

# **Vzorový návrh protikorupční strategie statutárních měst**

A Sample Draft  
Anti-corruption Strategy for Statutory Municipalities

Bc. Roman Celý, DiS.



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta aplikované informatiky  
akademický rok: 2014/2015

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Roman Celý, DiS.**

Osobní číslo: **A13516**

Studijní program: **N3902 Inženýrská informatika**

Studijní obor: **Bezpečnostní technologie, systémy a management**

Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Vzorový návrh protikorupční strategie statutárních měst**

Téma anglicky: **A Sample Draft Anti-corruption Strategy for Statutory Municipalities**

Zásady pro vypracování:

1. Vysvětlíte pojem korupce a korupční prostředí z pohledu legislativy.
2. Uvedte právní nástroje boje s korupcí a jejich účinnost.
3. Zhodnoťte současný stav prevence proti korupčnímu jednání v ČR.
4. Uvedte specifika JmK k danému problému.
5. Návrh řešení z pohledu krajských měst.

Rozsah diplomové práce:

Rozsah příloh:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

1. DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9.
2. CHMELÍK, J., TOMICA, Z. Korupce a úplatkářství. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6.
3. MÜLLER, K.B., LABOUTKOVÁ, Š., VYMĚTAL, P. Lobbying v moderních demokraciích. 1.vyd. Praha: Grada Publishing a.s, 2010. 256 s. ISBN 978-80-2473-165-0.
4. PETROVSKÝ, K. Korupce po česku: aneb korupce očima průměrného Čecha. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. 192 s. ISBN 80-86861-94-5.
5. ŠTIČKA, M. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Transparency International – česká republika, 2008. 212 s. ISBN 978-88-0871-2304-1.
6. VOLEJNÍKOVÁ, J. Korupce v ekonomické teorii a praxi. 1. vyd. Praha: Profess Consulting, 2007. 390 s. ISBN 978 80-7259-055-1.
7. VONDRÁČEK, O., HAVRDA, M. Korupce jako parazit. 1. vyd. Praha. 125 s. ISBN 978-80-87050-00-2.

Vedoucí diplomové práce:

**JUDr. Vladimír Laucký**

Ústav bezpečnostního inženýrství

Datum zadání diplomové práce:

**12. ledna 2015**

Termín odevzdání diplomové práce:

**15. května 2015**

Ve Zlíně dne 6. února 2015



doc. Mgr. Milan Adámek, Ph.D.  
*děkan*



doc. RNDr. Vojtěch Křesálek, CSc.  
*ředitel ústavu*

### **Prohlašuji, že**

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen v příruční knihovně Fakulty aplikované informatiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně a jeden výtisk bude uložen u vedoucího práce;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

### **Prohlašuji,**

- že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
- že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně

.....  
podpis diplomanta

## **ABSTRAKT**

Cílem této diplomové práce je poskytnout náhled do problematiky korupce ve veřejné správě, vyhodnocení účinnosti protikorupčních nástrojů a návrh důležitých bodů protikorupční strategie aplikovatelné pro města i obce.

V teoretické části je definován pojem korupce, korupčního prostředí a jednání, z pohledu legislativy. Jsou zde uvedeny v současnosti využívané právní nástroje boje s korupcí, posouzena jejich účinnost a zhodnocen současný stav prevence proti korupčnímu jednání v České republice.

V praktické části jsou implementovány poznatky z teoretické části, uvedení specifík Jihomoravského kraje k tomuto tématu a navržena nejdůležitější protikorupční opatření ve formě návrhu protikorupční strategie města.

Klíčová slova: město, legislativa, korupce, korupční jednání, protikorupční strategie, veřejná správa, veřejná zakázka

## **ABSTRACT**

The goal of this dissertation is to provide an insight into issues of corruption in public administration, to evaluate efficiency of anti-corruption tools, and to suggest important bases in anti-corruption strategies to make them useful for towns and villages.

A theoretical part of the dissertation contains definitions of corruption, corruption environment and behaviour from a legislation point of view. It presents contemporary legal tools for suppressing corruption, their efficiency and contemporary level of prevention of anti-corruption behaviour in the Czech Republic.

A practical part of the dissertation implements knowledge from the theoretical part, presents specifics of the South Moravian Region to this topic and suggests the most important anticorruption measures by way of an example of the anti-corruption strategy of a town.

Key words: town, legislation, corruption, corruption behaviour, anti-corruption strategy, public administration, public procurement

Děkuji panu JUDr. Vladimíru Lauckému za odborné vedení diplomové práce, cenné rady, připomínky, podněty a ochotnou spolupráci. Děkuji své manželce a svým 5 dětem za poskytnutí potřebného zázemí při psaní této práce a jejich podporu.

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>9</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>11</b>
<b>1 POJEM KORUPCE, PŘÍČINY, STÁDIA VÝVOJE A DRUHY</b> .....	<b>12</b>
1.1 POJEM KORUPCE.....	12
1.2 PŘÍČINY VZNIKU KORUPCE .....	13
1.3 STÁDIA VÝVOJE KORUPCE .....	16
1.4 DRUHY KORUPCE .....	17
<b>2 PRÁVNÍ ASPEKTY KORUPCE</b> .....	<b>19</b>
2.1 KORUPCE V OBLASTI VEŘEJNÉHO PRÁVA .....	20
2.2 ÚŘEDNÍ OSOBA.....	20
2.3 OBSTARÁVÁNÍ VĚCÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU .....	21
2.4 TRESTNÉ ČINY PROTI POŘÁDKU VE VĚCECH VEŘEJNÝCH.....	22
2.4.1 Přijímání úplatku.....	22
2.4.2 Podplácení .....	23
2.4.3 Nepřímé úplatkářství.....	24
2.4.4 Související trestné činy .....	25
<b>3 PROTIKORUPČNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE</b> .....	<b>26</b>
3.1 POSOUZENÍ VÝVOJE KORUPCE .....	27
3.2 KORUPČNÍ KLIMA .....	30
3.3 VEŘEJNÉ MÍNĚNÍ O KORUPCI.....	31
3.4 INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE .....	32
3.5 ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU KORUPCE NA ÚZEMÍ ČR.....	34
3.6 INSTITUCE ŘEŠÍCÍ BOJ S KORUPCÍ.....	38
3.6.1 Vláda ČR.....	38
3.6.2 Ministerstva ČR .....	40
3.6.3 Nejvyšší kontrolní úřad .....	40
3.6.4 Policie ČR - Útvar odhalování korupce a finanční kriminality SKPV .....	41
3.6.5 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.....	41
3.6.6 Nevládní neziskové organizace.....	42
<b>4 HLAVNÍ SMĚRY PROTIKORUPČNÍ POLITIKY</b> .....	<b>43</b>
4.1 SMĚRY PROTIKORUPČNÍ POLITIKY STANOVENÉ STRATEGIÍ.....	43
4.2 AKTUÁLNÍ VLÁDNÍ PROTIKORUPČNÍ PRIORITY .....	44
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>46</b>
<b>5 OBCE A JEJÍ ORGÁNY</b> .....	<b>47</b>
5.1 OBEC.....	47
5.1.1 Správa obce .....	47
5.1.2 Samostatná a přenesená působnost .....	47
5.2 ORGÁNY OBCE .....	48
5.2.1 Zastupitelstvo obce.....	48
5.2.2 Rada obce .....	49
5.2.3 Starosta a uvolnění zastupitelé.....	50
5.2.4 Obecní úřad .....	50

<b>6</b>	<b>VÝZKUM.....</b>	<b>51</b>
6.1	DÍLČÍ CÍLE VÝZKUMU .....	51
6.2	HYPOTÉZY.....	51
6.3	CHARAKTERISTIKA ŠETŘENÉHO SOUBORU .....	51
6.4	ZPŮSOB ZPRACOVÁNÍ DAT.....	52
6.5	SPECIFIKA JIHMORAVSKÉHO KRAJE A ZKOUMANÝCH MĚST .....	52
6.6	ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU.....	53
6.7	DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ.....	54
6.8	VÝSLEDKY ŠETŘENÍ .....	55
6.9	OVĚŘENÍ HYPOTÉZ .....	60
6.10	NÁVRH PROTİKORUPČNÍ STRATEGIE MĚSTA .....	62
6.10.1	Základní cíl protikorupční strategie .....	62
6.10.2	Etický kodex.....	62
6.10.3	Mapa korupčních příležitostí.....	62
6.10.4	Procesní mapa .....	63
6.10.5	Veřejné zakázky .....	63
6.10.6	Centrální evidence smluv .....	64
6.10.7	Rozklikávací rozpočet.....	64
6.10.8	Povinná protikorupční školení a vzdělávání .....	65
6.10.9	Protikorupční portál .....	65
6.10.10	Transparentnost jednání volených orgánů města .....	65
6.10.11	Pracovní skupina pro oblast prevence korupce.....	66
6.10.12	Otevřenost úřadu .....	66
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>67</b>
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>69</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>71</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>75</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>76</b>
	<b>SEZNAM GRAFŮ .....</b>	<b>76</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>76</b>



## ÚVOD

Tématem korupce a jevy s ní spojenými se zabývá lidstvo už od dávnověku. Obvykle je ovšem tento termín, zejména v našem prostředí a době, spojován s výkonem veřejné moci, tedy s veřejnou správou. Představy o tom, co je a co není korupční jednání, se ovšem liší, a jsou jednotlivými členy naší společnosti posuzovány subjektivně. Téměř každý občan starší 40-ti let, si pod tímto pojmem vybaví období divoké privatizace, opoziční smlouvy, náhlá zbohatnutí některých vysoce postavených politiků, anonymní akcie, zbrojní zakázky, tunelování evropských fondů, tajné schůzky v Toskánsku či „sedmičku“ v krabici od vína. Tyto rozsáhlé, mnohdy až miliardové korupční kauzy, které můžeme označit spíše jako vrchol ledovce, nesmí zastínit oblast veřejného sektoru na úrovni obcí, měst a krajů. Pravdou je, že lze daleko lépe dohlédnout na činnost jednotlivých starostů než na jednání ministerského úředníka, o jehož práci má málokterý občan přehled. Termín korupce ve veřejné správě je velmi úzce spojen s termínem transparentnosti veřejné správy. Transparentnost, otevřenost vnáší mezi zástupce veřejné správy a občany vyšší míru důvěry.

Pro zpracování tohoto tématu jsem se rozhodl i proto, že jsem ve výkonné pozici uvolněného zastupitele města strávil 8 let a měl jsem tak možnost téměř každodenně porovnávat názory veřejnosti na toto téma. Jakmile dotyčná veřejná instituce nemá jasně stanovená srozumitelná pravidla, jejichž dodržování je veřejně kontrolovatelné, je jen otázkou času, kdy se začnou na veřejnosti šířit „zaručené“ informace, co která firma, kterému politikovi či úředníkovi dala. Takováto pravidla mohou mít formu i tzv. protikorupční strategie, jejíž naplňování a aktualizace jsou pravidelně vyhodnocovány. Korupce je zejména spojována s veřejnými zakázkami. Proto se v posledních letech na legislativu, která souvisí s těmito zakázkami, soustředila a stále soustředí mimořádná pozornost zákonodárců, volených členů samospráv, neziskových organizací i médií. Osobně jsem nabyt dojmu, že jsme se v honbě za „zkorumpovanými“ politiky a úředníky dostali do jiného extrému, kdy již není možné mnohdy zvládnout zadat rozumná kritéria výběru, která by zabezpečila i požadovanou kvalitu. Veškerá pozornost se soustředí na nejnižší cenu. Zástupci institucí, kteří podléhají tomuto systému, se bojí ozvat, aby nebyli nařčeni z napomáhání nějaké formy korupce. Mlčí i legislativci. A tak se veřejné zakázky staly kolbištěm, na kterém se utkávají právníci zúčastněných stran, kdy každé slovo ve smlouvě či zadávací dokumentaci může rozhodnout o milionových částkách. V pozadí mnohých veřejných zakázek dochází k litému boji firem, který je

mnohdy doprovázen vydíráním a následnými formy úplatků za vyhovění určitým požadavkům, např. za nepodání odvolání k dotčeným orgánům státní správy, a tím neúměrnému prodlužování zahájení a dokončení stavby, obvykle s kritickým termínem dokončení stanoveném některou z dotací. Přesto nás tento přechodný stav nemůže odradit od přijímání opatření bránící vytváření korupčních jednání nebo korupčního prostředí.

Cílem této práce je seznámení se základními pojmy související s korupcí, prezentace nejdůležitějších právních nástrojů boje s korupcí, vyhodnocení jejich účinnosti a zhodnocení současného stavu prevence proti korupčnímu jednání v ČR. V praktické části jsem se soustředil na specifika Jihomoravského kraje, konkrétně jeho obcí s rozšířenou působností (3. stupně), z teoretických podkladů a z dotazníkového šetření jsem navrhl nejdůležitější body k vytvoření protikorupční strategie využitelné jak na úrovni statutárních, tak i jiných měst či obcí.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

## 1 POJEM KORUPCE, PŘÍČINY, STÁDIA VÝVOJE A DRUHY

Mnozí lidé se domnívají, že v případě korupčního jednání dochází k předání úplatku, který má podobu peněz. A pokud nějaký čin tímto předáním doprovázen není, o korupci nejde. Zřejmě je to dáno našimi historickými zkušenostmi. Než tento výraz v různých podobách v České republice „zdomácněl“, lidé většinou užívali výrazů „úplatkářství, úplatný, uplatitelný“. Podstatou korupčního jednání ovšem není to, zda osoba, která je uplácena získá finanční hotovost, luxusní dar, akcie či některou z majetkových výhod. Hlavním aspektem takového jednání je, že veřejný zájem je upozaděn před osobním ziskem, který může mít různou podobu. Tedy osoba, která je zástupcem hájící veřejný zájem, jedná s vidinou osobního prospěchu místo prosazování nejlepšího možného řešení ve prospěch veřejnosti.

### 1.1 Pojem korupce

Samotný pojem „korupce“ pochází z latinského výrazu „corruptus“, což v překladu znamená něco nekalého, mravně zvráceného (slovní základ je v latinském slově „rumpere“, překládá se jako kazit, rozlomit).

*„Otázku, jak rozeznat, co korupce je a co není, si kladou i společenské vědy, např. sociologie, politologie, ekonomie. Společenská vědci se snaží podat definici korupce obsahující jasné podmínky, které musí nějaký jev splňovat, aby jej bylo možné považovat za korupci.“* (Frič a kol. 1999).

Celá řada odborníků se pokoušelo různě definovat termín korupce, žádná přesně vymezená definice doposud neexistuje. Důvody můžeme hledat i v tom, že korupce není omezena hranicemi jednotlivých států, ale jde o celosvětový problém, kdy v každé společnosti existují jistá společenskohistorická specifika. Proto k jednotné definici korupce ani nemůže dojít a tedy ani v českém právním řádu není tento termín přesně definován. Přesto k pochopení celkové šíře tohoto pojmu je dobré si několik odborných definic přece jen uvést.

Na internetových stránkách organizace Transparency International Česká republika (2011), v článku „Co je to korupce?“, najdeme odkaz na Radou Evropy přijatou Občanskoprávní úmluvu proti korupci, kterou Česká republika ratifikovala v roce 2003, kde se hovoří o korupci jako o: „*přímém či nepřímém vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoliv jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění*

*jakékoliv povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně.“*

V Interním protikorupčním programu Úřadu vlády České republiky (2014) se uvádí: *„Korupci lze charakterizovat jako vztah dvou stran (přičemž i v tomto smluvním vztahu platí, že na jedné straně může být více subjektů), ve kterém jedna strana poruší své povinnosti, především pak zneužije určitou pravomoc (zneužití pravomoci v sobě zahrnuje též zneužití postavení), za což získá neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo jiného, a to z vlastního podnětu nebo z podnětu jiné osoby, přičemž i druhá strana získá určité neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo jiného, a mezi porušením povinnosti a neoprávněným zvýhodněním je souvislost (spojitost).“*

V obecném slova smyslu lze korupci označit jako jednání, kdy je na určitou osobu působeno různými prostředky, zpravidla nepoužívající přímého fyzického násilí, aby tato osoba jednala proti dobrým mravům, nebo proti svým úředním, popř. morálním povinnostem. Pokud by byly užity násilné prostředky, jednalo by se spíše o vydírání či útisk. Mezi ty nenásilné lze nejčastěji zařadit peníze, stále častěji hmotné nebo mocenské výhody. V souhrnu je chápání pojmu korupce velmi široké, fakticky však zahrnuje morálně neospraveditelné získávání hmotných, duševních nebo jiných nehmotných výhod a zisků, aniž je podstatné, kdo výhodu přijímá a kdo ji nabízí (Chmelík, Tomica 2011, s. 15).

I přes neshodu na jednotné definici společenskovedních odborníků pojmu korupce, můžeme definovat oblast, na které se shodnou, tedy že korupce se jednoznačně týká výkonu veřejné role, popř. autority vyplývající z funkce veřejného činitele.

Poněkud kontrastně nám potom musí vyznít věty, kdy *„Machiavelli ve Vladaři popisuje různé způsoby uchopení moci a v osmé kapitole se zabývá i způsoby nečestnými, kdy se člověk dostane do čela státu zločinem a nekalými praktikami. Uvádí dva příklady: Agothoklése Sicilského, který se zmocnil Syrakus a Olliverotta de Forma. Oba skončili nakonec špatně a autor to zdůvodňuje tím, že tito nečestní vládci nepochopili, že ten, kdo se chce delší dobu udržet u moci, musí od chvíle, kdy ji má, opustit nečestné praktiky a musí pečovat o blaho občanů.“* (Hvížďala 2011).

## **1.2 Příčiny vzniku korupce**

V předchozí kapitole jsem se pokusil na několika definicích poukázat na rozsah a znaky korupčního jednání. Korupce je vždy spjata s člověkem a prostředím. Zde je také třeba

hledat příčiny jejího vzniku a přetrvávání. Jedním z kořenů korupce je skrytá touha člověka po materiálních statcích, penězích, úspěchu, kariéře, moci apod. Tyto touhy se mnohdy stávají patologickými a v člověku samém přestávají fungovat základní obranné mechanismy související s morálkou. Takové patologické jednání je často umocněno korupčním prostředím a kulturou daného společenství. Proto je možné pozorovat rozdíly v míře korupce v jednotlivých zemích. Zatímco v některých státech se jedná o téměř nahodilý jev, jinde lze pozorovat stadium korupce ve fázi organizovaného zločinu metastazujícího do mocenských, politických struktur.

U korupce je možné vysledovat určité rysy osob, které jsou přece jen náchylnější ke zneužití postavení, ve kterém se nacházejí. Ukazuje se, že korupce je pak problémem jednotlivců, systémů a institucí, což je možné odůvodnit strukturálními kořeny, jež lze zkoumat ze čtyř vzájemně propojených hledisek, coby faktorů vytvářející korupční prostředí (Chmelík a kol. 2003, s. 21-22):

1. Monopolizující efekt – trh kontroluje pouze několik firem, přitom v zájmu státu může být, aby určité služby zajišťoval jen určitý počet soukromých subjektů. Vyšší počet takových firem v různých oblastech zvyšuje předpoklad korupčního jednání. Nízký počet firem schopných splnit požadavky státu není zárukou nižšího výskytu korupce. Jen praktiky jsou jiné. Nedostatečná konkurence sebou přináší obvykle nízkou kvalitu a nadsazené ceny. Typickým příkladem je resort obrany.
2. Široké rozhodovací pravomoci v rukou jednotlivců nebo organizací – bez kvalitních mechanismů zajišťujících kontrolu a rovnováhu se nabízí řada příležitostí ke zneužití pravomoci za úplatu.
3. Nedostatek transparentnosti – snižuje možnost kontroly osob, které disponují speciálními, mnohdy pouze jim známými okolnostmi, znalostmi a vědomostmi. Může jít např. o osoby vázané obchodním či bankovním tajemstvím.
4. Asymetričnost – dysfunkce kvalitního právního, kulturního, vzdělávacího, politického a ekonomického prostředí.

Staré lidové rčení praví, že „příležitost dělá zloděje“. Zjednodušeně řečeno, pokud by se podařilo výrazně omezit příležitosti ke korupčnímu chování, adekvátně dojde ke snížení výskytu korupce.

Frič (1999, s. 37-38) se pokouší vyjmenovat alespoň některé nejdůležitější korupční podněty:

- *výše úplatku* – zde je položena otázka, hypotéza, zda existují hranice nabízeného úplatku, který se dá odmítnout,
- *způsob fungování administrativy* – nepružná, komplikovaná, neefektivní místní či státní správa, zdlouhavost vyřizování žádostí často vede k urychlování procedur formou úplatků,
- *normativní systém* – nejasné normy a pravidla výkonu funkce veřejného činitele rozšiřují prostor pro korupční chování,
- *systém kontroly* – riziko korupce se zvyšuje s nerozvinutým, zanedbaným či potlačovaným systémem, riziko odhalení korupce je velmi nízké,
- *systém sankcí* – nedokonalost zákonů a nízké postihy zvyšují pravděpodobnost výskytu korupce,
- *byrokratická kultura* – absence etického kodexu se u veřejného činitele projevuje nedostatkem loajality ke svému úřadu a poslání,
- *silné korupční klima* – vyšší výskyt silných podnětů ve společnosti s tradičně akceptovanou formou korupčních jednání,
- *klientelismus* – k vyřizování záležitostí se využívá zákulisních forem a sítě známých,
- *politická participace* – nízká kvalita politické participace, která ústí ve znovu zvolení zkorumpovaných politiků zneužívajících svůj úřad pro soukromé účely,
- *reputace skupiny* – veřejní činitelé, patřící k nízké reputaci skupiny, se neváží k udržení si vlastní cti a morálního image,
- *kult rychlého zbohatnutí* – veřejní činitelé podléhají přesvědčení, že je správné rychle zbohatnout i za cenu vlastního zkorumpování,
- *chudoba* – nízké platy úředníků snižují obavy ze ztráty zaměstnání, vedou k bočním výdělkům a zvyšuje se touha po úplatcích,
- *korupční vzory* – zkorumpovanost veřejných činitelů vede k větší náchylnosti u ostatních ke korupčnímu jednání.

Chmelík (2003, s. 24) doplňuje tento seznam ještě jeden aspekt, a tím je vliv médií. Média mají nepopíratelný vliv na veřejné mínění a dle míry objektivity a informační serióznosti dokáží eliminovat nebo naopak rozpoutat korupční jednání.

Přes všechna tato kritéria je nutné pohlížet na korupci jako na systém a hodnotit ji komplexně přičemž je potřeba zohlednit její strukturu, která je ovlivněna řadou podmínek a je více či méně rozvětvená (Volejníková 2007, s. 22).

### 1.3 Stádia vývoje korupce

Celý vývojový proces korupce lze rozdělit podle Friče (Chmelík, 2003, s. 24-25) do čtyř fází, stádií:

1. Stadium náhodné korupce – jedná se o počáteční stadium, kdy ještě nedochází k masovému korupčnímu jednání. Jde spíše o příležitostný jev v nerozvinutém korupčním prostředí. Nelze zde hovořit o korupčním zisku. Úspěšnost odhalení korupce je poměrně vysoká s úspěšnou mírou postihu.
2. Stadium spontánně regulované korupce – toto druhé stadium nastává v případech selhání mechanismů kontroly. Dochází k vyššímu výskytu ojedinělých korupcí a korupční jednání se stává téměř pravidlem. Tento stav je doprovázen tvorbou korupčních mechanismů a prostředí. Nepostižitelnost korupčních jednání se stává podnětem pro stále více lidí a korupce se spontánně mění v regulovaný sociální proces. Korupce narůstá do masivních rozměrů.
3. Stadium organizované korupce – masový výskyt korupčních aktivit vede k jejich organizovanosti, uplatňuje se „dělbá práce“, vznikají vzájemně protknuté korupční řetězce s cílem dosahovat soustavného zisku i pomocí vydírání, útisku apod. Kontrolní mechanismy jsou „mimo provoz“, korupce je mnohdy obsaženy i v nich samotných. Rozšiřují se klientské sítě (klientelismus), aktéři korupce se stávají navzájem konkurenty.
4. Stadium systémové korupce – jedná se o vrcholné stadium propojující klientské sítě se státními institucemi. Celý státní systém, zasažený korupcí, je paralyzován a bez úplatků je nefunkční. Tato fáze je doprovázena vznikem skrytých skupin, které jsou ve státní správě orientovány na korupční aktivity. Mnohé společnosti jsou zakládány účelově s cílem vtáhnout do korupčního prostředí úředníky a veřejné činitele. Vzniká korupční stát.



## 1.4 Druhy korupce

Ke klasifikaci forem korupce můžeme přistupovat dle různých kritérií. Transparency International – Česká republika (2013) uvádí na svých stránkách Kurzy občanské protikorupční sebeobrany nejjednodušší způsob dělení korupce, který odráží i samotnou realitu, a to na korupci „drobnou, administrativní“ a „velkou“. U první se jedná o korupční jednání spojené s obyčejnými úředníky, policisty a poskytovateli veřejných služeb, hovoří o korupci v „běžném životě“. Velkou korupci spojují se zneužíváním a rozkrádáním veřejných prostředků, prospěchem z privatizace apod.

S malou, bagatelní korupcí přicházejí lidé do styku nejčastěji. Mnohdy má podobu různých drobných protislužeb, úplatků spojených se správními rozhodnutími (velmi často stavební povolení, vyjádření orgánu v dřívější lhůtě, registrace vozidla), o úplatky policistům a lékařům. Za jeden z významných důvodů tohoto druhu korupce můžeme označit přemíru a nepřehlednost regulace a s ní spojenou byrokracii, povzbuzující občany pomocí úplatků hledat snazší a rychlejší cestu k vyřízení svých záležitostí. Společnost mnohdy tento druh za korupci ani nepovažuje, velmi často totiž souvisí s vyjádřením vděčnosti a spokojenosti.

U velké politické korupce hovoříme o systémovém zneužívání veřejných zdrojů. Řadíme zde zpronevěru, nehospodárné nakládání s veřejnými zdroji, tunelování, manipulace s dotacemi, veřejnými zakázkami. Za samostatnou skupinu považujeme klientelismus, nepotismus (nezákonné protežování příbuzných) a prodeje pozic.

Podle oblasti výskytu korupce jí můžeme dělit na korupci ve veřejné správě, politickou korupci, korupci ve státní správě, ve veřejném sektoru, v soukromém sektoru, v médiích a municipalitách.

Petrovský (2007) vyčleňuje několik oblastí, které se vyznačují vysokou náchylností ke korupčnímu jednání:

- veřejnou správu,
- justici a ozbrojené složky,
- politiku,
- ekonomiku, obchod a podnikání,
- sport, kulturu, zdravotnictví a školství.

Dále můžeme korupci rozlišovat dle formy úplatku - peníze, protislužby, hmotné plnění, různé výhody), výše úplatku (v řádek stokorun až po desítky miliónů), počtu zaangażovaných osob (od dvojice až po desítky lidí, propojených v síti známých a kontaktů), složitosti (od předání úplatku z ruky do ruky, až po toky financí přes několik firem a zemí) a délky trvání (od nahodilého výskytu po dlouhotrvající, organizovanou, plánovanou činnost).

## 2 PRÁVNÍ ASPEKTY KORUPCE

*„Protiprávnost korupce – úplatkářství je v českém právním řádu upravena ve dvou základních rovinách. První je oblast trestněprávní, kterou lze charakterizovat i jako oblast veřejnoprávní, druhou pak tvoří normy soukromoprávní, zejména pak obchodní zákoník.“* (Chmelík a kol., 2011, s. 100).

Jelikož je tato práce primárně zaměřena na téma korupce ve veřejném sektoru, budu se dále soustředit na legislativu v oblasti veřejnoprávní. Jak jsem již dříve uvedl, termín korupce není v trestněprávní legislativě definován jako trestný čin. V drtivé většině případů hovoříme při definování korupce o „úplatkářství“, proto Trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb. (dále TrZ), vymezuje čtyři skutkové podstaty trestných činů, jež naplňují definici korupce:

- přijímání úplatku (§ 331)
- podplácení (§ 332)
- nepřímé úplatkářství (§ 333)
- Největší pravděpodobnost nebezpečí korupce leží zejména v oblasti veřejné správy, ale také ve sféře moci zákonodárné a soudní. Proto TrZ obsahuje i vybrané činy úředních osob:
  - zneužívání pravomoci úřední osoby (§ 329)
  - maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330)

V TrZ § 334 jsou vymezeny další klíčové pojmy, mezi které řadíme i „úplatek“ a „úřední osoba“.

*„K trestným činům, které mají znaky korupčního chování v určitých zvláštních situacích, lze řadit také například trestné činy: porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 a § 221), pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257), pletichy při veřejné dražbě (§ 258).“* (Ministerstvo vnitra, 2010).

Základní právní úpravou pro trestné činy spojené s úplatkářstvím řeší v české legislativě jednoznačně TrZ. Vedle tohoto zákoníku ovšem korupční problematiku pokrývají i následující zákony: 141/1961 Sb. (trestní řád), 137/2006 Sb. (o veřejných zakázkách),

55/2012 Sb. (novelizace 137/2006 sb.), 500/2004 Sb. (správní řád), 89/2012 Sb. (Občanský zákoník), 159/2006 Sb. (o střetu zájmů), 182/2006 Sb. (insolvenční zákon), 106/1999Sb. (o svobodném přístupu k informacím), 365/2000 Sb. (o informačních systémech veřejné správy).

## 2.1 Korupce v oblasti veřejného práva

Chmelík (2003, s. 38) spojuje korupci v oblasti veřejné a místní správy především se zneužíváním pravomoci a postavení veřejných činitelů, zpravidla zneužíváním veřejných funkcí při obstarávání věcí obecného a soukromého zájmu občanů, zneužíváním informací získaných z titulu funkce, zvýhodňováním jistých podnikatelských aktivit apod. Tyto formy korupcí mohou mít různou podobu, nejčastěji:

- poskytování provizí a úplatků
- podvodná jednání
- získávání nepřiměřených výhod, kořistění z titulu funkce veřejného činitele
- neoprávněného nabývání majetku (movitého, nemovitého) veřejným obstaráváním zboží, služeb a veřejnou prací v rozporu se zákonem
- zneužívání informací důležitých v obchodním styku
- výdělečnou či podnikatelskou činností při výkonu funkce v orgánech veřejné správy a s tím spojeného využívání svého postavení pro soukromé podnikání
- klientelismem
- podporou politických stran a hnutí v očekávané či reálné výhodě apod.

## 2.2 Úřední osoba

Od roku 2010 se dle TrZ č.40/2009 Sb. používaný pojem *veřejný činitel* nahrazuje relativně novým pojmem *úřední osoba*. „*Tímto pojmem jsou označeny kategorie profesí a ústavních činitelů vykonávajících veřejnou moc, kterým je prostřednictvím tohoto zákona poskytována zvláštní ochrana a zároveň svěřena zvláštní odpovědnost. Podle § 127 trestního zákoníku je úřední osobou.*“ (Parlamentní institut, 2014):

- a) *soudce*
- b) *státní zástupce*
- c) *prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci;*

- d) člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci;
- e) příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie;
- f) soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce;
- g) notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař;
- h) finanční arbitr a jeho zástupce;
- i) 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 k plnění těchto úkolů.

Trestní zákoník mimo obecného vymezení úřední osoby (§ 127) obsahuje navíc specifikaci pro trestné činy (§ 331 – 333) zařazené pod úplatkářství. „Pro účely korupčních trestných činů (§ 331 až § 333) se pak dále úřední osobou rozumí dle § 334 odst. 2 trestního zákoníku též jakákoli osoba.“ (ePravo, 2013):

- a) zastávající funkci v zákonodárném orgánu, soudním orgánu nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu;
- b) zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu;
- c) 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
- d) 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.

### 2.3 Obstarávání věcí veřejného zájmu

Z výše vymezeného pojmu „úřední osoba“ je zřejmé, že úplatkářství je založeno na pojmu *úplatek*, a také na pojmu *obstarávání věcí veřejného zájmu*, které ovšem není v zákonech přesně definováno. Výklad tohoto pojmu je pak otázkou judikatury a nauky.

Podle Šámala, Púry, Rizmana (Chmelík, Tomica, 2011, s. 101) je obstarávání věcí veřejného zájmu „činnost, která souvisí s plněním úkolů týkající se věci obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování

*zájmu občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb. Jde tedy o plnění všech úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina. Nespadá sem činnost občanů, jež je výlučným projevem jejich osobních práv.“*

Objektem trestných činů úplatkářství je nestranné plnění povinností, neovlivňované osobními zájmy, které vyplývá z povolání, zaměstnání, postavení či funkce, stejně jako i obdobně charakterizovaný postup při obstarávání věcí obecného zájmu. U všech trestných činů je v této oblasti, z hlediska subjektivního, vyžadováno úmyslné zavinění.

## **2.4 Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných**

Oblast *veřejného práva* problematiku korupce klasifikuje v hlavě X. TrZ č. 40/2009 Sb. jako *trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných*. Jedná se o přijetí úplatku (§331), podplácení (§332) a nepřímé úplatkářství (§333).

### **2.4.1 Přijímání úplatku**

*„Trestný čin přijímání úplatku může být spáchán třemi formami jednání – přijetím úplatku, přijetím slibu o poskytnutí úplatku a vyžadováním úplatku. Přijetí úplatku osobou obstarávající věc obecného zájmu je spácháno tehdy, když tato osoba úplatek skutečně přijme. V případě, že si někdo dá slíbit poskytnutí úplatku, jedná se na první pohled pouze o přípravu spáchání trestného činu. Trestní zákon však takové jednání považuje za samostatný trestný čin a trestá jej stejnou sazbou jako přijetí úplatku.“* (Ministerstvo vnitra, 2015).

Trestní zákoník v §160 definuje trestný čin přijímání úplatku následovně:

- (1) Kdo v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.*
- (2) Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let nebo zákazem činnosti.*
- (3) Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2*
  - a) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo*
  - b) spáchá-li takový čin jako veřejný činitel.*
- (4) Odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2*

- a) *v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo*
- b) *spáchá-li takový čin jako veřejný činitel v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.*

O odst. 1 a odst. 2 hovoříme v souvislosti se základní skutkovou podstatou, která užívá dva důležité pojmy spojené s úplatkářstvím – úplatek a obstarání věci obecného zájmu. Mezi těmito pojmy musí existovat příčinný vztah. Zatímco v odst. 1 jsou specifikovány dvě vývojové fáze úplatkářství (přijetí, slib úplatku), v odst. 2 se zpřísňuje postih pachatele, který o úplatek přímo žádá. Tato žádost nemusí mít formu přímo slovní. Může se jednat o chování, posunky, kterými se aktivně k poskytnutí úplatku vyzývá. Odst. 3 spojujeme s tzv. kvalifikovanou skutkovou podstatou.

TrZ přímo nestanovuje dolní mez úplatku, za úplatek je tedy možné považovat částku i věc nízké hodnoty. Okolnosti, společenskou nebezpečnost spojenou s výší úplatku jsou posuzovány až při výměře trestu. Trestní sazba se obvykle pohybuje v rozmezí od 6 měsíců do 3let.

#### **2.4.2 Podplácení**

Chmelík a kolektiv (2003, s. 86) stručně zahrnuje pod tento trestný čin všechna „*jednání, porušující řádný, nestranný, nezištný a zákonný způsob obstarávání věci obecného zájmu*“. Obdobně, jako u výše popsaného trestného činu přijímání úplatků je i zde poukazováno na tzv. obecný zájem. Výklad je v podstatě totožný. Na rozdíl přijímání úplatku však podplácení poukazuje na jiný okruh pachatelů. Konkrétně jde o osoby, kterých se zprostředkování výhody s obstaráním věci obecného zájmu přímo dotýká, tedy jsou jejich adresátem. Pro naplnění skutkové podstaty trestného činu není rozhodující, zda adresát úplatku jej přijal přímo či přijal pouhou nabídku úplatku realizovaného někdy v budoucnu. Takový stav lze definovat jako předstižné chování. Podplácení vždy předpokládá aktivní formu jednání, tedy konání a vyžaduje úmyslné zavinění.

Trestní zákoník v §161 definuje trestný čin podplácení:

- (1) *Kdo jinému v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.*
- (2) *Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán,*

- a) *spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit jinému značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek, nebo*
- b) *spáchá-li takový čin vůči veřejnému činiteli.*

### 2.4.3 Nepřímé úplatkářství

*„Trestný čin nepřímého úplatkářství v sobě zahrnuje dvě základní skutkové podstaty. Jednak nese odpovědnost osoba, která žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby (§ 333 odst. 1 TrZ), jednak osoba která za to, že tak již učinila nebo z uvedeného důvodu jinému poskytla, nabídla nebo slíbila úplatek.“ (Ministerstvo vnitra, 2015).*

Trestní zákoník v §162 definuje pachatele trestného činu podplácení jako toho:

- (1) *Kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.*
- (2) *Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.*

Z názvu i charakteristiky tohoto trestného činu je patrné, že se jedná o postih jednání směřujícího do budoucna formou konání směřující výhradně k výkonu pravomoci úřední osoby. Ve srovnání s výše uvedenými trestnými činy přijímání úplatku a podplácení je okruh ovlivňovaných osob užší. Nepřímé úplatkářství se dotýká pouze toho, kdo vyvíjí vliv na úřední osobu, popř. ta osoba, která úřední osobě úplatek poskytla, nabídla či slíbila. Pokud ovšem pachatel, který přijal úplatek, pouze předstírá možnost uplatnit vliv na úřední osobu či nemá v úmyslu takový vliv uplatnit, nejde o úplatkářství, ale o trestný čin podvodu.

Pokud hovoříme o trestných činech souvisejících s úplatkářstvím, je důležité neopomenout i citaci § 163 TrZ:

*„Trestnost podplácení (§ 161) a nepřímého úplatkářství (§ 162) zaniká, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně a vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu; to neplatí, byl-li úplatek poskytnut nebo slíben v souvislosti s výkonem pravomoci veřejného činitele uvedeného v § 162a odst. 2 písm. a)*



*až c) nebo písm. d), jde-li o veřejného činitele zastávajícího funkci v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát.“*

Institut účinné lítosti a s ní spojené beztrestnosti je v TrZ zakotven s ohledem na motivaci občanů, kteří byli požádáni o úplatek, který poskytl nebo jej slíbili, k odvaze bezodkladně oznámit tento skutek orgánům činným v trestním řízení.

#### **2.4.4 Související trestné činy**

Český právní řád však kromě výše uvedených trestných činů spojených s úplatkářstvím, obsahuje další skutkové podstaty trestných činů vyznačujících se korupčním chováním.

K trestným činům, podle českého právního řádu, které se vyznačují korupčním chováním, můžeme také zařadit „trestné činy úředních osob“ (hlava X, díl 2 TrZ):

- neoprávněné nakládání s osobními údaji (§ 180 TrZ)
- pletichy v insolvenčním řízení (§ 226 TrZ)
- sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 TrZ)
- pletichy při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži (§ 257 TrZ)
- pletichy proti veřejné dražbě (§ 258 TrZ).
- zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TrZ)
- maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330 TrZ)

### 3 PROTİKORUPČNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE

Je korupce velkým problémem naší společnosti? Jestliže bychom si udělali mezi lidmi bleskový průzkum s tímto dotazem, zřejmě bychom hledali jen málokoho, kdo by na něj odpověděl záporně. V případě požadavku na kvantifikaci či odhad velikosti bychom se zřejmě dostali k nejčastější odpovědi, že míra korupce je v naší společnosti velká. Otázka ovšem zní, zda se dá míra korupce kvantifikovat přesněji či existují validní statistiky. Ke sběru dat a důkazů pochopitelně reálně používat prostředků operativního vyšetřování, např. ve formě odposlechnů. Měřit míru korupce podle počtu a detailů vyšetřovaných případů je zase zavádějící, jelikož se jedná o pomyslný vrchol ledovce. Pokud tedy není možné získat tvrdá data, je nutné se spolehnout na data měkká, která mohou mít formu nepřímých důkazů, šetření o vnímání korupce mezi občany a podnikateli. Pakliže počet nepřímých důkazů se vyskytuje v dostatečném množství, můžeme je použít jako ekvivalent přímých důkazů o existenci korupce.

Korupce sebou vždy nese ovoce nedůvěry občanů ve fungování státu. Pokud jsou lidé přesvědčení, že míra korupce přesahuje subjektivně stanovenou mez, přestávají věřit zástupcům, které si sami ve volbách zvolili. Podle jejich mínění pak tito zástupci a v podstatě celá veřejná správa nepoužívá peněz vybraných na daních k prosazování veřejného zájmu, ale k vlastnímu obohacení. Tato reakce pak vyvolává v daňových poplatnících přesvědčení, že ani oni nejsou povinni odvádět státu daně. Peníze pak kolují ve sféře šedé ekonomiky a státu se nedostávají prostředky na plnění stanovených cílů. Je to uzavřený kruh, lépe řečeno roztáčející se spirála.

*„Rozsah nedůvěry ve vlastní stát se v plné nahotě objevil během nedávné ekonomické krize. Zatímco ve Spojených státech amerických nabízeli nejbohatší občané v čele s miliardářem Warrenem Buffetem, že budou dobrovolně platit vyšší daně, aby státu pomohli z dluhů, a v některých skandinávských zemích platili lidé daně navíc z vlastní iniciativy, reakce českých miliardářů na podobnou výzvu byla odmítavá. Řada z nich ji odbyla tvrzením, že daně navíc platit nebudou, protože státu nedůvěřují a mají obavu, že jeho představitelé odvedené peníze rozkradou. Byť se jim z velké části nelze divit, je na místě se ptát, proč je nedůvěra v demokraticky zvolené představitele v Česku o tolik nižší než v zemích na západ a sever od nás.“ (Vondráček, Havrda, 2013, s. 19).*

Důvěra občanů ve stát se prohlubuje, pokud představitelé státu dokáží občanovi skládat transparentně a pravdivě „účty“, poskytovat informace o nakládání s prostředky daňových

poplatníků. Vše musí být odkontrolovatelné. Navíc v našich podmínkách chybí mnohým občanům odvaha tyto informace požadovat. Zřejmě se jedná o pozůstatek minulé éry. Podle mého názoru důvěra v hospodárné nakládání s veřejnými prostředky musí být kromě kontrolovatelnosti doprovázena i vysokou kompetentností rozhodování a kvalitou poskytovaných služeb. Často se můžeme potkat s úřední osobou jednající s maximální otevřeností a transparentností, která tím ovšem zakrývá vlastní neschopnost a slabost rozhodnout. Úkony rozhodování jsou pak přenášeny na další úřední osoby. Na druhé straně existuje i nemalý vzorek občanů, kteří ve jménu boje proti „všudypřítomné“ úřední a politické korupci, mnohdy účelově a s pomocí „nezávislých“ redaktorů různých médií „bombardují“ jednotlivé úřady svými písemnými dotazy na téměř „intimní“, ač veřejné informace. Tyto informace jsou pak náležitě seskládány v předem určený obraz a průběžně zveřejňovány v médiích. Navíc tak zaměstnávají úředníky, kteří místo vlastní práce, odpovídají s využitím poměrně drahých právních služeb, na desítky těchto dotazů, a to mnohdy velmi opatrně, nekonkrétně. Toto vše sebou nese nedůvěra.

Veřejný sektor je tedy prostor, ve kterém se důvěra mezi veřejnými představiteli a občany vytváří na základě kvalitně poskytovaných informací. V opačném případě dochází k výše popsaným extrémům, které veřejnou správu prodražují, a kvalita poskytovaných služeb se snižuje.

### 3.1 Posouzení vývoje korupce

*„Vznik korupce a možnosti jejího výskytu ovlivňuje v obecném pojetí řada společenských, politických, ekonomických a kulturních faktorů. Mezi takové vlivy patří dokonalost formálních pravidel chování a jejich kontrolních mechanismů, intenzita výskytu hlubokých společenských změn, kvalita státní správy a v neposlední řadě také úroveň neformálních pravidel. Zejména sem ale patří míra regulačních zásahů vládní byrokracie a veřejné správy, přičemž je třeba si uvědomit, že pokud existuje nadměrné množství regulací, vzniká tím zároveň větší prostor pro podporu korupce.“ (Petrovský, 2007, s. 33).*

Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 se uvádí, že „míra a charakter korupce nejsou v České republice soustavně a dlouhodobě empiricky zkoumány“. Bez přesných a důvěryhodných informací lze však těžko vytvářet koncepční materiály, které mají korupci potírat. Navíc jsme vystaveni různým spekulacím o míře korupce v ČR, kdy na jedné straně je tento problém nazýván okrajovým, spojený s chováním nevelkého počtu jednotlivců, bez systémového charakteru, v opačném případě je míra korupce

zveličována a náš stát je řazen mezi nejvíce zkorumpované státy světa. Na základě policejních a justičních statistických dat není možné popsat vývojové trendy a sestavit „mapu“ korupce. Informace, které by nám dokázaly popsat a vyhodnotit stav korupce v jednotlivých obdobích od samostatnosti České republiky nevycházejí v podstatě z odborných analýz, ale spíše z řady empirických statistik a průzkumů veřejného mínění. Systematické zkoumání korupce se je ovšem nezbytný nástroj proti zavádějícím tvrzením, která jsou tvořena spíše na základě mediální reality, osobních zkušeností a různých domněnek jejích aktérů.

V socialistické společnosti poptávka obyvatelstva s vysokou mírou koupěschopnosti, značně převyšovala nabídku, kterou nebyl trh schopen uspokojit. Tento stav vedl mnohé k hledání cesty dosažení určité věci, a způsob poskytnutí úplatku osobě, která měla možnost věc obstarat, tuto cestu významně zkracoval. „Sametová revoluce“ problém korupce a zneužívání moci neodstranila, avšak postupně docházelo k vyrovnávání nabídky a poptávky (Petrovský, 2007, s. 35).

K zachycení vývoje korupce v 90-tých letech, nám pomůže porovnání výsledků Výzkumného ústavu obchodu, který v letech 1988 a 1989 prováděl výzkum zaměřený na stínovou ekonomiku socialistické společnosti s výzkumem společnosti GfK Praha v roce 1998 na vzorku 967 respondentů, kterým byly položeny stejné otázky, jako v předchozím průzkumu. Z těchto srovnání vyplynulo, že korupčního jednání ubývá, zejména v oblasti nákupů předmětů dlouhodobé spotřeby. Při srovnání dat týkajících se poskytování úplatků, došlo k poklesu o 37%. Se změnou režimu, nástupem tržního hospodářství úplatky mezi kupujícími a prodávajícími téměř vymizely. V oblasti služeb došlo k poklesu o 16%, oblasti zdravotnictví o 11% apod. Jedinou výjimkou, kde došlo k nárůstu korupčního chování, byla oblast úředních výkonů. Počet respondentů přiznávající poskytnutí úplatku vzrostl za 10 let o 5% (Frič, 1999, s. 89-90).

Stejně tak i podle Chmelíka (2003, s. 44-47) dochází od roku 1997 v České republice nárůstu počtu korupčních jednání, které mají formu úplatkářství. V letech 2000 – 2001 se tyto případy vyskytují zejména v souvislosti s výkonem pravomoci veřejných činitelů, vč. příslušníků Policie ČR, Vězeňské služby, celních a finančních orgánů a funkcionářů samosprávy, zejména starostů. Spíše výjimečná jsou popsána korupční jednání v oblasti justice a činnosti armády. Pro toto období je charakteristické, že na korupčních jednáních se v mnoha případech podílí dvě vzájemně propojené osoby v oboustranně výhodném

vztahu. Odhalená korupční jednání tohoto období měla ještě jeden společný znak, a tím byla menší závažnost těchto jednání.

Více nám o období posledních dvaceti let napoví informace z jednotlivých výzkumů uvedených v dokumentu *Od korupce k integritě - Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014* (2013, s. 13), které se dotazovaly na oblasti výskytu korupce a vlastní zkušenosti respondentů. Ve výzkumu agentury GfK o korupčním klimatu (2009) dotazovaní umístili na pomyslný vrchol korupce politické strany (22%), následovaly úřady (17%, od roku 1998 obsazovaly pravidelně 1. místo), ministerstva (14%) a vláda (10%). Za oblasti s nejnižším výskytem korupce označili oblast školství, celní správy, neziskového sektoru a bankovníctví. Ve výzkumu agentury Median (2011) realizovaný pro Mf Dnes ohledně vlastní zkušenosti za období posledních 5 let odpovědělo 62,5% respondentů negativně, 20,5% potvrdilo tuto zkušenost a 16,3% neodpovědělo vůbec. Výzkum Eurobarometru (2012) zaměřený opět na osobní zkušenost odpovědělo 61% respondentů, že se v každodenním životě s korupcí neseškávají. Data z výzkumu Globálního barometru korupce (2010) ukazují, že pouze 14% obyvatel bylo nuceno v posledních 12 měsících dát úplatek k dosažení některé z 9 veřejných služeb (zdravotnictví, školství, justice, registry atd.).

Samotný dokument *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014* (Vláda ČR, 2013, s. 15) dělí vývoj korupce v ČR na 3 fáze. První fázi představují devadesátá léta, provázená masovou privatizací, kdy nebyl problém korupce nikterak významně tematizován, a protikorupční politika v podstatě neexistovala. V této době dochází ke zhoršování korupční situace. Na počátku 21. století, které bylo spojené s přípravami vstupu ČR do EU, bylo nutné měnit legislativu a posilovat protikorupční opatření. Od roku 1999 existuje vládní protikorupční politika, která i přes svou nedokonalost přinášela jisté výsledky. Třetím obdobím je označována doba po roce 2007, kdy opět dochází ke zhoršení situace, jako důsledek formalistického přístupu a rezignací na plnění vládní protikorupční strategie vlády z roku 2006. Svou úlohu sehráli i medializované korupční kauzy spojené s vrcholnými politiky, na něž se dle názoru veřejnosti, nedostalo odpovídající reakce.

Svým vývojem si prochází i média, která se mnohdy stávají nástrojem sloužící korupci. I v mediálních prostředcích pracují lidé a také mají své vlastníky. Mediální korupci je možné si představit jako způsob informování, kde jsou podstatné informace pozměněny, záměrně vypouštěny, naopak jiná fakta jsou zdůrazňována či jsou úmyslně zcela pozměněna. Na „objednávku“ je tak možné zajistit „likvidaci“ či dehonestaci určitého

člověka, popř. za pomoci některých pracovníků médií a s pomocí správného mixu informací informovat tendenčně ve prospěch člověka jiného. Tento způsob korupce je velmi těžce odhalitelný a prakticky nepostižitelný. Média v takovém případě pracují s tím, že čtenář si není vždy okamžitě schopen ověřit pravdivost a kvalitu takovýchto informací.

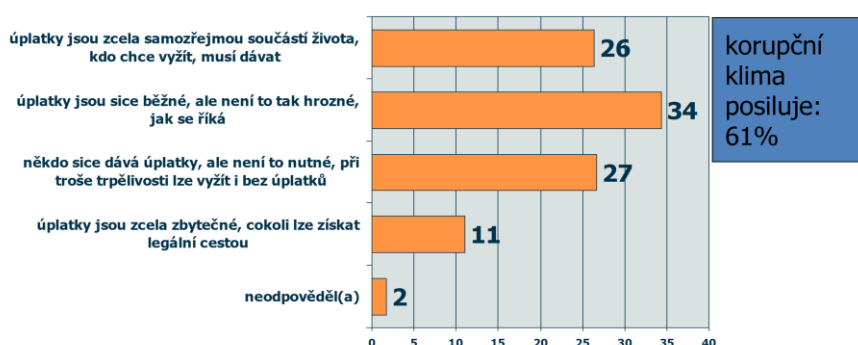
### 3.2 Korupční klima

Česká republika je v poslední době doprovázena celou řadou mediálně známých korupčních skandálů, které se neoddiskutovatelně odrážejí i ve společnosti. Některé z těchto případů nejsou dořešeny do dnes, některé se nepodařilo uspokojivě vyšetřit. Ve společnosti tak může vznikat dojem, že korupce je beztrestná, nic bez ní nefunguje, navádí tak některé k následování příkladu osob s korupcí spojených, korupci legitimizuje do formy normálního chování, tj. „vždyť to dělají všichni“. Tento začarovaný kruh napomáhá k prohlubování korupčního klimatu ve společnosti.

*„Korupční klima představuje takový soubor kolektivních představ, norem a kulturních vzorů, který zneužívání úředních pravomocí, dávání a brání úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a morálně omluvitelným chováním. Termín korupční klima zahrnuje dva prvky. Jednak značí, do jaké míry je korupční chování samozřejmým, tedy jak moc a jak často mají lidé tendenci řešit problémy úplatkem. Zároveň vyjadřuje míru tolerance takového chování mezi lidmi.“ (Whistleblower, 2015).*

#### Graf 1: Korupční klima v ČR

KORUPČNÍ KLIMA V ČR DLOUHODOBĚ POSILUJE  
Naléhavost a rozsah korupce



Úplatky v naší společnosti lze považovat za samozřejmé, resp. běžné

1998	1999	2001	2002	2003
45%	50%	55%	55%	61%

Zdroj: GFK Group CZ(2005)

Výše uvedený Graf 1 nám ukazuje vývoj korupčního klimatu od roku 1998 do roku 2003, kdy dochází k nárůstu z 45% až na míru 61%. Tento údaj nám ukazuje, že většina lidí považuje úplatky za nutnou součást života.

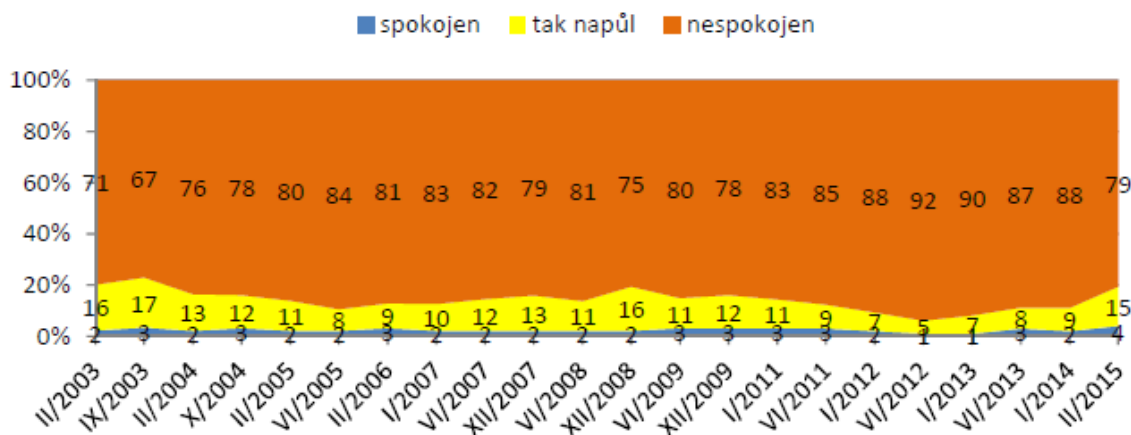
Korupční klima sebou přináší i závažné sociální důsledky. Lidé jsou přesvědčeni, že společnost je nespravedlivě rozdělena na skupinu, která čerpá díky korupci různé výhody a privilegia, a obyčejné lidi, ze kterých korupce vysává peníze. Tento stav vytváří ve společnosti napětí, které není dáno pouze rozdílnými možnostmi z korupce těžit, ale rovněž i z toho, že korupce poškozuje celou společnost. Toto napětí umožňuje i šíření extremistických politických myšlenek spojených s odmítáním tržní ekonomiky a parlamentní demokracie.

Frič (1999, s. 86, 115) o vlivu korupčního klimatu hovoří při odhadování rozsahu zkorumpovanosti veřejných činitelů jako o „*zrcadlení mýtů o všemohoucnosti korupce, posilujících obecné povědomí platnosti korupčních norem chování*“. Zároveň připomíná, že silné korupční klima může přinést vážné politické důsledky, pokud korupční spirála začne extrémně stoupat. Tento stav je živnou půdou pro šíření legend a fám o výši úplatků v různých typech institucí, o míře uplatitelnosti konkrétního politika či úředníka, přehlížení korupčních vazeb od odpovědných veřejných osob.

### 3.3 Veřejné mínění o korupci

Zjišťování veřejného mínění spojeného s tématem korupce je za posledních několik let poměrně rozšířené. Z těchto průzkumů jednoznačně korupce vychází jako jeden z nejvýznamnějších společenských problémů. Toto potvrzují i výsledky Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR, v.v.i., ve kterém je každoročně zkoumána spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života. Poslední průzkum z února 2015 v Grafu 2 nabízí pohled na spokojenost respondentů se stavem korupce od roku 2002, který potvrzuje dlouhodobou nespokojenost s řešením korupce. Pouze 4% dotázaných je spokojeno, jedná se ovšem o nejlepší výsledek za celé sledované období. Ač 79% respondentů vyjadřuje nespokojenost, i zde jde o nejlepší výsledek za posledních 6 let. Můžeme tedy s mírným optimismem konstatovat zlepšující se stav.

Graf 2: Spokojenost se stavem korupce v ČR



Zdroj: CVVM, 2015

Ve výsledcích zvláštního průzkumu Evropské komise, Zprávě o boji proti korupci EU (2014), který byl realizován Eurobarometrem v roce 2013 v ČR, je 95% dotázaných přesvědčeno, že korupce je v jejich zemi rozšířená (průměr EU: 76%). U 80% respondentů zaujala korupce na žebříčku nejpálčivějších problémů, kterými je nutné se ve státě zabývat, první místo. Pocit, že korupce ovlivňuje každodenní život, mělo 28% respondentů (průměr EU: 26%), 8% dotázaných odpovědělo, že se od nich v posledních dvanácti měsících úplatek očekával (průměr EU: 4%).

Zajímavé je tento průzkum porovnat s konstatováním Friče (1999, s. 102) o korupci ve státní správě, kde podle názoru většiny veřejnosti není státní správa v roli pasivního obdarovaného či obětí úplatků, naopak vidí ji spíše jako aktivního hráče při šíření a posilování korupčních praktik. Převažuje názor, že zaměstnanci státní správy jsou to právě ti, kteří úplatky vyžadují (o ministerských úřednících si to myslí 51% dotázaných, armádních činitelích 46%, ostatních úřednících 45% a poslancích 44%). Lidé pak pod silným vlivem korupčního klimatu odsuzují právě jen tu korupci, kterou si nemohou sami dovolit. Je možné také říci, že lidmi je úplatkářství ve státní správě odsuzováno tím více, čím menší je pravděpodobnost, že se s ním setkají v běžném životě.

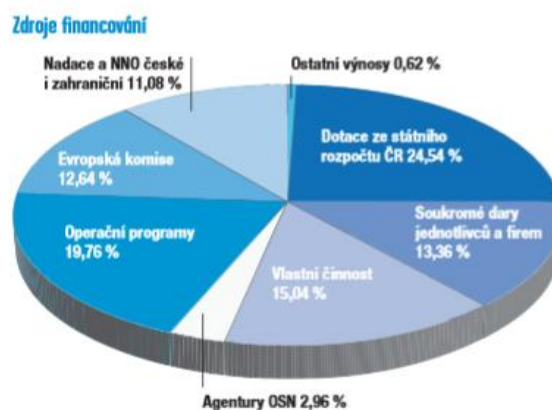
### 3.4 Index vnímání korupce

Mezi důležité nástroje pro vyhodnocování stavu korupce jistě patří veřejné průzkumy, které obvykle zpracovávají různé agentury nebo je zajišťují nestátní organizace. Jednou z takových j i nevládní nezisková organizace Transparency International Česká republika (TI) spadající pod mezinárodní síti organizací Transparency International s hlavním sídlem



v Berlíně. V současné době zahrnuje více než 100 národních poboček po celém světě. Hlavním cílem je vyhodnocování stavu korupce v jednotlivých zemích a aktivní zapojování občanské společnosti, podniků a vládních institucí do aktivit směřující k omezení korupce. K porovnávání míry korupce v jednotlivých zemích využívá mezinárodně uznávaný nástroj Index vnímání korupce (CPI), který tato organizace zpracovává pro většinu zemí světa. Pro zajištění transparentnosti a nestrannosti využívá v převážné většině veřejných zdrojů, zejména státních, evropských, nadačních a vlastní činnosti. Strukturu příjmů Transparency International Česká republika uvádí Graf 3.

**Graf 3: Zdroje financování TI**



Dotace ze státního rozpočtu ČR	2 904 941,57	24,54 %
Soukromé dary jednotlivců a firem	1 581 906,58	13,36 %
Vlastní činnost	1 781 425,71	15,04 %
Agentury OSN	350 754,52	2,96%
Operační programy	2 338 998,39	19,76 %
Evropská komise	1 495 979,60	12,64 %
Nadace a NNO české i zahraniční	1 311 536,55	11,08 %
Ostatní výnosy	73 727,02	0,62 %
Celkem	11 839 269,94	100 %

Zdroj: Transparency International, 2014

nevyovídají o reálné míře korupce. „Mnohdy spíše vyzdvihují kvalitu žalobců, soudů a případně také médií při odhalování a vyšetřování korupce. Zachycení vnímání korupce – názorů lidí, kteří jsou schopni na základě svého postavení a zkušenosti zhodnotit míru korupce ve veřejném sektoru v příslušné zemi, tak představuje nejspolehlivější metodu umožňující srovnání relativní míry korupce v různých zemích“ – Index vnímání korupce (CPI).

Index vnímání korupce (CPI) zkoumá TI již od roku 1995. Od roku 1999 TI navíc sleduje další hodnotu, a tou je Index plátců úplatků (BPI). Zatímco CPI je zaměřen zkoumání korupce ve veřejném sektoru, kdy jsou jednotlivé země seřazovány dle stupně vnímání výskytu korupce mezi úředníky a politiky, BPI porovnává jednotlivé země exportující do světa dle jejich sklonu k uplácení. Oba indexy mají jedno společné, jsou založeny výhradně na vnímání určité situace těmi, kteří jsou korupci reálně vystaveni, tedy

podnikatelé, analytici, obchodní komory apod. Škála CPI je rozvržena tak, že jednotlivé zkoumané země jsou seřazeny podle míry vnímání korupce ve veřejném sektoru, od 0 do 100, kde 100 označuje zemi fakticky bez korupce a 0 ukazuje na vysokou míru korupce.

### 3.5 Analýza současného stavu korupce na území ČR

Jak je to s názorem veřejnosti na stav korupce v ČR jsem již uvedl v předchozí kapitole, kde jsem vycházel z dat výzkumu CVVM provedeného v únoru 2015, kde svou nespokojenost vyjádřilo téměř 80% obyvatelstva (přestože jde o nejlepší výsledek za posledních 12 let). Je možné konstatovat zlepšující se situaci? K tomu je třeba analyzovat i další průzkumy, na které jsme prakticky při analýze v této oblasti odkázáni.

Velmi vhodnou metodou, jak jsem již dříve uvedl, je zkoumání vývoje Indexu vnímání korupce (CPI), který zajišťuje organizace Transparency

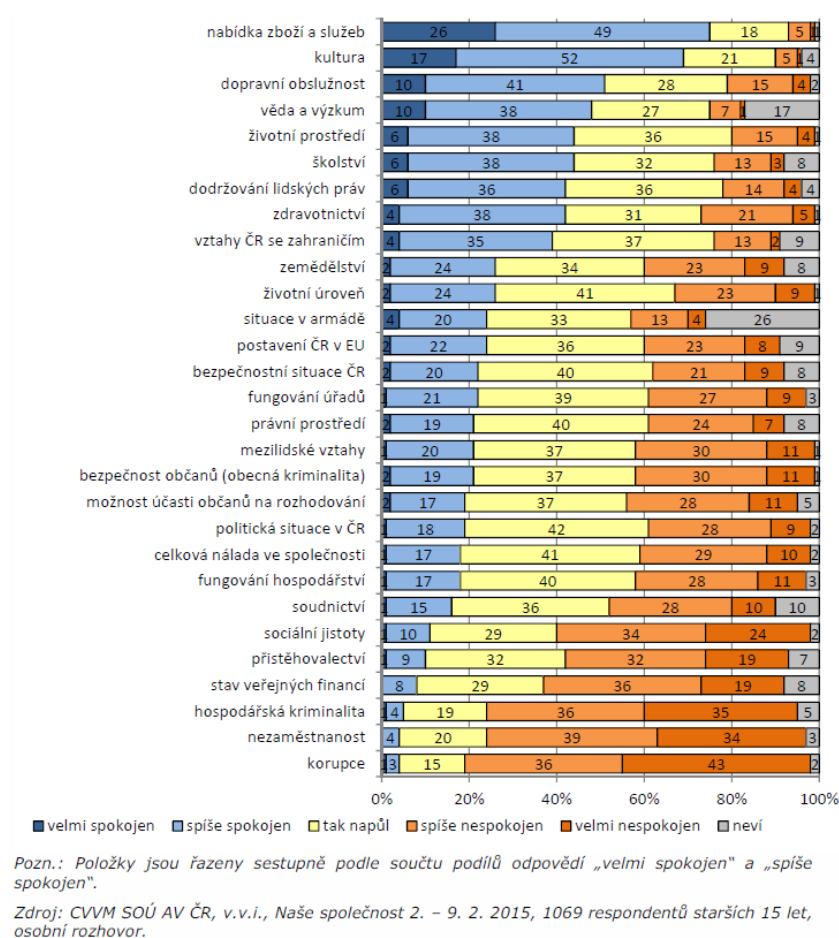
International. Poslední data lze nalézt na webových stránkách TI (2015) pod názvem *Index vnímání korupce 2014*, který byl zveřejněn v prosinci 2014 – Tabulka 1. V daném roce hodnotila TI index ve 175 zemích světa. Česká republika skončila mezi evropskými zeměmi na 25. místě (z celkových 31 zemí), v celkovém hodnocení na 53. místě. Ve srovnání s předchozím rokem 2013 se ČR posunula, z původně 57. místa, o 4 příčky výše. Obdobně skončily takové státy, jako je Gruzie, Malajsie, Slovensko a Bahrajn.

**Tabulka 1: Index vnímání korupce (CPI) 2014**  
**Výsledky Indexu vnímání korupce (CPI) 2014 v 31 evropských zemích**

Celosvětové pořadí	Pořadí v Evropě	Země	Počet bodů CPI 2014
1	1	Dánsko	92
3	2	Finsko	89
4	3	Švédsko	87
5	4	Norsko	86
5	4	Švýcarsko	86
8	6	Nizozemsko	83
9	7	Lucembursko	82
12	8	Německo	79
12	8	Island	79
14	10	Velká Británie	78
15	11	Belgie	76
17	12	Irsko	74
23	13	Rakousko	72
26	14	Estonsko	69
26	14	Francie	69
31	16	Kypr	63
31	16	Portugalsko	63
35	18	Polsko	61
37	19	Španělsko	60
39	20	Litva	58
39	20	Slovinsko	58
43	22	Lotyšsko	55
43	22	Malta	55
47	24	Maďarsko	54
53	25	Česka republika	51
54	26	Slovensko	50
61	27	Chorvatsko	48
69	28	Bulharsko	43
69	28	Řecko	43
69	28	Itálie	43
69	28	Rumunsko	43

V jiném grafu, Graf 4, posledního průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR, v.v.i. (2015), který zkoumal spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života, můžeme porovnat spokojenost či nespokojenost obyvatel mezi jednotlivými oblastmi. Výsledky týkající se korupce jsou velmi podobné i s oblastí hospodářské kriminality. Ač nejsou k dispozici podrobnější veřejné informace, lze předpokládat, že názor obyvatel na stav korupce se odráží i v medializaci jednotlivých velmi známých korupčních kauz, zejména v oblasti veřejného sektoru.

**Graf 4: Spokojenost se současným stavem vybraných oblastí (%)**



Zdroj: CVVM, 2015

Zajímavá data, poukazující na fakt, že korupce není v ČR jen záležitostí politiků a úředníků, ale že jsou k ní velmi i tuzemské firmy, lze nalézt v průzkumu o podvodech a korupci v Evropě, který provádí společnost EY každé dva roky. Poslední, z roku 2013, který byl v ČR prováděn u 100 zaměstnanců největších společností, zejména členů vrcholných orgánů, ale i běžných zaměstnanců. Tito respondenti přiznávají ochotu ustoupit ze svých etických zásad a ospravedlnění si neetického či přímo podvodného jednání

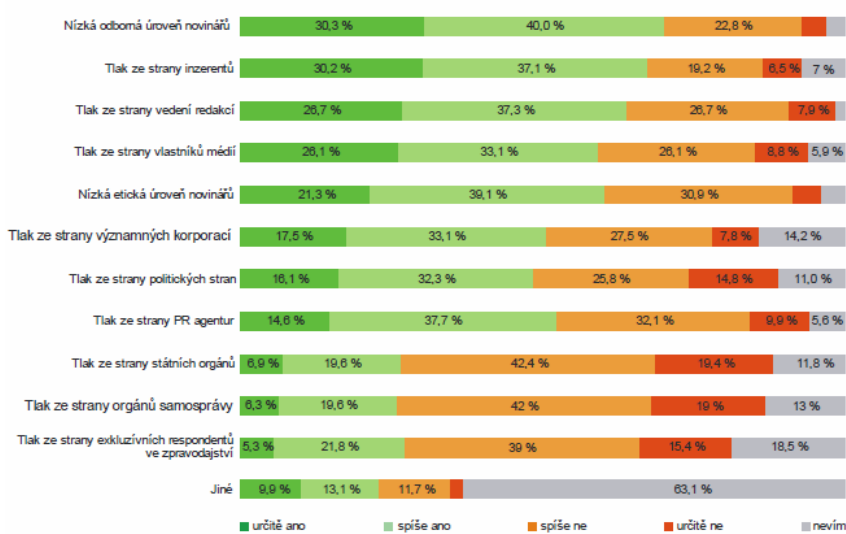
z důvodů zajištění si dobrých hospodářských výsledků. „Zatímco v roce 2012 uvedlo 12% českých respondentů, že v jejich odvětví se zakázky běžně získávají díky úplatku (84 % s tímto tvrzením nesouhlasilo), v letos uveřejněných výsledcích s tímto tvrzením souhlasí už 31 % respondentů (a 30 % s tímto nesouhlasí). V žebříčku zemí, v nichž se dle respondentů běžně uplácí, jsme se tím umístili na 13. místě za zeměmi jako jsou Rusko, Nigérie a Keňa, které se každoročně velmi špatně umísťují v Indexu vnímání korupce (Corruption Perception Index) organizace Transparency International, ale stále nad celkovým průměrem 26%.“ (EY, 2013).

Skutečnost, že korupce je v ČR rozšířeným jevem potvrdilo 73 % respondentů, o opaku bylo přesvědčeno 11 % dotazovaných. Přestože začaly společnosti v ČR již o mnoho let dříve realizovat řadu preventivních protikorupčních opatření, výsledky průzkumu ukázaly, že zájem ze strany vrcholového vedení na zavádění interních protikorupčních pravidel, stanovení sankcí za jejich porušení, existenci etického kodexu, linky pro oznamování podvodů a korupce, je velmi nízký a v průzkumu tak ČR obsadila poslední místo. Zároveň průzkum poukázal na skutečnost, že zaměstnanci nemají důvěru v podporu svého zaměstnavatele, jestliže nahlásí neetické jednání.

Dalším pohled na stav korupce je možné zaměřit do světa médií. Průzkum veřejného mínění, provedený agenturou DBM v ČR v červnu roku 2012 – Graf 5, kterého se zúčastnilo 566 respondentů.

### Graf 5: Výzkum faktorů ovlivňujících kvalitu médií

Existuje podle vás v současnosti v České republice některý z následujících faktorů negativně ovlivňujících kvalitu, resp. úroveň médií?



Zdroj: DBM, 2012

*„Novináři se při své práci nejčastěji setkávají s tlakem ze strany vedení redakce kvůli ekonomickým důvodům (75 %) a s nízkou odbornou (77 %) a etickou (67 %) úrovní novinářů. S tlakem vedení redakce zaměřeným na způsob zpracování (vyznění) textů má osobní zkušenost 65 % odpovídajících novinářů, s tlakem ze strany PR agentur 49 %, inzerentů 46 % a vlastníků médií 33 % respondentů. Ačkoli mají novináři stejně časté osobní zkušenosti s tlakem PR agentur a inzerentů, hodnotí negativní vliv tlaku inzerentů na kvalitu médií mnohem významněji.“ (DBM, 2012).*

Rovněž byly průzkumem hodnoceny postoje novinářů k přijímání darů. Odpovědi, zda případné dary ovlivňují jejich práci, nebyli žurnalisté jednotní. Polovina ovlivnění odmítá, druhá polovina tuto možnost připouští a poukazuje na faktor velikosti, množství, dárců a účel daru. Přesto většina dotazovaných velmi citlivě vnímá úskalí obdarovávání v souvislosti s novinářskou nezávislostí. Zveřejňování neověřených zpráv, jednostrannost, předpojatost, lhaní, dramatizování, a neochota uznat vlastní chybu, patřily mezi respondenty nejčastěji uváděné nejméně etické praktiky.

V několika málo posledních letech je na veřejnosti velmi často, se změnou vlastnické struktury několika významných celospolečenských médií, diskutována otázka poukazující na mizející pluralitu médií, manipulaci s informacemi sloužící pro politické vydírání a nátlak, narušování demokratických principů voleb formou skryté reklamy, neprůhledným financováním mediálních kampaní. Ačkoliv nemusí jít vždy o prvky korupce, odborníci hovoří o systematicky postupujícím ovládnutí státu soukromými subjekty, tzv. „state capture“, což se může projevat např. značnou mírou kontroly veřejných institucí, která může být využívána pro osobní prospěch nebo i trestnou činnost.

Z hlediska globálního hodnocení celkové atmosféry v české společnosti není možné zapomenout ani na významné protikorupční opatření, kterých se za poslední roky dosáhlo. Lze konstatovat, že po roce 2010, kdy se uskutečnily obecní a parlamentní volby, se protikorupční témata dostala do středu pozornosti. Společenská poptávka po odmítání a potlačování korupce postupně kulminuje. Korupce je většinou společností vnímána jako závažný problém. Téma se dostalo na přední stránky médií, vyjadřuje se k ní daleko více odborníků, publicistů, stala se součástí veřejného diskursu. Na tyto podněty musely reagovat téměř všechna občanská i politická uskupení, kdy se protikorupční tažení stalo součástí volebních programů, vládních či obecních koaličních prohlášení. Tato nálada dala vzniknout i novým hnutím a iniciativám, které boj s korupcí mají v samém středu pozornosti. Na zlepšení situace mají jistě vliv i kroky spojené se zlepšením situace v policii

a státním zastupitelství, přijetí zákona o zadávání veřejných zakázek, který značně zpřísnil podmínky zadavatelům, došlo k prvním opatřením k omezení anonymních akcí i poslanecké imunity, posiluje prevence proti korupci na všech úrovních státní správy i samosprávy, dochází k „odstřihávání“ tradičních peněžních kanálů typu poradenských agentur. ČR po několika odhalených korupčních kauzách, které měly souvislost s „tunelováním“ evropských fondů, musela i po nátlaku ze strany evropských institucí, značně posílit kontrolní mechanismy a upravit kontrolní standardy.

Nevládní neziskové organizace i veřejné instituce spolu vytváří jakousi protikorupční platformu, která shromažďuje a vyhodnocuje další data o vnímání korupce, tyto se následně analyzují a výstupy se zapracovávají do nových strategií, návrhů právních předpisů. Zároveň mohou sloužit v rámci různých odborných školení a sdílení osvědčených postupů. Trestní zákoník je poměrně dobře harmonizovaný s Trestněprávní úmluvou o korupci, což je dokument Rady Evropy. Slabiny TrZ vidí Skupina států proti korupci (GRECO) v ustanovení o nepřímém úplatkářství, zejména v části týkající se přijetí nabídky či slibu nepřipustné výhody a případů domnělého vlivu. Na to reagovalo Ministerstvo spravedlnosti předložením úpravy Vládě ČR v únoru 2013. Vláda rovněž dořešila problém spojený s postihem právnických osob v souvislosti s trestnými činy, následně ČR přistoupila k ratifikaci Úmluvy OSN proti korupci.

### **3.6 Instituce řešící boj s korupcí**

Koordinací s bojem proti korupci se věnuje celá řada významných státních i nevládních institucí obvykle pracující samostatně, výsledky svého snažení pak využívají navzájem k další činnosti. V této podkapitole chci vyjmenovat alespoň ty nejdůležitější, jejichž výsledky práce nesou nepopíratelné znaky validity, systematičnosti a odbornosti. Vedle těchto, níže zmíněných, existuje i celá řada dalších. Ne každou z nich je možné označit jako pro společnost užitečnou a objektivní. Často se spíše jedná o iniciativy, které mají zvýraznit osoby, které tyto společnosti zastupují, než přinést společnosti prospěch.

#### **3.6.1 Vláda ČR**

Většina obyvatel se ztotožňuje s názorem, že s korupcí by měl zejména bojovat sám stát. Tuto úlohu jako zástupce státu plní vláda každé země. V případě Vlády ČR patří boj s korupcí mezi její hlavní priority. Stěžejní dokumenty, ze kterých se vychází, jsou jednotlivé Strategie vlády v boji s korupcí (dále Strategie), přijaté v lednu 2011 na období

let 2011-2012, dále v lednu 2013 na období 2013-2014, nově pak z června 2014 na období 2015 až 2017. Ze všech Strategií je patrné, že hlavní prostor je věnovaný nebezpečí výskytu korupce v oblasti veřejné správy, obecně oblasti, kde jsou poskytovány služby občanům, nebo se rozhoduje o veřejných penězích.

Posledně přijatá Strategie vcelku jasně v několika větách definuje úlohu a těžiště působení Vlády ČR v této oblasti. *„V rámci vládního boje s korupcí má zásadní význam legislativní činnost. Nejedná se pouze o přípravu nových či novelizaci stávajících právních předpisů ve smyslu implementace konkrétních protikorupčních opatření. Nezbytnou součástí legislativního procesu představuje také analýza systémových korupčních rizik v konkrétně vymezených právních oblastech, orientovaná na podstatnou redukci stávajícího prostoru pro korupci, i důkladná analýza korupčních rizik ve vybraných připravovaných právních normách (protikorupční legislativa) s cílem korupci předcházet. Stejně tak důležité je i kritické vyhodnocení již přijatých opatření jako podkladu pro legislativní změny.“* (Vláda ČR, 2014).

Ústředním orgánem státní správy je Úřad vlády ČR, jehož působnost je stanovena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů (často bývá označen jako tzv. kompetenční zákon). Úřad vlády ČR plní úkoly, které jsou spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády ČR, jejích orgánů, je zodpovědná za fungování tzv. poradních a pracovních orgánů vlády, jako je např. Rada vlády ČR pro koordinaci boje s korupcí (Rada), která koordinuje, vyhodnocuje, zpracovává koncepční materiály, na jejichž základě analýz předkládá vládě návrhy na přijetí opatření vedoucích ke snižování korupčních rizik a zvyšování transparentnosti v oblasti veřejné správy. Rada vlády nahradila v roce 2011 zřízený Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí, který svoji činnost přestal v roce 2013 vykonávat. Předsedou tohoto orgánu je v současné době ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu pan Jiří Dienstbier, členy jsou dále místopředseda vlády pro ekonomiku a ministr financí, místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace, ministr vnitra, ministryně spravedlnosti, ředitel Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, ředitel Generální inspekce bezpečnostních sborů, nejvyšší státní zástupce, předseda Svazu měst a obcí, předseda Asociace krajů, prezident Hospodářské komory, veřejná ochránkyně práv a v neposlední řadě šest zástupců nestátních neziskových organizací, akademické obce a odborné veřejnosti. Na březnovém programu jednání této Rady byly např. projednávány novely zákona o střetu zájmů a zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu

(rozšíření pravomocí), zhodnocení dosavadního stavu implementace zákona o státní službě, diskuze nad prioritními návrhy protikorupčních opatření svých členů či připravovaném návrhu zákona o veřejných zakázkách (Vláda ČR, 2014).

### 3.6.2 Ministerstva ČR

Jednotlivá ministerstva jsou klíčovou součástí vládního boje s korupcí. V mezirezortním připomínkovém řízení se spolupodílejí na tvorbě koncepčních protikorupčních materiálů a jednoletých akčních plánů, které ve své působnosti realizují. Rezorty spolupracují s Radou zejména při projednávání vybraných návrhů právních předpisů z hlediska zhodnocení korupčních rizik. Zástupci věcně příslušných ministerstev jsou členy pracovních komisí, které zřizuje Rada či předseda Rady. Některé ministerstva se zabývají rovněž mezinárodními aspekty boje s korupcí, a to v souladu se svou věcnou působností. Součástí některých ministerstev jsou také kontrolní, inspekční nebo represivní složky, jejichž činnost nelze koordinovat vládou jako kolektivním orgánem, avšak výhradně rezortně. Jejich úloha v rámci boje s korupcí na vládní úrovni se netýká jen poskytování informací o vlastní každodenní činnosti, nýbrž i hledání oblastí, které by vláda mohla legislativně či fakticky v oblasti represe regulovat. Typicky jde o návrhy na legislativní změny nebo opatření související s materiálním či jiným zabezpečením těchto složek (Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, 2014).

### 3.6.3 Nejvyšší kontrolní úřad

Jednou z nezbytných podmínek dobrého fungování moderního demokratického státu je rovněž existence kontrolního systému. Funkci nezávislého kontrolního orgánu plní v České republice Nejvyšší kontrolní úřad (dále NKÚ), jehož současná koncepce je založena na zkušenostech obdobných kontrolních institucí v Evropě. Existence NKÚ vychází přímo z Ústavy České republiky, plní svou funkci samostatně a je nezávislý na moci zákonodárné (parlamentu) i na moci exekutivní (vládě). V maximální míře jsou eliminovány politické vlivy na jeho činnost. Na základě zákona č. 166/1993 Sb., NKÚ zejména kontroluje a posuzuje hospodaření se státním majetkem i s finančními prostředky vybíranými na základě zákona. NKÚ tak představuje jeden z nezastupitelných prvků parlamentní demokracie. Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny (podle zákona o NKÚ na dobu devíti let), a jehož postavení, působnost a organizační strukturu stanoví zákon. Na základě novely zákona o České



národní bance z roku 2002 provádí NKÚ kontrolu hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a na provoz ČNB ([www.nku.cz](http://www.nku.cz)).

#### **3.6.4 Policie ČR - Útvar odhalování korupce a finanční kriminality SKPV**

Tento útvar Policie ČR (ÚOKFK SKPV) byl zřízen v roce 2003 nařízením Ministerstva vnitra ČR jako útvar s působností na celém území ČR. Vyšetřuje nejzávažnějších formy trestné činnosti v hospodářské, finanční oblasti a oblasti korupce. Cílem vzniku tohoto specializovaného útvaru bylo vytvořit policejní složky zaměřené na boj s nejnebezpečnějšími formami korupce, závažné hospodářské a finanční kriminality. Útvar se věnuje i zajišťování výnosů z trestné činnosti a majetku pachatelů pro náhradu škod a případný trest propadnutí majetku nebo věci. V oblasti společných vyšetřovacích týmů či mezinárodní právní pomoci rovněž spolupracuje se zahraničními policejními složkami. Zároveň za ČR plní funkci ARO (ASSET RECOVERY OFFICE) - Úřadu pro dohledávání majetku pocházejícího z trestné činnosti ([www.policie.cz](http://www.policie.cz)).

Problematika korupce může velmi citlivě zasáhnout i oblast národní bezpečnosti. Jak uvádějí Laucký, Drga „z hlediska nebezpečí terorismu je možno hodnotit formy kriminality spojené s organizovaným zločinem, jakými jsou např. zneužívání informací, korupce, ekonomická, počítačová a násilná kriminalita. Velmi negativně působící, zejména pro prorůstání organizovaného zločinu do státní správy a prakticky nevymahatelnosti práva. Kriminální sféra může sehrát v případech teroristických aktivit podstatnou logistickou úlohu, např. při zajišťování financí, informací a zbraní.“ (Laucký, Drga, 2012, s. 213).

#### **3.6.5 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) byl zřízen s účinností od 11. října 1996 zákonem č. 273/1996 Sb., kterým byla stanovena jeho působnost jako ústředního orgánu státní správy České republiky. Úřad vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek a vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony. ÚOHS je ústředním orgánem státní správy, který je zcela nezávislý ve své rozhodovací činnosti. V jeho čele je předseda, kterého jmenuje na návrh vlády prezident republiky. Funkční období předsedy je 6 let a nikdo nemůže být jmenován do této funkce na více jak dvě funkční období. Předseda Úřadu nesmí být členem žádné politické strany nebo politického hnutí. Současným předsedou Úřadu je od 9. července 2009 Petr Rafaj ([www.uohs.cz](http://www.uohs.cz)).

### 3.6.6 Nevládní neziskové organizace

V této oblasti působí také celá řada nevládních organizací. Mezi nejznámější patří výše zmiňovaný Transparency International – Česká Republika, o.p.s., Růžový panter, o.s., který působí v oblasti práva, boje proti korupci, organizovanému zločinu a boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, monitoruje korupční prostor a snaží se o jeho systematické omezování, kontroluje a testuje funkčnost správních a bezpečnostních ochranných mechanismů demokratického právního státu souvisejících s aplikací exekutivních protikorupčních opatření, Ekologický právní servis, o.s. hájící práva občanů a životního prostředí v České republice od roku 1995 právní cestou, průřezově ve všech programech a formách činnosti se zabývá také tématem korupce a klientelismu, Otevřená společnost, o.p.s. založenou ze strany nadace Open Society Fund Praha, zaměřenou na plnění některých úkolů v oblasti zajišťování práva občanů na informace a další organizace, např. Vraťte nám stát! či Veřejnost proti korupci ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)).

## 4 HLAVNÍ SMĚRY PROTİKORUPČNÍ POLITIKY

Protikorupční tažení je dlouhodobý proces, který vyžaduje spolupráci všech složek veřejné správy v oblasti prevence, transparentnosti procesů, ale i jasných postihů. Korupční praktiky jsou obvykle propojeny ještě s další trestnou činností, společně tak narušují samotné základy demokratických principů našeho státu. Systematické potírání korupce garantuje zejména Programové prohlášení vlády, ale také dokumenty Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, 2013 a 2014 (dále Strategie) a v současné době aktuální Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 (dále Koncepce). Cílem Koncepce je zvýšit a zkvalitnit vymahatelnost práva, posílit efektivitu fungování ČR a eliminovat korupční potenciál zejména v oblasti veřejné správy dle stanovených jednotlivých úkolů, jejichž plnění je kontrolováno Sekcí pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR. Cíl vládního boje proti korupci je stanoven ve snížení míry korupce s jejího vnímání mezi občany. Proto se v Koncepci dopátráme závazku vlády dosáhnout na konci roku 2017 zlepšení postavení ČR v Indexu vnímání korupce (CPI) než je současný stav. K tomu je nutné dosáhnout maximální efektivity a součinnosti jednotlivých rezortů a v konečném důsledku i politické vůle. V Koncepci jsou stanoveny dva základní nástroje – zhodnocení korupčních rizik a jednoleté akční plány. Hodnocení korupčních rizik (CIA) má za cíl odhalit a omezit korupční rizika v právním řádu ČR, je součástí obecnějšího hodnocení regulatorních dopadů (RIA). Jednoleté akční plány, které budou vládou projednávány vždy do 31. 3. následujícího roku, jsou zaměřeny na konkrétní prioritní cíle ve stávající i nově připravované legislativě. Hodnocení bude mít formu přehledu plnění protikorupčních opatření a výstupů z činnosti Rady, která bude posuzovat míru protikorupčního efektu dle dohodnuté metodiky Koncepční komise předsedy Rady. Hodnotit jednoleté plány můžou i spolupracující neziskové organizace a odborná veřejnost. Vládní boj bude podléhat hodnocení průzkumů veřejného mínění, sledování statistik Policie ČR, státních zastupitelství, soudů i analýzy soudních rozhodnutí spadající do kategorie korupčních trestných činů.

### 4.1 Směry protikorupční politiky stanovené Strategií

V souvislosti s přijatou Strategií na roky 2013 až 2014 bylo vytipováno několik prioritních oblastí, které měly významně pomoci v boji s korupcí. Konkrétně šlo o:

- profesionalizaci veřejné správy
- posilování transparentnosti veřejného sektoru

- nakládání s veřejným majetkem
- posilování protikorupčních nástrojů v soukromém sektoru
- zvyšování transparentnosti politických stran
- vyšetřování a stíhání korupce
- posilování protikorupčního klimatu v české společnosti
- vytvoření kapacit pro monitoring korupce

## 4.2 Aktuální vládní protikorupční priority

Aktuální vymezení priorit v oblasti protikorupční politiky vlády jsou obsaženy v Akčním plánu na rok 2015, který stanovuje úkoly legislativního i nelegislativního charakteru. Tento plán stanovuje 4 základní priority:

- **výkonná a nezávislá exekutiva** – hlavní důraz je kladen na důslednou aplikaci takových opatření, které v průběhu implementace schváleného zákona o státní službě zajistí nezávislost, výkonnost, profesionalitu, integraci a korupci odolnou státní správu. Posílí nezávislost státních zástupců na politickém vlivu, zvýší transparentnost a efektivitu rozhodovacích a legislativních procesů, aby byl omezen prostor pro korupci a nepřípustné lobování, důraz bude v jednotlivých rezortech kladen na prevenci, vyhodnocování a následné aktualizace interních protikorupčních programů.
- **transparentnost a otevřený přístup k informacím** – důraz je kladen na průhlednost procesů, legislativního i rozhodovacího a rozšíření možnosti veřejného dálkového přístupu k informacím naplňující evropské standardy prostřednictvím uživatelsky přívětivému rozhraní. Důležitou úlohu hraje transparentnost osob působící ve veřejném sektoru, účinnější prevence střetu zájmů, v rámci financování politických stran a hnutí nastavení přesnějších pravidel. Dalšími stěžejními opatřeními jsou institut prokazování původu majetku a vládou schválené standardy pro nominace zástupců státu do orgánů státních podniků a obchodních korporací.
- **hospodárné nakládání s majetkem státu** – zde je pozornost věnována zejména oblasti zadávání veřejných zakázek, novým standardům řešící proces

transparentnosti a efektivnosti zadávacího řízení, zvláště pak u projektů financovaných z evropských zdrojů, transparentní vlastnické struktury společností, které se o zakázky ucházejí, dále pak tvorbu metodiky veřejného nakupování, elektronického registru smluv s funkčními kontrolními mechanismy, mezi které by měly patřit i větší pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ).

- **rozvoj občanské společnosti** – tato priorita v sobě zahrnuje zejména závazek posilovat v společnosti protikorupční klima, budovat dialog s neziskovými organizacemi, zapojení jejich zástupců do Rady a jejich pracovních orgánů. Novým prvkem je vytvoření analýzy v problematice oznamování korupce, legislativní možnosti řešení ochrany oznamovatelů, popř. možnost zřídit centrum pro whistleblowery, který by tuto práci vykonával. Určitá pozornost je zde věnována i korupci ve sportovním prostředí.

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 5 OBCE A JEJÍ ORGÁNY

Zaměření této práce je věnováno protikorupčním opatřením na úrovni měst v ČR. Proto je nutné si nejdříve blíže specifikovat jejich postavení, definovat orgány, které mají na chod měst zásadní vliv a popsat jejich kompetence.

### 5.1 Obec

Území ČR se podle zákona 410/92 sb. je členěno na územní jednotky, těmi jsou obce, města, statutární města a vojenské újezdy. Obec je územně správní jednotka, vyhlašovaná MV ČR dle zákona č. 36/1960 Sb., § 17, ve znění pozdějších předpisů, v úředním seznamu obcí, tj. lexikonu obcí. Obec je spojením fyzických osob v určitém území, je zároveň i samotným územím.

Město je obcí, s orgány městské samosprávy – zastupitelstvo, rada, obecní úřad (dále OÚ) – člení se na části města bez vlastní samosprávy, statutární města mají zákonem vyhrazené právo členit území na městské části či městské obvody s vlastními samosprávnými orgány. V ČR se nachází okolo 600 měst a 24 statutárních měst. Městem se může stát i obec, stanovením předsedy PSP ČR, pokud má více než 3000 obyvatel nebo prokazatelně prokáže, že městem již v minulosti byla.

#### 5.1.1 Správa obce

Správa obce představuje správu věcí veřejných, fakticky se jedná o výkon tzv. veřejné správy. Právních předpisů související s činností obce je mnoho, základním předpisem obecního práva je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

V rámci správy obce a pro další pochopení souvislostí je nutné rozlišení dvou základních pojmů - samostatná působnost a přenesená působnost obce. V případě samostatné působnosti jde o výkon samosprávy, obec si své záležitosti spravuje samostatně. V případě přenesené působnosti obce jde o výkon státní správy zajišťovaný dle podmínek zákona příslušným orgánem obce.

#### 5.1.2 Samostatná a přenesená působnost

Samostatná působnost je vlastně samosprávou obce, kdy si obec záležitosti své a svých členů spravuje sama a zároveň jde o správu, kterou jí stát neodňal. V této působnosti jedná

obec svým jménem a na vlastní účet. Děje se tak ve dvou oblastech soukromoprávní a veřejnoprávní.

*„Hovoří-li libovolný zákon o působnosti obce nebo jejích orgánů a neříká přitom výslovně, že jde o působnost přenesenou, považuje se tato působnost automaticky za působnost samostatnou - projev samosprávy obce. Tedy zjednodušeně - svou vlastní působnost musí stát na obce přenést (delegovat) výslovně a neučiní-li tak, má se za to, že nejde o delegaci, leč o aprobaci přirozené samostatnosti obce.“* (www. jurišdikce.cz).

Přenesená působnost v sobě zahrnuje vše, co je zákonem prohlášeno za státní správu a svěřeno k realizaci obcím.

*„Při výkonu přenesené působnosti se musí orgány obce plně řídit vůlí státu, který ji na obce přenesl, a respektovat nejen právní předpisy obsažené ve Sbírce zákonů, ale též pokyny a metodické návody ústředních státních orgánů a usnesení vlády (podmínkou je však zveřejnění těchto pokynů ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí). Zastupitelstvo ani rada obce nemohou odborům ani zvláštním orgánům dávat žádné pokyny k této činnosti a nemohou je v ní nijak řídit. Konkrétní obsah přenesené působnosti je stanoven zvláštními zákony z jednotlivých odvětví státní správy, postup orgánů při jejím výkonu je pak upraven procesními zákony, zejména správním řádem, zákonem o státní kontrole a zákonem o správě daní a poplatků. Rozhodnutí při výkonu přenesené působnosti nepřezkoumávají orgány obce, ale nadřazené orgány státu.“* (www. jurišdikce.cz).

Podle rozsahu vykonávané státní správy a rozsahu působnosti se obce dělí na:

- obce (I. stupně, každá obec)
- obce s pověřeným obecním úřadem (II. stupně)
- obce s rozšířenou působností (III. stupně, obvykle se jedná o větší města s rozsáhlejším správním obvodem)

## 5.2 Orgány obce

Pro další práci je nutné blíže popsat orgány obce, zejména oblasti jejich pravomocí a odpovědnosti.

### 5.2.1 Zastupitelstvo obce

Správa obce, ať už v oblasti přenesené nebo samostatné působnosti, není dle obecního zřízení záležitostí jen jednoho orgánu. Nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo, které je



složeno z volených zastupitelů. Pro stanovení počtu členů zastupitelstva se vychází ze zákona č. 128/2000 Sb, §68. Členovi zastupitelstva vzniká mandát jeho zvolením, jeho práva a povinnosti může uplatňovat po složení slibu. Mezi jeho povinnosti patří účast na zasedáních zastupitelstva, popř. jiných orgánů obce, jejichž je členem a plnění úkolů těmito orgány jemu uloženými. Zejména však má hájit zájmy občanů a jednat v souladu s vážností jeho funkce. Mezi jeho práva náleží předkládání návrhů, možnost vznášet dotazy a podněty na orgány obce či na statutární orgány obcí založenými či zřízenými, požadovat informace souvisejících s jeho výkonem od zaměstnanců obecního úřadu, popř. zaměstnanců obecních právnických osob. V případě právnických osob jde zejména o příspěvkové a obchodní organizace obce.

Pravomocí zastupitelstva je rozhodovat o nejvýznamnějších záležitostech v rámci samostatné působnosti obce, tyto jsou pak rozděleny na „obecné“ a majetkoprávní úkony. Dle charakteru této práce zmiňuji jen důležité pravomoci, mezi které patří schvalování rozpočtu, zřizování, zakládání a rušení příspěvkových a obchodních organizací, navrhovat zástupce do obchodních společností, ve které má obce majetkovou účast, volit starostu, místostarostu, členy rady, zřizovat a rušit obecní policii, může si vyhradit i další pravomoci v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce. Zastupitelstvo rozhoduje o majetkoprávních úkonech (nabytí a převod nemovitostí), o věcných a finančních darech nad 20 tis. Kč, poskytování dotací nad 50 tis. Kč/subjekt/rok, dohodách o splátkách s delší lhůtou splatnosti než 18 měsíců, smlouvách o úvěru či půjčce, převzetí dluhu či ručitelského závazku.

### **5.2.2 Rada obce**

Rada obce je podle zákona č. 128/2000 Sb., §99 odst. 1 věty první výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti se zodpovídá zastupitelstvu. Radě přísluší v oblasti přenesené působnosti rozhodovat pouze v aktech stanovených zákonem. Pravomoci rady v obci, kde rada zřízena není, vykonává starosta. Radní jsou voleni z řad zastupitelů, jejich počet je vždy lichý, nejmenší počet je pět a zároveň nesmí přesahovat třetinu počtu zastupitelů. Rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a plní zastupitelstvem přijatá usnesení. Mezi důležité kompetence rady patří zabezpečení hospodaření obce dle schváleného rozpočtu, provádění rozpočtových opatření, rozhodovat v záležitostech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, stanovovat rozdělení pravomocí obecního úřadu, schvalovat organizační uspořádání OÚ, jmenovat a odvolávat vedoucí odborů, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, rozhodovat

o uzavírání nájemních smluv. Zasedání rady je neveřejné, řídí se schváleným jednacím řádem, rozhoduje na základě nadpoloviční většiny přijatého usnesení. Z jednání rady se pořizuje zápis s prezenční listinou, programem jednání a výsledky hlasování, nejpozději do 7 dnů od jejího konání. Do zápisu mají právo nahlížet zastupitelé.

### **5.2.3 Starosta a uvolnění zastupitelé**

Obec navenek zastupuje starosta, nejedná se o tzv. statutární orgán, jak jej známe ze soukromé sféry. Zastupitelstvo může zvolit i jednoho či více místostarostů, přičemž tzv. 1. místostarosta zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává starosta funkci.

### **5.2.4 Obecní úřad**

OÚ je tvořen starostou, místostarostou/y, tajemníkem (pokud je tato funkce zřízena) a zaměstnanci obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu, je zároveň sídlem všech výše uvedených orgánů obce. Je obvykle vnitřně členěn na odbory a oddělení. Působnost OÚ zahrnuje samostatnou a (zejména) přenesenou působnost. Plní úkoly uložené radu a zastupitelstvem, jedná v součinnosti s dalšími orgány obce, např. výbory a komisemi. Funkce tajemníka OÚ se zřizuje v obcích s pověřeným OÚ a obcích s rozšířenou působností. Tajemník je zaměstnancem obce, nese odpovědnost za plnění úkolů OÚ v přenesené i samostatné působnosti.

## 6 VÝZKUM

Hlavním cílem dotazníkového šetření bylo zjistit aktivitu měst 3. stupně v Jihomoravském kraji (dále JmK) a statutárního města Brna v oblasti protikorupčních opatření.

### 6.1 Dílčí cíle výzkumu

V dotazníkovém šetření byly stanoveny následující dílčí cíle výzkumu:

- 1. dílčí cíl:** zjistit, která města mají zpracovanou protikorupční strategii.
- 2. dílčí cíl:** zjistit, zda mají vypracován etický kodex zaměstnanců.
- 3. dílčí cíl:** ověřit názory na důležitost protikorupční strategie města.
- 4. dílčí cíl:** zjistit názory na stupeň rizika výskytu korupce a vytipování možných oblastí.
- 5. dílčí cíl:** zjistit, jakou úlohu má mít v této oblasti ve spolupráci s těmito městy Jihomoravský kraj.

### 6.2 Hypotézy

Na základě stanovených dílčích cílů byly definovány níže uvedené hypotézy:

- 1. hypotéza:** Více než 90% měst nemá zpracovanou ucelenou protikorupční strategii.
- 2. hypotéza:** Více než 75% měst má jako protikorupční opatření zpracovanou alespoň etický kodex zaměstnanců.
- 3. hypotéza:** Více než 50% měst nebude považovat ucelenou protikorupční strategii za důležitou.
- 4. hypotéza:** Více než 75% měst bude považovat stupeň výskytu rizika za střední a nízký. Mezi rizikovými oblastmi se u více než 90% měst vyskytne oblast veřejných zakázek, více než 50% ji definuje v oblasti státní správy, zejména v oblasti správních řízení.
- 5. hypotéza:** Více než 50% neprojeví zájem o spolupráci s Jihomoravským krajem z hlediska možné výpomoci při zpracování ucelené protikorupční strategie města.

### 6.3 Charakteristika šetřeného souboru

Vzhledem k tématu šetření jsem zvolil kvantitativní přístup. Sběru dat proběhl formou rozeslání dotazů elektronickou poštou a telefonickým dotazováním tajemníků úřadů

či uvolněných zastupitelů určených měst. Výzkumný soubor dotazníkového šetření byl tvořen 15 dotazovanými z jihomoravských měst 3. stupně a statutárního města Brna. Soubor těchto měst byl zvolen právě proto, že se jedná o města s pověřenou působností, v jejichž portfoliu činností se významně vyskytuje oblast samosprávy i státní správy. Vzhledem k citlivosti tématu jsou odpovědi uvedeny neadresně a je zachována anonymita dotazovaných.

#### **6.4 Způsob zpracování dat**

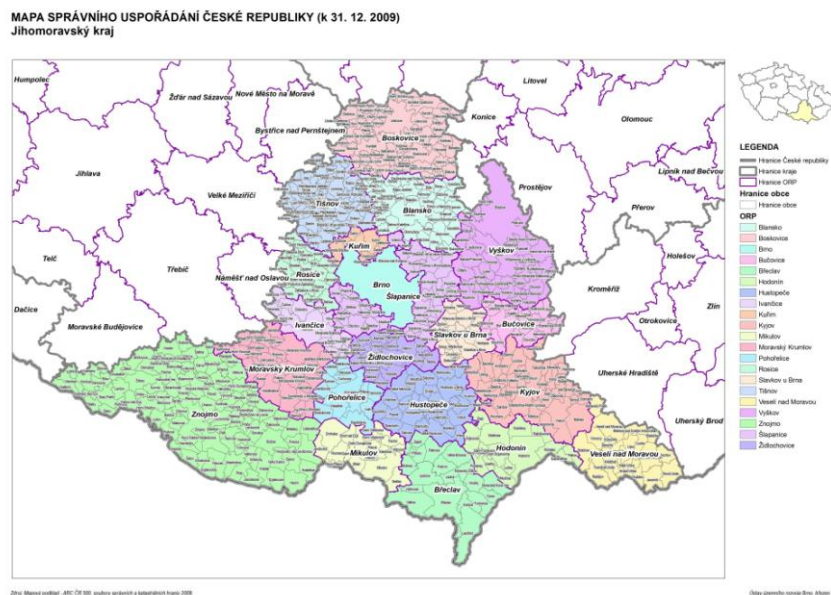
Ke zpracování dat do formy grafů bylo použito programu Microsoft Office Excel 2007.

#### **6.5 Specifika Jihomoravského kraje a zkoumaných měst**

Tato práce je vymezena oblastí Jihomoravského kraje (JmK) a jeho měst s rozšířenou působností, kterých je celkem 21, vč. statutárního města Brna – viz Obrázek 1. Tato města mají stejnou agendu státní správy. Statutární město Brno je děleno na 29 městských částí. Nejvyšším orgánem je v samostatné působnosti zastupitelstvo města, v městských částech jsou to zastupitelstva městských částí. V čele Magistrátu města stojí primátor, v případě ostatních měst s rozšířenou působností jde o starostu. Výkonnými orgány všech uvedených měst jsou rady města. Nadřízenými pracovníků městských úřadů a Magistrátu města Brna jsou tajemníci, kteří plní funkci zaměstnavatelů dle zvláštních předpisů.

*„Území kraje se dělí na sedm okresů (Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo), na 21 správních obvodů obcí s rozšířenou působností a 34 obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem. Vojenský újezd Březina má zvláštní status. Celkem se v kraji nachází 673 obcí, přičemž 49 má status města (z toho Brno je městem statutárním) a 40 status městyse.“ (Výroční zpráva JmK, 2013).*

Obrázek 1: Mapa správního uspořádání ČR - Jihomoravský kraj



Zdroj: MMR ČR, 2015

## 6.6 Analýza současného stavu

Dle dostupných informací z internetového portálu Jihomoravského kraje je protikorupční boj jednou z krajských priorit. Tato deklarace je naplňována aktivitou v přijímání jednotlivých opatření sloužících k eliminaci korupčních rizik, posilování informovanosti občanů prostřednictvím zpřístupnění údajů vytipovaných rizikových oblastí. Cílem protikorupční politiky JmK je nastavení účinného a efektivního systému prevence korupce a minimalizace rizikových faktorů napomáhajících vzniku a rozrůstání korupčního prostředí. Za základní kámen protikorupční politiky kraje je považováno přijetí Protikorupční strategie a kontinuální mapování rizikových oblastí, kde by mohlo docházet ke korupčnímu jednání. Jedná se o tzv. mapu korupčních rizik a je součástí protikorupční strategie. Cíle obsažené v Protikorupční strategii JmK jsou každoročně vyhodnocovány formou Zpráv o plnění cílů. Tyto Zprávy shrnují aktuální stav, vyhodnocují indikátory, hodnotí přínos realizovaných oblastí a navrhují další opatření ke zlepšení. Na základě tohoto hodnocení pak dochází k revizi Protikorupční strategie a aktualizaci dílčích cílů a návrhu cílů nových.

Mezi výstupy Protikorupční strategie patří i přijetí dvou kodexů – Kodexu etiky JmK a Etického kodexu zaměstnanců JmK. Zatímco prvně jmenovaný obsahuje deklaraci žádoucích standardů chování členů volených orgánů JmK, ředitelů příspěvkových

organizací nebo jiných zřizovaných či založených právnických osob, Etický kodex zaměstnanců je zacílen dovnitř Krajského úřadu. Vychází ze standardů Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, kterou svým usnesením v roce 2012 schválila tehdejší vláda ČR. Je závazný pro všechny zaměstnance. Dalším opatřením bylo i zřízení protikorupční linky, která je tvořena speciální telefonní linkou, emailovou adresou a místem možného podání podnětu, který může mít telefonickou, elektronickou i písemnou podobu. Podněty mohou být podávány anonymně. Tyto jsou pak vyhodnocovány dle schválených postupů pro nakládání s podněty tohoto druhu.

V oblasti protikorupční prevence jsem směřoval dotazy na PČR. Konkrétně šlo o jihomoravské Krajské ředitelství PČR a na MV ČR, odbor prevence kriminality. Dotazoval jsem se, zda tyto orgány mají rozpracovány či připravují protikorupční projekty v Jihomoravském kraji. Na obou místech mně bylo odpovězeno záporně.

## 6.7 Dotazníkové šetření

Dotazníkové šetření se skládalo z celkem 6 dotazů, 5 z nich byly položeny jako uzavřené dotazy s výběrem předem dané odpovědi, 1 otázka týkající se jmenování rizikových oblastí jako otevřená s možností 1-3 odpovědí dle úvahy dotazovaného. Otázky byly konstruovány tak, aby bylo možné splnit zadané dílčí cíle a ověřit stanovené hypotézy. Dotazníkové šetření probíhalo od 15. dubna 2015 do 8. května 2015. Celkem bylo rozesláno, telefonicky či osobně dotazováno 21 měst, odpovědělo 17 dotazovaných, což tvoří 81% z celkového souboru. Zbývající část na emailovou či telefonickou komunikaci nereagovala nebo přímo odmítla se dotazníkového šetření zúčastnit.

### Znění dotazů:

1. Má vaše město zpracovanou:

a) *protikorupční strategii? ANO/NE*

b) *etický kodex zaměstnanců? ANO/NE*

2. Pokud ne, uvažujete o zpracování:

a) *protikorupční strategie do konce aktuálního volebního období? ANO/NE*

b) *etického kodexu zaměstnanců do konce aktuálního volebního období? ANO/NE*

3. Je podle vás existence:

a) *protikorupční strategie města důležitá? ANO/NE*

b) *etického kodexu zaměstnanců důležitá? ANO/NE*

4. Měl by podle vás návrh protikorupční strategie pro obce s rozšířenou působností zpracovat Krajský úřad Jihomoravského kraje?

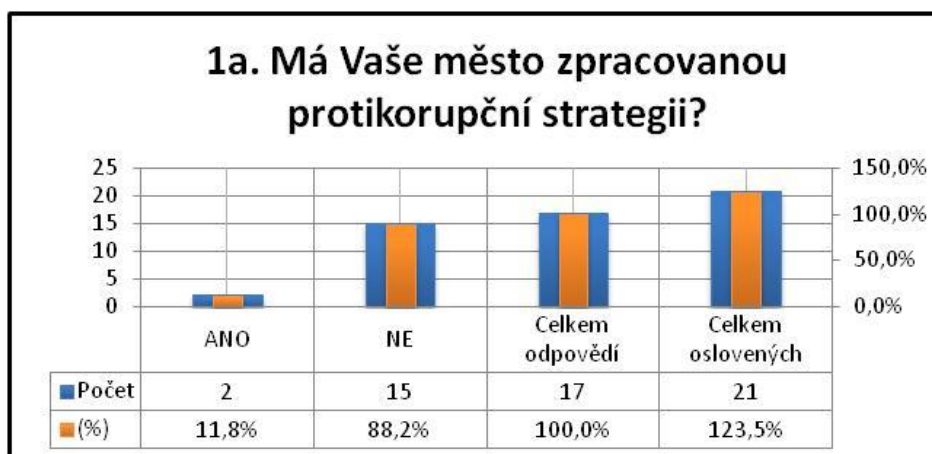
5. Vyjmenujte 1 – 3 nejrizikovější oblasti v rámci vašeho úřadu z hlediska možného výskytu korupce.

6. Považujete riziko korupce na vašem úřadě za *vysoké, střední, nízké?*

## 6.8 Výsledky šetření

Následující část popisuje výsledky dotazníkového šetření pomocí grafického znázornění odpovědí na otázky z dotazníkového šetření.

**Graf 6: Dotaz č. 1a**



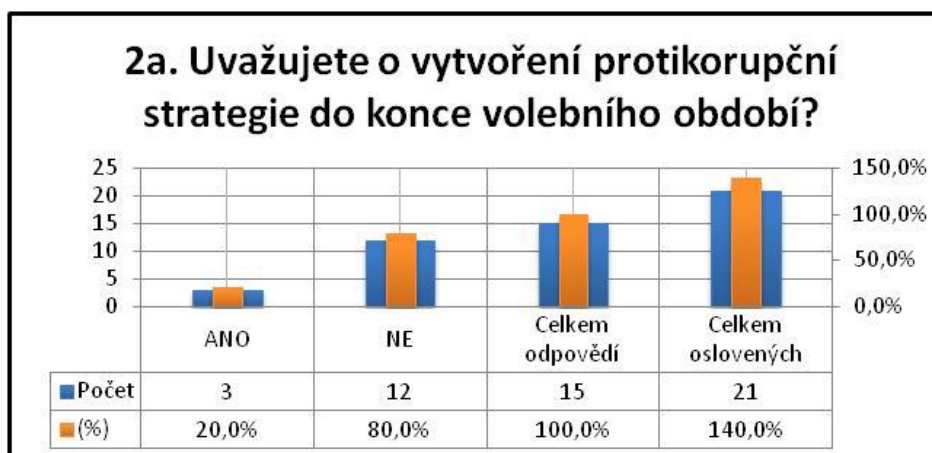
První dotaz směřoval na existenci protikorupční strategie města (dále Strategie). Z 21 oslovených mi na tento dotaz odpovědělo 17 respondentů, z nichž pouze 2 města, což tvoří 11,8% z odpovědí, odpovědělo kladně. Zbývajících 15 měst, tvořících 88,2% z odpovědí, nemá žádný podobný dokument zpracovaný. Tato otázka nebyla položena pouze z důvodu zjištění aktuálního stavu, ale navazuje na otázku č. 2a, ve které je testována vůle města tuto situaci změnit.

Graf 7: Dotaz č. 1b



Situace byla poněkud odlišnější v druhém dotazu, který se týkal existence etického kodexu (dále Kodex) zaměstnanců. Z 21 oslovených na tento dotaz odpovědělo 17 respondentů, z nichž 11 měst, což tvoří 64,7% z odpovědí, odpovědělo kladně. Zbývajících 6 měst, tvořících 35,3% z odpovědí, nemá tento dokument zpracovaný. Dodržování přijatého Kodexu zaměstnanců bývá v mnohých případech součástí pracovně právního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Navíc k přijetí Kodexu zaměstnanců veřejné správy opakovaně v minulosti vyzývali na různých školeních zaměstnanci MV ČR. Proto se domnívám, že je mnohými zástupci měst dnes více vnímán jako standard. Obě dvě města, která mají přijatou protikorupční strategii, mají rovněž přijat i tento Kodex.

Graf 8: Dotaz č. 2a



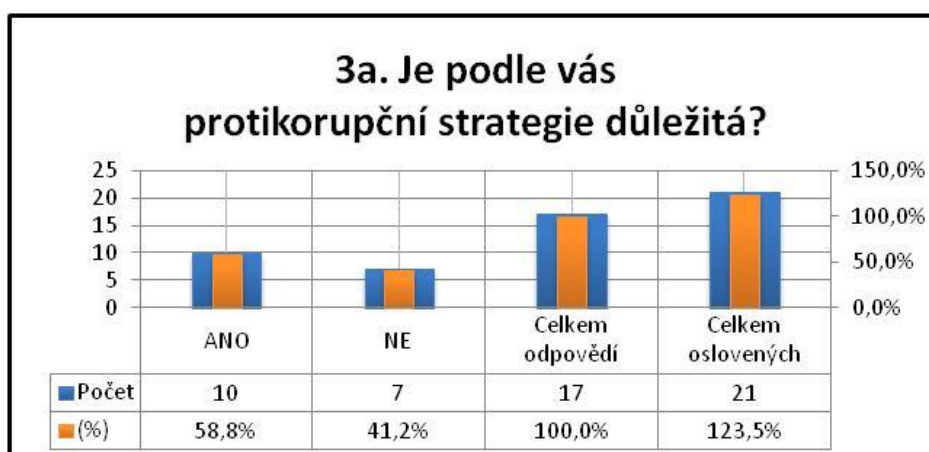


Graf 9: Dotaz č. 2b

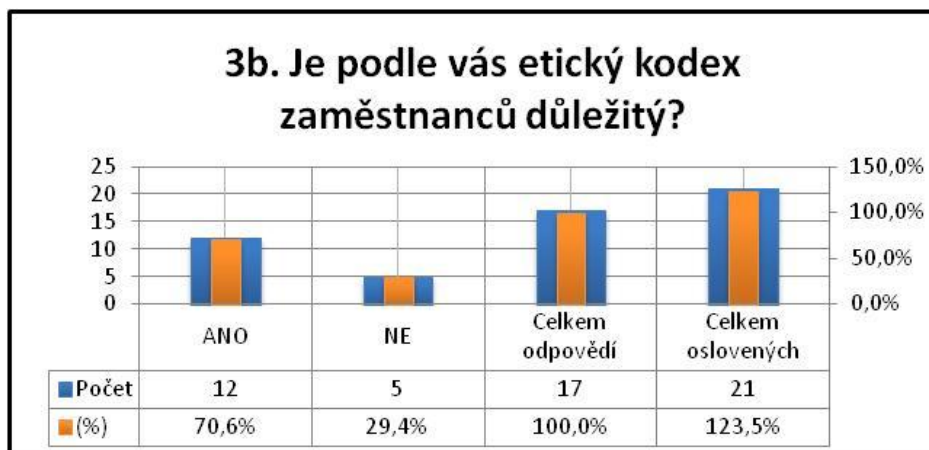


Další dva dotazy – 2a a 2b - byly směřovány k budoucnosti a týkaly se měst, která výše uvedené dokumenty přijaté nemají. Z celkových 15 měst, které Strategii zpracovanou nemají, o jejím vytvoření uvažují pouze 3 města, což je vyjádření 20% vůle odpovídajících tuto situaci změnit. Zbývajících 12 měst, které tvoří 57,1% všech obcí s rozšířenou působností v JmK, nehodlají Strategii vypracovávat ani v následujících 3,5 letech. V případě Kodexu zaměstnanců má zájem si tento dokument vypracovat pouze 1 město, což je 16,7% z 6 měst, které na dotazy odpověděly a nemají zpracovaný Kodex. Hypoteticky by na konci tohoto volebního období byla zrcadlově opačná situace v porovnání se Strategií, tedy min. 57,1% pověřených obcí v JmK by měly zpracovaný etický kodex zaměstnanců.

Graf 10: Dotaz č. 3a

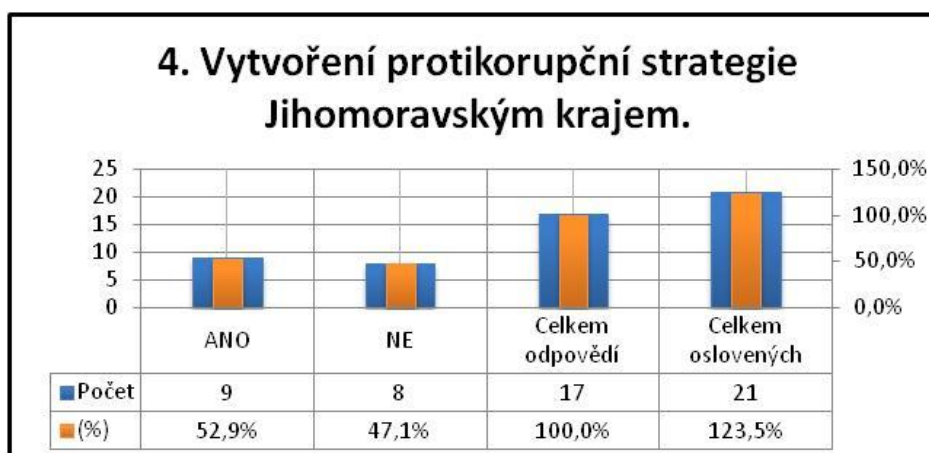


Graf 11: Dotaz č. 3b



Dotazy 3a a 3b měly za cíl ověřit názory na prospěšnost Strategie a Kodexu. Výsledky ukazují na to, že téměř polovina, konkrétně 58,8% dotazovaných, považuje Strategii za důležitou. V tomto souboru je 5 měst, které přesto o vytvoření Strategie do konce volebního období neuvažuje. U Kodexu je procento kladných odpovědí o trochu vyšší, 70,6% měst. V tomto souboru je jedna zajímavost. Město, které Kodex zpracovaný má, jej přesto nepovažuje za důležitý. Města, která odpověděla záporně, reprezentují 29,4% všech odpovědí a jsou totožná s městy, které o vytvoření Kodexu neuvažují ani v následujících letech.

Graf 12: Dotaz č. 4



JmK má pro vlastní potřeby zpracovanou vlastní protikorupční strategii. V mnoha oblastech působí ve vztahu ke svým obcím jako metodik, tedy zpracovává a nabízí k využití vzorové dokumenty. V tomto dotazu mě zajímalo, zda v případě, že by JmK přistoupil k této agendě aktivně a vzorovou Strategii zpracoval, by města projevila o její aplikaci zájem. Z celkových 17 dotazovaných se pouze 9 měst, což tvoří 52,9% odpovědí,

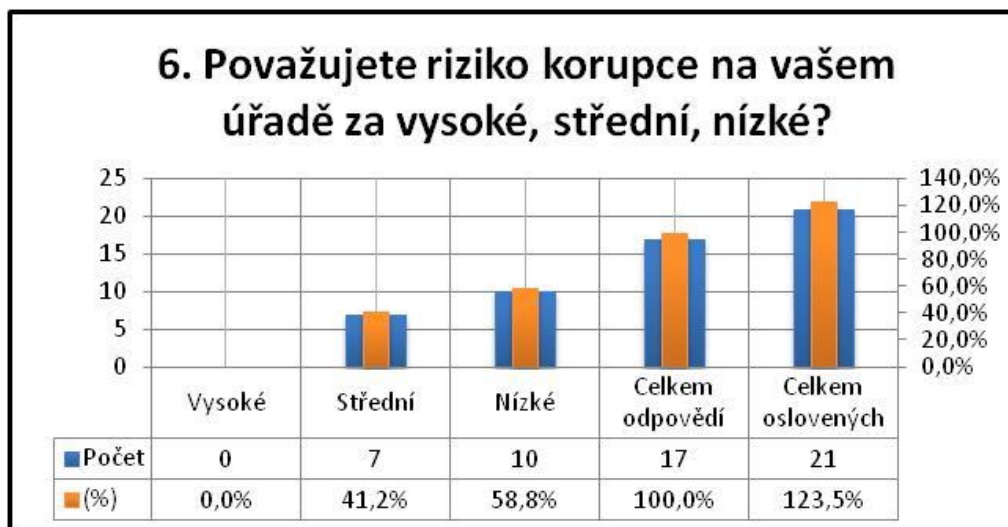
vyjádřila k této nabídce kladně. V tomto souboru jsou obsažena i 2 města, která Strategii přijatou mají, zřejmě je tedy zajímavá porovnání vlastní Strategie s tou vzorovou. Tímto krokem by se fakticky pomohlo 3 městům, jelikož zbývajících 12 měst se v otázce č. 2a vyjádřilo negativně k budoucí tvorbě Strategie. Z těchto měst však 4 přesto projevily o vzor Strategie zájem. Domnívám se, že tento zájem není vyjádřením vůle něco změnit, ale lhostejnosti, jelikož je to záležitost, která je nestojí čas, peníze ani náklady na lidský faktor.

**Graf 13: Dotaz č. 5**



V otázce č. 5 se vyjádřilo všech 17 respondentů, kteří tak měli možnost jmenovat 1 - 3 nejrizikovější oblasti z hlediska výskytu korupce. V odpovědích se vyskytly celkem 4 kategorie. Nejčastější odpovědí, 82,4% odpovědí, byly veřejné zakázky, zejména v oblasti investic. Tato oblast nebyla nikým dál podrobněji komentována, tedy zda jde o výskyt korupce obecně, danou mediální pozorností, nebo o konkrétní případy související s pracovníky města či firmami ucházející se o veřejné zakázky. Druhou nejčastější kategorií byla oblast správního řízení. Konkrétně bylo zmíněno stavební řízení a přestupkové řízení v dopravě. Celkem tuto oblast označilo za rizikovou 52,9% reagujících respondentů. Ve 4 případech byla jako riziková oblast identifikována oblast nakládání s majetkem. Pouze v 1 případě byla označena oblast personálních výběrových řízení.

Graf 14: Dotaz č. 6



Dotaz č. 6 směřoval k vlastnímu hodnocení výskytu korupčních rizik. Celkem 10 respondentů označilo riziko výskytu korupce za nízké, což je soubor odpovídající 58,8% odpovědí. V této kategorii se objevuje všech 7 měst, které nepovažují existenci Strategie za důležitou. Otázkou zde tedy zůstává, zda jde o subjektivní hodnocení a riziko výskytu korupčního jednání je skutečně nízké nebo o oblast, které se vedení města nedostatečně věnuje. Vyhodnocení tedy nemusí být objektivní, jelikož oblast není kontinuálně zkoumána a podrobována vyhodnocování. Vysoké riziko neoznačil žádný respondent. Zbývajících 7 respondentů, což je soubor odpovídající 41,2% odpovědí, se zařadila do kategorie se středním rizikem.

## 6.9 Ověření hypotéz

Na základě výsledků šetření jsem vyhodnotil dříve uvedené hypotézy:

**1. hypotéza:** *Více než 90% měst nemá zpracovanou ucelenou protikorupční strategii.*

Na základě zjištěných odpovědí na dotaz č. 1a, ve znění *má vaše město zpracovanou protikorupční strategii*, odpovědělo 88,2% respondentů negativně. **Hypotéza nebyla naplněna**, přesto je procento negativních odpovědí velmi vysoké.

**2. hypotéza:** *Více než 75% měst má jako protikorupční opatření zpracovanou alespoň etický kodex zaměstnanců.*

Odpovědi na výsledky této hypotézy jsem hledal v odpovědích dotazu č. 2b, ve znění *má vaše město zpracován etický kodex zaměstnanců*. Na základě odpovědí

respondentů, kteří v 64,7% souhlasně odpověděli na tento dotaz, **hypotéza nebyla naplněna**, ač procento kladných odpovědí je poměrně vysoké.

**3. hypotéza:** *Více než 50% měst nebude považovat ucelenou protikorupční strategii za důležitou.*

Na základě odpovědí zjištěných dotazem č. 3, ve znění *je podle vás existence protikorupční strategie města důležitá*, odpovědělo souhlasně 58,8% respondentů. **Hypotéza nebyla naplněna.**

**4. hypotéza:** *Více než 75% měst bude považovat stupeň výskytu rizika za střední a nízký. Mezi rizikovými oblastmi se u více než 90% měst vyskytne oblast veřejných zakázek, více než 50% ji definuje v oblasti státní správy, zejména v oblasti správních řízení.*

Ověření této hypotézy jsem prováděl na základě analýzy odpovědí na dotaz č. 5 a č. 6. Na dotaz č. 6, ve znění *považujete riziko korupce na vašem úřadě za vysoké, střední, nízké*, odpovědělo 41,2% respondentů, že ji považuje za střední, 58,8% respondentů za nízké. **Hypotéza byla naplněna.**

Na dotaz č. 5, ve znění *vyjmenujte 1 – 3 nejrizikovější oblasti v rámci vašeho úřadu z hlediska možného výskytu korupce*, uvedlo 82,4% respondentů oblast veřejných zakázek, 52,9% oblast správních řízení. **Hypotéza byla naplněna** jen v oblasti výskytu rizika korupčního jednání u správních řízení. V oblasti veřejných zakázek **hypotéza nebyla naplněna**, ač procento uvedených odpovědí se hypotézou stanovenému limitu velmi blíží.

**5. hypotéza:** *Více než 50% neprojeví zájem o spolupráci s Jihomoravským krajem z hlediska možné výpomoci při zpracování ucelené protikorupční strategie města.*

Na základě analýzy odpovědí na otázku č. 4, ve znění *měl by podle vás návrh protikorupční strategie pro obce s rozšířenou působností zpracovat Krajský úřad Jihomoravského kraje*, odpovědělo 47,1% respondentů záporně. **Hypotéza nebyla naplněna**, ač procento uvedených odpovědí se hypotézou stanovenému limitu velmi blíží.

## **6.10 Návrh protikorupční strategie města**

Na základě poznatků zjištěných v teoretické a praktické části této diplomové práce je možné přistoupit k návrhu zásadních bodů, které by měla obsahovat protikorupční strategie města. Každý takový dokument podléhá upřesnění na základě specifík konkrétního města, zejména organizační struktury daného městského úřadu a portfoliu organizací, které město zřizuje či jinak ovládá.

Každá oblast musí obsahovat popis, analytickou část, soubor navržených opatření a dílčí cíle, kterých se chce dosáhnout. Ke každému dílčímu cíli je nutné stanovit datum jeho plnění, aby se mohlo při následné kontrole vyhodnotit i časový aspekt, jelikož každý takový dokument podléhá devalvaci v čase a tudíž je nutné jej na základě vyhodnocení a porovnání s aktuálními právními předpisy minimálně 1x ročně aktualizovat.

### **6.10.1 Základní cíl protikorupční strategie**

Základním cílem Strategie je tvorba podmínek pro účinnou prevenci korupčního jednání v orgánech města, jeho zřízených nebo založených společností. V případě výskytu korupčního jednání musí být snadno dohledatelný zdroj takového jednání. Dokument by měl být přijat nejvyšším orgánem obce, tedy zastupitelstvem, a musí být závazný pro volené orgány i pracovníky úřadu nebo městských organizací. Smyslem přijetí Strategie také je posílení důvěry veřejnosti v poctivý a korupce prostý výkon veřejné služby. Důsledkem je pak logicky zvýšení prestiže dovnitř i vně města či úřadu.

### **6.10.2 Etický kodex**

Nezbytnou součástí Strategie je etický kodex zaměstnanců a etický kodex volených představitelů. V tomto případě je nutné zajistit mechanismy jeho dodržování. Předpokladem je, že se s textem budou dotčené osoby seznámeny a identifikují se s ním. Velmi vhodné je, aby se Kodex stal součástí pracovní smlouvy nové i stávající či byl předložen voleným zastupitelům k dobrovolnému a prokazatelnému přistoupení, nejlépe formou podpisu Kodexu. Etický kodex zajišťuje deklaraci snahu o otevřenost a posiluje důvěru veřejnosti v jednání dotčených osob.

### **6.10.3 Mapa korupčních příležitostí**

K vytvoření mapy korupčních příležitostí (dále Mapa) je nutné provést hloubkovou analýzu fungování úřadu. Jeho smyslem je nalézt a identifikovat nejvíce rizikové oblasti

z hlediska možného výskytu korupce. Každá oblast je jinak riziková, proto je nutné vytvořit škálu hodnocení a jednotlivým oblastem přiřadit patřičné místo. Na základě seřazení dle priorit se vytvoří a přijmou opatření vedoucí ke snížení korupčních rizik. K identifikaci těchto slabých míst je možné využít jednak vnitřních zdrojů a formu sebehodnocení jednotlivých úseků, jednak zapojit i veřejnost či použít analýzu s využitím historických mediálních dat, která nám mohou identifikovat případné korupční kauzy z minulosti. Dalším vhodným zdrojem je analýza dřívějších stížností a podnětů z řad klientů úřadu, statistik PČR, popř. je možné o spolupráci požádat některou z nevládních neziskových organizací, které se tématem boje proti korupci zabývají. Na základě těchto zdrojů jsme schopni sestavit mapu korupčních příležitostí.

#### **6.10.4 Procesní mapa**

Popis a optimalizace procesů je z mého pohledu jedna z nejdůležitějších částí strategie, jelikož umožňuje sledovat vyřizování jednotlivých agent a definovat dílčí odpovědnost v každé části procesu. Na úřad je možné se dívat jako na systém vzájemně provázaných procesů. To nám umožňuje definovat slabá místa v rámci každého procesu, která snižují nejen výkonnost, ale mnohdy i transparentnost, zpřesnit odpovědnost jednotlivých pracovníků za jednotlivé části procesů.

Prakticky je nutná spolupráce s jednotlivými odbory, které obdrží podrobný popis, jak který daný proces probíhá, stanoví se doba jeho maximálního vyřízení a definuje se odpovědná osoba za jeho vyřízení. Z jednotlivých procesů tak vzniká procesní mapa, kterou je vhodné zveřejnit. Doporučuji i zkoumání možností online elektronického podávání různých žádostí, které je možné žadatelem dálkově sledovat. Nové nastavení procesů se musí odrazit i ve vnitřních předpisech a směrnicích.

Výsledkem tvorby procesní mapy, optimalizace procesů je pak větší přehlednost a pro veřejnost transparentnější komunikace s odpovědnými osobami. Kromě dalších výhod, mezi které můžeme počítat i kvalitnější, efektivnější a zodpovědnější přístup zaměstnanců úřadu, snižuje tento krok riziko korupčního jednání a zlepšuje atmosféru protikorupčního prostředí.

#### **6.10.5 Veřejné zakázky**

Tato oblast se dle mého dotazníkového šetření ukázala jako nejkritičtější. Pro veřejné zakázky, zvláště investiční, platí dvojnásobně, že nejlepším protikorupčním nástrojem je

maximální transparentnost procesů. Základní podmínkou transparentnosti je zveřejňování informací o veřejných zakázkách zadávaných městy přehledným a dostupným způsobem, obvykle na webových stránkách města či na speciálně vytvořeném portále. Zveřejněná by měla být i zadávací dokumentace, včetně souvisejících dokumentů, které jsou nutné ke zpracování nabídky, a to v elektronické formě, bezplatně a bez nutnosti si o zaslání žádat. Dokumenty by měly být prosty osobních údajů a informací s charakterem obchodního tajemství.

Samotnému výběrovému řízení obvykle předchází zpracování a schválení investičního či jiného záměru. O těchto schválených záměrech je vhodné veřejnost informovat skrze profil zadavatele nebo i s využitím radničního periodika. Určitou nástavbou je možnost zřídit databázi budoucích zájemců o danou zakázku, takže v případě jejího vyhlášení, zvláště u zakázek malého rozsahu, automaticky budou upozorněni na její vyhlášení. Předběžné zveřejnění záměru nabízí možnost maximálně otevřené soutěže, jelikož každý potenciální zájemce bude mít stejnou šanci se o plánovaném výběrovém řízení dozvědět s dostatečným časovým předstihem. Díky rovnému přístupu vůči všem potenciálním zájemcům je eliminováno riziko manipulace a přednostního poskytnutí informací jednomu zájemci.

#### **6.10.6 Centrální evidence smluv**

Nástrojem zvyšující transparentnost je rovněž zveřejňování všech uzavřených smluv a jejich dodatků. Za dostatečně transparentní považují hranici 50 tis. Kč s DPH. Smlouvy může obec zveřejnit bez osobních údajů a obchodního tajemství. Obchodním tajemstvím nejsou ty části smlouvy, ve kterých se pojednává o rozsahu a příjemci veřejných prostředků. Obchodním tajemstvím není možné označit např. informaci o ceně díla či služby, identifikaci osoby, se kterou je smlouva uzavírána, pokud jí byly poskytnuty veřejné peníze apod. Za obchodní tajemství je možné označit například výrobní postup nebo podrobný popis díla obsahující kalkulace dílčích cen. Vhodným místem ke zveřejnění je internetový portál města s možností kontextového vyhledávání. Obdobně je možné postupovat u zveřejňování faktur.

#### **6.10.7 Rozklikávací rozpočet**

Jedná o nástroj, který posiluje transparentnost hospodaření města, zejména vůči veřejnosti. Rozklikávací rozpočet nabízí zájemci informace týkající se stavu a vývoje schváleného rozpočtu města. Tento nástroj umožňuje zpřístupnit jednoduchou formou ekonomické



informace, které jsou navíc doplněné o grafickou část obsahující grafy a srovnávací tabulky. Je schopen zpřístupnit nejen informace o příjmech a výdajích, ale zejména detailní informace k jednotlivým oddílům, položkám a paragrafům rozpočtu. Z hlediska aktuálnosti dat je vhodné tento rozpočet aktualizovat minimálně 1x měsíčně po ukončené měsíční účetní závěrce.

#### **6.10.8 Povinná protikorupční školení a vzdělávání**

Protikorupční snažení není možné účinně realizovat, jestliže do něj nebudou vtáhnuti všichni aktéři, kteří mají s úředními procesy cokoli dočinění. Jako v každé oblasti prevence je možné za nezbytný prostředek označit pravidelné vzdělávání, které se musí stát povinnou součástí jejich pracovní činnosti. Doporučená forma je minimálně 1x ročně pro každého zaměstnance, a to formou protikorupčního školení, na kterém se podílejí i odborníci z řad neziskových protikorupčních organizací i PČR. Určitou nástavbou může být vytvoření elektronického modulu, kdy vzdělávání zaměstnanců probíhá i prostřednictvím e-learningu.

#### **6.10.9 Protikorupční portál**

Protikorupční portál je dnes využívaným nástrojem několika měst i krajů. Jedná se o jednoduchou internetovou aplikaci, která by měla v sobě sdružovat informace o protikorupčních krocích města, podrobné údaje o připravovaných výběrových řízeních města jeho organizací, centrální evidenci smluv, seznam poskytovaných dotací, možnosti upozornit na podezření z korupčního jednání – protikorupční linka, záměry a výsledky při nakládání s majetkem.

#### **6.10.10 Transparentnost jednání volených orgánů města**

Tato oblast se soustřeďuje na informace týkající se jednání orgánů města. Jde především o zastupitelstvo, radu, výbory, komise a další orgány, které město zřizuje. Z hlediska transparentnosti procesů doporučuji pořizovat z jednání zastupitelstva obrazové a zvukové záznamy, které budou dostupné na internetovém profilu města, uveřejňovat programy jednání a usnesení zastupitelstva a rady. Internetový portál města by měl vždy obsahovat přehled členů zastupitelstva, členů výborů, jednací řád zastupitelstva i rady města, členů rady města a členů komisí rady města.

#### **6.10.11 Pracovní skupina pro oblast prevence korupce**

Součástí Strategie by mělo být i zřízení pracovní skupiny pro oblast prevence korupce, jako iniciativního a poradního orgánu rady města. Při jmenování členů by měl být kladen důraz na bezúhonnost, důvěryhodnost a kompetentnost jeho členů ve vztahu k dané problematice. Tato pracovní skupina se v rámci své činnosti má věnovat otázkám inovace a implementace protikorupčních opatření do praxe města a jeho společností.

#### **6.10.12 Otevřenost úřadu**

Z pohledu účinnosti protikorupční politiky a zvýšení důvěry veřejnosti v orgány samosprávy a státní správy je nezbytné průběžně pracovat aktivně s veřejností, umožnit jí podílet se na tvorbě této Strategie, jelikož ta ve své většině nemá všeobecný přehled o fungování samosprávy a o dění v ní. Tato nevědomost pak často vede k nezájmu o dění v oblasti samosprávy a udržování si předsudků.

## ZÁVĚR

Tématem korupce ve veřejné správě je v poslední dekádě věnována poměrně značná pozornost ze strany médií i odborné veřejnosti. Tento tlak spojený s výsledky průzkumů, které řadí Českou republiku mezi země s poměrně vysokým výskytem korupce, sebou přináší mnohá pozitiva. Posledních několik vlád bylo nuceno tuto problematiku zařadit mezi své priority a začít spolupracovat s odborníky, zejména z oblasti nestátních protikorupčních organizací na postupném zpřísnění zákonů a příslušné legislativy. Nevládní neziskové organizace a veřejné instituce tak spolu vytváří určitou protikorupční platformu, jejímž úkolem je shromažďovat a vyhodnocovat další data o vnímání korupce jejich formách, tyto následně analyzovat a výstupy zapracovávat do nových protikorupčních strategií a návrhů právních předpisů.

Jelikož se korupční praktiky vyvíjejí je nutné aktualizovat i jednotlivá protikorupční opatření. Výsledkem této kontinuální práce se mají projevit v postupném zlepšení protikorupčního klimatu ve společnosti a vést až k nulové toleranci korupce. Přestože k tomuto cíli vede dlouhá cesta, je nezbytné, i přes občasné neúspěchy, vyvíjet úsilí na každém patře veřejné správy, která začíná na úrovni obcí. Obec je řízena jejím nejvyšším orgánem, a tím je zastupitelstvo. Ta si ze svého středu volí starostu, další funkcionáře a orgány. Způsob kontroly nakládání s veřejnými statky na tomto patře veřejné správy je poměrně dobře ze strany veřejnosti kontrolovatelný, pokud jsou dobře nastaveny procesní mechanismy a pravidla transparentního chování. Ty následně zvyšují důvěru společnosti k fungování státní správy, politickému zřízení obecně i hospodaření se svěřenými prostředky. Z komunálních politiků se často rekrutují představitelé do vyšších pater politiky a mnozí jsou pak schopni prvky otevřenosti, hospodárnosti a odpovědnosti za svěřený veřejný uplatňovat i v pozicích zákonodárců, tedy tvůrců protikorupčních zákonů. I proto jsem tuto diplomovou práci zaměřil zejména na municipální oblast.

Cílem této diplomové práce bylo nejen seznámení se základními pojmy související s korupcí, prezentace nejdůležitějších právních nástrojů boje s korupcí, vyhodnocení jejich účinnosti a zhodnocení současného stavu prevence proti korupčnímu jednání v ČR, ale především nabídnout jeden z možných koncepčních protikorupčních nástrojů, které by mohly obce k omezení korupce a ke zvýšení důvěry ze strany veřejnosti využívat, a tím je tvorba protikorupční strategie města. Tvorba koncepce či strategie se skládá z jednotlivých kroků. Tyto kroky v sobě zahrnují analýzu současné situace, sebehodnocení, návrhy

na změny, implementaci, zpětnou vazbu a periodickou aktualizaci. Nejde tedy o statický úkon, ale dynamický proces. Korupce předpokládá předmět a aktéry. Riziko výskytu se zvyšuje s množstvím správy veřejných financí a rozsahu agendy. Jelikož u malých obcí jsou obě tyto složky poměrně málo zastoupené, zaměřil jsem praktickou část této práce na obce s rozšířenou působností (3. stupně). Páteří každé protikorupční strategie je soubor opatření zajišťující účinnou prevenci korupčního jednání v orgánech města, jeho zřízených nebo založených společností. Zároveň se zvyšuje pravděpodobnost nalezení zdroje, pokud dojde k výskytu korupčního jednání. Tento dokument vyžaduje schválení nejvyšším orgánem obce, tedy zastupitelstvem, aby se stal nejen deklaratorním, ale i závazným pro volené orgány, pracovníky úřadu či městských organizací. Dalším aspektem je posílení důvěry veřejnosti v poctivý a korupce prostý výkon veřejné služby. Proto jsem na základě teoretických podkladů a dotazníkového šetření navrhl nejdůležitější body nezbytné pro vytvoření protikorupční strategie využitelné na úrovni statutárních měst, měst s obdobnou agendou veřejné správy, popř. i obcí.

Protikorupční strategie města však nemá žádný přínos, pokud nedojde k její implementaci, přijetí protikorupčních nástrojů a opatření z ní vycházející, které významně sníží riziko možného výskytu korupce. Velmi důležitá je transparentnost procesů spojená s informovaností široké veřejnosti. Právě vysoký stupeň transparentnosti veřejné správy zvyšuje důvěru občanů ve státní i samosprávné instituce, potlačuje motivaci ke korupčnímu jednání, zcela jistě se v čase projeví i v pozitivních výsledcích při průzkumu korupčního klimatu a posune Českou republiku mezi země, kde se korupce ve veřejné správě objevuje v minimální míře. A k tomu je zapotřebí začít na nejnižším stupni veřejné správy, tedy na městech a obcích.

## CONCLUSION

A subject of corruption in public administration has been paid quite a big attention over the last decade by media and professional public. This pressure, related to survey results which reckoned the Czech Republic as a state with quite high corruption occurrence, has brought a number of advantages. Several last administrations were forced to include subject of corruption among their priorities and to start cooperation with professionals, mostly from the area of Non-Governmental Organizations (NGOs) on step by step tightening of laws and related legislation. NGOs and Governmental Organizations work together on an anti-corruption platform. Their goals are to collect and evaluate incoming data of corruption perceptions and its forms, following analysis and outcomes incorporation into new anti-corruption strategies and bills.

Due to a development of corruption practices individual anti-corruption measures must be up dated on regular bases. Results of this continuous work should manifest themselves in gradual improvement of anti-corruption climate in the society and lead to zero corruption tolerance. Despite the fact a long way leads to this goal, it is necessary to make an effort on every floor of public administration starting in villages. A village is governed by its supreme body, the municipal authority. Municipal authority elects a mayor from its members and other officials and bodies. A way of control over public property can be well controlled on this floor of public administration by public if process mechanisms and rules of transparent behaviour are well set up. They consequently increase trust of the society to public administration, political system in general and to use of entrusted resources. Politicians in higher floors of politics are often recruited from municipal politicians. Many are subsequently capable to use elements of openness, economy and responsibility for entrusted public property in law making positions, the anti-corruption bills makers. Therefore I focused this dissertation especially on municipal area.

The goal of this dissertation was not to describe basic terms related to corruption, presentation of the most important legal tools for corruption suppression, evaluation of theirs efficiency and a description of present status of anti-corruption activity in the Czech Republic. Above all, this dissertation aim was to offer one of the possible conception anti-corruption tools which villages could use to reducing corruption and to strengthening trust of public such as the creation of anti-corruption strategy of the town.

A creation of the conception or the strategy consists of individual steps. These steps include analysis of the present situation, self-evaluation, proposals of changes, implementation, feedback, and an update on regular bases. Therefore it is not a stationary operation but a dynamic process. Corruption requires presence of a subject and a participant. Corruption incidence risk increases with an amount of funds administered and a scope of the public administration. Since these components are very rare in villages, the practical part of the dissertation was aimed to towns with broader scope of authority (3rd grade municipalities). A backbone of every anti-corruption strategy is a collection of precautions to guarantee efficient prevention of corruption behaviour in municipal bodies and companies. Simultaneously a probability of finding a source increases, if corruption behaviour occurs. This document requires approval by the superior authority of the municipality to become declaratory and obligatory for elected bodies and employees of the authority or municipal companies. Another aspect is strengthening the trust of public in honest and corruption free public service performance. Based on the theory and a questionnaire survey I suggested the most important bases necessary for creation of anti-corruption strategy useful for statutory cities with similar scope of public administration and possibly towns and villages.

The anti-corruption strategy of the town has no benefit unless it is implemented. Anti-corruption tools and precautions acceptance significantly reduce risk of possible occurrence of corruption. A very important is a transparency of processes via provision of information to general public. It is the high level of transparency in public administration what increases trust of citizens in government and municipal institutions and suppresses motivation to corruption behaviour. There is a big probability it will manifest itself in future in positive results in corruption climate research and will shift the Czech Republic among countries with low level of corruption in public administration. However, the effort must start at the lowest grade of public administration, such as towns and villages.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

*Literární zdroje:*

CELÝ, R. *Písemná práce k modulu Veřejná správa. Orgány obce*. Brno: B.I.B.S., a.s., 2011. 15 s.

DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9.

FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. 1.vyd. Praha: G plus, 1999. 302 s. ISBN 80-86103-26-9.

CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X.

CHMELÍK, Z., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6.

LAUCKÝ, V., DRGA, R. *Speciální technologie komerční bezpečnosti*. 1.vyd. Zlín: UTB ve Zlíně, 2012. 291 s. ISBN 978-80-7454-146-9.

MÜLLER, K. B., LABOUTKOVÁ, Š., VYMĚTAL, P. *Lobbing v moderních demokraciích*. 1.vyd. Praha: Grada Publishing a.s, 2010. 256 s. ISBN 978-80-2473-165-0.

PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. 1.vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. 192 s. ISBN 80-86861-94-5.

ŠTIČKA, M. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Transparency International - česká republika, 2008. 212 s. ISBN 978-88-0871-2304-1.

VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Profess Consulting, 2007. 390 s. ISBN 978 80-7259-055-1.

VONDRÁČEK, O., HAVRDA, M. *Korupce jako parazit*. 1. vyd. Praha: 2013. 125 s. ISBN 978-80-87050-00-2.

*Internetové zdroje:*

Corporate Governance Institute (CGI). *Výsledky průzkumu EY o podvodech a korupci aneb co děláme špatně?* 2013, [cit. 2015-03-16]. Dostupné z WWW: <[http://www.governance.cz/cs/ethics-and-compliance/ethics-and-compliance-officers/vysledky-pruzkumu-ey-o-podvodech-a-korupci-aneb-co-delame-spatne\\_\\_s140x8840.html](http://www.governance.cz/cs/ethics-and-compliance/ethics-and-compliance-officers/vysledky-pruzkumu-ey-o-podvodech-a-korupci-aneb-co-delame-spatne__s140x8840.html)>

CVVM. Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. *Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí - březen 2014.* 2014, [cit. 2015-03-13]. Dostupné z WWW: <[http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a7208/f3/po140402.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7208/f3/po140402.pdf)>

CVVM. Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. *Spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života – únor 2015.* 2015, [cit. 2015-03-13]. Dostupné z WWW: <[http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a7351/f3/ps150305.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7351/f3/ps150305.pdf)>

Donath Business & Media ve spolupráci s MRThink. *Názory českých novinářů na vybrané otázky mediálního prostředí v České republice. Závěrečná zpráva z průzkumu červenec 2012,* [cit. 2015-03-16]. Dostupné z WWW: <[http://www.dbm.cz/pfile/1zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.dbm.cz/pfile/1zaverecna_zprava.pdf)>

epravo.cz. *Korupce.* 2014, [cit. 2015-03-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/korupce-92411.html>>

Evropská komise. *Příloha Česká republika. Zprávy o boji proti korupci EU.* 2014, [cit. 2015-03-13]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_czech\\_republic\\_chapter\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_cs.pdf)>

Jihomoravský kraj. *Protikorupční portál.* 2015, [cit. 2015-04-30]. Dostupné z WWW: <<http://www.krajbezkorupce.cz/>>

Karel Hvíždala. *Vít Bárta: zbanalizovaný Machiavelli.* [online]. 2011, [cit. 2015-03-07]. Dostupné z WWW: <<http://blog.aktualne.cz/blogy/karel-hvizdala.php?itemid=12827>>

Korupce jako parazit – návod jak ji porazit. *21 receptů. Protikorupční kuchařka.* 2015, [cit. 2015-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.korupcejakoparazit.cz/>>

Kurzy.cz. *Trestní zákon č.140/1961 Sb.* 2009, [cit. 2015-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://zakony.kurzy.cz/140-1961-trestni-zakon/>>



Město Brno. *Schéma řízení statutárního města Brna a Magistrátu města Brna*. 2015, [cit. 2015-04-30]. Dostupné z WWW: <https://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/>

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Portál o veřejných zakázkách a koncesích*. [cit. 2015-03-09]. Dostupné z WWW: <http://www.portal-vz.cz/cs/Jak-na-zadavani-verejnych-zakazek/Legislativa-a-Judikatura/Legislativa/Narodni-legislativa/Novely-zakona-o-verejnych-zakazkach>

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Mapa správního uspořádání České republiky (k 31. 12. 2009). Jihomoravský kraj*. 2010, [cit. 2015-04-30]. Dostupné z WWW: <http://portal.uur.cz/images/mapy/14-cleneni-jihomoravsky.jpg>

Ministerstvo vnitra České republiky. *Dokumenty a legislativa* [online]. 2010, [cit. 2015-03-09]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/dokumenty-a-legislativa.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

Ministerstvo vnitra České republiky. *FAQ – vymezení pojmů* [online]. 2015, [cit. 2015-03-10]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-co-se-rozumi-pod-pojmem-trestny-cin-prijimani-uplatku.aspx>

Neviditelný pes. *Korupce: Ekonomie vs. mýty*. 2014, [cit. 2015-03-12]. Dostupné z WWW: [http://neviditelnypes.lidovky.cz/korupce-ekonomie-vs-myty-0hz-/p\\_spolecnost.aspx?c=A140211\\_000352\\_p\\_spolecnost\\_wag](http://neviditelnypes.lidovky.cz/korupce-ekonomie-vs-myty-0hz-/p_spolecnost.aspx?c=A140211_000352_p_spolecnost_wag)

Parlament České republiky. *Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.)*. Dostupné z WWW: <http://zakony-online.cz/?s10&q10=all>

Parlamentní institut. *Vybraná témata 1/2014*. 2014, [cit. 2015-03-09]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=98024>

Prevence korupce. *Jihomoravský kraj*. 2013, [cit. 2015-04-30]. Dostupné z WWW: <http://www.prevencekorupce.cz/boj-s-korupci/protikorupcni-strategie-kraju/jihomoravsky-kraj/>

Transparency International - Česká republika. *Co je to korupce?*. [online]. 2011, [cit. 2015-03-07]. Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/korupce/>

Transparency International Česká republika. *Index vnímání korupce 2014*. 2015, [cit. 2015-03-14]. Dostupné z WWW: <http://www.transparency.cz/vysledky-zebricku-zemi-podle-indexu-vnimani-korupce-2014/>

Transparency International - Česká republika. Kurzy občanské protikorupční sebeobrany. *Co je to korupce?*. [online]. 2013, [cit. 2015-03-08]. Dostupné z WWW: <<http://kops.transparency.cz/co-je-to-korupce/>>

Vláda České republiky. *Interní protikorupční program Úřadu vlády ČR*. [online]. 2014, [cit. 2015-03-07]. Dostupné z WWW: < [http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/protikorupcni-program/Interni-protikorupcni-program-Uradu-vlady-Ceske-republiky-10\\_2014.pdf](http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/protikorupcni-program/Interni-protikorupcni-program-Uradu-vlady-Ceske-republiky-10_2014.pdf). >

Vláda České republiky. *Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. [online]. 2013, [cit. 2015-03-10]. Dostupné z WWW: <[http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze\\_1.pdf](http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze_1.pdf)>

Whistleblower.cz. *Slovníček*. 2015, [cit. 2015-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.whistleblower.cz/slovnicek/>>

www.Jurištic.cz. *Samostatná a přenesená působnost obcí*. 2002, [cit. 2015-04-29]. Dostupné z WWW: <<http://spravni.juristic.cz/154292/clanek/spravni2.html>>

Zákony ČR onLine. *Zákon č.128/200 sb.*, [cit. 2015-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-%28obecni-zrizeni%29.html>>

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

ČR	Česká republika.
CIA	Hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment).
CPI	Index vnímání korupce (Corruption Perception Index).
EU	Evropská unie.
JmK	Jihomoravský kraj.
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj.
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad.
OÚ	Obecní úřad.
PČR	Policie České republiky.
PSP	Poslanecká sněmovna Parlamentu.
RIA	Hodnocení regulačních dopadů.
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.
ÚOKFK SKPV	Útvar odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování.
TrZ	Trestní zákoník.

**SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obrázek 1: Mapa správního uspořádání ČR - Jihomoravský kraj .....	53
---	----

**SEZNAM GRAFŮ**

Graf 1: Korupční klima v ČR .....	30
Graf 2: Spokojenost se stavem korupce v ČR .....	32
Graf 3: Zdroje financování TI.....	33
Graf 4: Spokojenost se současným stavem vybraných oblastí (%) .....	35
Graf 5: Výzkum faktorů ovlivňujících kvalitu médií .....	36
Graf 7: Dotaz č. 1a.....	55
Graf 8: Dotaz č. 1b.....	56
Graf 9: Dotaz č. 2a.....	56
Graf 10: Dotaz č. 2b.....	57
Graf 11: Dotaz č. 3a.....	57
Graf 12: Dotaz č. 3b.....	58
Graf 13: Dotaz č. 4.....	58
Graf 14: Dotaz č. 5.....	59
Graf 15: Dotaz č. 6.....	60

**SEZNAM TABULEK**

Tabulka 1: Index vnímání korupce (CPI) 2014 .....	34
---	----