>35</sup> SCHEINOST, M. *Kriminalita očima kriminologů*. Praha 2010. ISBN 978-80-7338-096-0

přítomna u rozhodnutí majících dopad na celou společnost. Občané se delegováním rozhodovacích pravomocí na své volené zastupitele nevzdávají svého práva být plnohodnotně informováni o všech obecních záležitostech a požadovat po svých zastupitelích naprostou otevřenost, spolehlivost a důvěryhodnost.<sup>36</sup>

### **Oblast finanční**

Protikorupčním efektem je zvýšená vymahatelnost práva při plnění zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Finanční kontrolní systémy musí zajišťovat dostatečnou a efektivní kontrolu nad používáním veřejných a soukromých zdrojů, to znamená i zkvalitnění kontroly finančního řízení, zkvalitnění interního auditu. Důležité je vytvoření mechanismů pro monitorování majetku, příjmů a dluhů osob disponujících rozhodovací mocí a evidence darů přijímaných státními zaměstnanci. Musí být případně stanoveny pravidla, jaké dary přijímat lze a jaké ne.

Dalším protikorupčním účinkem ve finanční oblasti je znemožnění realizace zakázek, projektů a záměrů spojených s korupčním jednáním a nepřiměřeně vysokými riziky korupce ze strany státních podniků a společností vlastněných státem.<sup>37</sup>

### **Oblast legislativní**

Korupce v České republice není nahodilým selháním jedinců, mnohé instituce jsou paralyzovány spletenci politiků, úředníků a podnikatelů. V prostředí kde by zákony bránily černému financování politiky a neprůhlednému utrácení veřejných peněz by toto nebylo možné. Základním pravidlem je, že zákony musí platit pro všechny stejně a působit hlavně preventivně. Pokud tomu tak není společnost má tendenci se jimi neřídít. Je důležité, aby legislativní opatření byla srozumitelná, jednoznačná a vymahatelná, nesmí poskytovat prostor k právním „kličkám“.

Důležité je zabránění korupce v samotném soudním systému, projevující se např. odkládáním případů, ztrátami soudních spisů. Samotný soud má ve vztahu ke korupci specifické postavení, protože je zmocněn vykonávat rozsudky právě i nad těmi, kdo uplatili, nebo úplatek přijali. Základem tedy je, aby už jmenování a povyšování soudců bylo politicky neutrální a založené jen na schopnostech každého soudce. Jmenování by mělo potvrdit více státních orgánů. Jako motivaci proti braní úplatků musí mít vyšší soudci dobré platové ohodnocení a získat celoživotní kariérní jistotu. Pro jejich odvolání musí být dána jasná pravidla, proces odvolání by měl probíhat před

---

<sup>36</sup> *Balíček 40 protikorupčních opatření.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/e-knihovna/transparentni-samosprava/strategie/>

<sup>37</sup> *Protikorupční opatření.* [online]. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/cz/protikorupcni-opatreni/>



soudcem. Aby byl justiční systém zcela nezávislý, je důležité vytvořit mechanismy, které budou hlídat, aby přední státní činitelé neschvalovali pro soudce výhodné zákony.

K dodržování protikorupčních pravidel by se měl zavázat každý státní zaměstnanec již při nástupu do zaměstnání. V případě úplatkářských trestných činů (trestný čin přijímání úplatku, podplácení a nepřímé úplatkářství) Trestního zákona č. 140/1961 Sb., by měly být stanoveny takové sankce, které by odpovídaly jednotlivým činům a zároveň by měly odrazující účinek tyto činy provádět. Veřejní činitelé nesmí zneužívat informace ani pravomoc ke svému prospěchu musí existovat legislativní spolupráce s jinými zeměmi v boji s mezinárodní korupcí. Jedná se i o zajištění kontroly úředních rozhodnutí nezávislým orgánem.<sup>38</sup>

Co se týká dalších legislativních opatření, tak každý rok vláda schvaluje program Strategie vlády v boji s korupcí. Strategie je rozdělena na dvě části, a to analytickou a strategickou. Analytická se zabývá vnímáním korupce, kvalitní analýzou ekonomických souvislostí korupce a odhalováním a vyšetřováním korupce. Strategická část udává základní strategické směry, na které by se měla vláda zacílit. Pro rok 2013 a 2014 stanovila strategie 10 prioritních úkolů vlády, na které je kladen největší důraz:

1. zákon o úřednících
2. zákon o střetu zájmů
3. zákon o svobodném přístupu k informacím
4. rozkrývání konečných vlastníků
5. ochrana oznamovatelů
6. finanční kontrola a audit
7. vlastnická politika státu
8. strategie a metodika veřejného nakupování
9. zákon o státním zastupitelství
10. protikorupční program<sup>39</sup>

## **Oblast informační**

Veřejnosti musí být dána možnost poskytovat i přijímat informace o aktivitách sektoru veřejného a soukromého buď pomocí komunikačních prostředků, a to pomocí

<sup>38</sup> *Usnesení vlády České Republiky ze dne 17. února 1999 č. 125.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: <https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474>

<sup>39</sup> *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-104844/>

internetu, telefonní informační linky, tisku, úředních tabulí, nebo přímo na veřejných zasedáních. Každý občan má právo se na své zastupitele obracet v obecních záležitostech a být přítomen zasedání zastupitelstva. Aby těchto svých práv mohl plně využívat, musí mít občan dobrý přístup k informacím ze zastupitelstva a rady.

Právo na informace je součástí politických práv obsažených v Listině základních práv a svobod čl. 17. Z této listiny také vychází i omezení práva na informace, které umožňuje chránit informace před poskytnutím, jedná-li se o opatření demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu a veřejnou bezpečnost. Listina též zaručuje právo každého na ochranu osobnosti a ochranu před neoprávněným zveřejňováním údajů o své osobě.<sup>40</sup> Zákon o svobodném přístupu k informacím potom blíže určuje podmínky, za kterých informace nesmí (nebo nemusí) být poskytnuta. Zákon také obsahuje nástroje, které zaručují ochranu žadatele o informace.<sup>41</sup>

## 4.2 Vládní program boje proti korupci

Jedním z prvních důležitých vládních kroků v boji proti korupci bylo přijetí vládního usnesení č. 125 ze dne 17. února 1999 k Vládnímu programu boje proti korupci v České republice<sup>42</sup>. Od tohoto roku je vláda pravidelně informována o jeho plnění a o vývoji situace v oblasti korupce v České republice. Každý rok vydává vláda Strategii vlády v boji proti korupci, která je založena na třech pilířích a to prevenci, průhlednosti a postihu. Tuto strategii zároveň doprovází Zpráva o korupci v ČR, která obsahuje plnění úkolů a další možnosti účinného postupu proti korupci.

Cílem Vládního programu je popis postupu boje proti korupci, stanovení základních metod, prostředků a cílů. Na základě toho navrhnout konkrétní realizační opatření v jednotlivých oblastech. Úkoly, které stanovuje Vládní program boje proti korupci, jsou každoročně aktualizovány. Stanovení nových úkolů, vyplývá z potřeb zaměřením se na některé priority týkajících se např. veřejných zakázek, činnost

---

<sup>40</sup> Zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*. [online]. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/listina-zakladnich-prav-a-svobod/>

<sup>41</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*. [online]. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=47807&recShow=3&nr=106~2F1999&rpp=15#parCnt>

<sup>42</sup> *Usnesení vlády České Republiky ze dne 17. února 1999 č. 125*. [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: <https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474>

katastrálních a stavebních úřadů, obchodního soudnictví. Převážná část úkolů z Vládního programu boje proti korupci je podle vládních zpráv průběžně plněna.<sup>43</sup>

Aby protikorupční politika byla účinná, musí být komplexní a dlouhodobá. Jen zavedením nového právního předpisu nedojde ke změně korupční situace. Musí procházet procesem realizace veřejné politiky, kde jsou formulované cíle a opatření a následně v jejich naplňování a vyhodnocování. Pro profesionální a otevřenou veřejnou správu je potřeba přijmout systémově provázaná koncepční řešení. Přehlednost veřejné správy je dlouhodobý cíl, kde je nutná spolupráce s politiky, odbornou veřejností i občanskou společností.

Soubor přijímaných či připravovaných vládních protikorupčních opatření je však také doprovázen bezprecedentní řadou korupčních skandálů dotýkajících se jednotlivých členů kabinetu. Tento paradox svědčí nejen o míře, v níž je korupční chování zakořeněno v nejvyšších patrech politické scény, ale dá se chápat i jako pozitivní signál, že očistné mechanismy, tedy především veřejná kontrola, alespoň částečně fungují a jsou schopné přinést i určité změny.

Nejvýznamnějším legislativním protikorupčním opatřením, jehož příprava probíhala v nedávno minulých letech, je novela zákona o veřejných zakázkách. Novelu, kterou projednal Senát, výrazně snižuje limity pro veřejné zakázky malého rozsahu, které stále v ČR patří mezi nejvyšší v Evropě. Zavádí také povinnost zveřejňovat při veřejných zakázkách dosud nepovinné položky (např. zadávací dokumentaci, či konečnou cenu), čímž umožní efektivnější veřejnou kontrolu nad procesem zadávání. Jen škoda, že se nepodařilo prosadit, aby se povinnost zveřejňovat informace vztahovala i na tzv. sektorové zadavatele (např. firmy podnikající v oblasti plynárenství, el. energie, dopravy a podobně).<sup>44</sup>

Dalším zdařilým krokem vlády na poli boje proti korupci je zákon zavádějící trestní odpovědnost právnických osob. Ten výrazně posílí možnost stíhat za trestné činy nejen zástupce firem, ale rovněž obchodní společnosti jako takové, což je vhodné zvláště pokud mají z trestného činu majetkový prospěch. Zákon, který má svou obdobu v celé řadě evropských a anglosaských zemí, představuje značný posun vpřed v boji proti hospodářským trestným činům, korupci a organizovanému zločinu.

---

<sup>43</sup> Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-104844/>

<sup>44</sup> Zpráva o boji proti korupci v ČR za rok 2011. [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/12/zprava\\_oziveni\\_protikorupci\\_2011.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/12/zprava_oziveni_protikorupci_2011.pdf)

Členové kabinetu Petra Nečase byli v letech 2011- 2013 zapojeni do největšího počtu korupčních skandálů v historii České republiky, včetně samotného premiéra. Ovšem skutečnost, že závažná podezření vedla k odstoupení 5 ministrů a posléze demisi vlády lze také chápat jako projev pomalu se probouzející politické kultury. Za důkaz jejího vlivu se dá označit i politická výměna na pražském magistrátu, k níž došlo díky velkému odporu veřejnosti k letité sesterské provázanosti ODS a ČSSD. I když stíhání a trestání korupce zůstává dlouhodobou slabinou orgánů činných v trestním řízení, v uplynulém roce byla vynesena řada zásadních rozsudků i obvinění v korupčních kauzách. Odsouzeno bylo několik starostů, obvinění se dočkalo také několik ministrů a soudců. Pozitivní dopad by mohla mít rozsáhlá personální výměna na státním zastupitelství, která započala v minulých letech, např. odvoláním nejvyšší státní zástupkyně Renaty Vesecké<sup>45</sup>, která byla symbolem a důkazem politického ovlivňování práce státního zastupitelství.<sup>46</sup>

#### 4.2.1 Interní protikorupční programy

V důsledku analýzy možného výskytu korupčního jednání v oblastech činnosti konkrétního resortu, zpracovala všechna ministerstva, v souladu s usnesením vlády ze dne 17. 4. 2002 č. 391, Interní protikorupční programy. Tyto programy přesně určují mechanismy, které by měly vést ke snížení rizika korupčního jednání. Protikorupční programy byly zahájeny a připraveny v roce 2003. Jejich výsledky jsou hodnotitelné dle schválené Strategie vlády na období 2013-2014.<sup>47</sup>

Realizaci těchto programů, určení oblasti, na které je nutno se zaměřit, a navrhovat aktualizaci vládní protikorupční politiky, má na starosti pracovní skupina při Ministerstvu vnitra, kterou vytvořil ministr vnitra jako koordinátor protikorupční politiky. V programech jsou uvedeny souhrny existujících administrativních, organizačních, právních a technických opatření pro předcházení rizikům korupce nebo jejich eliminaci.

Mimo ministerstev musely vypracovat Interní protikorupční programy také ústřední správní úřady. Jedná se o Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká národní banka, Úřad pro ochranu osobních údajů,

---

<sup>45</sup> *Vláda jednomyslně odklepla odvolání Vesecké.* [online]. [cit. 2014-01-26]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/215285-vlada-jednomyslne-odklepla-odvolani-vesecke.html>

<sup>46</sup> *Zpráva o boji proti korupci v ČR za rok 2011.* [online]. [cit. 2014-01-26]. Dostupné z: [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/12/zprava\\_oziveni\\_protikorupci\\_2011.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/12/zprava_oziveni_protikorupci_2011.pdf)

<sup>47</sup> *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-104844/>

krajské úřady. Ministerstvo vnitra předalo těmto institucím podklady pro zpracování jejich vlastních interních protikorupčních programů. Všechny rezorty své interní protikorupční programy pravidelně aktualizují.

Úřady rozpracovaly v rámci svých protikorupčních programů celou řadu vnitřních předpisů k provedení zákonů a dalších úprav, ale také plány kontrol a vnitřních auditů. Specializované kontrolní a inspekční útvary mají za úkol více vyhledávat potenciální porušování povinností zaměstnanců.

Z poskytnutých podkladů jednotlivými úřady bylo zjištěno, že k vytvoření nekorupčního prostředí je důležité striktní dodržování existujících norem a transparentnost všech činností. Důraz je kladen na prevenci, kontrolu podřízených, organizování, řízení a vyvozování důsledků při neplnění povinností.

I přes vypracované interní protikorupční programy všech zmíněných institucí, které byly v minulosti vypracovány, nepřinesly tyto dosud žádné viditelné a výrazné změny ve veřejné správě České republiky, ani nebyly doposud zveřejněny žádné informace o jejich konkrétních výsledcích nebo přínosu.<sup>48</sup>

V příloze B je uveden aktualizovaný **Interní protikorupční program Ministerstva vnitra** z roku 2010, obsahující rámcové úkoly a protikorupční opatření na úrovni útvarů Ministerstva vnitra a Policie České republiky. Tento program je soustředěn hlavně na preventivní stránku opatření v boji proti korupci. Nastavuje kontrolní a řídicí mechanismy na rizikové oblasti, ve kterých by mohlo dojít ke korupčnímu jednání. Program obsahuje, jak obecná opatření, jako je důsledné dodržování právních norem, zprůhlednění všech činností ve kterých může dojít ke korupčnímu jednání, dodržování Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě. Dále obsahuje opatření k určitým oblastem, a to např. v oblasti hospodaření s majetkem státu, v oblasti zadávání veřejných zakázek, v oblasti správního řízení a rozhodovací pravomoci, v oblasti kontrolní, atd.

Programy ostatních ministerstev jsou obdobného znění. Takto formulované programy mají spíše deklaratorní charakter a je zcela zřejmé, že nemohly přinést konkrétní a měřitelné výsledky. Proto také nikde nelze nalézt žádné závěrečné zprávy či výstupy z těchto programů.

---

<sup>48</sup> *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-104844/>

## 4.2.2 Test integrity

Pomoci se snižováním korupce ve státní správě, justici, policii i mezi veřejnými činiteli by měl podle Ministerstva vnitra test integrity. Materiál „analýza možnosti využití testu integrity v podmínkách ČR“ byl ministrem vnitra předložen vládě dne 7. října 2003, projednáván 20. října 2003 a vzat na vědomí usnesením č. 1032. Návrh ovšem dosud nebyl realizován.<sup>49</sup>

Test integrity neboli zkouška spolehlivosti, je testem korumpovatelnosti pracovníků určitých profesí. Služební předpis by stanovil pravidla testu, a jaké by měl dopady na osobu, která by testem neprošla.

Test integrity byl připravován ve dvou institucích. Jedna byla založena na „předstírání nabídky úplatku“. V praxi by to znamenalo uvést pracovníka do pracovní situace, ve které se běžně nachází a při tom ověřit jeho odolnost vůči korupci. Tyto zkoušky může v České republice provádět pouze Generální inspekce bezpečnostních sborů. V roce 2013 provedla inspekce celkem 56 zkoušek spolehlivosti. Tři příslušníci policie při zkouškách neobstáli.<sup>50</sup>

Druhá by se vztahovala na „vysvětlení majetkových poměrů“. Vztahovat by se mělo na stejný okruh subjektů jako u předstírané nabídky úplatků. Obsahem by bylo popsání majetkových poměrů a příjmů daného zaměstnance, včetně majetku a příjmů osob žijících s ním ve společné domácnosti. Účelem této kontroly by byla hlavně prevence a popřípadě i potrestání. V případě, že by zaměstnanec nechtěl kontrolu podstoupit, hrozil by mu pracovněprávní postih.<sup>51</sup> Předkládání majetkových přiznání veřejných činitelů na citlivých postech je praxe, která přispívá k upevnění odpovědnosti úředních osob, zajišťuje zvýšenou transparentnost a usnadňuje odhalování možných případů nezákonného obohacování, střetu zájmů a neslučitelnosti, stejně jako odhalování a vyšetřování možných korupčních praktik.<sup>52</sup>

Cílem využití testu mělo být potlačení korupčního jednání hlavně u veřejných činitelů, policistů, státních zástupců, soudců. U obou institucí měly být vymezeny

---

<sup>49</sup> *Zpráva o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky v roce 2002.* [online]. [cit. 2014-07-02]. Dostupné z: <file:///E:/stahov%C3%A1n%C3%AD%20z%20internetu/t0421a0.pdf>

<sup>50</sup> *Inspektoři v testech integrity vracejí peněženky.* [online]. [cit. 2014-07-02]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/zkouska-spolehlivosti-se-rozsiri-d5f-/krimi.aspx?c=A140312\\_194329\\_krimi\\_jp](http://zpravy.idnes.cz/zkouska-spolehlivosti-se-rozsiri-d5f-/krimi.aspx?c=A140312_194329_krimi_jp)

<sup>51</sup> *Zpráva o korupci v České Republice v roce 2002.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-korupci-2002-doc.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-korupci-2002-doc.aspx)

<sup>52</sup> *Zpráva komise radě a evropskému parlamentu, zpráva o boji proti korupci v EU.* [online]. [cit. 2014-07-02]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_cs.pdf)

okruhy osob u kterých by se kontrola prováděla, důvody k provedení kontroly. Důležitá by byla ochrana proti zneužití poskytnutých údajů.<sup>53</sup>

### 4.2.3 Kodexy etiky

První zmínky o vytvoření etických kodexů, či jiných závazných neprávních norem, můžeme vidět na začátku 20. století. Tyto normy měly vést hlavně ke zprůhlednění podnikového managementu a zajištění kvalitních výrobků a služeb pro občany. Etické kodexy pro veřejnou správu začaly vznikat na základě dovolávání se občanů po profesionálním přístupu zaměstnanců veřejné správy a jejich větší odpovědnosti.

Můžeme tedy říci, že etický kodex je morálně výchovný a preventivní. Zvyšuje čestnost a profesionalitu zaměstnanců. Pomáhá k dobré komunikaci mezi zaměstnanci veřejné správy a občany, ale také zabraňuje nadřizeným v nesprávném jednání vůči podřízeným.

Problematikou korupce a etiky se zabývá i řada mezinárodních organizací. Rada Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj OECD přijala v roce 1998 "Doporučení pro členské země o zdokonalení etického chování ve veřejné službě".<sup>54</sup> Součástí doporučení je 12 principů etiky, které mají pomoci ke zlepšení etiky ve veřejné správě<sup>55</sup>:

- *Etické standardy pro veřejnou správu musejí být jasné*
- *Etické standardy musejí být zakotveny v právu*
- *Úředníci veřejné služby musejí mít k dispozici etické vedení.*
- *Úředníci veřejné služby musejí znát svoje práva a povinnosti, jsou-li obviněni z nesprávného postupu*
- *Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování úředníků veřejné služby*
- *Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole*
- *Musí být jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem*
- *Vedoucí pracovníci se musejí sami chovat eticky a podporovat etické chování*

<sup>53</sup> JANSÁ, P., BUREŠ, R. *Studie národní integrity*. Praha 2011. ISBN: 978-80-87123-17-1

<sup>54</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. C. H. Beck, Praha 2002, s.278, ISBN 80-7179-748-0

<sup>55</sup> *Principy etiky OECD*. [online]. [cit. 2014-01-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

- *Politika řízení, postupy a praxe musí podporovat etické chování*
- *Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování*
- *Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti*
- *Musejí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování<sup>56</sup>*

Tyto etické principy v podstatě říkají, že etické standardy musí být pro veřejné úředníky jasné, specifické pro jejich činnost a srozumitelné. Zákony mají vytvářet dostatečný právní rámec pro vedení, kontrolu a trestní postihy nesprávného chování správních úředníků. Etika vedoucích a poskytování rad úředníkům na základě vzdělání a školení v etickém chování. Zaměstnavatel může poskytnout pro své zaměstnance dobrovolné vzdělávací kurzy, ukázky problémových situací a jejich možných řešení. K tomu se vztahuje i osobní příklad politiků v etickém chování, který je velice důležitý stejně jako jejich zasazení prosadit legislativní a institucionální předpoklady k posílení etiky ve veřejné správě. Nestačí, aby úředníci veřejné služby se chovali pouze tak, aby přímo neporušovali zákon (minimální standard). Úředníci musí mít odpovědnost vůči nadřízeným i občanům. A samozřejmě za nesprávné chování následuje přiměřený postih a sankce.

Mimořádně významný je etický kodex **European Code of Good Administrative Behaviour**, přijatý 6. 9. 2001 Evropským parlamentem, kterým se mají řídit všechny instituce a orgány Evropské unie, její administrativa a úředníci ve svých vztazích s veřejností. Kodex byl vypracován úřadem Evropského Ombudsmana a byl to také první Evropský ombudsman Jacob Söderman, který se zasloužil o to, aby tento dokument vůbec vznikl a následně byl přijat Evropským parlamentem.<sup>57</sup>

Státní zaměstnanci hrají při boji s korupcí dvojí roli. Za prvé nesou zodpovědnost za vytvoření právního prostředí, které minimalizuje možnosti korupce v celé společnosti. Za druhé musí státní zaměstnanci sami respektovat vysoké etické standardy. Různé oblasti personálního managementu, především přijímání, povyšování a odměňování, přímo ovlivňují strukturu státních zaměstnanců.<sup>58</sup>

Hlavním cílem vzniku etického kodexu je prosazení hodnot a principů v každodenním životě jako jsou např. odpovědnost, otevřenost, nezištnost, čestnost.

<sup>56</sup> *Principy etiky OECD*. [online]. [cit. 2014-01-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

<sup>57</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. C. H. Beck, Praha 2002, s.278, ISBN 80-7179-748-0

<sup>58</sup> MOTEJL, O. *Moderní veřejná správa a ombudsman*. Masarykova univerzita v Brně 2005. ISBN 80-210-3792-X



Také vláda České republiky vnímá potřebu zajištění výkonu a jednání veřejné správy podle stanovených pravidel chování.

V souladu s výše uvedeným přijala vláda České republiky dne 21. 3. 2001 usnesení č. 270, ve kterém schválila **Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě**.<sup>59</sup> Toto usnesení ukládá členům vlády a vedoucím ústředních orgánů státní správy, aby vydaly Kodex pro potřeby jejich úřadů a seznámit s ním jejich zaměstnance. V roce 2012 schválila vláda ČR nový Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, který obsahuje, oproti původním 7 článkům, 14 článků.<sup>60</sup>

Z dikce kodexu je zcela zřejmé, že definuje chování, které se od zaměstnance veřejné správy oprávněně očekává. Jelikož nemá etický kodex v ČR povahu závazné právní normy, jde pouze o rozšíření povinností a další specifikaci omezení pro pracovníky ve veřejné správě, tedy další normy. Vše co je totiž uvedeno v tomto kodexu, by mohlo nebo ještě lépe mělo být uvedeno v příslušných zákonech. Existence kodexu a odkaz na povinnost jej dodržovat v pracovní smlouvě pak v podstatě jen znamená rozšíření působnosti zákoníku práce, tak aby bylo možné z porušení tohoto kodexu vyvozovat i případné pracovní právní důsledky.

Z tohoto hlediska je tedy kodex nadbytečný, protože se snaží suplovat nedokonalé pracovní právní normy. Nicméně je zde nutné konstatovat, že všechna omezení a požadavky kladené na zaměstnance ve veřejné správě v tomto kodexu jsou oprávněné a nezbytné. Naopak by měl být kladen ještě větší důraz na aktivní přístup k protikorupčním opatřením.

#### 4.2.4 Vyhodnocení účinnosti současných nástrojů boje proti korupci

Důležitým prvkem v protikorupčním řízení je nezávislost soudní moci, a to z hlediska schopnosti soudního systému účinně se zabývat případy korupce, včetně té na vysoké úrovni, i z hlediska norem pro integritu v rámci soudního systému samotného. Důležitou roli, v předcházení korupce ve veřejné správě i v jejím odhalování, hrají kontrolní mechanismy.

Z výše uvedeného výčtu nástrojů by se zdálo, že státní moc v České republice má dostatek možností k úspěšnému boji proti korupci. Výsledky jsou vidět i z

---

<sup>59</sup> *Usnesení vlády České Republiky ze dne 21. Března 2001.* . [online]. [cit. 2014-01-20]. Dostupné z: [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB)

<sup>60</sup> *Etický kodex z roku 2012. PŘÍLOHA C.*

policejních statistik<sup>61</sup>. Je patrné, že počet odhalených případů korupčního jednání roste, ovšem z pohledu veřejnosti rozsah korupce neklesá, naopak zasahuje do nejvyšších pater veřejné správy, státních orgánů, vlády i parlamentu. Analýzy jednotlivých zemí odhalily široké spektrum problémů souvisejících s korupcí, jakož i mechanismů pro kontrolu korupce, z nichž některé se osvědčily jako účinné, zatímco jiné výsledky nepřinášejí.<sup>62</sup>

K přesvědčení občanů, že korupce v České republice kvete a stát proti ní nepostupuje dost razantně nebo vůbec, můžou vést situace, kdy korupční jednání je vyšetřováno policií. Menší množství případů je stíháno státním zastupitelstvím, které podezřelým sdělí obvinění ze spáchání konkrétního trestného činu. A ještě menší množství pachatelů je pak souzeno a také odsouzeno, případy odnětí majetku jsou naprostou výjimkou.

To to se negativně odráží na vztahu veřejnosti k politice a státu, a promítá se to i do dalších oblastí, kde občané mají tendenci nedodržovat zákonné normy, např. v dopravě.

Z tohoto úhlu pohledu lze tedy současné nástroje boje proti korupci označit jako nedostatečně účinné a neefektivní.

---

<sup>61</sup> Viz kapitola 3 *Hodnocení korupce orgány činnými v trestním řízení*

<sup>62</sup> *Zpráva komise radě a evropskému parlamentu, zpráva o boji proti korupci v EU*. [online]. [cit. 2014-07-02]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_cs.pdf)

## 5 NÁSTROJE VEDOUcí K úČINNĚJŠíMU BOJI PROTI KORUPCI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V následující kapitole autor uvádí některá opatření a nástroje, které by mohly vést ke zlepšení a účinnějšímu boji proti korupčnímu jednání ve veřejné správě v České republice.

I když víme, že korupční jednání nebude asi nikdy možné zcela vymýtit, protože vždy se najde určité procento osob, které chamtivost a vidina snadného bezpracného zisku svede k tomu, aby úplatek nabídli či přijali. Co je však možné, je podstatné zvýšení prahu korupčního jednání, a tím také výrazné omezení jeho rozsahu a dopadu na celou společnost. Zvýšení tohoto prahu je jen otázkou "politické vůle", což se bohužel v České republice stalo zaklínadlem pro oddalování sice velice potřebných, avšak pro některé skupiny obyvatel nepopulárních opatření.

Základním předpokladem pro řádné fungování jakékoliv demokracie jsou kromě jiného svobodné volby, jasné dělení odpovědností mezi moc výkonnou, zákonodárnou a soudní, dělení rolí mezi vládu a opozici a soudní kontrola moci výkonné v rámci správního soudnictví a moci zákonodárné v rámci ústavního soudnictví. Tyto základní demokratické instituty jsou předpokladem i pro úspěšnou protikorupční politiku, neboť preventivně působí proti nežádoucí kumulaci moci v jejích ohniscích.<sup>63</sup>

### 5.1 Prevence korupčního jednání a střetu zájmů

Eliminace korupce je jedním ze základních cílů každého státu. Režimy v socialistických zemích se po celá desetiletí snažily bojovat proti korupčnímu jednání na základě ideologie, avšak prakticky s nulovými výsledky. Lze tedy považovat za prokázané, že samotná ideologie, pokud není doplněna účinnými sankcemi, nestačí. Nestačí tedy pouhé volání po morálce, po etice, po vyšším principu mravním, musí zde být i naprosto jasná motivace. Obojí se pak musí dlouhodobě promítat do výchovného i pracovního procesu, aby bylo možné dosáhnout změněného postoje široké veřejnosti k tomuto nežádoucímu chování.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z: [http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika\\_2.pdf](http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika_2.pdf)

<sup>64</sup> CEJP, M., KOTULAN, P., JANDA, P. *Korupce*. 1. Vyd. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1997. ISBN 978-80-860-0825-7

Střet zájmů nastává u osob, které jsou držiteli veřejné moci a u nichž v rozhodování dochází k rozporu mezi zájmem osobním a veřejným, který mají hájit. Střet zájmů může nastat jak u veřejných funkcionářů, tak i u soukromých subjektů. Ani důsledné dodržování povinnosti předcházet vzniku střetu zájmů často, nemusí jeho vzniku zabránit. Střet zájmů není sám o sobě korupčním chováním, je stavem, v němž se riziko korupce zvyšuje. Nutné je nastavovat pravidla pro jeho regulaci, aby se předcházelo korupčnímu chování; mezi nejúčinnější nástroje předcházení střetu zájmů patří majetková přiznání, kodexy jednání, vyloučení z rozhodovacího procesu a možnost podat ohlášení o spáchání přestupku.<sup>65</sup>

Eliminace korupčního jednání souvisí s právním prostředím. Je tedy nezbytné usilovat o zajištění co nejvyšší míry transparentnosti zejména při rozhodování o veřejných zakázkách, úhradách z veřejných rozpočtů, při rozhodování o veřejném majetku a službách. Povinnost postupovat podle zákona o zadávání veřejných zakázek by měla být rozšířena na všechny subjekty, které hospodaří s veřejnými prostředky, majetkem a službami, tedy i na samosprávu, její rozpočtové, příspěvkové a jí spravované organizace. Povinností těchto osob by naopak mělo být každoroční předkládání výpisu z obchodního rejstříku, rejstříku živností, či rejstříků vedených komorami finančnímu úřadu. Ten by za tímto účelem vedl databázi osob ve veřejné správě v rozhodovacích pozicích. Údaje v této databázi by pak mohl srovnat s daňovým přiznáním příslušných osob.<sup>66</sup>

Ani toto opatření by však nebylo všelékem. Je nutné si uvědomit, že zdaleka ne vždy za zkorumpovaným rozhodnutím stojí ten, jehož podpis je na příslušném dokladu. V 90 % případů podklady a materiál zpracovával úředník na nižší pozici, bez rozhodovací pravomoci. Nelze předpokládat, že by vedoucí pracovníci detailně kontrolovali všechny podklady a odůvodnění každého rozhodnutí, to by je mohli dělat sami a nepotřebovali by žádné úředníky.

## 5.2 Institut cíleného majetkového přiznání

Prokazování příjmů a původu majetku je v poslední době často zmiňovaným opatřením, které má napomoci v boji s korupcí, přispět k vyšší transparentnosti ve

---

<sup>65</sup> *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě.* [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z: [http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika\\_2.pdf](http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika_2.pdf)

<sup>66</sup> *Zpráva o korupci v České republice v roce 2004 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci.* [online]. [cit. 2014-07-21]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-korupci-2004-pdf.aspx>.

společnosti a prostřednictvím zavedení zákonných povinností týkajících se majetku osob zajistit postih nelegálních příjmů. Stát dnes nemá možnost postihovat majetek, u něž nelze nade vší pochybnost prokázat jeho nelegální nabytí. Politické strany chtějí prosadit dodatečné zdanění majetku. Osoby, které dosáhly majetku přesahujícího zákonem stanovenou hranici, by měly povinnost podat zvláštní majetkové přiznání.<sup>67</sup>

V České republice se o možnosti přijetí zákona majetkového přiznání jedná již delší dobu a každá vládnoucí politická strana má ve svém volebním programu tento zákon zakotvený. Pravdou však zůstává fakt, že ani k dnešnímu dni nebyl tento zákon přijat.<sup>68</sup>

V trestním právu všeobecně platí princip, že orgány činné v trestním řízení musí podezřelému nejdříve dokázat jeho vinu, pak dokázat že konkrétní majetek pochází z trestné činnosti, z níž byl usvědčen, a teprve poté je možné tento majetek zabavit a zkonfiskovat. V českém právním řádu je situace ještě obtížnější, je totiž možné zabavit pouze ten majetek, který fyzicky drží odsouzený, a toto rozhodnutí musí být součástí rozsudku. V praxi to znamená, že pachateli stačí převést majetek na manželku či jiné příbuzné, a již není možné jej zabavit. Stejně tak není možné zabavit majetek, který je psaný na právnickou osobu, např. na s.r.o., jehož je odsouzený jediným vlastníkem.<sup>69</sup>

Protože ke korupčnímu jednání dochází z velké části v oblasti správy věcí veřejných, měla se kontrola majetkových poměrů vztahovat na zaměstnance ve správních úřadech státu, úředníky územně samosprávných celků a zaměstnance obce zařazené do obecní policie, příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, zaměstnance organizací, které jsou převážně financovány z veřejných rozpočtů nebo na jejichž řízení se převážně podílí orgány veřejné správy nebo jež byly zřízeny zákonem, soudce, státní zástupce, přísedící a justiční či právní čekatele. Kontrola majetkových poměrů by se hlavně vztahovala na osoby, s jejichž pracovním postavením může být spojováno úplatkářství.

Soubor právních norem pro majetková přiznání by měl upravovat podmínky a postupy orgánů veřejné moci při odnímání nemovitého a movitého majetku, peněžních

---

<sup>67</sup> BARTOŠKOVÁ, P., *Prokazování původu majetku ve vybraných zemích Evropy*. Poslanecká sněmovna parlamentu České Republiky. 2013

<sup>68</sup> *Vláda se pochlubila, jak se jí daří bojovat s korupcí*. „Je jasné, že vláda v boji s korupcí selhala. Nyní se snaží pod heslem „Čím méně problém řeším, tím více o něm musím mluvit“ veřejnosti namluvit přesný opak – Jeroným Tejc. [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z: <http://www.impuls.cz/clanky/2012/02/vlada-se-pochlubila-jak-se-ji-dari-bojovat-s-korupci/>

<sup>69</sup> TOMANCOVÁ, J., *Základy práva nejen pro školy*. [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z: <http://www.albertknihy.cz/files/trestni-pravo.pdf>

prostředků v hotovosti, vkladů v bankách fyzickým i právnickým osobám, o kterých soud ve zvláštním řízení vyslovil, že majetek nabyli z nelegálních příjmů.

Zákon by stanovil, jak má postupovat orgán veřejné moci při zjištění podezření nabytí majetku z nelegálních příjmů. Oznámení by podal Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování. Z oznámení musí být zřejmé, jaké věci se týká, proti které osobě směřuje a co se oznamuje. Na základě tohoto oznámení a po prošetření, by příslušný soudní orgán osobě, na kterou bylo podáno trestní oznámení, nařídil učinit úplné majetkové přiznání. Proti tomuto soudnímu příkazu je možné odvolání k vyšší soudní instanci, odvolání však nemá odkladný účinek. Povinná osoba předloží úplné majetkové přiznání do 1 měsíce od doručení rozhodnutí, pokud na její návrh příslušný soudní orgán lhůtu neprodlouží, nejdéle však na dobu 3 měsíců.

Odmítnutí učinit úplné majetkové přiznání je samostatným trestným činem, s trestní sazbou 5 let odnětí svobody, bez možnosti zkrácení trestu či podmíněného propuštění. Stejně tak i zatajování majetku nebo pozměňování údajů v majetkovém přiznání.

Veškerý majetek, u něhož osoba povinná učinit majetkové přiznání nedoloží legální původ ve stanoveném termínu, propadá státu. U majetku u kterého osoba doloží legální původ, ale předtím z něj nebyly odvedeny daně, bude dodaněn i s vyměřením penále.

Aplikace tohoto nebo podobného právního ustanovení v českém právním řádu by umožnila účinně postihnout milionáře a tuneláře, jejichž majetek pramení z aktivit na hranici zákona nebo za hranicí zákona.

### **5.2.1 Vyšší motivace pracovníků ve veřejné správě**

Spokojený zaměstnanec, který kvalitně odvádí svou práci, je nepochybně cílem každého zaměstnavatele, ať už ze soukromého či veřejného sektoru. Aby mohly být představy zaměstnance naplněny, je nutné, aby si zaměstnavatel uvědomoval, co jej uspokojuje a co jeho představy naplňuje.

Pro zlepšení situace ve veřejné správě nelze použít jen omezující pravidla, je potřeba zaměstnance i motivovat. Motivačními faktory pro práci ve veřejné a státní správě jsou dle mého názoru především:

- *zajištění osobního i pracovního růstu jednotlivce,*

- *jistota práce, uznání, potřeba seberealizace,*
- *jasný, přehledný a veřejně kontrolovatelný systém odměňování,*
- *výhodný systém důchodového zajištění,*
- *stabilizační příplatky, úvěry a půjčky,*
- *různé druhy příspěvků (na stravování).*

Účinná opatření z hlediska potírání korupce ve veřejné správě představuje Zákon o státní službě. Zákon definuje jasná pravidla pro odměňování úředníků, způsob jejich jmenování/odvolávání a vymezuje jasné kompetence politiků a státního aparátu.

V současné době je zcela běžná praxe, že veřejný sektor funguje jako bezplatné školicí centrum pro mladé absolventy vysokých škol. Ti mají často potíže najít uplatnění v soukromém sektoru, protože nemají žádnou praxi ani pracovní návyky, nemají o ně velké a prosperující firmy většinou zájem. Proto tito absolventi nastupují do státní a veřejné správy, zde stráví 3-5 let, absolvují odborné kursy a výcvik na účet daňových poplatníků, zlepšují si jazykové znalosti, získají odbornou praxi a kvalifikaci, a poté odcházejí z veřejného sektoru za finančně mnohem zajímavějšími nabídkami. Důvodem této nešťastné, ale bohužel velmi rozšířené praxe, je právě nedostatek správných motivačních faktorů.

Přitom je zřejmé, že z hlediska veřejné správy jde o velmi neefektivní vynakládání prostředků na výběrová řízení, pracovní zácvik, odborný výcvik atd., a v okamžiku, kdy pracovník je připraven samostatně plnit složitější a náročnější pracovní úkoly a vrátit tak společnosti, co do něj bylo vloženo, odchází a tento přínos věnuje soukromé firmě.

Vůbec nejvíce je ve veřejné správě postrádán motivační faktor u mladé generace. Hlavním způsobem ovlivňování zaměstnanců veřejné správy je nastavení vhodných motivačních nástrojů, které jsou předpokladem pro podání kvalitního výkonu v rámci veřejné správy. Příkladem motivace by mohlo být perspektivnímu mladému odborníkovi bezúročný úvěr na koupi bytu, splatný v průběhu 15 let srážkami ze mzdy, s ručením dotyčnou nemovitostí (samozřejmě s klauzulí, že při odchodu z veřejné správy úvěr okamžitě přejde do režimu běžného úročeného obchodního úvěru). To by umožnilo mladému zaměstnanci okamžitě začít žít naplno, a vytvořilo by to nejen ekonomická pouta k zaměstnavateli, ale i pocit osobního závazku a sounáležitosti.

V současné době je v některých úsecích státní a veřejné správy používán náborový příspěvek. Ten však považuji spíše za kontraproduktivní, protože je tam

většinou závazek setrvat v zaměstnání 3 až 5 let, což přesně koresponduje s dobou, kdy mladý zaměstnanec je po odborné stránce připraven pro vyšší cíle a je atraktivní na trhu práce.



## ZÁVĚR

Jak už bylo řečeno v úvodu, jedním z nejzávažnějších světových problémů dnešní doby je korupce. Lidé se domnívají, že z korupce plynou určité výhody a vůbec si neuvědomují dlouhodobé negativní důsledky, které korupce přináší. Průzkumy i statistiky veřejného mínění, ale i zprávy vládních institucí potvrzují alarmující rozsah a nebezpečnost korupčního jednání v České republice.

Ve své práci se autor zaměřil na korupci ve veřejné správě, a to díky informacím, které jednoznačně potvrzují, že nejvíce je korupčním jednáním napadena právě veřejná správa. Jedná se hlavně o oblasti správních úřadů, policie a justice. Určitě nikdo nepochybuje o tom, že korupce zasahuje do všech odvětví veřejného sektoru a je tudíž pro společnost krajně nebezpečná. Korupční jednání, které se vyskytuje uvnitř soukromých podnikatelských subjektů, není tak rozsáhlé ani nebezpečné pro stát. Naopak korupční jednání kteréhokoliv úředníka, zaměstnance či voleného představitele veřejné správy, vede přímo a neodvratně k závažným finančním ztrátám na vrub celé společnosti. Všechny tyto ztráty totiž musí dříve či později hradit stát, a to na účet všech daňových poplatníků.

Autor se v teoretické části bakalářské práce proto zaměřil na objasnění základních pojmů týkajících se korupce a uvedení paragrafů, které se k ní vztahují. Dále čtenáře seznámil s metodami, které se používají k měření korupce. Uvedl, že jedinou mezinárodní organizací, která se zaměřuje na problematiku korupce a zároveň vytváří protikorupční programy, je Transparency International.

Praktická část práce je zaměřena na statistiky trestných činů souvisejících s korupcí ve veřejné správě a současnými možnostmi boje proti korupci ve veřejné správě. Statistiky trestných činů v oblasti korupce, které autor ve své práci uvádí, ukazují buď stagnaci, nebo naopak přibývání případů trestných činů. Lze říci, že v naší společnosti stále ještě přetrvává hluboce zakořeněný názor, že kdo neokrádá stát, okrádá rodinu, což bylo okřídleným úslovím v dobách socialistického státu.

I dnes se tento přístup promítá do podceňované tzv. kriminality bílých límečků. Zde se jedná o zločiny spáchané respektovanými osobami, které používají sociální postavení.<sup>70</sup> Tato kriminalita, která jde obvykle ruku v ruce s korupcí, však způsobuje obrovské finanční škody a nepřímo dopadá na každého občana a daňového poplatníka. Ze zpráv také vyplývá, že tato korupce celosvětově zasahuje až do

---

<sup>70</sup> *Druhy korupce*. [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z: [http://www.korupcecesku.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65&Itemid=65](http://www.korupcecesku.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=65)

nejvyšších státních, stranických a politických špiček, a dosahuje až do křesel ministrů a premiérů.

V České republice jsme v minulé, ale i současné době byli svědky mnoha v podstatě velkých korupčních skandálů, od podivných způsobů velké privatizace, přes ilegální praktiky při financování politických stran prostřednictvím mrtvých nebo neexistujících dárců, různé lobbyistické aféry až po nejasnosti okolo financování bydlení nejvyšších představitelů různých politických stran. To že je česká veřejnost přesvědčena, že za nejkorumpovanější jsou považovány právě politické strany, dokazuje i Globální barometr korupce. V roce 2013, při měření na základě Globálního barometru korupce, se 73% respondentů ztotožnilo s tímto názorem.<sup>71</sup> A přitom, kdo jiný než politici by měli jít příkladem v boji proti korupci, to platí i pro dodržování jakýchkoli zákonů a s tím souvisí přijímání sankcí, za jejich nedodržování. Tresty by měly být adekvátní ke každému jednotlivému případu, měly by být odstrašující. Politické strany musí usilovat o znovuzískání důvěry veřejnosti. Lidé by neměli mít strach ani důvod proč korupci nahlásit. Korupce je v České republice vnímána jako velmi závažný problém a kvůli hluboké nedůvěře v politické strany přispívá k současné krizi demokratického vládnutí.

Společnost ovšem není poškozována jen tzv. velkou korupcí, která bývá spjata především s praktikami nejvyšších politických představitelů, ale i tzv. malou korupcí neboli plíživou, každodenní korupcí. Ta má pak nejhorší vliv na celkový morální stav společnosti a přímo ohrožuje naši budoucnost. Je to korupce v běžném životě týkající se úředníků, lékařů, policistů,...Často jde například o korupci v urychlení věcí nebo rozhodnutí. Úředník si zvykne brát malé „všimné“ a může se stát, že dříve či později skončí u velkých úplatků a způsobí rozsáhlé škody na úkor společnosti.

Dalším příkladem může být i policista, který si zvykne na „kapesné“ za neodevzdané blokové pokuty inkasované bez lístku. Takovýto policista už není vhodný pro výkon policejní práce. Těžko si lze představit, že by mohl působit např. u specializovaných složek kriminální policie a vyšetřovat závažnou trestnou činnost včetně korupčního jednání.

Jak autor ve své práci uvedl stát má dostatek nástrojů a možností k boji proti korupci, ať už se jedná o různé změny ve státní správě, které vedou k efektivnosti administrativy např. pomocí elektronické komunikace. Vytvořením funkčního systému

---

<sup>71</sup> Viz kapitola 1.2.3. Globální barometr korupce

protikorupčních opatření ve všech klíčových oblastech společnosti a to jak v oblasti státní moci, finanční i legislativní. Zákony musí platit pro všechny stejně!

Z výše uvedeného je zřejmé, že korupční jednání má různé podoby a může se odehrávat ve všech úrovních a sférách společnosti, v sektoru veřejném i soukromém. S korupcí je potřeba bojovat nekompromisně, a proto zastávám názor, že nejdůležitější je prevence. Rozhodně zavedení protikorupční výchovy už u dětí pomocí různých vzdělávacích programů ve škole je velice podstatné. Také i zaměření na vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné i státní správě pomocí školení v oblastech informačních i komunikačních je důležitý v prevenci proti korupci.

Vždy se ovšem jedná o člověka, každý sám za sebe by se měl zamyslet jak se chovat a jednat. Tak jak se bude chovat každý z nás tak podle toho bude vypadat i náš stát ve kterém žijeme. Je důležité, aby naše společnost udělala vše pro to, aby napříště potlačila korupční jednání, zvýšila vymahatelnost práva, zlepšila morální klima společnosti, prosadila dodržování etických kodexů jako běžného standardu chování a vytvořila skutečně slušné, právní a demokratické prostředí pro růst příští generace. Boj s korupcí musí být trvalý, celospolečenský, nadstranický proces, nikoli jednotlivě uskutečňovaná či jednorázová opatření. Formy a způsoby korupce se neustále vyvíjejí spolu s vývojem ekonomického a sociálního prostředí, a stejně tak se musí neustále vyvíjet uskutečňovaný boj s korupcí.

Doufám, že se tato bakalářská práce stane přínosem, a že informace v ní obsažené, plynoucí ze zkušeností řady odborníků v této oblasti, které jsem se snažil vzájemně provázat a zhodnotit, budou v budoucnu využity k dalšímu rozvoji boje proti všem formám korupčního jednání.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

### Seznam použitých českých zdrojů

BARTOŠKOVÁ, P., *Prokazování původu majetku ve vybraných zemích Evropy*. Poslanecká sněmovna parlamentu České Republiky, 2013.

CEJP, M., KOTULAN, P., JANDA, P. *Korupce*. 1. Vyd. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1997. ISBN 978-80-860-0825-7.

DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Masarykova univerzita v Brně, 2006. s 309. ISBN 80-210-4062-9.

DUFKOVÁ, I., ZLÁMAL, J. *Policie a profesní etika se zaměřením na etický kodex Policie České republiky*. Střední policejní škola Ministerstva vnitra, 2005. ISBN 80-239-5689-2.

JANSA, P., BUREŠ, R. *Studie národní integrity*. Praha 2011. ISBN: 978-80-87123-17-1.

MOTEJL, O. *Moderní veřejná správa a ombudsman*. Masarykova univerzita v Brně 2005. ISBN 80-210-3792-X

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. C. H. Beck, Praha 2002, s.278, ISBN 80-7179-748-0.

REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Ekopress, 2003. s. 212. ISBN 80-861-1972-6.

REKTOŘÍK, J. *Ekonomika veřejného sektoru* 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 219s. ISBN 80-210-2045-8.

ROUDNÝ, R., ZILNAR, J. a kol. *Korupce, boj proti korupci ve veřejné správě*. Univerzita Pardubice, 2001. s. 143. ISBN 80-719-4314-2.

SCHEINOST, M. *Kriminalita očima kriminologů*. Praha 2010. ISBN 978-80-7338-096-0.  
*Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Transparency International Česká Republika. Praha 2008. ISBN 978-80-87123-04-1

## Seznam použitých internetových zdrojů

*Analýza možností boje s korupcí v soukromé sféře.* [online].[cit. 2014-01-25]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Analyza-moznosti-boje-s-korupci-v-soukrome-sfere.pdf>

*Balíček 40 protikorupčních opatření.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/e-knihovna/transparentni-samosprava/strategie/>

*Co ukázal výzkum Globální barometr korupce?* [online].[cit. 2014-06-26]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/gbc2013/>

*Deset údajně zmanipulovaných konkurzů.* [online].[cit. 2014-07-22]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/blog/2006/09/04/deset-udajne-zmanipulovanych-konkurzu/>

*Druhy korupce.* [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z: [http://www.korupcevesku.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65&Itemid=65](http://www.korupcevesku.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=65)

*Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy.* [online].[cit. 2014-01-25]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický\\_kodex\\_uredniku\\_a\\_zamestnancu\\_veřejne\\_spravy.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_veřejne_spravy.pdf)

Itemid=65

*Index vnímání korupce /CPI/ Transparency International v roce 2013: v hodnocení 31 evropských zemí je Česká republika na 25. místě.* [online].[cit. 2014-06-26]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/cpi-2013/>

*Index CPI a BPI.* [online].[cit. 2014-06-24]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/zahranicni-spoluprace/index-cpi-bpi/index-cpi-a-bpi-105998/>

*Inspektoři v testech integrity vracejí peněženky.* [online]. [cit. 2014-07-02]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/zkouska-spolehlivosti-se-rozsiri-d5f-/krimi.aspx?c=A140312\\_194329\\_krimi\\_jp](http://zpravy.idnes.cz/zkouska-spolehlivosti-se-rozsiri-d5f-/krimi.aspx?c=A140312_194329_krimi_jp)

*Jak definovat pojem korupce?* [online].[cit. 2014-01-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>

*Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě.* [online]. [cit. 2014-07-07]. Dostupné z: [http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika\\_2.pdf](http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika_2.pdf)

*Latinská úsloví.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: <http://latinska-uslovi.latinsky.cz/latinska-uslovi-po-q.html>

*Obrana proti ohrožení společnosti závažnými formami trestné činnosti.* [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: <http://www.ok.cz/iksp/docs/353.pdf>

*Principy etiky OECD.* [online]. [cit. 2014-01-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

*Protikorupční opatření.* [online]. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/cz/protikorupcni-opatreni/>

*Rozsudek v korupční kauze bývalých policistů padne asi v březnu.* [online]. [cit. 2014-01-25]. Dostupné z: <http://www.vz24.cz/clanky/rozsudek-v-korupcni-kauze-byvalych-policistu-padne-asi-v-breznu/>

*Správní úřad.* [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: [http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&levelid=SP\\_423.HTM](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&levelid=SP_423.HTM)

*Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-104844/>

*Tisková zpráva TIC.* [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_-\\_BPI\\_2011.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_-_BPI_2011.pdf)

TOMANCOVÁ, J., *Základy práva nejen pro školy.* [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z: <http://www.albertknihy.cz/files/trestni-pravo.pdf>

*Veřejná správa.* [online]. [cit. 2014-01-16]. Dostupné z: [http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&refresh=yes&levelid=sp\\_491.htm](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=155&typ=r&refresh=yes&levelid=sp_491.htm)

*Vláda jednomyslně odklepla odvolání Vesecké.* [online]. [cit. 2014-01-26]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/215285-vlada-jednomyslne-odklepla-odvolani-vesecke.html>

*Vláda se pochlubila, jak se jí daří bojovat s korupcí.* [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z: <http://www.impuls.cz/clanky/2012/02/vlada-se-pochlubila-jak-se-ji-dari-bojovat-s-korupci/>

*V Praze byli zadrženi dva dopravní policisté. Jsou podezřelí z korupce.* [online]. [cit. 2014-01-25]. Dostupné z: <http://tn.nova.cz/zpravy/cernakronika/v-praze-zadrzeni-dva-dopravni-policiste-jsou-podezreli-z-korupce.html>

*Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.* [online]. [cit. 2014-01-02]. Dostupné z:

<http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Zhodnoceni-plneni-ukolu-obsazenych-ve-Strategii-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.pdf>

že korupce v České republice kvete a stát proti ní nepostupuje dost razantně nebo vůbec

*Zpráva o boji proti korupci v ČR za rok 2011.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z:

[http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/12/zprava\\_oziveni\\_protikorupci\\_2011.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/12/zprava_oziveni_protikorupci_2011.pdf)

*Zpráva o korupci v České Republice v roce 2002.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z:

[www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-korupci-2002-doc.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-korupci-2002-doc.aspx)

*Zpráva o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky v roce 2002.* [online]. [cit. 2014-07-02]. Dostupné z:

<file:///E:/stahov%C3%A1n%C3%AD%20z%20internetu/t0421a0.pdf>

[www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz)

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

### **Seznam ostatních zdrojů**

*Usnesení vlády České Republiky ze dne 17. února 1999 č. 125.* [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z:

<https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474>

*Usnesení vlády České Republiky ze dne 21. března 2001 .* [online]. [cit. 2014-01-20].

Dostupné z:

[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB)

Zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*. [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/ustava-cr/>

Zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*. [online]. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/listina-zakladnich-prav-a-svobod/>

Zákon č. 40/2009 Sb. ze dne 8. ledna 2009, *Trestní zákoník*. In: *Sbírka zákonů*. 9. 2. 2009. ISSN 1211-1244

Zákon č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*. [online]. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=47807&recShow=3&nr=106~2F1999&rpp=15#parCnt>

Zákon č. 137/2006 Sb., *o veřejných zakázkách*. [online]. [cit. 2014-01-21]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/verejne-zakazky>

Zákon č. 140/1961 Sb., *trestní zákon*. [online]. [cit. 2014-01-19]. Dostupné z: [http://www </business.center.cz/business/pravo/zakony/trestni\\_zakon/>](http://www.business.center.cz/business/pravo/zakony/trestni_zakon/)

Zákon č. 200/1990 Sb., *o přestupcích*. [online]. [cit. 2014-02-1]. Dostupné z <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/prestupky/>

Zákon č. 361/2000 Sb., *o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů* (zákon o silničním provozu), In: *Sbírka zákonů České republiky*. ISSN 1211-1244

Zákon č. 273/2008 Sb., *o Policii České republiky*. [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z [http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/ostatni/Legislativa-ostatni\\_uplna-zneni\\_zakon-2008-273.html](http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/ostatni/Legislativa-ostatni_uplna-zneni_zakon-2008-273.html)

Zákon č. 320/2001 Sb., *o finanční kontrole ve veřejné správě*. [online]. [cit. 2014-01-24]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320>

Zákon č. 341/2011 Sb., *o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů*, In: *Sbírka zákonů České republiky*. ISSN 1211-1244



## SEZNAM ZKRATEK

BPI	Bribe Payers Index (Index plátců korupce)
CP	Corruption Perception Index (Index vnímání korupce)
GCB	Global Corruption Barometr (Globální barometr korupce)
GIBS	Generální inspekce bezpečnostních sborů
TI	Transparency International

## SEZNAM OBRÁZKŮ, GRAFŮ A TABULEK

### Seznam grafů

Graf 1: Případy podle jednotlivých paragrafů trestního zákona a trestního zákoníku v jednotlivých letech.....	26
Graf 2: Šetření případů korupční kriminality z tabulky.....	27

### Seznam tabulek

Tabulka 1: Priority Strategie vlády boje proti korupci v roce 2012 .....	24
Tabulka 2: Případy podle jednotlivých paragrafů trestního zákona a trestního zákoníku v jednotlivých letech.....	25
Tabulka 3: Šetření případů korupční kriminality z tabulky.....	26
Tabulka 4: Přehled počtu obžalovaných a odsouzených osob podle vybraných paragrafů trestního zákona.....	27
Tabulka 5: Trestné činy příslušníků Policie ČR ve vybraných paragrafech trestního zákona v letech 2005 – 2009.....	29

## **SEZNAM PŘÍLOH**

- Příloha A – Index plátců úplatků – BPI 2011      I**
- Příloha B – Interní protikorupční program Ministerstva vnitra      II**
- Příloha C – Kompletní Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné  
správy      VI**

## PŘÍLOHY

### Příloha A – Index plátců úplatků – BPI 2011

Tabulka: Index plátců úplatků – BPI 2011

Umístění	Země	BPI 2011
1	Nizozemsko	8,8
1	Švýcarsko	8,8
3	Belgie	8,7
4	Německo	8,6
4	Japonsko	8,6
6	Austrálie	8,5
6	Kanada	8,5
8	Singapur	8,3
8	Velká Británie	8,3
10	USA	8,1
11	Francie	8,0
11	Španělsko	8,0
13	Jižní Korea	7,9
14	Brazílie	7,7
15	Hongkong	7,6
15	Itálie	7,6
15	Malajsie	7,6
15	Jižní Afrika	7,6
19	Taiwan	7,5
19	Indie	7,5
19	Turecko	7,5
22	Saudská Arábie	7,4
23	Argentina	7,3
23	Spojené arabské emiráty	7,3
25	Indonésie	7,1
26	Mexiko	7,0
27	Čína	6,5
28	Rusko	6,1
	<b>Průměr</b>	<b>7,8</b>

Zdroj: [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_-\\_BPI\\_2011.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_-_BPI_2011.pdf)

## Příloha B – Interní protikorupční program Ministerstva vnitra

### POKYN

ministra vnitra

ze dne 11. června 2010,

kterým se vydává Interní protikorupční program Ministerstva vnitra

v souladu s usnesením vlády ze dne 23. března 2009 č. 329 k Aktualizaci Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011

I. vydávám

v příloze tohoto pokynu Interní protikorupční program Ministerstva vnitra;

II. ukládám

a) všem ředitelům útvarů Ministerstva vnitra

1. seznámit své podřízené zaměstnance s Interním protikorupčním programem Ministerstva vnitra;
2. zajistit dodržování obecných opatření uvedených v kapitole č. 5 Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra a konkrétních opatření uvedených v kapitole č. 6 Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra určenými jimi řízenému útvaru a průběžně toto dodržování kontrolovat;
3. do 1. září 2010 oznámit řediteli odboru bezpečnostní politiky jméno kontaktního pracovníka útvaru, který bude zajišťovat agendu týkající se Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra za daný útvar a zajišťovat komunikaci s odborem bezpečnostní politiky, a jeho kontaktní údaje;
4. pravidelně jednou za rok vždy k 30. září vyhodnotit dodržování opatření a přehodnotit oblasti potenciálních rizik výskytu korupčního jednání na jimi řízeném útvaru a do 15. října poskytnout tyto informace řediteli odboru bezpečnostní politiky;

b) řediteli odboru interního auditu a supervize

provádět průběžné namátkové kontroly dodržování opatření uvedených v Interním protikorupčním programu Ministerstva vnitra;

c) ředitelce odboru personálního

1. zajistit seznámení nových zaměstnanců s Interním protikorupčním programem Ministerstva vnitra v rámci vstupního vzdělávání;
2. poskytovat metodickou součinnost vedoucím zaměstnancům s personální pravomocí v pracovněprávní oblasti (výběr a přijímání zaměstnanců, vzdělávání, právní úkony činěné jménem zaměstnavatele apod.);

d) řediteli odboru bezpečnostní politiky

1. do 30. listopadu 2010 vyhodnotit dopad zavedení pilotní fáze Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra a na základě tohoto vyhodnocení program zaktualizovat;
2. pravidelně jednou za rok vždy do 30. listopadu vyhodnotit dodržování opatření Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra na základě informací obdržných od všech ředitelů útvarů Ministerstva vnitra a podat informaci ministru vnitra, na základě vyhodnocení podat kontrolním útvarům podněty k prošetření a zaktualizovat Interní protikorupční program Ministerstva vnitra;

e) policejnímu prezidentovi

vydat svým interním aktem řízení interní protikorupční program Policie České republiky (podle vzoru Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra), pravidelně jej vyhodnocovat a aktualizovat a zajistit jeho dodržování;

f) generálnímu řediteli Hasičského záchranného sboru České republiky

vydat svým interním aktem řízení interní protikorupční program Hasičského záchranného sboru České republiky (podle vzoru Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra), pravidelně jej vyhodnocovat a aktualizovat a zajistit jeho dodržování;

g) náměstkovi ministra vnitra pro vnitřní bezpečnost, náměstkyni ministra vnitra pro ekonomiku a provoz, náměstkovi ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví a náměstkovi ministra vnitra pro informatiku

1. pověřit vedoucí organizačních složek státu (s výjimkou krajských ředitelství policie) a státních příspěvkových organizací v jejich podřízenosti zpracováním vnitřních předpisů a přijetím opatření, která zmírní potenciální riziko výskytu korupčního jednání v příslušných organizačních složkách státu a státních příspěvkových organizací (interní protikorupční program) podle vzoru Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra a pravidelně tato opatření vyhodnocovat a aktualizovat;
2. zajistit u organizačních složek státu, s výjimkou krajských ředitelství policie, a státních příspěvkových organizací v jejich podřízenosti dodržování obecných opatření uvedených v kapitole č. 5 Interního protikorupčního programu Ministerstva vnitra.

Tento pokyn nabývá účinnosti dnem vydání.

Č. j. MV-92412-19/OBP-A-2009

Ministr vnitra

Ing. Martin PĚCINA, MBA v.r.

Obdrží:

M, N, útvary ministerstva, OSS, SPO, GR HZS ČR,  
Policie ČR - policejní prezidium

Doporučená hesla pro dokumentaci:

- protikorupční program
- korupce

Příloha

Interní protikorupční program Ministerstva vnitra

1 ÚVOD

Cílem Interního **protikorupčního** programu Ministerstva vnitra je průběžně přijímanými opatřeními vnášet do fidečního systému takové prvky, které již svým charakterem (vícetupňovým schvalováním, kolektivním rozhodováním, zveřejňováním výsledků rozhodovacího řízení apod.) brání vzniku možného korupčního prostředí nebo možnosti nepřímého zvýhodňování. Nejedná se o jednorázový akt, ale o program, který musí aktuálně reagovat na vzniklé situace a poznatky a na jejich základě je jednou za rok aktualizován. **Protikorupční** program Ministerstva vnitra je soustředěn ponejvíce na preventivní stránku opatření v boji proti korupci a je zpracován jako materiál otevřený pro průběžné úpravy a doplnění vyplývající ze zkušeností jak z jeho aplikace, tak i ze zahraničních zkušeností.

Interní **protikorupční** program Ministerstva vnitra nastavuje kontrolní a fideční mechanismy na rizikové oblasti, ve kterých by mohlo vzniknout korupční jednání. Program současně korupční jednání pojmově definuje v širším smyslu, nejen jako přijímání úplatků a podplácení.

Interní **protikorupční** program Ministerstva vnitra by měl sloužit k včasnému rozeznání vznikajícího či narůstajícího problému ovlivňujícího jinak zákonný průběh při vyřizování agendy Ministerstva vnitra. Zájem na aktivním působení vlastních kontrolních prvků Ministerstva vnitra musí být patrný vždy při zjištění jakéhokoli negativního jevu v činnosti orgánů Ministerstva vnitra či jednotlivců vykonávajících pro ně činnost. Neprodlené přijetí jednoznačného opatření na úrovni fidečních zaměstnanců podpoří další budoucí aktivitu kontrolních orgánů.

Interní **protikorupční** program Ministerstva vnitra by měl přispět k tomu, aby při zjištění určitých v něm naznačených rizik a předpokládaných možných forem korupčního jednání, jež je možné očekávat, byla včas přijata preventivní **protikorupční** opatření. K řešení problémů, které mohou být v budoucnu zjištěny, by mohl postačit zásah a vyvození odpovědnosti podle předpisů obchodněprávních, občanskoprávních, pracovněprávních, správněprávních apod., přičemž trestní postih by měl nastoupit až jako nejkrajnější prostředek ochrany jen v případě, jestliže již sankce a prostředky ostatních právních odvětví jsou nedostatečné z hlediska reakce na význam porušení právního předpisu.

Většinu příčin vytvářejících předpoklady pro vznik korupčního prostředí lze při racionálně vedeném opatření na úrovni řízení již v zárodku eliminovat. Je ovšem třeba vzít v úvahu, že trestní represe má v našem právním řádu jen pomocnou úlohu a že je vhodná k uplatnění jen ve výjimečných případech při řešení nejzávažnějších případů porušení právních povinností, kdy zájem na postihu již převládá nad zájmem zachování a kultivace právních vztahů jinými formami.

S obsahem Interního **protikorupčního** programu Ministerstva vnitra jsou povinni se seznámit všichni jeho nově přijatí zaměstnanci v rámci vstupního vzdělávání.

Důležitým dokumentem z oblasti etiky ve veřejné správě je Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě schválený usnesením vlády ze dne 21. března 2001 č. 270. Zaměstnanci Ministerstva vnitra jsou podle nařízení Ministerstva vnitra č. 19/2007, kterým se vydává pracovní řád, ve znění nařízení Ministerstva vnitra č. 68/2008, povinni při výkonu svých práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu jednat v souladu s tímto kodexem.

V prvním roce zavedení Interního **protikorupčního** programu Ministerstva vnitra probíhá jeho pilotní fáze, která bude na základě informací od všech útvarů Ministerstva vnitra vyhodnocena do 30. listopadu 2010. Na základě tohoto vyhodnocení bude program aktualizován a přizpůsoben konkrétním potřebám útvarů Ministerstva vnitra.

## 2 CO JE KORUPCE

Korupci je možno charakterizovat jako zneužití postavení, které je spojeno s porušením principu nestrannosti při rozhodování. Je motivováno snahou po materiálním zisku nebo získání jiných výhod. Korupce je projevem chyby v rozhodovacím a fidečním procesu. Součástí korupčního vztahu je vždy ten, kdo rozhoduje, jeho moc odchylkovat se od stanovených pravidel, výměna takto vychýleného rozhodnutí za výhodu a nesprávnost, protiprávnost nebo amorálnost takového vztahu výměny. V širším smyslu je účast v korupčním vztahu etickým a mravním selháním jednotlivců. Schopnost instituce korupci potlačovat a bránit se jí je indikátorem kvality vnitřní kultury celého institucionálního systému jako takového a z ní vyplývajících norem chování v příslušných institucích. Výskyt korupce může ohrozit životaschopnost demokratických institucí a tržních ekonomik a zároveň bezpečnost státu, a to jak z hlediska vnitřní, tak i vnější bezpečnosti.

Přestože trestní zákoník nepoužívá samotný pojem „korupce“, je tento negativní společenský jev postihovaný především trestními činy uvedenými v části druhé hlavy X. trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) nazvané „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných“. Zejména podle dílu 3 „Úplatkářství“ jde o trestný čin podle:

- § 331 Přijetí úplatku,
- § 332 Podplácení,
- § 333 Nepřímé úplatkářství,
- § 334 Společné ustanovení pak vymezuje pojmy „úplatek“, „úřední osoba“ a „obstarávání věci obecného zájmu“.

Díl 3 trestního zákoníku chrání před různými formami korupce především čistotu veřejného života a nestranné a objektivní obstarávání věci obecného zájmu osobami, které věci obecného zájmu obstarávají.

Kromě úplatkářství je v právním řádu zakotveno několik dalších skutkových podstat trestných činů, které definují korupční chování.

Protože rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží v oblasti veřejné správy včetně moci zákonodárné a moci soudní, jde především o vybrané činy úředních osob podle části druhé hlavy X. dílu 2 trestního zákoníku „Trestné činy úředních osob“:

- § 329 Zneužití pravomoci úřední osoby,
- § 330 Maření úkolů úřední osoby z nedbalosti.

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování, lze řadit také trestné činy:

- § 180 Neoprávněné nakládání s osobními údaji,
- § 255 Zneužití informace a postavení v obchodním styku,
- § 256 Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě,
- § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži,

- § 258 Pletichy proti veřejné dražbě,

případně některé další skutkové podstaty obsažené zejména v hlavě VI. a X. zvláštní části trestního zákoníku.

Přestože definice korupčních trestných činů podle trestního zákoníku platí pro každého a stupeň společenské škodlivosti jednotlivých trestných činů jsou oprávněny posuzovat jen orgány činné v trestním řízení, je jedním z cílů Interního **protikorupčního** programu Ministerstva vnitra identifikovat typická nebo předpokládaná korupční rizika ve vztahu k jednotlivým činnostem Ministerstva vnitra a útvarům, které je zajišťují.

### 3 LINKA 199

Bezplatná **protikorupční** linka 199 byla zřízena na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, která byla schválena usnesením vlády ze dne 25. října 2006 č. 1199. Z důvodu zajištění objektivit při řešení korupčních případů bylo rozhodnuto, aby linka 199 byla provozována nestátním nezávislým subjektem, centrálně, odborně s dostatečným analytickým zázemím.

Pilotní provoz linky probíhal od 19. září 2007 do 29. února 2008, od 1. března 2008 probíhá standardní provoz linky. Zřizovatelem **protikorupční** linky 199 je Ministerstvo vnitra, provozovatelem je v současné době Transparency International - Česká republika, o. p. s.

Součástí projektu je bezplatné poskytování právního poradenství občanům, kteří se na linku obrátí, a rovněž monitorování a analýza fungování **protikorupčního** mechanismů v České republice. Na linku 199 se může obrátit každý. S každým volajícím bude jeho případ odborně konzultován a každému volajícím je poskytnuto bezplatné právní poradenství. Transparency International - Česká republika, o. p. s., pomůže také volajícím zpracovat příslušné podání a v odůvodněných případech se bude angažovat za klienta vlastním jménem.

Bezplatné **protikorupční** linky 199 může využít také každý zaměstnanec Ministerstva vnitra. Přístup je zajištěn z každého telefonního přístroje Ministerstva vnitra.

### 4 OBLASTI S POTENCIONÁLNÍM RIZIKEM VÝSKYTU KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ V ROZHODOVACÍM PROCESU NA MINISTERSTVU VNITRA

Oblasti s potencionálním rizikem výskytu korupčního jednání v rozhodovacím procesu jsou ty oblasti rozhodovacího procesu, kde při nedostatečně nastaveném kontrolním nebo systémovém opatření může docházet k ovlivňování výsledku rozhodnutí. Jejich další zjišťování a upřesňování je součástí práce všech vedoucích zaměstnanců v rámci provádění systémového vyhodnocování jednotlivých činností Ministerstva vnitra.

V působnosti Ministerstva vnitra jsou vystaveny nebezpečí korupce tyto oblasti:

**Ekonomika:**

- proces zadávání veřejných zakázek, uzavírání smluv a uplatňování práv plynoucích ze smluv,
- poskytování veřejné finanční podpory - investiční a neinvestiční dotace, příspěvky a návratná finanční výpomoc, finanční podpora z fondů Evropské unie,
- nájmy a podnájem nemovitého majetku,
- nakládání s nepotřebným movitým majetkem,
- pořízování majetku a služeb.

**Trestní řízení:**

- nakládání s osobními údaji, ochrana osobních údajů,
- nakládání s utajovanými informacemi, ochrana utajovaných informací,
- vedení trestního řízení
- používání krycích dokladů a zvláštních finančních prostředků.

**Správní řízení:**

- rozhodování v odvolacím řízení,
- rozhodování a řízení v 1. a 2. stupni správního řízení,
- přestupková řízení,
- vydávání lustračních osvědčení,
- vyřizování dotazů a stížností.

**Kontrola:**

- auditní a kontrolní činnost, příprava, realizace a vypořádání kontrol,
- výkon dozoru, výkon dohledu.

**Personalistika:**

personální řízení - přijímání zaměstnanců.

### 5 OBECNÁ OPATŘENÍ NA MINISTERSTVU VNITRA

Obecně lze ke snížení rizika výskytu korupce přijmout opatření, jež lze rozdělit do následujících oblastí:

**Obecné:**

- Důsledně dodržovat právní normy.
- Maximálně způsobilé všechny činnosti, při kterých může ke korupčnímu jednání docházet.
- Zavést v rámci kapacity útvaru pravidlo čtyř očí nebo též pravidlo komisionality, tzn. zajistit, aby na každou činnost dohlíželi dva navzájem nezávislí zaměstnanci.
- Ze všech skutečných jednání přímo se týkajících rozhodování nebo postupu v níže uvedených oblastech povinně pořizovat zápisy.

- Dodržovat Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě.

#### V oblasti zadávání veřejných zakázek:

- Postupovat podle ustanovení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, nařízení Ministerstva vnitra č. 47/2007, o podrobnostech opatřeních v oblasti zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení Ministerstva vnitra č. 56/2009, o zadávání veřejných zakázek, ve znění nařízení Ministerstva vnitra č. 60/2009.

☞ Trvale využívat monitorovací a kontrolní systém procesu zadávání veřejných zakázek.

- Zajistit povinné vzdělávání v oblasti veřejných zakázek (vzdělávání managementu).
- Při zadávání podmínek a vyhodnocování nabídek uplatňovat transparentnost a nediskriminační charakter kritérií.
- Výběrové komise sestavovat tak (např. formou rotací zaměstnanců), aby byla možnost transparentního jednání minimalizována.
- Využít odborné pomoci věcně příslušných útvarů Ministerstva vnitra.
- Zavést víceetapové rozhodování a udržovat účinný vnitřní kontrolní systém.

#### V oblasti uzavírání a realizace smluv (dodávky zboží, služeb, smluv o dílo apod.):

- Využít odborné pomoci věcně příslušných útvarů Ministerstva vnitra.
- Provádět vyhodnocování aktuálních nabídek před výběrem a rozhodnutím o dodavateli nebo zhotoviteli.
- Zajistit dodržování obvyklých cenových relací.
- Řádná kontrola plnění závazků vyplývajících z uzavřených smluv a uplatňování práv plynoucích ze smluvních vztahů k ochraně zájmů Ministerstva vnitra.
- Zavést víceetapové rozhodování a udržovat účinný vnitřní kontrolní systém.

#### V oblasti hospodaření s majetkem státu:

- Zamezit přejímání nedokončených nebo nere realizovaných prací, služeb nebo dodávek především výkonem důsledné kontroly před poskytnutím platby dodavateli ze strany příkazce operace a hlavního účetního.
- Zamezit nedůvodnému poskytování záloh (plateb předem) dodavatelům především výkonem důsledné kontroly ze strany příkazce operace a hlavního účetního.
- Při uzavírání nájemních smluv dbát na to, aby cena nájmu byla sjednána ve výši ceny v místě obvyklé.

#### V oblasti poskytování veřejné finanční podpory (dotace):

- Postupovat dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Stanovit jednoznačné zásady financování, ustanovit vícečlennou hodnotící komisi a stanovit objektivní kritéria hodnocení projektů, z jednání hodnotící komise pořizovat zápis (protokol).
- Provádět předběžnou, průběžnou a následnou řídicí a veřejnosprávní kontrolu.

#### V oblasti hospodaření s prostředky fondu kulturních a sociálních potřeb:

- Využívat již stanovená a kontrolovatelná pravidla hospodaření uvedená v pokynu ředitelky odboru personálního č. 1/2009, kterým se stanoví zásady pro používání fondu kulturních a sociálních potřeb.
- Postupovat dle vyhlášky č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb.
- Dodržovat zavedený víceetapový systém schvalování žádostí zaměstnance uvedený v pokynu ředitelky odboru personálního č. 1/2009, kterým se stanoví zásady pro používání fondu kulturních a sociálních potřeb.

#### V oblasti správního řízení a rozhodovací pravomoci:

- Postupovat dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zajistit několiketapový kontrolní mechanismus při rozhodování u správního orgánu, důslednou průběžnou kontrolu a možnost vyloučení z důvodů podjatosti.
- Zamezit kontaktu rozhodujícího úředníka s účastníkem řízení, případně omezit na nezbytný.

#### V oblasti kontrolní:

- Provádět namátkové kontroly činnosti.
- Zavést účinný a důsledný systém kontroly výkonu a činností úředníků.
- V průběhu kontroly spolupracovat s věcně příslušnými útvary. Souhrnná hodnocení předkládat poradě vedení. Ke kontrolním zjištěním přijímat adekvátní nápravná opatření a provádět kontrolu jejich realizace, úplnosti a účinnosti.

#### V oblasti řídicí:

- Věnovat dostatečný prostor boji proti korupčnímu jednání na poradách vedení na všech úrovních.
- Vytvářet předpoklady pro soulad platového ohodnocení úředníka se stanovenými povinnostmi tak, aby jakákoliv možnost ke zneužívání svěřených pravomocí byla pro něj aktuálně i perspektivně zjevně nevýhodná.
- Důsledně dbát, aby vedoucí zaměstnanci a zaměstnanci pověřeni výkonem kontroly po linii řízení měli své povinnosti zapracovány v popisu pracovní činnosti.
- Nekompromisně řešit všechny náznaky a zjištěné případy korupčního jednání.
- Důsledně kontrolovat rizikové činnosti a pravidelně je vyhodnocovat.
- V případě pochybení nebo selhání zaměstnance seznámit na pracovních poradách s případem a s opatřeními, která byla přijata, ostatní zaměstnance.
- Za porušení povinností stanovených právním předpisem nebo interním aktem řízení uplatňovat vůči zaměstnancům příslušné sankce.

#### V oblasti přijímání nových zaměstnanců:



- 
- Zabezpečit objektivnost procesu přijímání nových zaměstnanců.
  - Při obsazování pracovních míst s výrazným rizikem potenciálních korupčních nabídek využívat možnost psychologického vyšetření uchazeče.
  - Vyhledávat uchazeče, kteří mají, nebo kteří si pravděpodobně zachovají vysoký standard osobní etiky.

V oblasti vzdělávání:

- Poskytnout novým zaměstnancům v rámci vstupního vzdělávání základní a zásadní informace z hlediska boje proti korupci, zejména ve vztahu k zásadám Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.
- Zajistit pro zaměstnance v průběhu jejich pracovní kariéry absolvování adekvátní odborné přípravy, která by měla zahrnovat i problematiku etiky a bezúhonnosti.
- Organizovat specializované kurzy zaměřené na otázky integrity (vzdělávání managementu) a **průhlednosti** jednání.

V oblasti legislativní činnosti:

Při přípravě a posuzování nových právních předpisů nebo novelizací právních předpisů stávajících analyzovat a vyhodnocovat možné zdroje korupčního jednání a usilovat o jejich eliminaci. Obdobně postupovat při přípravě a posuzování interních aktů řízení.

#### **6 SPECIFICKÁ RIZIKA VÝSKYTU KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ A KONKRÉTNÍ OPATŘENÍ DLE STRUKTURY MINISTERSTVA VNITRA**

Na útvarech Ministerstva vnitra byly důsledně zmapovány a analyzovány oblasti potenciálních rizik výskytu korupčního jednání, riziková místa a jeho možné formy s určením stupně významnosti jeho vlivu a došlo k určení vhodných opatření k jeho snížení na všech útvarech. **Průhlednost** opatření byla navržena na základě vyhodnocení organizačních postupů a praktických zkušeností jednotlivých útvarů Ministerstva vnitra.

# **Příloha C – Kompletní Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy**

## **Preambule**

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.

Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

## **Článek 1**

### **Zákonnost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

(2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

## **Článek 2**

### **Rozhodování**

(1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, nutném k dosažení účelu sledovaného veřejným zájmem, k jehož ochraně mu byla pravomoc svěřena.

(2) Při volbě nejhodnějšího postupu úředník a zaměstnanec veřejné správy respektuje v mezích právních předpisů též koncepcce, priority a cíle úřadu, jeho vnitřní předpisy a pokyny nadřazených vydané v souladu s tímto kodexem.

## **Článek 3**

### **Profesionalita**

(1) Výkon veřejné správy je službou veřejnosti. Úředník a zaměstnanec veřejné správy vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si prohlubuje průběžným studiem, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí bez ohledu na barvu pleti, pohlaví, národnost, náboženství, etnickou příslušnost nebo jiné charakteristiky. Nepřipouští diskriminaci či obtěžování. Za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný a své vzdělání si studiem průběžně prohlubuje.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná korektně s ostatními spolupracovníky i se zaměstnanci jiných orgánů veřejné správy, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst.

(3) Ve vztahu k veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.

## **Článek 4**

### **Nestrannost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dbá na to, aby jeho rozhodování bylo objektivní, nestranné a přijaté řešení bylo vždy v souladu s veřejným zájmem. Při rozhodování nesmí úředník a zaměstnanec veřejné správy preferovat osobní či skupinové zájmy ani se nechat ovlivnit pozitivními či negativními vztahy ke konkrétním osobám. Úředník a zaměstnanec veřejné správy se zdrží také všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování.

(2) Ve shodných nebo podobných případech jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy tak, aby mezi jednotlivými postupy nevznikaly rozdíly, jež není možno odůvodnit objektivními skutečnostmi, zejména konkrétními okolnostmi daného případu.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vystupuje vůči účastníkům právních vztahů objektivně tak, aby je neuváděl v omyl o jejich právech a povinnostech, informuje je srozumitelně; veškerá hodnocení provádí profesionálně, objektivně, bez emocí a bez sledování osobního prospěchu a v souladu s právem a spravedlností.

#### Článek 5

##### **Rychlost a efektivita**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vyřizuje pracovní záležitosti zodpovědně, bez zbytečných průtahů, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách.

(2) Při plnění jemu svěřených úkolů postupuje úředník a zaměstnanec tak, aby stranám ani úřadu nevznikaly zbytečné náklady.

#### Článek 6

##### **Střet zájmu**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním předchází situacím, ve kterých by byl vystaven možnému střetu svého soukromého zájmu a zastávaného funkčního zařazení. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na svou pozici nebo funkci ve věcech, které nesouvisejí s plněním jemu svěřených úkolů při výkonu veřejné správy.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se nezúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.

(4) Pokud si úředník a zaměstnanec veřejné správy není jistý, zda jde o úkony slučitelné s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

#### Článek 7

##### **Korupce**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí při svém rozhodování a v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného, popřípadě jakýmkoli jiným způsobem připustit ovlivnění plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy, objektivního hodnocení věci a nestranného rozhodování. Dary nebo výhody poskytované úředníku a zaměstnanci veřejné správy zaměstnavatelem tímto nejsou dotčeny.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná tak, aby se při plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán nebo se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se vyvaruje vztahu vzájemné závislosti a nepatřičného vlivu jiných osob (klientelismus, nepotismus), jež by mohly ohrozit jeho nestrannost.

(4) Jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání, o kterém se úředník a zaměstnanec veřejné správy dozvěděl hodnověrným způsobem, je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen oznámit svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení. Dále je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen bezodkladně oznámit nabídnutí či získání neoprávněné výhody.

(5) Ve všech případech, kdy by mohla vzniknout pochybnost, zda úředník a zaměstnanec veřejné správy postupuje v souladu s tímto článkem, informuje úředník a zaměstnanec veřejné správy svého nadřízeného a postupuje dle jeho pokynů.

#### Článek 8

##### **Nakládání se svěřenými prostředky**

Úředník a zaměstnanec veřejné správy vynakládá, v souladu s právními předpisy, veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů a zařízení, které mu byly svěřeny, jakož i služeb, které mu byly poskytnuty. S těmito svěřenými prostředky nakládá efektivně a hospodárně.

## Článek 9

### **Mlčenlivost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy, jež by mohly poškodit nebo ohrozit činnost zaměstnavatele. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na skutečnosti, které zakládají podezření na korupční jednání.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen zachovat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu úřední činnosti, zejména o osobních údajích nebo utajovaných informacích v rozsahu stanoveném právními předpisy, pokud není této povinnosti v souladu s právními předpisy zproštěn.

## Článek 10

### **Informování veřejnosti**

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy poskytuje při plnění svých úkolů pravdivé a úplné informace v souladu s právními předpisy. Informace o činnosti orgánu veřejné správy, plnění jeho funkcí, jakož i další informace určené veřejnosti sděluje za orgán veřejné správy úředník a zaměstnanec veřejné správy, který je k tomu určen.

## Článek 11

### **Veřejná činnost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem. Úředník a zaměstnanec veřejné správy nevykonává veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit úkoly veřejné správy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, která by mohla snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti nebo dokonce zavdat příčinu k ovlivňování úředníka a zaměstnance veřejné správy. Jedná tak, aby jeho chování přispívalo k dobré pověsti úřadu veřejné správy.

## Článek 12

### **Reprezentace**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy užívá v zaměstnání oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná s každým ohleduplně, způsobem přiměřeným jeho sociálním schopnostem a komunikačním potřebám, a respektuje jeho individualitu. Veškerá jednání s dotčenými osobami vede úředník a zaměstnanec veřejné správy taktně a způsobem, který respektuje důstojnost těchto osob.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním a vystupováním podporuje důvěryhodnost a vážnost úřadu.

## Článek 13

### **Uplatitelnost a vymahatelnost**

Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

## Článek 14

### **Závěrečná ustanovení**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dodržuje stanovené etické zásady, aktivně podporuje etické jednání a podílí se na vytváření protikorupčního prostředí. Uvědomuje si, že selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek, a proto jde ostatním příkladem.

(2) Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích.

(3) Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.

## **BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE**

**Jméno autora:** Josef Sova

**Obor:** Bezpečnostní studia

**Forma studia:** kombinovaná

**Název práce:** Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě

**Rok:** 2014

**Počet stran textu bez příloh:** 43

**Celkový počet stran příloh:** 9

**Počet titulů českých použitých zdrojů:** 11

**Počet titulů zahraničních použitých zdrojů:** 0

**Počet internetových zdrojů:** 29

**Počet ostatních zdrojů:** 9

**Vedoucí práce:** JUDr. Josef Bandžak, Ph.D.