

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní

Veřejná správa a riziko systémové korupce  
Bakalářská práce

2021

Kateřina Kmochová

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2020/2021

## **ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE** (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Kateřina Kmochová**  
Osobní číslo: **E18092**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a celníky**  
Téma práce: **Veřejná správa a riziko systémové korupce**  
Zadávající katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

### Zásady pro vypracování

Z hlediska pořadí mezi 27 problémy figurujícími v opakovaném výzkumu veřejného mínění organizovaném CVVM je korupce stále na prvním místě. Zvláštní postavení ve stádiích vývoje korupce pak zastává systémová korupce, kdy se podnik, úřad, město nebo dokonce stát mění v korupční stát, tj. instituci fungující ve prospěch individuálních zájmů korupce. Cílem práce je pojednat o stádiích vývoje korupce, zhodnotit vývoj vnímání korupce českou veřejností a analyzovat riziko výskytu systémové korupce u vybraného úřadu veřejné správy.

Osnova:

- Rešerše odborné literatury a dalších pramenů
- Vysvětlení pojmu kontrola korupce a systémová korupce
- Stádia korupce v České republice
- Posouzení rizika systémové korupce u vybraného úřadu v České republice

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- BURIÁNEK, J., KRULICHOVÁ, E. *Obavy ze zločinu: mýty a realita*. Praha: Karolinum, 2020, s. 170. ISBN 978-80-24645-81-0.
- KEDROŇ, R., KUPKA, P. *Operace Rath: pohled do zákulisí policejního vyšetřování*. Praha: Vyšehrad, 2015, 264 s. ISBN 978-80-74296-00-0.
- SLYKE van, S. et al. *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*. Oxford: Oxford Handbooks, 2016, pp. 744. ISBN 978-01-90947-34-7.
- SVATOŠ, R., KRÍHA, J. *Korupce a další vybrané protispolečenské jevy v současné společnosti*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2015, 98 s. ISBN 978-80-87472-86-6.
- VONDRÁČEK, O., HAVRDA, M. *Korupce jako parazit: návod, jak ji porazit*. Praha: Sport-Press, 2013, s. 126. ISBN 978-80-87050-00-2.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Mgr. Bohuslav Pernica, Ph.D.**  
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2020**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2021**

L.S.

---

**prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.**  
děkan

---

**doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.**  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2020

Prohlašuji:

Práci s názvem Veřejná správa a riziko systémové korupce jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 29.4. 2021

Kateřina Kmochová

## **PODĚKOVÁNÍ**

Na tomto místě bych ráda podělovala svému vedoucímu bakalářské práce, Ing. Mgr. Bohuslavu Pernicovi, Ph.D., za jeho odborné vedení, poskytnuté materiály a cenné rady. Dále bych chtěla poděkovat starostovi města Červený Kostelec, Ing. Rostislavu Petrákovi, a tajemníkovi města Červený Kostelec, Ing. Petru Fišerovi, za jejich čas a poskytnuté informace.

## **ANOTACE**

Tato bakalářská práce se věnuje vysvětlení pojmu korupce a analýze rizika systémové korupce ve veřejné správě. Hlavním cílem práce je definovat vývojová stádia korupce a pomocí Langrovy sady 13 indikátorů analyzovat riziko systémové korupce ve vybraném úřadu veřejné správy. Pro indikaci systémové korupce musí být z těchto 13 indikátorů přítomno alespoň 7. Pro tuto analýzu byl vybrán Městský úřad v Červeném Kostelci. Provedenou analýzou bylo zjištěno, že se na tomto úřadě vyskytují 3 ze 13 indikátorů, systémová korupce se zde tedy nevyskytuje.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Korupce, Systémová korupce, Vnímání korupce, Veřejná správa

## **TITLE**

Public administration and risks of systemic corruption

## **ANNOTATION**

This thesis deals with explanation of the concept of corruption and analysis of systemic corruption in public administration. The main objective is to define development stages of corruption and to analyze risk of systemic corruption in selected public administration office based on Langr's set of 13 indicators. To indicate systemic corruption need to occur at least 7 out of 13 indicators. For this analyses had been chosen public administration office in Červený Kostelec. By this analyses was that 3 out of 13 indicators occur at this office, so there isn't systemic corruption.

## **KEYWORDS**

Corruption, Corruption perception, Public Administration, Systemic corruption

## **OBSAH**

PODĚKOVÁNÍ .....	5
ANOTACE .....	6
KLÍČOVÁ SLOVA .....	6
TITLE .....	6
ANNOTATION .....	6
KEYWORDS .....	6
OBSAH .....	7
SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK .....	8
SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK .....	9
ÚVOD .....	10
1. POJEM KORUPCE .....	12
1.1 Charakteristika korupce .....	12
1.2 Vývojová stádia korupce .....	14
1.3 Potřeba kontroly korupce ve veřejném sektoru .....	16
1.4 Měření korupce .....	19
2. BOJ PROTI KORUPCI .....	22
2.1 Vnímání korupce v České republice .....	22
2.2 Korupční prostředí v České republice .....	29
2.3 Mezinárodní boj proti korupci .....	32
3. BOJ S KORUPCÍ V ČESKÉ REPUBLICE A SYSTÉMOVÁ KORUPCE .....	35
3.1 Rámcový rezortní interní protikorupční program .....	35
3.2 Sada indikátorů systémové korupce .....	36
3.3 Analýza rizika systémové korupce v Červeném Kostelci .....	38
ZÁVĚR .....	45
POUŽITÁ LITERATURA .....	47
PŘÍLOHY .....	53

## SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Obrázek 1: Vývoj naléhavosti zabývání se vybranými problémy .....	23
Obrázek 2: Jaké množství veřejných činitelů je zkorumpovatelných.....	24
Obrázek 3: CPI a WGI zemí V4 a Německa v letech 2015–2020.....	27
Obrázek 4: IPI v zemích V4 a v Německu v letech 2015, 2017 a 2019 .....	28
Tabulka 1: Mínění o vlivu institucí a skupin obyvatel na rozhodování politiků (v %) .....	25
Tabulka 2: Vývoj vlivu vybraných institucí v letech 2017–2020.....	25
Tabulka 3: Výsledky průzkumu GCB v oblasti jak vláda zvládá boj proti korupci v zemích V4 a v Německu (v % respondentů).....	28
Tabulka 4: Hodnocení aktivit vlády a korupčního rizika z pohledů občanů Visegrádské skupiny (data z listopadu 2016).....	30
Tabulka 5: Plnění zákonné povinnosti o zveřejňování informací.....	40
Tabulka 6: Analýza naplnění indikátorů systémové korupce .....	43



## SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

CPI	Index vnímání korupce (Corruption Perception Index)
CVVM	Centrum pro výzkum veřejného mínění
ČR	Česká republika
ERCAS	Evropské výzkumné centrum proti korupci a pro budování státu (European research centre for anti-corruption and state building)
EU	Evropská unie
GCB	Globální barometr korupce (Global Corruption Barometr)
GRECO	Skupina států proti korupci (Group of states against corruption)
IIQ	Index kvality institucí (Index of Institutional Quality)
IPI	Index veřejné integrity (Index of Public Integrity)
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Co-operation and Development)
OLAF	Úřad pro boj proti podvodům (European Anti-Fraud Office)
OSN	Organizace spojených národů
RIPP	Rezortní interní protikorupční program
RRIPP	Rámcový rezortní interní protikorupční program
TI	Transparency International
UNCAC	Úmluva OSN proti korupci (United Nations Convention against Corruption)
USA	Spojené státy americká (United States of America)
V4	Visegrádská skupina
WGI	Indikátory celosvětové správy (Worldwide Governance Indicators)

## ÚVOD

Korupce představuje v lidské společnosti problém, který se lidstvu nepodařilo vymýtit za celou dobu své existence. Zmínky o úplatkářství nalezneme ve Starém zákoně, v knize Exodus, na asyrských hliněných tabulkách, kam lidé vyrývali jména zkorumpovaných úředníků té doby, ale i v egyptském zákoníku krále Haremheba. (National Geographic, 2018). Stejně tak se setkáváme s korupčními kauzami v médiích, v současné době se jedná například o střet zájmů Andreje Babiše, který nedávno potvrdila Evropská komise (Seznam Zprávy, 2020). Korupci však nenalezneme jen v masmédiích jako jsou noviny nebo televizní zpravodajství. O korupčních kauzách v České republice píšou v současné době autoři celé knihy. Jedním z autorů, který popisuje české korupční kauzy 21. století, je investigativní novinář Radek Kedroň. Ten sepsal například kauzu Davida Ratha v knize Operace Rath (2015) nebo korupci v českém zdravotnictví v knize Sněžím! Deník bílé mafie (2020). Dalším investigativním novinářem, který píše knihy o kauzách v České republice, je Jaroslav Kmenta. Ten se v knize Boss Babiš (2017) věnuje praktikám, postojům a chování současného premiéra Andreje Babiše. Knihy o korupci ale nepíšou jen novináři. Například bývalý senátor Libor Michálek napsal knihu o korupčních praktikách v politice s názvem Zničte to, nebo to zničí vás (2013).

Inspirací pro výběr tohoto tématu mi nebyla jen dlouhá historie korupce a atraktivnost absolvovaného předmětu Aktivity proti korupci, ale i aktuálnost tématu pro naši zemi a práce Anežky Knitlové (2017) a Ivana Langra (2014). Anežka Knitlová svou bakalářskou práci zaměřila do studentského prostředí a zjistila, že studenti Univerzity Pardubice nerozpoznávají, co je ještě korupce malá, nahodilá, a co už spadá pod korupci velkou. Langr svou diplomovou práci zasadil do prostředí veřejné správy a analyzoval systémovou korupci v Liberci. V návaznosti na tyto práce jsem se rozhodla svou práci zaměřit nejen na vysvětlení korupce, ale také analyzovat riziko systémové korupce na Městském úřadě v Červeném Kostelci, který v současné době protikorupční strategii nemá, ale na základě mé práce se rozhodl ji vypracovat. Zde si totiž pokládám otázku: „*Je korupce problémem pouze velkých měst jako je Liberec, nebo se vyskytuje i v malých městech?*“ Abychom my sami mohli tento společensky škodlivý jev eliminovat či alespoň potlačit, je potřeba začít u sebe. Pokud totiž korupci nevnímáme jako něco negativního, mohli bychom korupci v naší zemi jen upevnit. A právě z tohoto důvodu je potřeba vědět, jak korupce funguje, jak vypadá ve svých jednotlivých stádiích, ale i znát aktuální stav korupce a její vnímání v české společnosti. **Cílem této práce je tedy pojednání o stádiích vývoje korupce, zhodnocení vnímání korupce českou společností a analýza rizika systémové korupce ve vybraném úřadě veřejné správy.**

Práce je členěna do tří kapitol. První kapitole je zaměřena na vysvětlení pojmu korupce, jakých podob může korupce při svém vývoji nabývat, potřebě kontroly korupce ve veřejném sektoru a jejímu měření. Druhá část se věnuje boji proti korupci, vnímáním korupce a korupčním prostředím v České republice. Ve třetí kapitole práce pojednává o samotném boji proti korupci v České republice, podrobněji vysvětluje Rámcový rezortní interní protikorupční program a Langrovu sadu indikátorů systémové korupce, a nakonec obsahuje samotnou případovou studii, která je věnována rozboru protikorupčních aktivit Městského úřadu v Červeném Kostelci a hodnocení riziko systémové korupce v této instituci dle Langrovy sady indikátorů systémové korupce.

# 1. POJEM KORUPCE

Proto, abychom mohli provést analýzu rizika systémové korupce v konkrétní instituci či regionu, musíme si nejprve vysvětlit, co korupce je, jaké může mít příčiny, jak korupci dělíme a jaká vývojová stádia korupce může mít, v jaké podobě ji nalezneme ve veřejném sektoru a jak korupci můžeme měřit.

## 1.1 Charakteristika korupce

V literatuře nalezneme pro korupci množství definic. Například Naxera (2013, 151) definuje korupci jako „*zneužití veřejného postavení pro vlastní obohacení.*“ Huntington (1989, 377) ji definuje jako „*chování úředníků, které se odchyľuje od společensky přijatých norem za účelem vlastního obohacení.*“ Ne každý autor ale uvádí novou, vlastní definici. Volejníková (2007, 20) se opírá o Tanziho definici z roku 1998, která říká, že korupce je „*úmyslné nedodržování odtazitého vztahu a osobní nezainteresovanosti.*“ Společně mají však všechny definice to, že musí existovat někdo, kdo chce svého postavení či vztahů využít ve svůj osobní prospěch, ať už na popud sebe nebo někoho jiného. Autoři se tedy ve výsledku shodnou na definici, která je v dnešní době nejpoužívanější, a to definici od Světové banky. Ta vysvětluje korupci jako „*zneužití veřejné pravomoci (síly) k soukromému prospěchu.*“ (Hellman J., 2000)

V rámci korupce existují vždy tři subjekty:

- korumpující – osoba nebo skupina osob, která úplatek poskytuje. Ta strana, která úplatek nabízí s cílem získat nějakou výhodu nebo službu;
- korumpovaný – osoba, které je úplatek nabízen. Ta strana, která úplatek přijímá a jako protislužbu korumpujícímu za úplatek mu poskytne nějakou výhodu nebo službu;
- poškozený – osoba nebo organizace, která se korupční situaci přímo neúčastní, ale vzniká jí následkem dané situace škoda.

Příčin vzniku korupce může být mnoho od prosté lidské touhy až po deficity ve společnosti. Chmelík a Tomica (2011, 25) uvádí, že „*základním zdrojem korupce je lidská touha po zisku a osobním úspěchu, která je vlastní každé lidské společnosti. Tam, kde je rozhodováno skrytě a neomezeně, vznikají ideální podmínky pro ovlivnění takového rozhodování.*“

Příčin korupce je ale mnohem více než jen touha po úspěchu a možnosti rozhodovacího procesu. Mezi příčiny řadíme i tak běžnou veličinu, jako je například čas. Ten hraje poměrně

důležitou roli, protože pokud nejsou dány lhůty pro výkon činnosti úředníka, velice snadno může dojít k upřednostňování určitých jedinců či skupin.

Jako další aspekty, které napomáhají vzniku korupce, uvádí Chmelík a Tomica (2011, 25):

- sociální změny,
- deficity ve vývoji společnosti,
- monopolní postavení státu,
- ekonomické faktory,
- sociálně-psychologické příčiny.

**Sociálními změnami** pak rozumíme zejména přechod od tradiční společnosti k moderní. Tyto změny vnímáme například v rozdílné koncentraci lidí na venkově a ve městech. Dříve většina obyvatel žila na venkově a hlavním zdrojem obživy bylo zemědělství. Nyní se lidé soustředí více do měst a zemědělství ve společnosti ustoupilo službám a průmyslu. **Deficity ve společnosti** nám do života přináší například rozdíly v příjmech nebo politickou moc jako podmínku pro získání bohatství. **Monopolní postavení státu** vede společnost k tvorbě a dělení obyvatelstva do „státních tříd“. Důležitým aspektem jsou také **ekonomické faktory**, které spočívají zejména v nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou, nebo **sociálně-psychologické příčiny**, které vycházejí z individuálních, ale i společenských determinant.

Jak uvádí Volejníková (2007, 21–22) formy korupce klasifikujeme podle intenzity, rozsahu a závažnosti korupce na:

- malou korupci,
- velkou korupci.

**Malá korupce** bývá dle Volejníkové (2007, 22) označována jako bagatelní nebo zanedbatelná a je spojována s každodenními činnostmi lidí, jako například návštěvy úřadu nebo lékaře. Do malé korupce spadají zejména drobné úplatky neposkytující výrazné výhody. Jedná se například o úplatek pro nižšího úředníka nebo dopravního policistu. Malá korupce není zpravidla brána jako nebezpečná, nicméně pokud se vyskytuje ve společnosti ve velké míře, může mít závažnější dopady než korupce velká. Existenci malé korupce chápeme jako podmínku pro vznik velké korupce.

**Velkou korupci** označujeme také jako závažnou nebo organizovanou a je charakteristická vysokými zisky, negativním vlivem na morální i ekonomickou oblast společnosti, promyšlenou strukturou a tím i těžkou odhalitelností. Ve velkých korupčních činech často figurují vysoce postavení veřejní činitelé. Dle Friče (1999, 27–32) dochází k vývoji z malé korupce na velkou

například pomocí institucionalizace, která je dobře patrná v klientelismu. Klientské vazby mezi jednotlivci se rozšiřují a upevňují, a tím je korupce snadnější a stabilnější. Stabilitu korupce získává pojišťováním rizik a imunizací, což umožňuje vznik prosperujícího systému. Jako příklad velké korupce můžeme na stránkách Nadačního fondu proti korupci (2020) nalézt současnou Kauzu Státního zemědělského intervenčního fondu, ve které odborníci varují před „převzetím státu“ již od počátku vlády hnutí ANO v čele s Andrejem Babišem.

## 1.2 Vývojová stádia korupce

Pokud bychom měli korupci rozdělit na jednotlivé etapy v jejím vývoji, rozlišujeme podle Friče (1999, 32) čtyři vývojová stádia:

- nahodilá korupce,
- spontánně regulovaná korupce,
- organizovaná korupce,
- systémová korupce.

Stádium **nahodilé korupce**, je stav, kdy ještě nedochází ke vzniku a šíření ustáleného souboru korupčních norem. Nahodilou korupci můžeme nalézt kdekoliv v běžném životě, například při žádání o stavební povolení nebo vydání dokladu, kdy žadatel poskytne úplatek či protislužbu příslušnému úředníkovi za popohnání jeho žádosti či její přednostní vyřízení. Obyvatelstvo i elity obecně preferují dobrou pověst před krátkodobým finančním ziskem. Základním předpokladem pro setrvání v tomto stádiu je fungující kontrolní mechanismus. (Frič, 1999, 32–33)

**Spontánně regulovaná korupce** nastává v případě, že jsou kontrolní mechanismy dezorientovány, paralyzovány a dochází k jejich selhání, nastupuje druhé stádium, kde se z nahodilé korupce postupně stává pravidlo a začínají se vytvářet korupční mechanismy a prostředí. Korupční jednání se s typickou živelností rozšířilo z ojedinělých oblastí do všech oblastí života. (Chmelík, 2003, 24–25) Takového jednání jsme si mohli všimnout například v roce 2013 v Brně-Starém Lískovci, kde protikorupční policie stíhala skupinu 9 osob, kteří spolupracovali při zadávání veřejných zakázek. (IRozhlas.cz, 2013)

Ve stádiu **organizovaná korupce** se masové korupční aktivity transformují na organizované. Korupční prostředí je plně rozvinuto a uplatňuje se v něm „dělba práce“ při vytváření a realizaci korupčních situací a aktivit. Postupně se vyvíjí organizovaný řetězec korupčních aktivit, který je zaměřený především na soustavný zisk a nebojí se využít pro jeho získání nátlaku či vydírání. (Chmelík, 2003, 24–25) Jako organizovanou korupci označujeme

například korupční kauzu Davida Ratha, která se od roku 2012 táhla až do roku 2020, kdy byl David Rath odsouzen k trestu odnětí svobody ve výši 7 let. (Kedroň, 2015)

Ve stádiu **systemové korupce** symbióza klientských sítí a státních institucí dosahuje svého vrcholu, zasahuje instituci či stát jako celek. Korupce je už natolik srostlá se státní správou a politikou, že bez ní tyto instituce dále nemohou fungovat. Ve státní správě se vytvářejí nové orgány (oddělení, komise), jejichž skrytým, ale pravým účelem je vyžadování úplatků. Zároveň vznikají i firmy, které se specializují na zkorumpování veřejných činitelů. Organizací korupce se zabývají i politici a vysocí státní úředníci, kteří vybírají podíly na úplatcích, které přijali jejich podřízení. Díky tomu se postupně státní instituce neformálně transformují v soukromé podniky, které cílí na maximalizaci zisku osob v jejím vedení. Zároveň v tomto stádiu nalezneme černý trh s úředními pozicemi a otevřené trhy s volebními hlasy. Korupční aktivity dosahují takové míry, kdy vzniká korupční stát (systém). (Frič, 1999, 32–33) Pro korupční stát je typické, že je korupce garantována a podporována státem, mezi příznaky systemové korupce tak řadíme například politickou kontrolu státní služby nebo imunizaci korupčního jednání. (Dvořáková, 2020, 74–78) Systemovou korupci bychom dle Langra (2014, 23) našli například v Liberci v roce 2013, kdy při své diplomové práci pod vedením Pavola Friče Langr zjistil, že alespoň v indiciích se v Liberci vyskytuje všech 13 indikátorů systemové korupce, které pro potřeby své práce sestavil ve spolupráci se svým vedoucím práce na základě zjištěných podkladů.

Dle Dvořákové (2020, 74–78) je politická kontrola státní služby velmi úzce spjata s vlivem systemové korupce na fungování celého politického systému, často je proto předmětem mnoha výzkumů. Mezi hlavní rysy závislosti státního aparátu na politické reprezentaci či politické moci řadíme:

- Minimalizaci rozdílů mezi politickou a odbornou rovinou rozhodování a nedostatečné vymezení politické či administrativní zodpovědnosti,
- relativně snadné a rychlé propouštění úředníků,
- nefungující nebo neexistující systematizaci úřednických míst,
- vysokou míru pohyblivé složky mzdy (prémie, osobní ohodnocení atd.),
- institucionální podřízenost státní administrativy politickým strukturám.

Zároveň Dvořáková (2020, 74–78) uvádí, že v situaci, kdy se v prostředí rozvine systemová korupce, je její součástí vždy nějaká forma ochrany korupčního jednání, která komplikuje její odhalení či odsouzení. Systemem politické kontroly vyšetřovatelů

a justičních orgánů se pomocí klientských sítí vytváří efektivní ochranný systém, jehož cílem je komplikovat nebo dokonce zabránit vyšetřování korupce zejména u vysokých politiků či „sponzorů“ korupčního prostředí.

Jako ochranné prvky tohoto systému Dvořákové (2020, 74–78) uvádí zejména:

- Vztahy uvnitř policie, nezávislost vyšetřování (specializované týmy, vedení police, vnitřní kontrolní mechanismy, transparentnost postupů při jmenování a odvolání vysokých funkcionářů a vyšetřovatelů);
- Imunita (indemnita) politiků;
- Soudy, nezávislost soudů profesionální kvalita (jmenování a odvolávání soudců, profesní samospráva a vnitřní systém kontroly, struktura soudů, sjednocující praxe a judikatura);
- Postavení prokurátorů/státních zástupců, nezávislost vyšetřování (jmenování a odvolávání, délka mandátu, profesní samospráva a vnitřní systém kontroly, struktura zastupitelství);
- Milost a amnestie.

### 1.3 Potřeba kontroly korupce ve veřejném sektoru

Zvláště závažná je korupce ve veřejném sektoru, kde škody, které korupce napáchá, platí daňoví poplatníci ať už formou zvýšení daní nebo snížením kvality služeb. Aby se tomuto zabránilo, je potřeba korupci kontrolovat. Kontrolu chápeme dle Dvořáčka (2000, 45) jako činnost, která „zahrnuje veškeré aktivity, jimiž je zjišťováno, zda dosahované výsledky odpovídají výsledkům plánovaným.“ Centrum pro výzkum veřejného mínění mimo jednotlivé oblasti, kde prováděl své průzkumy, však sestavil v roce 2020 i žebříček problémů, kterým by měla vláda v České republice věnovat největší pozornost. Na základě získaných dat pak sestavila i graf naléhavosti jednotlivých oblastí. Kromě běžných věcí jako nezaměstnanost nebo školství zde ale najdeme právě i korupci, která se od roku 2015 drží na prvním místě v tomto žebříčku. Procentuální zastoupení odpovědi „je to velmi naléhavé“ činilo u korupce 62 %. Naopak nezaměstnanost není naléhavý problém, jako velmi naléhavá byla označena jen ve 22 %. I to by nám mělo napovědět, že korupce ve veřejném sektoru je věc, kterou bychom rozhodně neměli přehlížet.

„Veřejný sektor představuje prostor pro uskutečňování státních intervencí při plnění funkcí státu v ekonomice.“ (Stejskal, 2014, 21) Aby veřejný sektor fungoval správně a nedocházelo k rozšiřování korupčního prostředí, je potřeba zavádět ve veřejné správě dohled. Zejména



pokud jde o oblast veřejných zakázek, které poskytují příznivé prostředí pro korupci a kterých bylo v České republice například v roce 2018 vypsáno 31428 v celkové hodnotě zhruba 495,5 mld. Kč.

Stejně jako v soukromém sektoru, kde je manažerovo rozhodnutí pro zaměstnance nebo zákazníky vzácným statkem, je ve veřejném sektoru pro občany a firmy vzácným statkem rozhodnutí úředníka. Díky tomu tato rozhodnutí mají nenulovou hodnotu a z této jejich vlastnosti se tvoří i prostor pro úplatky. Proto může jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru vzniknout černý trh s rozhodnutími za odměnu. V soukromém sektoru zároveň lze efektivnost manažerů měřit pomocí zisku firmy – dokážeme v soukromém sektoru říct, které činnosti majiteli prospívají a které ho naopak poškozují. To nám umožňuje například prokázat, že v momentě, kdy manažer přijme úplatek, poškodí tím svého nadřízeného, majitele. Na základě této skutečnosti je možné následně manažera i trestně postihnout za korupční čin. Veřejný sektor však tuto možnost nenabízí, jelikož efektivnost ve veřejném sektoru nelze nijak účinně měřit. Kvůli tomu je pak někdy obtížné škodlivost jednání určit. (Ryska, 2013, 31–33)

Dle Rysky a Průši (2013, 31–33) chápeme korupční rizika jako kritické operace, které vytváří podmínky pro nestandardní postupy, operace či rozhodnutí ve veřejné správě vedoucí ke korupčnímu jednání. Zároveň vytyčili i několik oblastí rizik, které jsou pro veřejnou správu charakteristické. Patří mezi ně například:

- správní činnosti a trestání,
- ochrana informací,
- veřejné zakázky,
- uzavírání smluv,
- prodej majetku.

Každá z výše uvedených oblastí má svá typická korupční rizika a pro každé riziko je nutné přiřadit ta správná protikorupční opatření a mechanismy, na základě kterých je možné korupčnímu jednání zamezit nebo ho alespoň eliminovat v co nejvyšší možné míře. Jednou z nejdůležitějších podmínek pro účinná a cílená opatření je zároveň i podrobná analýza korupčního rizika, ke kterému se opatření váže. Ta by měla předcházet tvorbě každého protikorupčního opatření.

Specifickým místem z hlediska korupce je oblast veřejných zakázek. Jak uvádí Chmelík a Tomica (2011, 71) „*veřejné zakázky jsou místo, kde se potkávají zájmy veřejného a soukromého*

sektoru. Na jedné straně stojí snaha veřejného subjektu za svěřené prostředky zajišťovat veřejné služby, na druhé straně podnikatelé usilují o dosažení zisku.“ Zároveň veřejné zakázky vnímáme jako reálné finanční transfery mezi podnikateli a veřejnými organizacemi, pomocí kterých lze stejnou cestou uskutečnit i korupční transakce. Díky tomu, že veřejné zakázky svou hodnotou a objemem často výrazně převyšují zakázky běžného trhu, jejich získání je pro daného podnikatele významnou obchodní transakcí, pro kterou se podnikatelé mohou uchýlit i ke korupčním praktikám. Při úspěchu totiž nezískají jen zakázku, ale i konkurenční výhodu na trhu.

Současně také Chmelík a Tomica (2011, 20) zmiňují aktuální zřejmě nejdůležitější a v současné době asi i nejefektivnější způsoby kontroly a zamezení korupce ve veřejné správě:

- média,
- občané.

„Slovo *médium* vychází z latiny a znamená prostředek, prostředníka, zprostředkující činitel – tedy to, co zprostředkovává, zajišťuje.“ (Jirák, 2003, 16) V našem případě jsou média zprostředkovatelem, nosičem informací. Jedná se tedy o tisk, rádio, televizní vysílání a v dnešní době velmi oblíbené a používané sociální sítě, například Facebook, Twitter nebo Instagram. Média však mohou kontrolovat korupční jednání pouze za předpokladu, že legislativa umožňuje svobodu projevu a přístup k informacím. Mimo legislativu je dalším předpokladem pro věrohodné působení médií proti korupci i etika médií nebo věrohodnost a integrita samotných představitelů médií.

**Občané** hrají významnou roli zejména v oblasti poskytování veřejných služeb, u kterých není stát schopen je zajistit. Mimo to je ale značně významnou úlohou občanské společnosti i veřejná kontrola fungování státu i státních orgánů. Proto je spolupráce státu, případně jeho orgánů, a různých sdružení občanů či sdružení právnických osob v protikorupční oblasti jedním z předpokladů úspěšnosti protikorupční politiky.

Ve veřejném sektoru se v rámci boje proti korupci využívají ve velké míře protikorupční strategie, které jsou při kontrole korupčních činností i při jejich řešení velmi nápomocné. Protikorupční strategii chápeme jako „*souhrn nástrojů a procesů, které umožňují dostat se z jednoho bodu korupční rovnováhy do jiného rovnovážného bodu s nižším rozsahem korupce.*“ (Štička, 2005, 20) Boj proti korupci tedy chápeme dle Transparency International (2005, 20) jako soustavnou činnost, která má za cíl posunout daný systém z bodu A do bodu B. Tyto body se od sebe liší mírou korupce, kdy bod A má větší míru korupce než bod B.

Jako základní pilíře protikorupční strategie Transparency International (2005, 20) uvádí:

- analýza příčin a odhalování projevů korupce,
- analýza účinných preventivních a nápravných prostředků a způsoby jejich aplikace do korupčního prostředí,
- posuzování účinnosti strategie a určení postupů pro zajištění udržitelnosti protikorupční strategie.

#### 1.4 Měření korupce

Korupci nelze měřit přímo. Místo toho se využívají různé průzkumy, na kterých je založeno několik indexů, které nám na základě faktů a hodnocení odborníků ukazují, jak na tom daná země či region s korupcí je. Pomocí těchto výsledků pak můžeme korupci jednotlivých zemí porovnat a určit, jaké země jsou na tom s korupcí dobře, a které by měli naopak zlepšit své protikorupční aktivity. Metody měření korupce dle Bašné (2018, 13) dělíme do tří generací:

- první generace – CPI, WGI;
- druhá generace – GCB;
- třetí generace – IPI.

**Index vnímání korupce (CPI – Corruption perception index)** je každoročně sestavovaný ukazatel míry korupce od Transparency International. Indikátor CPI hodnotí data získaná v oblasti korupce veřejného sektoru ze zhruba 180 zemí světa. Je založen zejména na základě hodnocení expertů Transparency International. Tento index používá škálu od 0 do 100, kde 0 znamená velmi zkorumpované prostředí a 100 značí tzv. „korupčně čisté“ prostředí. (Transparency.org – CPI)

Dalším ukazatelem, který řadíme k indikátorům první generace, je souhrnný ukazatel **Indikátory celosvětové správy (WGI – Worldwide Governance Indicators)**. Je to způsob měření korupce, který je vypracováván Světovou bankou pomocí tzv. souhrnného indexu. Ten je vydáván pravidelně každý rok již od roku 1996 a je odrazem několika stovek individuálně získaných dat, zejména pomocí dotazníkových šetření různých institucí. Stěžejní pro získání indexu WGI je index IIQ (Index of Institutional Quality), který je složen ze šesti ukazatelů:

- demokracie,
- politická stabilita,
- výkonnost vlády,
- kvalita regulace,

- právní řád
- kontrola korupce.

Hodnoty těchto indexů se pohybují v intervalu 0–100 bodů s odchylkou  $\pm 2,5$ . Čím vyšší je hodnota jednotlivých ukazatelů, tím je celková hodnota IIQ vyšší a značí vyšší kvalitu boje proti korupci a obecně kvalitě státní správy. (Worldbank.org – WGI)

**Globalní barometr korupce (GCB – Global corruption barometr)** je nepravidelně poskytovaný ukazatel vydávaný Transparency International od roku 2003. Funguje jako doplňující index k CPI, doplňuje k němu názory široké veřejnosti. Je založen výhradně na průzkumu veřejného mínění, které probíhá nejčastěji telefonicky, online nebo osobně, tzv. tváří v tvář, a své sledování zaměřuje na pět základních oblastí:

- rozdíl mezi malou a velkou korupcí,
- srovnání korupce s dalšími ekonomicko-politickými problémy,
- posouzení vlivu korupce na osobní i společenský život,
- pohled na vývoj korupce v dalších letech
- poskytnutí či přijetí úplatku respondentem v minulých letech. (Transparency.org – GCB)

Výstupem dotazníkového šetření a zároveň podstatou tohoto indexu je tedy vnímání korupce v dané zemi či instituci. (Volejníková, 2007, 342)

Index veřejné integrity (**IPI - Index of Public Integrity**) je indikátor, vydávaný od roku 2015. Vznikl za podpory od Evropské unie a je vydáván institucí ERCAS jednou za 2 roky. Tento ukazatel se nezaměřuje na vnímání korupce, ale spíše na riziko bujení korupce. Používá stupnici od 1 do 10, kde 10 představuje nejlepší výsledek, riziko rozvoje korupce v daném regionu je nejnižší.

Je založený na 6 reálných ukazatelích:

- justice,
- otevřenost obchodu,
- e-občanství,
- administrativní zátěž,
- transparentnost rozpočtu,
- svoboda tisku.

Pokud bychom měli jednotlivé generace indikátorů charakterizovat, tak indikátory první a druhé generace neměří korupci na základě tvrdých dat, například ověřených údajů a fakt. První generace indikátorů je založena na expertním hodnocení a indikátory druhé generace pak pro své sestavení používají názory firem a široké veřejnosti. Tyto výpovědi jsou však zaměřené hlavně na úplatkářství a pro jiné formy korupce v nich není místo. U veřejnosti je tento problém způsoben i tím, že když se ve společnosti řekne „korupce“, lidé si vzpomenu zejména na úplatky. Málokomu se vybaví i další formy korupce jako je klientelismus nebo lobbying, se kterým jsme se setkali například v kauzách Marka Dalíka. (Čti doma, 2020) Tento problém se ale pokouší řešit právě indikátory třetí generace. Zatím ale nelze říct, že by existoval plnohodnotný zástupce třetí generace indikátorů. Vzhledem k tomu, že IPI stále pracuje i s měkkými daty, je někde na pomezí generací indikátorů. (Bašná, 2018, 28–29)

Všechny zmíněné indikátory poskytují v různých intervalech report o stavu korupce v dané zemi či regionu. Nastavují tak pomyslné zrcadlo vládám jednotlivých zemí a porovnávají je zároveň mezi sebou v sestavených žebříčcích. Díky tomu mohou jednotlivé vládní představitele donutit se zamyslet nad tím, co danou míru korupce v jejich zemi způsobuje a proč a zároveň je mohou motivovat ke zlepšení a zvýšení kvality jejich boje proti korupci.

## **2. BOJ PROTI KORUPCI**

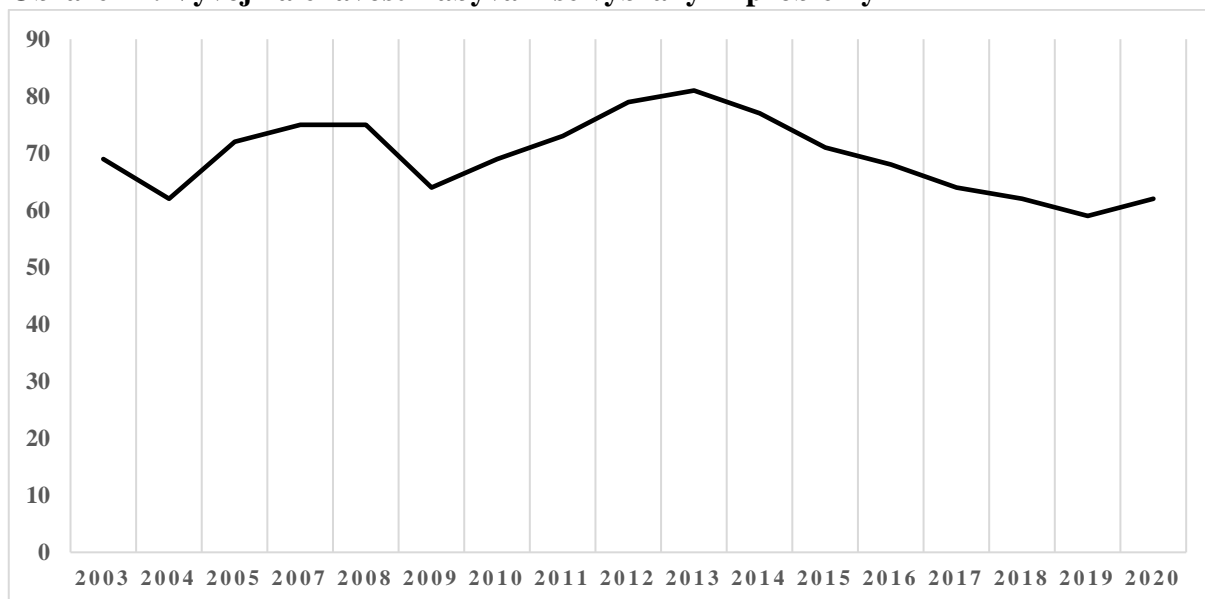
Poté, co jsme si vysvětlili, co korupce je, jak ji měříme a proč je potřeba ve veřejném sektoru korupci kontrolovat, musíme se seznámit s tím, jak je korupce vnímána českou veřejností, jaké je aktuální korupční prostředí v České republice a jak v současné době mezinárodní spolupráce pomáhá v boji proti korupci.

### **2.1 Vnímání korupce v České republice**

Vnímání korupce je subjektivní. Každý člověk má na korupci svůj vlastní názor a co jeden člověk za korupci může považovat, druhý vnímá jako běžnou věc, která není nijak škodlivá. Například klientelismus mnoho lidí nepovažuje za korupci, ale za pouhou pomoc známému či kamarádovi. Proto se často pro zjištění aktuální míry korupce používají průzkumy veřejného mínění, aby se zjistilo, jak lidé současnou korupční situaci vnímají a od toho pak odvodit, jaká by skutečná situace mohla být. Dalším způsobem, jak míru korupce určit, je použít některý ze způsobů měření korupce, které byly vysvětleny v předchozí kapitole.

Výzkumy veřejného mínění provádí Centrum pro výzkum veřejného mínění, které dělá průzkumy v mnoha oblastech života včetně oblasti míry korupce. Jak již bylo zmíněno v kapitole 1.3 CVVM nechalo respondenty posoudit několik problémů naší společnosti podle naléhavosti, jak moc by jim naše vláda měla věnovat pozornost. Na výběr měli hodnocení „velmi naléhavé“, „docela naléhavé“, „není naléhavé“ a „nevím“. Mezi vybranými 30 problémy byla i korupce, kterou respondenti už od roku 2015 řadí na 1. místo, jako nejnaléhavější. V roce 2013 jako velmi naléhavý problém označilo dokonce 81 % respondentů. Zároveň jsou si respondenti svou odpovědí dost jistí. Odpověď „nevím“ označilo v tom samém roce pouhé 1 % dotazovaných. Na obrázku 1 níže vidíme vývoj naléhavosti zabývání se korupcí. (CVVM – Míra naléhavosti různých oblastí života, 2020)

**Obrázek 1: Vývoj naléhavosti zabývání se vybranými problémy**

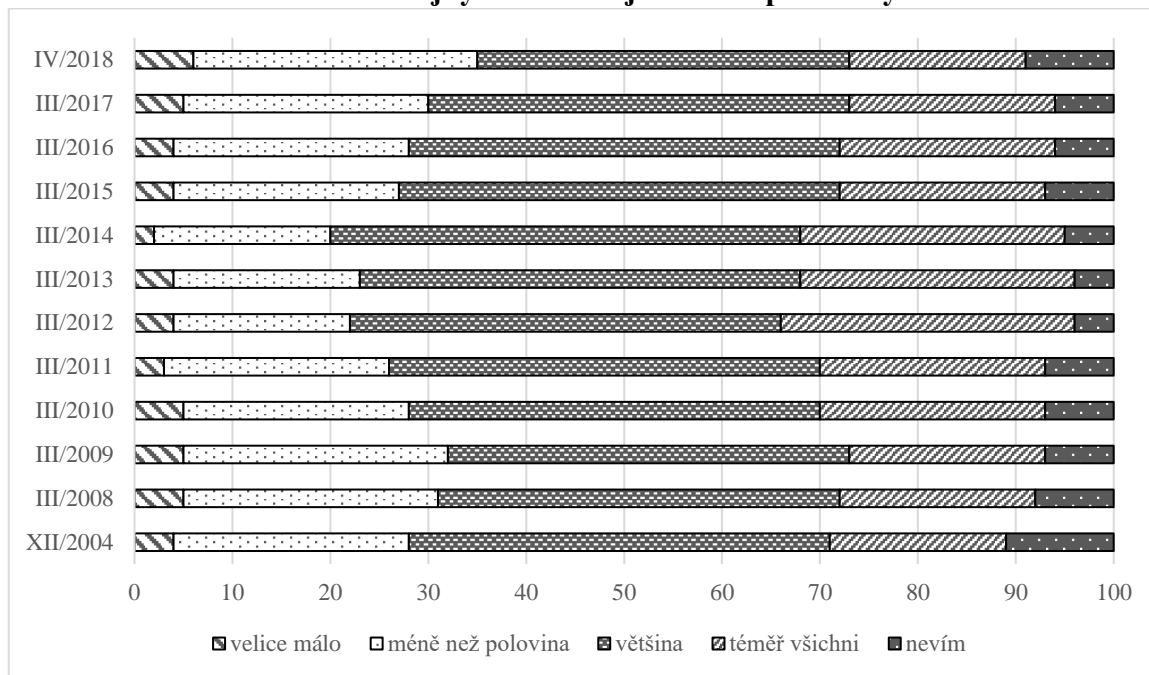


Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění (2020)

Z obrázku 1 vyplývá, že dle respondentů je korupce v České republice dlouhodobě problémem. Zároveň lze z obrázku odvodit, že respondenti nemají pocit, že by se korupční situace zlepšila nebo že proti korupci dělá vláda dostatek opatření, protože naléhavost řešení korupce nijak výrazně neklesá a stále zůstává na předních příčkách.

Jak je z průzkumu naléhavosti zabývání se určitými problémy patrné, otázka výskytu korupce je pro lidi v ČR důležitá. Další průzkum CVVM se proto zabýval zkorumpovaností veřejných činitelů, například politiků, členů zastupitelstva či odpovědných úředníků. Respondenti měli označit, jaké množství veřejných činitelů je dle nich zkorumpovaných. Výsledky tohoto průzkumu v oblasti korupce z let 2004–2018 vidíme na obrázku 2.

**Obrázek 2: Jaké množství veřejných činitelů je zkorumpovatelných**



Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění (2018)

Z výsledků průzkumu vyplývá, že většina tázaných respondentů je toho názoru, že korupce je mezi veřejnými činiteli poměrně rozšířená a že do korupčních aktivit je nějakým způsobem zapojena většina veřejných činitelů v České republice. Samotný výsledek mu sice nedokazuje, že to tak ve skutečnosti opravdu je, korupční kauzy jsou však v médiích natolik časté, že si to veřejnost myslí. Zároveň nám tento průzkum potvrzuje i výsledek obrázku 1. Oba průzkumy nám nezávisle na sobě ukazují, že korupce je opravdu velkým problémem a je potřeba se jí věnovat.

Dalším problémem, kterým se CVVM v rámci korupce zabývalo, je vliv na politické rozhodování. Zde se průzkum zaměřil na to, jaký si myslí občané, že mohou mít vybrané instituce či skupiny obyvatel vliv na rozhodování politiků. Výsledky tohoto šetření vidíme v tabulce 1 níže.



**Tabulka 1: Mínění o vlivu institucí a skupin obyvatel na rozhodování politiků (v %)**

	1= v největší míře	2	3	4	5	6	7= v nejmenší míře
Úplatky a korupce	21	28	21	13	7	4	2
Zájmové skupiny a lobby	17	22	18	19	8	6	4
Média	8	18	22	21	12	8	6
Osobní vztahy	7	18	20	23	12	7	5
Voliči vlastní strany	6	15	23	25	14	8	4
Vědci a odborníci	2	8	19	25	21	12	6
Sociální sítě	3	10	16	25	15	15	8
Průzkumy veřejného mínění	4	8	17	24	18	12	9
Odbory	0	6	18	27	21	11	6
Stávky a demonstrace	1	8	18	27	19	14	9
Občané	2	7	13	24	21	18	12
Církev	1	3	10	21	18	16	21

Pozn.: Dopočet do 100 % v řádku tvoří odpovědi „nevím“.

Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění (2020)

Z tabulky vidíme, že za nejvlivnější respondenti považují korupci. Naopak nejmenší vliv dle nich mají církve a laická veřejnost. Tato tabulka zároveň potvrzuje žebříček zmíněný v kapitole 1.3, ve kterém CVVM zařadilo korupci jako nejzávažnější problém, kterému by měla vláda v České republice věnovat pozornost.

V tabulce 2 nalezneme porovnání vybraných institucí z tabulky 1 s výsledky stejného průzkumu z let 2017 a 2018.

**Tabulka 2: Vývoj vlivu vybraných institucí v letech 2017–2020**

		1= v největší míře	2	3	4	5	6	7= v nejmenší míře
Úplatky a korupce	2017	31	28	20	11	3	2	1
	2018	26	27	21	13	5	3	1
	2020	21	28	21	13	7	4	2
Zájmové skupiny a lobby	2017	22	25	19	11	9	4	4
	2018	20	25	21	13	7	5	3
	2020	17	22	18	19	8	6	4
Občané	2017	2	6	14	21	20	17	17
	2018	1	6	17	24	21	16	13
	2020	2	3	10	21	18	16	21

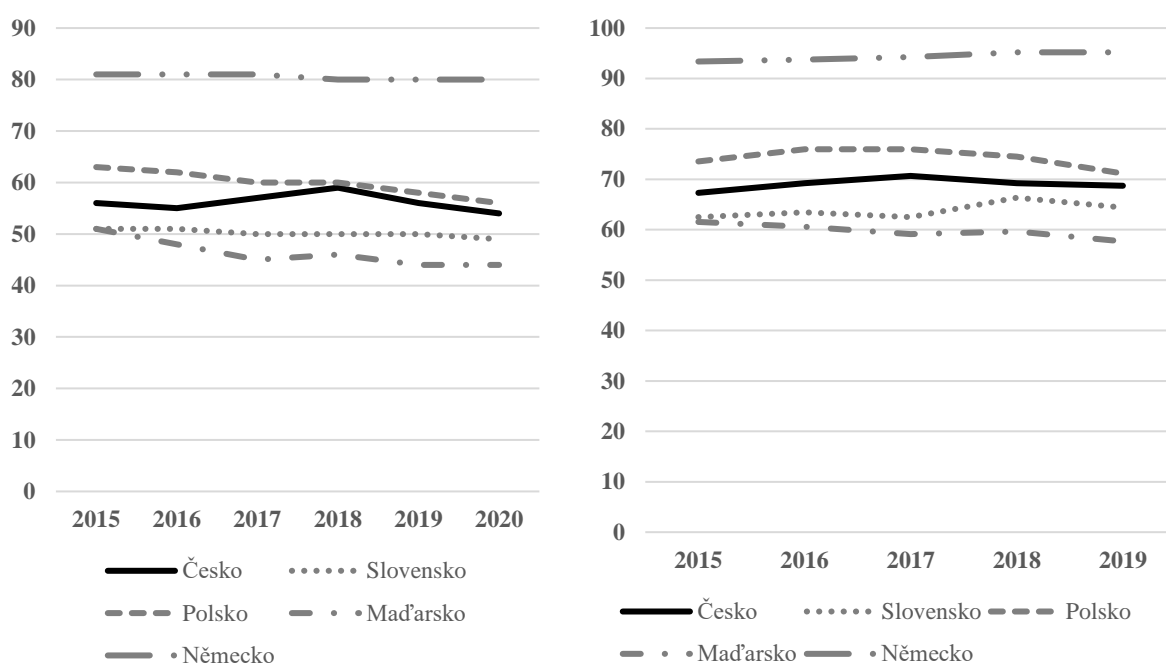
Pozn.: Dopočet do 100 % v řádku tvoří odpovědi „nevím“.

Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění (2017, 2018, 2020)

Z tabulky 2 vyplývá, že situace se příliš nemění a česká veřejnost je již několik let přesvědčena, že má mizivý vliv na rozhodování politiků. Naopak jsou dle průzkumu občané toho názoru, že největší vliv na rozhodování úředníků mají různé formy korupce.

Průzkumy CVVM potvrzují i hodnoty CPI a WGI. V současné době jsou asi dvě třetiny zemí pod hodnotou 50. Průměrné celosvětové skóre za rok 2020 je 43. Česká republika se tedy umístila lehce nadprůměrně, za rok 2020 získala skóre 54. Pokud bychom však data Česka porovnali pouze v rámci Evropské unie, byl by výsledek České republiky podprůměrný. Aktuální průměrné CPI pro region Západní Evropa a Evropská unie je 66. Na obrázku 3 vidíme hodnoty CPI v letech 2015–2020 a WGI v letech 2015–2019 zemí Visegrádské skupiny a Německa.

**Obrázek 3: CPI a WGI zemí V4 a Německa v letech 2015–2020**



Zdroj: Transparency International (2020)

Zdroj: Světová banka (2020)

Z obrázku 3 vidíme, že země Visegrádské čtyřky jsou na tom, co se vnímání korupce týče velmi podobně a pohybují se ve skóre CPI na hodnotách 45–65. Naopak Německo získává skóre podstatně vyšší a dlouhodobě neklesá pod hranici 80 bodů. Stejně tak hodnoty WGI zemí V4 jsou si podobné, dosahují hodnot 57–76, a Německo získává skóre podstatně vyšší, a to 95. Důvodem tohoto výsledku může být dle Saja (2003, 183) komunistická minulost zemí V4. Tuto skutečnost uvádí i Pernica (2021, 177). Dále tvrdí, že západoevropské země se o korupci více zajímají než země východoevropské.

Dalšími ukazateli, které nás o vnímání korupce dokážou velmi dobře informovat, jsou GCB a IPI. V tabulce 3 nalezneme srovnání výsledků průzkumu GCB z roku 2016 pro země Visegrádské skupiny a pro Německo. V tomto průzkumu odborníci z Transparency International zjišťovali, jaký mají obyvatelé jednotlivých zemí názor na to, jak vláda zvládá boj proti korupci v jejich zemi. Na obrázku 4 pak vidíme srovnání hodnot IPI zemí Visegrádské čtyřky a Německa v letech 2015, 2017 a 2019.

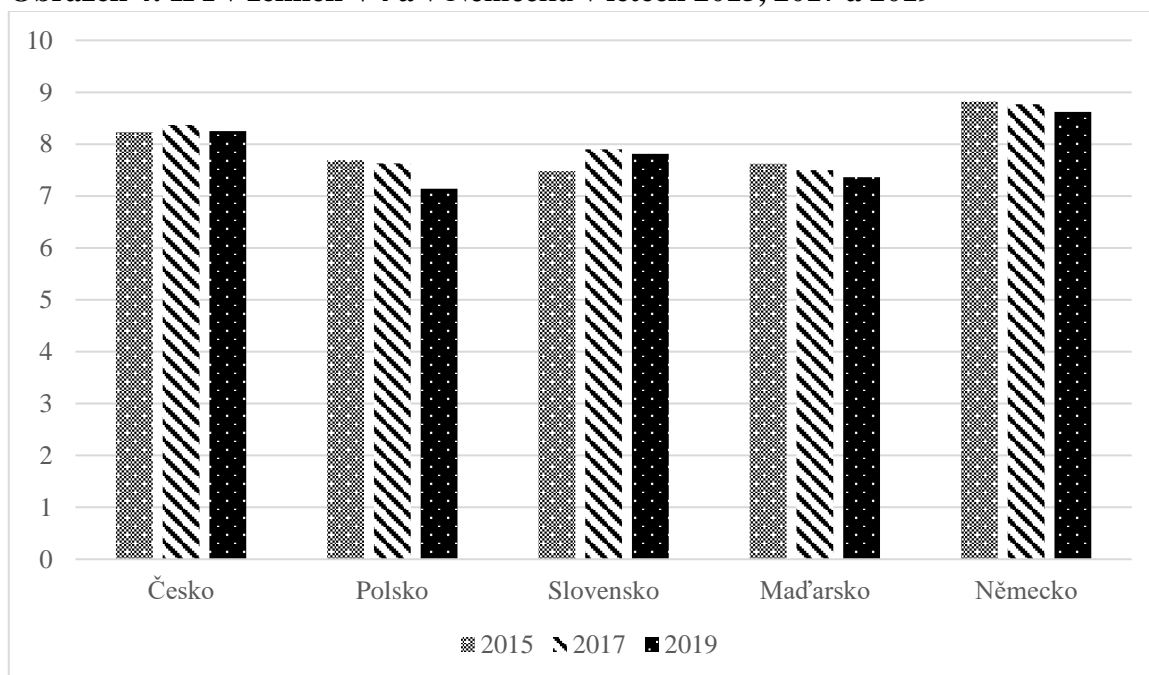
**Tabulka 3: Výsledky průzkumu GCB v oblasti jak vláda zvládá boj proti korupci v zemích V4 a v Německu (v % respondentů)**

	Velmi špatně	Docela špatně	Docela dobře	Velmi dobře	Nemám dostatek informací	Nevím	Bez odpovědi
<b>Česko</b>	17	50	16	0	13	4	0
<b>Slovensko</b>	25	31	13	1	19	9	1
<b>Polsko</b>	3	23	22	3	37	10	0
<b>Maďarsko</b>	23	32	21	2	17	5	0
<b>Německo</b>	4	21	27	4	35	10	0

Zdroj: Transparency International (2020)

Z tabulky vidíme, že celých 67 % respondentů je toho názoru, že v České republice vláda boj proti korupci zvládá špatně. To je skoro třikrát více než v sousedním Německu, kde jen 25 % respondentů uvádí, že vláda boj proti korupci nezvládá.

**Obrázek 4: IPI v zemích V4 a v Německu v letech 2015, 2017 a 2019**



Zdroj: Integrity Index (2020)

Přestože byly jednotlivé průzkumy vypracovány nezávisle na sobě a každý měl svou vlastní množinu respondentů, jednotlivé indikátory se navzájem potvrzují a shodují se na stejném závěru. Česká republika je zemí, kde je korupce nejspíše dlouhodobě součástí

společnosti, a přestože lidé v průzkumech na korupci jako velký problém země upozorňují, situace se nelepší.

Z uvedených průzkumů lze usoudit, že Česká republika má s korupcí problém, který se ale dle názorů veřejnosti nelepší. Jedním z důvodů, proč lidé nevnímají zlepšení, by mohl být nedostatečně efektivní systém kontroly a vyšetřování korupčních činů. Dalším důvodem by mohla být i komunistická minulost země, protože podobné problémy přetrvávají i v ostatních zemích Visegrádské skupiny.

## 2.2 Korupční prostředí v České republice

Sajó (2003, 183) tvrdí, že společná komunistická historie některých zemí Evropy způsobuje, že korupční prostředí ve východní a střední Evropě je v jednotlivých postkomunistických státech podobné a ve všech je korupce velkým problémem. V rámci své studie zjistil, že *„korupce podkopává demokracii ve východní a střední Evropě, přičemž demokracie je zde obtíž pro korupci.“* Zároveň i uvádí, že není jednoznačně jasné, že podniky a instituce Evropy se vynaloží úsilí na protikorupční aktivity a do jaké míry se na nich podílí. Je však zřejmé, že vzhledem ke klientelistické struktuře, která se během minulých let vytvořila, by snaha o korupční jednání byla do velké míry snadná a pravděpodobně i úspěšná.

Pokud bychom se soustředili na Českou republiku, existují dle Dvořákové (2020, 61–74) dvě věci, které by zásadně prospěly českému prostředí v boji proti korupci a ve správném chodu věcí:

- transparentnost,
- etické kodexy.

**Transparentnost** zajišťuje, že každý by měl mít přístup k informacím o nakládání s veřejnými prostředky, kdo s veřejnými prostředky nakládá, ale i možnost se zajímat či sledovat, kdy a jak se rozhoduje o veřejných záležitostech. Tento princip se z velké části opírá o Zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), který, společně s činností organizace Otevřená společnost, hraje významnou roli v oblasti veřejné kontroly. Transparentnost však často naráží na problémy ať už ze strany institucí, žadatelů, kteří požadavkem na velké množství informací mohou instituce paralyzovat, ale i judikatury, která mnohdy mívá nejasné interpretace zákona.

**Etické kodexy** jsou soubory pravidel či obecně uznávaných norem, jak by se lidé měli na daných pracovištích či v daných institucích chovat. Plošné zavedení etických kodexů a jejich

vymahatelnost by mohly výrazně pomoci při boji proti korupci. Působily by jako předpisy, které by definovaly určité hranice chování bez rozdílu, zda člověk působí v Parlamentu ČR, státní správě či v soukromé sféře v rámci podniků. Etické kodexy však naráží na velké množství překážek. Jednou z nich je velký odpor veřejnosti i politiků, případně nezáměr o ně. Často bývají kodexy vypracovány jen při „tlaku zvenčí“ a pokud o kodex vypracovatelé nemají zájem, stává se pouze formálním dokumentem, který pozbývá jakákoli specifika či rizika daného prostředí. Další poměrně obvyklou překážkou pro etické kodexy je názor, že kvůli jejich právní nevymahatelnosti jsou neúčinné, tudíž zbytečné. Řada lidí si však neuvědomuje, že právě v tom je jejich síla. Často totiž právě korupční činy jsou z hlediska práva jen těžko dokazatelné, vyšetřování takových činů se táhnou léta a poměrně obvyklé jsou v těchto jednáních i spory o přijatelnost důkazů či interpretaci zákona. V těchto situacích mohou etické kodexy nalézt uplatnění, protože z etického hlediska je v těchto případech jasné, že „se to nedělá“. V současné době by ale etické kodexy musely projít značnými úpravami, protože *„podíváme-li se na etické kodexy jednotlivých ministerstev, zjistíme, že jsou vytvářeny podle jednoho „mustru“ a neodrážejí specifika a možná etická dilemata různých pracovišť.“* (Dvořáková, 2020, 68)

V roce 2016 proběhl průzkum, kdy se u obyvatel zemí Visegrádské skupiny prověřovalo nejen nakolik jsou v jejich zemi aktuální otázky korupčního rizika, ale také zda je sociálně akceptovatelné v jejich prostředí korupci ohlásit. (viz. Tabulka 4)

**Tabulka 4: Hodnocení aktivit vlády a korupčního rizika z pohledů občanů Visegrádské skupiny (data z listopadu 2016)**

	Česko	Slovensko	Maďarsko	Polsko
Je korupce jedním z největších nebezpečí pro zemi?	***	***	**	**
Daří se vládě bojovat proti korupci?	***	***	***	Nejsou informace
Jsou zkorumpovaní členové Parlamentu ČR?	**	***	***	Nejsou informace
Dávají lidé úplatky?	*	**	***	*
Je sociálně akceptovatelné oznámit korupci?	***	***	***	***

**Vysvětlivky:** \*\*\* Vysoké riziko/negativní; \*\* Střední riziko/průměrný; \* Malé riziko/pozitivní

Zdroj: DVOŘÁKOVÁ, VLADIMÍRA. O prostoru korupčních příležitostí: kdy, kde a jak se vytváří v České republice, s. 67

Z výsledků průzkumu vidíme, že občané České republiky, stejně jako občané ostatních zemí V4, považují oznámení korupce za vysoce rizikové, sociálně neakceptovatelné. Zároveň jsou toho názoru, že se v Česku ve velké míře vyskytuje poskytování úplatků. Naopak boj vlády proti korupci vnímají velmi pozitivně a nemyslí si, že by pro Českou republiku byla korupce jedním z největších nebezpečí.

Nahodilá korupce na běžné úrovni vztahu občana a státní správy dle Dvořákové (2020, 68) nepředstavuje pro českou společnost významný problém. V tomto případě se dá předpokládat, že prostor pro nahodilé korupční jednání je možné poměrně efektivně regulovat za pomoci běžných protikorupčních nástrojů a kontrol.

Dvořáková (2020, 68) také uvádí, že se korupce často ve větší míře vyskytuje v oblasti žádostí cizinců o dlouhodobé vízum či trvalý pobyt, kde je obvykle spojena s vlastní etnickou komunitou. Do většiny výzkumů či zkušeností se však tato oblast v Čechách nepromítne, protože se zde jedná právě o cizince. Přímo v cizinecké policii bylo korupční prostředí nejvíce rozšířené zejména kolem roku 2010, naštěstí však bylo možné tuto situaci řešit pomocí různých technických a organizačních opatření.

Jinou situaci však Dvořáková (2020, 69) vnímá na vyšších úrovních státní správy, například ministerstvech. V této oblasti narážíme v současné době na řadu problémů. Tyto problémy nacházíme zejména ve zdravotnictví, dopravě a sportu. Korupční jednání pak nejčastěji postihuje výběrová řízení a dotace na různé projekty, ať už státní nebo evropské. Poměrně specifický je z pohledu veřejné kontroly resort obrany, kde je veřejná kontrola, stejně jako u ostatních resortů, potřebná, bohužel však naráží na problém, co se znalostí týče. Běžný občan se totiž nevyzná v cenách armádního zboží či jejich technických údajích, a proto je poměrně složité tuto oblast pojistit veřejnou kontrolou. Korupci však není nemožné odhalit, pokud si budeme všimnout znamení, která jsou pro korupci typická. Jedním z nich je například skutečnost, že v korupčním prostředí působí na transakce a rozhodování nejen osoby k tomu zmocněné, ale právě i soukromí zprostředkovatelé. Tento typ korupce vyskytující se ve veřejné správě označuje Caiden (2014, 84) jako administrativní a politickou korupci. Tato korupce má dle Caidena (2014, 84) vliv na transparentnost, odpovědnost a na důvěru veřejné správy.

Jak Dvořáková (2020, 70) uvádí, v současné době jsme v České republice svědky situací, které se významně pojí s ochranou korupčních jednání. Podíváme-li se na cestu, kterou protikorupční systém prošel za posledních 20 let, zjistíme, že v momentě, kdy došlo k uzavření ochrany korupčního jednání v jedné oblasti, současně došlo i k otevření pro korupci

bezpečného, chráněného prostoru v oblasti jiné. Tendenci k systémovému charakteru korupčního prostředí v České republice vidíme také ve vyšetřování vládních činitelů jako například současného premiéra Andreje Babiše, kde byla nejen snaha jejich vyšetřování komplikovat změnou osob ve funkcích spjatých s vyšetřováním, ale také reformy, reorganizace či rušení kvalitních vyšetřovacích týmů.

Buriánek (2014, 392) vidí situaci korupce v České republice podobně. Dle něho korupce v naší zemi došla do takového stavu, kdy se dá říct, že je pro spoustu lidí korupce běžnou, nebo dokonce normální součástí naší společnosti. Dále uvádí, že „*se česká společnost v současné době vyznačuje vysokou mírou znepokojení a negativním hodnocením míry korupce.*“ (Buriánek, 2014, 392) V tom vidíme určitou změnu v české společnosti. Na přelomu tisíciletí se totiž dle Buriánka (2001, 56) lidé více než korupce báli například sexuálního obtěžování nebo zavraždění, přestože pravděpodobnost vzniku těchto trestných činů byla menší než pravděpodobnost korupce. Důvodem je dle Buriánka posílení negativního názoru na korupci vlivem médií a z velké části je názor veřejnosti ovlivněn děním na politické scéně. Výhodou v České republice poskytuje korupci i fakt, že zájem veřejnosti o kontrolu korupce je z velké části potlačen důvěrou společnosti v instituce a určité spoléhání na se na abstraktní systémy.

### 2.3 Mezinárodní boj proti korupci

Boj proti korupci je mezinárodní záležitostí. Česká republika se proto zavázala vytvářet strategie a preventivní opatření proti korupci (čl. 5 a 6 Úmluvy OSN proti korupci). Ze strany mezinárodních organizací je v současné době kladen důraz na zlepšování boje proti korupci a potlačení korupčních aktivit v jednotlivých státech. Česká republika se tak v současné době podílí na boji proti korupci v několika mezinárodních uskupeních:

- UNCAC
- OECD
- Rada Evropy
- GRECO
- OLAF
- Transparency International

**Úmluva OSN proti korupci (UNCAC)** je právní instrument, který byl přijat na Valném shromáždění OSN roku 2003 a v současné době je jediný v boji proti korupci, který má celosvětový rozsah. Úmluva vznikla s cílem efektivněji prosazovat a zlepšovat nástroje



prevence a potírání korupce. Úmluva ve svých 71 člancích upravuje pravidla pro spolupráci při prevenci, stíhání korupce ale i postupy pro zmrazení, konfiskaci a navrácení výnosů z trestné činnosti. Zároveň kriminalizuje různé formy korupčního jednání včetně zpronevěry, korupce veřejných činitelů či „praní špinavých peněz“. V současné době má UNCAC celkem 184 smluvních stran včetně České republiky, která Úmluvu sice podepsala již roku 2005, platnost však pro ČR nabyla až 29. prosince 2013.

**Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD)** je mezivládní organizace, která vznikla a funguje již od roku 1948. Původně byla tato organizace zřízena pro administraci poválečného Marshallova plánu, nyní se zabývá ekonomickými a sociálními politikami členských zemí, sdružuje a porovnává jejich zkušenosti a hledá odpovědi na vyskytující se problémy. Mimo hospodářský rozvoj členských zemí se pomocí Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích zabývá i bojem proti korupci. Tuto úmluvu podepsalo 44 zemí včetně České republiky (1997) s cílem vytvořit opravdu rovné podmínky v mezinárodním podnikatelském prostředí.

**Rada Evropy** je celoevropská mezinárodní organizace, která vznikla roku 1949 podepsáním Londýnské dohody. V současné době sídlí ve Štrasburku a tvoří ji 47 členských států včetně České republiky, která se k organizaci připojila roku 1993. „Mísí a cílem Rady Evropy je vytvoření společného demokratického a právního prostoru, který zaručuje dodržování lidských práv, demokracii a respektování zákonů.“ (Rada Evropy)

Česká republika je v současné době kritizována Radou Evropy za nedostatečně efektivní boj proti korupci. Česká republika nedokázala do praxe dle hodnotící zprávy Rady Evropy z června roku 2018 plně převést žádné ze 14 protikorupčních opatření z roku 2016, dle následující hodnotící zprávy Rady Evropy z prosince 2019 pak plně provedla pouze jedno opatření, částečně jich provedla sedm a šest jich neprovedla vůbec. (Novinky.cz, 2020)

**GRECO** je zkratka pro Skupinu států proti korupci (Group of States against corruption), která byla založena roku 1999 Radou Evropy. Jejím cílem je „zlepšovat schopnost členských zemí v boji s korupcí tím, že monitoruje jejich soulad s antikorupčními standardy Rady Evropy, a to formou dynamického procesu vzájemného hodnocení a společenského tlaku.“ (Justice.cz – GRECO) Činností GRECO je zejména pomoc při identifikaci nedostatků v protikorupčních politikách jednotlivých členských zemí, monitoring implementací, rozvoje a dodržování Trestněprávních úmluv proti korupci a Občanskoprávních úmluv proti korupci,

podpora států při sestavování legislativy proti korupci, ale i poskytnutí platformy, která sdružuje zkušenosti členských států s prevencí a detekcí korupce. Členství v GRECO není podmíněno členstvím státu v Radě Evropy. Do tohoto uskupení se tak může přidat jakýkoliv stát, který tento svůj záměr dá na vědomí Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy. V současné době je členem GRECO celkem 47 států, které jsou zároveň členy Rady Evropy, navíc pak Bělorusko a USA. Česká republika se stala členem GRECO roku 2002.

**„Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) je jediný subjekt EU pověřený odhalováním podvodů týkajících se finančních prostředků EU. Podezřelé případy rovněž vyšetřuje a obecně se snaží podvodům předcházet.“** (OLAF-Naše činnost) OLAF vyšetřuje zejména podvody a korupci týkající se veškerých výdajů Evropské unie, některých příjmových oblastí Evropské unie (např. cel) a podezření na závažné pochybení členů orgánů Evropské unie nebo jejích zaměstnanců.

Svou úlohy plní OLAF zejména tím, že:

- vytváří postupy pro efektivní politiku boje proti podvodům,
- vyšetřuje závažná pochybení zaměstnanců Evropské unie a členů jejích orgánů, a tím přispívá k posílení důvěry občanů v orgány Evropské unie,
- pro zajištění, aby všechny peníze daňových poplatníků Evropské unie byly řádně využity na rozvojové projekty, provádí nezávislá vyšetřování korupce a dalších podvodů v souvislosti s finančními prostředky Evropské unie.

**Transparency International** samo sebe definuje jako celosvětové hnutí, které spolupracuje s více než 100 zeměmi světa na regulování korupce. Jejich posláním je *„zastavit korupci a podporovat transparentnost, odpovědnost a integritu na všech úrovních a ve všech sektorech společnosti.“* (Transparency.org – About) Své poslání se snaží naplnit každoročním sestavováním žebříčku jejich Indexu vnímání korupce (CPI – Corruption Perception Index), který je založen na názoru odborníků, a Globálního barometru korupce (GCB – Global Corruption Barometr), který doplňuje CPI o názory běžných občanů.

### 3. BOJ S KORUPCÍ V ČESKÉ REPUBLICE A SYSTÉMOVÁ KORUPCE

Potom, co jsme si vysvětlili, co vlastně korupce je a známe i aktuální situaci v České republice a jak je vnímána, potřebujeme si vysvětlit, jak Česká republika bojuje proti korupci pomocí Rámcového rezortního interního protikorupčního programu a jak lze systémovou korupci indikovat pomocí Langrovy sady indikátorů systémové korupce.

#### 3.1 Rámcový rezortní interní protikorupční program

Obce v současné době nemají povinnost mít vlastní protikorupční program. Rámcový rezortní interní protikorupční program by jim však mohl být inspirací při jeho budoucím sestavení. Program obsahuje vše, co by obce pro svou protikorupční činnost mohly potřebovat. RRIPP byl vytvořen na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014. Je předkládán zejména ministerstvům a dalším ústředním správním orgánům a jeho aplikace umožňuje v jednotlivých rezortech za pomoci dostupných instrumentů zajistit jednotnou podobu boje proti korupci. Zároveň je však program nastaven tak, aby odrážel specifika jednotlivých rezortů a zachovala se tak jeho maximální účinnost. Osnova RRIPP je sestavena z pěti bodů:

- Vytváření a posilování protikorupčního klimatu
- Transparentnost
- Řízení korupčních rizik a monitoring kontrol
- Postupy při podezření na korupci
- Vyhodnocování rezortního interního protikorupčního programu.

Každý z těchto bodů osnovy přispívá ke kontrole korupce v daném rezortu a dělí se na jednotlivé části, které by měli být splněny pro jeho úspěšnou aplikaci a naplnění jeho cíle.

Cílem **vytváření a posilování protikorupčního klimatu** je „*Snižovat motivaci zaměstnanců ke korupci a zvyšovat pravděpodobnost jejího odhalení.*“ (Úřad vlády ČR, 3, 2017) K naplnění cíle slouží v rámci tohoto bodu celkem pět opatření:

- propagace protikorupčního postoje vedoucími pracovníky,
- funkční etické kodexy,
- vzdělávání zaměstnanců,
- efektivní systém pro oznámení podezření na korupci,
- dostatečná ochrana oznamovatelů.

**Transparentnost** má za cíl „*Odrážet od korupčního jednání prostřednictvím zvyšování pravděpodobnosti odhalení.*“ (Úřad vlády ČR, 5, 2017) Tento cíl považujeme za splněný, pokud daný rezort splní podmínky transparentnosti.

Tyto podmínky nalezneme v rámci RRIPP tři:

- zveřejňování informací o veřejných prostředcích,
- zveřejňování informací o systému rozhodování,
- sjednocení umístění protikorupčních informací na internetových stránkách úřadů.

Dalším bodem je **řízení protikorupčních rizik a monitoring kontrol**. Jak již z názvu tohoto bodu vyplývá, jeho cílem je „*nastavit účinné kontrolní mechanismy a zajistit efektivní odhalování korupčního jednání.*“ (Úřad vlády ČR, 7, 2017) Toho dosáhneme například hodnocením korupčních rizik, které by mělo být prováděno jedenkrát ročně a monitoringem kontrolních mechanismů odhalujících korupci.

V rámci bodu **postupy při podezření na korupci** má rezort za úkol nastavit efektivní postupy při prošetřování podezření na korupci a implementovat taková opatření, která zajistí včasné odhalení korupčního jednání v budoucnu. Při splnění těchto úkolů považujeme minimalizování ztrát způsobených korupčním jednáním a zabránění opakování obdobného korupčního scénáře za úspěšně naplněné.

**Vyhodnocování rezortního interního protikorupčního programu** má za cíl zejména zdokonalovat rezortní interní protikorupční program a umožnit řízení protikorupčních činností napříč rezorty. Tento cíl naplňuje zejména pomocí shromažďování údajů a vyhodnocování programu jednotlivými organizačními celky, podávání zpráv o RIPP a následná aktualizace programu.

Přestože je Rámcový rezortní interní protikorupční program podrobný, neřeší různá stádia korupce. Tento problém však vyřešil Ivan Langr (2014) ve své diplomové práci a sestavil sadu 13 indikátorů systémové korupce.

### **3.2 Sada indikátorů systémové korupce**

Pro snazší odhalování nejvíce společensky škodlivého stádia korupce, jehož odhalení je poměrně komplikované, sestavil Ivan Langr ve spolupráci se svým vedoucím diplomové práce doc. PhDr. Pavolem Fričem, Ph.D. ve své práci *Systémová korupce v Liberci*, později přepracované na článek *Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec (2014)* na základě teorie systémové korupce sadu indikátorů systémové korupce, z nichž

alespoň 7 musí být naplněno, aby bylo možné říci, že se v dané instituci vyskytuje systémová korupce. Indikátorů stanovili celkem 13:

- vědomé porušování interních předpisů a účelové skrývání takových přestupků,
- zajišťování bonusů či benefitů pro jedince věrné systému,
- efektivní a stabilní ochrana přísluhovačů systému při jejich odhalení,
- budování prostředí nepolapitelnosti korupčníků,
- vytlačování nespolupracujících osob,
- diskreditace whistleblowerů a snaha o odplatu,
- syndrom otáčivých dveří,
- stálá rotace určité skupiny vybraných lidí na vedoucích pozicích,
- existence paralelních center,
- převzetí státu,
- převzetí byznysu,
- systémová korupce,
- venal corruption.

**Vědomé porušování interních předpisů a účelové skrývání takových přestupků** chápeme jako činnost, kdy úředník porušuje různé předpisy a zásady veřejné správy či takové jednání chrání. Cílem je při tomto chování soukromý zisk ve formě úplatku či získání určité výhody.

**Zajišťování bonusů či benefitů pro jedince věrné systému** je velmi častou součástí korupce. Osoby, které například podporují korupční jednání svého nadřízeného nebo se na něm přímo účastní, jsou odměňováni peněžní formou v podobě prémie a osobních ohodnocení k pravidelné mzdě nebo i formou lépe placených míst.

**Efektivní a stabilní ochrana přísluhovačů systému při jejich odhalení** je článkem, bez kterého by systémová korupce nemohla dlouhodobě fungovat. Jednotlivé zainteresované osoby si navzájem poskytují ochranu například ve formě svědectví či alibi. **Budování prostředí nepolapitelnosti korupčníků** souvisí s předchozím bodem. Osoby činné v korupčních aktivitách za sebou navzájem zametají stopy a v případě odhalení bagatelizují vinu.

**Vytlačování nespolupracujících osob**, které s korupčním systémem nesouhlasí a nechtějí se na něm podílet. Tyto osoby dostávají hůře placené pozice, dělají podřadné práce nebo z dané instituce úplně odchází. S tímto bodem souvisí **diskreditace whistleblowerů a snaha odplaty**.

Za nahlášení korupce nebo upozorňování na nesrovnalosti v systému jsou lidé např. vytěšňováni z rozhodovacích aktivit nebo jim je znepríjemňován výkon jejich práce.

**Syndrom otáčivých dveří** je účelové a často i předpřipravené přecházení úředníků do soukromé sféry a naopak. Například jako úředník na úřadě veřejné správy prosadí pro firmu XY určitou výhodu a následně je do stejné firmy přijat jako manažer či vedoucí oddělení.

**Stálá rotace určité skupiny vybraných lidí na vedoucích pozicích** pomáhá udržet stabilní korupční prostředí. Na vedoucích pozicích se střídá několik vybraných osob, které jsou do korupce zapojeny, aby se ochránila stabilita korupčního systému a podpořilo jeho rozšiřování.

**Existenci paralelních center** rozumíme vznik struktur, které mají neoficiálně rozhodovací moc a stojí mimo oficiální rozhodovací orgán. Např. vedoucí oddělení má oficiální rozhodovací moc, ale je ve skutečnosti jen figurkou, které přijímá názory a rozhodnutí vybrané paralelní struktury a interpretuje je jako své vlastní.

**Převzetí státu** je ukořistění veřejného sektoru soukromými jedinci či skupinami s účelem zamezení konkurence na trhu a změněním pravidel hry pomocí ilegálních instrumentů či nátlaku. Příkladem převzetí státu jsme si mohli všimnout u již zmíněné kauzy SZIF (Nadační fond proti korupci, 2020), která je spojena se současným premiérem České republiky Andrejem Babišem. **Převzetí byznysu** chápeme jako opak převzetí státu. Jedná se o zajištění soukromé instituce, například stavební firmy či podnikatele, státem či veřejným sektorem. Podnikatel pak například musí veřejný sektor podplatit, aby se mohl zúčastnit výběrového řízení a měl tak šanci získat veřejnou zakázku.

**Systémová korupce** je stav, kdy s cílem uspokojení soukromých zájmů dochází ke stavu, kdy dle Langra (2014, 17) politika kazí ekonomiku. Není selháním jedince, nýbrž vědomým provozováním korupčních aktivit v rámci celé instituce. Naopak **venal corruption** je stav, kdy ekonomika postupně prorůstá do politiky zejména pomocí metod klientelismu. Obě tyto situace bývají výsledkem předchozích indikátorů systémové korupce.

### 3.3 Analýza rizika systémové korupce v Červeném Kostelci

Pro analýzu rizika systémové korupce jsem si vybrala Červený Kostelec, malé město v Královéhradeckém kraji, které má v současné době 8360 obyvatel (Český statistický úřad, 2020) a jeho schválený rozpočet pro rok 2021 uvádí příjmy 174 mil. Kč a výdaje 303 mil. Kč. (Monitor, 2021) Díky jeho velikosti bychom tedy mohli předpokládat, že zde nebude příliš

přívětivé prostředí pro velké korupční aktivity, nelze však vyloučit, že prostředí tohoto města je poměrně příznivé pro klientelismus. Jak potvrdil starosta obce, protikorupční program městský úřad nemá. Jsou zde však některé jeho prvky, což značí, že se zde korupcí někdo zabýval. Mezi věci, které značí, že jim korupce není úplně lhostejná patří:

- počet zastupitelů,
- etický kodex,
- schránku pro vzkazy městu,
- webové stránky města,
- veřejné zakázky a dotace,
- výběrová řízení.

**Počet zastupitelů** města Červený Kostelec je 25. Dle zákona 128/2000 Sb. Je to nejvyšší možný počet zastupitelů, který může obec o velikosti Červeného Kostelce mít. Zastupitelstvo tvoří zástupci celkem šesti politických uskupení. Tento krok by mohl pomoci se zamezením růstu korupce, protože formou hlasování rozhoduje maximální možný počet osob z několika různých politických skupin, není tedy tzv. u moci jen jedna vládnoucí skupina.

**Etický kodex** úředníků města Červený Kostelec je zveřejněn na stránkách města a každý úředník města se jím musí řídit. Je velmi obecný a stručný, pokrývá ale střet zájmů i různé formy korupce. Nehovoří se v něm pouze o úplatcích, ale upravuje například i klientelismus a nepotismus. (Etický kodex úředníků a zaměstnanců města Červený Kostelec)

Dalším protikorupčním krokem je **schránka pro vzkazy městu**. Ta je umístěna ve vestibulu hlavní budovy městského úřadu. Kdokoli tedy může přijít a dát touto formou zpětnou vazbu týkající se její činnosti, vyslovit nespokojenost či nahlásit korupční jednání anonymní formou. Vedení města tedy myslelo i na ochranu oznamovatelů korupce, whistleblowerů. Bohužel však schránku dle vedení města od jejího zavedení moc lidí nevyužilo. Bylo by tedy asi vhodné zapracovat na její propagaci

Z **webových stránek města** zjistíme, že o svých aktivitách a dění ve městě úřad informuje pomocí elektronické úřední desky a stránky s aktualitami. Stránky jsou poměrně přehledné a pokud člověk hledá konkrétní dokument, například závěrečný účet města z konkrétního roku, webové stránky ho sami navedou. V tabulce 5 nalezneme informace, které musí být dle zákona 106/1999 Sb. na webových stránkách zveřejněny a zda byly městem Červený Kostelec splněny.

**Tabulka 5: Plnění zákonné povinnosti o zveřejňování informací**

důvod a způsob založení povinného subjektu	splněno
popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace atd.	splněno
místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob	splněno
přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje	splněno
sazebník úhrad za poskytování informací	splněno
výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací	splněno
výhradní licence, pokud subjekt uzavřel licenční smlouvu	žádný takový dokument nebyl vydán
usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad	žádný takový dokument nebyl vydán
elektronickou adresu podatelny	splněno
právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti	splněno
seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy	splněno
postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování podání nebo podnětů	nesplněno

Z tabulky je zřejmé, že se město snaží být transparentní a dodržet zveřejňování alespoň ze zákona povinných informací. Ke třem bodům však nebylo možné dokumenty dohledat. U prvních dvou, výhradních licencí a usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad, dokumenty nebylo možné na stránkách najít, protože dle informací od pracovníka úřadu město žádné takové dokumenty nemá. Třetí bod, postupy při vyřizování podání a podnětů, však nepodléhají vydání jiným orgánem. Není zde tedy důvod k jejich nezveřejnění. Přesto však takový dokument na stránkách ani při vyhledávání napříč webem nenalezneme.

V rámci internetových stránek jsem se setkala s podrobnými dokumenty k **veřejným zakázkám a dotacím**. Tyto dokumenty seznamují zájemce s podmínkami, které musí splnit, aby mohli o dotaci zažádat nebo se účastnit výběrového řízení pro veřejné zakázky. Zároveň jsou aktuálně vypsané veřejné zakázky volně přístupné. Tento bod pak působí protikorupčně tím, že se o výběrovém řízení dozvědí všichni bez rozdílu a nelze tedy říct, že by se účelově informovala o veřejné zakázce jen vybraná firma. U této oblasti však narazila i na problém. Když jsem se snažila dohledat samotné směrnice, ze kterých by měly tyto dokumenty vycházet,



na stránkách města jsem je nedohledala, i když jsem využila vyhledávání klíčového slova „směrnice“ napříč celým webem. Pokud tedy směrnice na stránkách jsou, dle informace od vedení města by měly být, tak nemají v názvu slovo „směrnice“. Jejich dohledání je tedy výrazně ztížené.

Posledním významným krokem jsou **výběrová řízení**. Ta jsou na tomto orgánu veřejné správy přístupná komukoli. Každé výběrové řízení je vyhlášeno na stránkách města, včetně výběrových řízení okolních obcí, například byl zveřejněno vyhlášení výběrového řízení na pozici tajemníka v sousední obci Rtyně v Podkrkonoší včetně veškerých informací o pracovní pozici. Stejně jako u dotací a veřejných zakázek jsem směrnici k průběhu výběrových řízení a schvalování nedohledala, dle slov tajemníka však komisi při výběrovém řízení tvoří alespoň tři úředníci, z toho jeden je z řad zastupitelstva.

Abych mohla lépe pochopit situaci v oblasti korupce v Červeném Kostelci, požádala jsem vedení města o vyplnění krátkého dotazníku, který naleznete v Příloze 1 na konci práce. Z tohoto dotazníku jsem zjistila, že si vedení města Červený Kostelec uvědomuje, že situace ohledně korupce není v České republice dobrá, a jsou srozuměni s tím, že korupce ve veřejném sektoru je v naší zemi vážným problémem. Jsou toho názoru, že vyšetřování a trestání korupčních činů nedosáhlo v České republice velkého pokroku a že zejména korupce politiků je u nás velkým problémem. Na druhou stranu však věří, že systém poskytuje všem stejné příležitosti a že obecně se lidem dá věřit.

Mimo dotazníku jsem se vedení města dále zeptala na několik doplňujících otázek, které by mi dokázaly více přiblížit stav konkrétně v Červeném Kostelci. Tyto otázky jsem vybrala proto, abych se dozvěděla více informací o tom, jak vedení města korupci vnímá a zejména pak o situaci na městském úřadě, na kterém oba zástupci vedení města již několik let působí:

1. Nejenom v poslední době se u nás hovoří korupci. Jak moc se Vy osobně zajímáte o toto téma?
2. CVVM pravidelně zjišťuje, co občany ČR nejvíce trápí. Tipnul byste, na jakém místě se korupce objevuje mezi 29 problémy, které respondenti výzkumu mají seřadit?
3. Jak vy osobně vnímáte stav korupce v České republice? Dělá se proti ní hodně nebo málo podle Vás?
4. Co si myslíte, že je z hlediska korupce v naší zemi dobře a co by se naopak mělo zlepšit?
5. Myslíte si, že míra korupce úředníků a veřejných činitelů je v České republice vyšší než v ostatních západoevropských zemích?

6. Setkali jste se osobně s nějakou formou korupce v rámci Městského úřadu v Červeném Kostelci?
7. Myslíte, že je rozdíl v zájmu o toto téma mezi muži a ženami na Vašem úřadu?
8. Dle jedné studie Transparency International se na protikorupčních aktivitách v ČR podílí dvakrát více mužů než žen. Čím si myslíte že to je?
9. Když byste měli zařadit korupci z hlediska naléhavosti problémů na Vašem úřadu mezi 10 problémů. Na jakém místě byste ji uvedli?
10. Co by byl hned další problém před a za korupcí? A co je problém č. 1?
11. Zaznamenal jste nějaký pokrok v protikorupčních vyšetřovacích procesech? Pokud ano, jaký?
12. Objevilo se v úřadu nějaké korupční jednání v posledních pěti letech? Pokud ano, jaké a jak jste jej řešili?
13. Myslíte si, že pokud by se korupce objevila, bylo by vedení města schopné na ni efektivně reagovat a nějakým způsobem ji odstranit?
14. Město v současné době protikorupční strategii/program nemá. Myslíte si, že kdyby došlo k jejímu vypracování, bude přijata kladně či nikoliv?

Zástupci vedení města jsou dle jejich výpovědí, které nalezneme v Příloze B, názoru, že korupce v České republice představuje vážný problémem. Nemyslí si však, že by byla korupce problémem právě pro jejich město. Osobně se dle nich s žádnými korupčními aktivitami v Červeném Kostelci nesešli, ale v případě jejich výskytu věří, že by byli schopni tento problém účinně řešit. Obecně si nemyslí, že by byla korupce výrazným problémem malých měst. Dle nich je největším problémem korupce politiků, korupční aktivity ve velkých městech a také to, že někteří lidé korupci nevnímají jako problém. Z jejich odpovědí vyplývá, že věří, že je to přežitek z komunistické doby. Je tedy možné, že se situace zlepší až se do vedoucích pozic dostane nová generace, která není komunistickou dobou tolik ovlivněna.

Abych dokázala udělat co nejpřesnější analýzu rizika systémové korupce na Městském úřadě v Červeném Kostelci, rozebrala jsem jednotlivé Langrovy indikátory systémové korupce ještě s důvěryhodným pracovníkem městského úřadu, abych se vyhnula zkreslením reality, které by mohlo být způsobeno neochotou vedoucích pracovníků pošpinit své jméno nebo pověst města pod jejich vedením. Tento pracovník mi ke každému z indikátoru řekl, zda se vyskytuje, vyskytuje se částečně nebo jestli se nevyskytuje vůbec. V tabulce 6 nalezneme míru naplnění jednotlivých indikátorů, která je odvozena z odpovědí pracovníka.

**Tabulka 6: Analýza naplnění indikátorů systémové korupce**

Indikátor	Míra jeho naplnění
Vědomé porušování interních předpisů a účelové skrývání takových přestupků	Nevyskytuje se
Zajišťování bonusů či benefitů pro jedince věrné systému	Nevyskytuje se
Efektivní a stabilní ochrana přísluhovačů systému při jejich odhalení	Jeho výskyt je možný, ale není podložený důkazy
Budování prostředí nepolapitelnosti korupčníků	Nevyskytuje se
Vytlačování nespolupracujících osob	Vyskytuje se
Diskreditace whistleblowerů a snaha o odplatu	Vyskytuje se
Syndrom otáčivých dveří	Vyskytl se v roce 2018
Stálé rotace určité skupiny vybraných lidí na vedoucích pozicích	Nevyskytuje se rotace, na vedoucích pozicích jsou dlouhodobě stejné osoby
Existence paralelních center	Vyskytuje se na jednom z odborů
Převzetí státu	Nelze hovořit o nátlaku, ale vyskytuje se zde spolupráce mezi firmami a VS
Převzetí byznysu	
Systémová korupce	Vyskytuje se v náznacích
Venal corruption	Vyskytuje se v náznacích

Zdroj: Rozhovor se zaměstnancem úřadu (2020)

Z tabulky 6 vidíme, že tři (vytlačování nespolupracujících osob, diskreditace whistleblowerů a syndrom otáčivých dveří) ze 13 indikátorů se na Městském úřadě v Červeném Kostelci plně vyskytují a tři (vědomé porušování interních předpisů, zajišťování bonusů a benefitů, budování prostředí nepolapitelnosti) se nevyskytují. Zbylé indikátory se vyskytují částečně, nebo je zde podezření, že by se vyskytovat mohly. Jak již bylo zmíněno v kapitole 3.2, abychom mohli tvrdit, že zde systémová korupce je, musí být naplněno alespoň 7 indikátorů. **Nelze tedy říct, že by systémová korupce byla přítomna na Městském úřadě v Červeném Kostelci, je zde však riziko, že pokud se do korupce, zejména na majetkovém odboru, nezasáhne, přeroste korupce v této instituci do systémové podoby.**

Respondent uvedl k některým z indikátorů i příklady podezřelého či přímo korupčního jednání, kterého byl na Městském úřadě v Červeném Kostelci svědkem. Jeho odpovědi k jednotlivým indikátorům, ze kterých vychází informace v tabulce 6, nalezneme v Příloze C.

Na závěr dotazovaný uvedl, že je dle něj největší problém v komunikaci a že vedení města nefunguje jako tým. Vedení je dle něj málo důrazné, zejména starosta se dle něj bojí jakkoli zasáhnout, a proto mají na spoustu činností velký vliv úředníci, kteří úřadu víceméně vládou.

Kladně bych na tomto úřadě hodnotila snahu o transparentnost a zavedení etického kodexu. Z výpovědí vedení města a pracovníka úřadu je však zřejmé, že určitý stupeň korupce, o kterém vedení města neví, nebo se alespoň tváří, že ho nevidí, zde je. Zároveň ze zjištěných informací vyplývá, že problém se nevyskytl náhle, ale postupně se v organizaci rozvíjí už delší dobu. Mnoho zjištěných informací však nebylo možné ověřit, protože k nim není možné nalézt patřičné dokazující dokumenty a velká část získaných informací měla charakter ústního sdělení.

Dle analýzy systémové korupce založené na Langrově sadě indikátorů se v případě Městského úřadu v Červeném Kostelci nejedná o systémovou korupci, protože se zde vyskytují pouze 3 indikátory (vytlačování nespolupracujících osob, diskreditace whistleblowerů a syndrom otáčivých dveří). Je zde tedy možný výskyt spontánně regulované nebo organizované korupce. Je však možné, že pokud vedení města včas proti korupčním aktivitám nezasáhne, mohla by být v budoucnu systémová korupce problémem i takto malého úřadu.

## ZÁVĚR

Cílem této bakalářské práce bylo pojednat o stádiích vývoje korupce, zhodnotit vnímání korupce českou společností a analyzovat rizika systémové korupce ve vybraném úřadě veřejné správy. Analýza rizika byla založena na rozhovorech s vybranými pracovníky městského úřadu.

Jak vyplynulo z rešerše odborné literatury, vývojová stádia korupce mohou být čtyři: nahodilá korupce, spontánně regulovaná korupce, organizovaná korupce a systémová korupce. Nejzávažnějším z těchto stádií je systémová korupce, kdy korupce zasahuje celou instituci a postupně se přetváří v korupční stát, celek. Dle Buriánka (2014, 388) je 74 % dotazovaných názoru, že v České republice dosáhla korupce minimálně organizované podoby, 32 % respondentů by ji přitom označilo přímo za systémovou. Lidé v České republice tedy korupci vnímají a považují ji za vážný problém.

Jak vyplývá z průzkumů Centra pro výzkum veřejného mínění, korupce je největším problémem České republiky. Už od roku 2015 ji respondenti řadí na 1. místo v seznamu problémů, které je potřeba naléhavě řešit. Vnímají sice pokles intenzity tohoto problému, stále však pro ně zůstává problémem číslo jedna. Za nejzkorumpovanější oblast považují lidé politické strany. Celých 38 % respondentů se domnívá, že na rozhodování politiků má největší vliv korupce a lobby. Naopak nejmenší vliv na politická rozhodnutí mají dle dotazovaných občané, kteří je volí a církev. To, že je korupce pro českou veřejnost problém, potvrzují i indikátory vydávané Transparency International a Světovou bankou. Dle indexu vnímání korupce jsme v rámci Západní Evropy a Evropské unie podprůměrní. Průměr západoevropských zemí a Evropské unie se pohybuje okolo hodnoty 66. Česká republika se pohybuje v posledních letech v rozmezí skóre 54–59. V roce 2020 jsme se tedy umístili stejně jako například Rwanda, rozvojová země ve vnitrozemí Afriky. Výsledky CPI nám potvrdil indikátor WGI, dle kterého se Česká republika pohybuje okolo skóre 69, zatímco sousední Německo si trvale udržuje skóre vyšší než 93. Z výsledků průzkumu GCB vyplynulo, že celých 67 % respondentů se domnívá, že vláda České republiky zvládá boj proti korupci špatně. Naše vláda by si tedy měla vzít příklad z dobře hodnocených zemí jako například Německa nebo skandinávských zemí a zlepšit svůj postoj ke korupci a k boji proti ní.

V České republice je dle Českého statistického úřadu 6258 obcí. Přestože je obcí tak velké množství, nejsou tyto útvary povinné mít protikorupční programy. U spousty obcí však nalezneme dílčí prvky protikorupčních programů. Pro analýzu rizika systémové korupce jsem si vybrala město Červený Kostelec. S využitím Langrovy sady indikátoru systémové korupce

jsem se snažila zjistit stav korupce na Městském úřadě v Červeném Kostelci. Z mého šetření vyplývá, že se systémová korupce na tomto úřadě veřejné správy nevyskytuje, protože byly z Langrovy sady naplněny pouze tři indikátory (vytlačování nespolupracujících osob, diskreditace whistleblowerů a syndrom otáčivých dveří). Díky tomu by se zde mohla vyskytovat jiná forma korupce. Vzhledem k tomu, že za korupci zde nikdo potrestán nebyl a vzhledem k charakteru naplněných indikátorů není možné, aby zde korupce byla v nahodilém stádiu, když se zde vyskytuje diskriminace whistleblowerů. Dle Friče (1999, 33) je jedním z hlavních indikátorů organizovaného stádia rozvinutý klientelismus. Ten v této organizaci nalezneme více než kteroukoli jinou formu korupce. Korupce by se v této instituci tedy mohla vyskytovat ve stádiu organizované korupce. K tomuto zjištění jsem došla pomocí rozhovoru s jedním ze zaměstnanců úřadu, který nezastává funkci vedoucího úřadu, a proto u něj nebyl důvod předpokládat podjatost.

Zároveň jsem své šetření doplnila i o rozhovor s vedením úřadu, abych mohla jednotlivé výpovědi porovnat. Z rozhovorů vyplynulo, že vedoucí pracovníci neříkají celou pravdu o korupci v jejich instituci, v některých případech i kvůli zachování pověsti vlastního jména. Dle jedinců, kteří stojí v čele tohoto úřadu, korupce není problémem této instituce, zároveň ale říkají, že je korupce problémem České republiky obecně. Pokud by měli vytvořit seznam největších problémů města Červený Kostelec a seřadit je podle naléhavosti, dali by korupci na poslední příčky. Před korupci by zařadili například i časovou náročnost administrativy. Naopak zaměstnanec úřadu vidí korupci na městském úřadě jako problém. Z jeho výpovědi se dozvídáme, že by korupce mohla být dlouhodobým problémem úřadu.

Na základě zjištěných informací lze také bezpečně zodpovědět otázku: „*Je korupce problémem pouze velkých měst jako je Liberec, nebo se vyskytuje i v malých městech?*“ Přestože vedení města Červený Kostelec myslí, že korupce v malých městech, zejména pak v Červeném Kostelci, není problémem, provedené šetření ukazuje opak. Z informací, které jsem v rámci šetření získala, vyplývá, že to, jestli se korupce vyskytuje v obci či nikoli, nezávisí na velikosti obce. Výskyt korupce tedy závisí jen na lidech, které obec dosadí do vedoucích pozic a jak velkou svobodu jim v jejich činnostech poskytne.

## POUŽITÁ LITERATURA

### Monografie, kapitoly v monografiích a working papers

1. BAŠNÁ, K. Tři generace metod měření korupce v Evropě. In: Naše společnost. 16. 2018, s. 9-34. ISSN 1214-438X.
2. BURIÁNEK, J. Revija za kriminalistiko in kriminologijo: Tolerant Towards Crime, Concerned with Corruption: The Czech Case. 2014, s. 382–394. ISSN 0034-690X
3. BURIÁNEK, J. Sociologický časopis: Bezpečnostní rizika a jejich percepce českou veřejností. 2001, s. 43–64. ISSN 2336-128X.
4. CAIDEN, G. E. Academic Research Journals: Fighting the scourge of corruption: Necessary in addressing the plight of the poor. 2014, s. 78-89. ISSN 2360-784X.
5. DVOŘÁČEK, J. Interní audit a kontrola. Praha: C. H. Beck. 2003. 195 s. ISBN 80-7179-805-3
6. DVOŘÁKOVÁ, V. O prostoru korupčních příležitostí: kdy, kde a jak se vytváří v České republice. Praha: Slon, 2020, 201 s. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-301-9.
7. FRIČ, P. Korupce na český způsob. Praha: G plus G, 1999, 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.
8. HELLMANN J., JONES, G., KAUFMANN, D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economics. In World Bank policy research working paper, 2000, NO. 2444. [online], [cit. 2020-12-26], dostupné z [www:https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19784/multi\\_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19784/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
9. HUNTINGTON, S. P. Modernization and corruption. HEIDENHEINMER, A. J., M. JOHNSTON a V. T. LE VINE. Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers, 1989, s. 377-388. ISBN 0887386962.
10. CHMELÍK, J. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003, 222 s. ISBN 80-7201-434-x.
11. CHMELÍK, J. a TOMICA, Z. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011, 281 s. ISBN 978-80-7201-853-6.
12. JIRÁK, J. a KÖPPLOVÁ, B. Média a společnost. Praha: Portál, 2003, 207 s. ISBN 80-7178-697-7.
13. KEDROŇ, R. Operace Rath: pohled do zákulisí policejního vyšetřování. Praha: Vyšehrad, 2015, 293 s. ISBN 978-80-7429-600-0.

14. KEDROŇ, R. Sněžím! deník bílé mafie. Praha: Zed', 2020, 350 s. ISBN 978-80-907674-2-3.
15. KMENTA, J. Boss Babiš. Nymburk: JKM – Jaroslav Kmenta, 2017, 349 s. ISBN 978-80-875-6932-0.
16. KNITLOVÁ, A. Riziko korupce a její vnímání v České republice. Pardubice, 2017, 56 s. Bakalářská práce. Univerzita Pardubice. Vedoucí práce Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.
17. LANGR, I. Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec. Středoevropské politické studie. 2014, 28 s.
18. LANGR, I. Systémová korupce jako empirický výzkum: případ města Liberec. Středoevropské politické studie/ Central European Political Studies Review. 2014, 16(1), 1-28. ISSN 1212-7817. Dostupné z: doi:10.5817/CEPSR.2014.1.1
19. MICHÁLEK, L. Zničte to, nebo to zničí vás, aneb, Modrá, nikoliv Zelená banka?. Praha: Institut Wiliama Wilberforce, 2013, 192 s. ISBN 978-80-7349-362-2.
20. MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a STEJSKAL, J. Teorie a praxe veřejné ekonomiky. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 264 s. ISBN 978-80-7478-526-9.
21. NAXERA, V. Korupce a klientelismus v komunistických a postkomunistických společnostech – zkušenost ze střední Evropy. Mladá politologie: sborník z konference studentů doktorských studijních programů v oblasti politických věd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2013, s. 152-165. ISBN 978-80-261-0324-0.
22. PERNICA, B. a PIKHART M. Left by the West? Academic Discourse on Corruption for a Better Social Resilience. Emerging Science Journal [online]. 2021, 5(2), 171-183 [cit. 2021-4-27]. ISSN 2610-9182. DOI:10.28991/esj-2021-01266
23. RYSKA, P. a PRŮŠA, J. Korupce: ekonomie vs. mýty. Praha: Institut Václava Klause, 2013, 102 s. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-87806-03-6.
24. SAJO, A. From Corruption to Extortion: Conceptualization of Post-Communist Corruption. Crime, Law & Social Change 40, 2003, s. 171-194. DOI: 10.1023/A:1025736621543.
25. TANZI, V. Corruption Around the World. Washington, D. C.: IMF, In Staff Paper No. 4. 1998, [online], [cit. 2020-26-12], dostupné z www: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>
26. VOLEJNÍKOVÁ, J. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha: Profess Consulting, 2007, 390 s. Cesta k finanční svobodě. ISBN 97880-7259-055-1.



## Internetové zdroje

27. Centrum pro výzkum veřejného mínění [online]. 2018 [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/politicke-ostatni/4629-nazor-na-rozsirenost-a-miru-korupce-u-verejnych-cinitelu-a-instituci-duben-2018>
28. Centrum pro výzkum veřejného mínění: Kristýna Bašná: Tři generace metod měření korupce v České republice [online]. 2018 [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/cvvm/casopis-nase-spolecnost/prehled-clanku/146-2018/4700-tri-generace-metod-mereni-korupce-v-evrope>
29. Centrum pro výzkum veřejného mínění [online]. 2020 [cit. 2021-04-13]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/politicke-ostatni/5195-mira-nalehavosti-ruznych-oblasti-verejneho-zivota-brezen-20192>
30. Centrum pro výzkum veřejného mínění [online]. 2017 [cit. 2021-04-13]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/demokracie-obcanska-spolecnost/4323-vliv-na-politicke-rozhodovani-brezen-2017>
31. Centrum pro výzkum veřejného mínění [online]. 2018 [cit. 2021-04-13]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/demokracie-obcanska-spolecnost/4631-vliv-na-politicke-rozhodovani-duben-2018>
32. Centrum pro výzkum veřejného mínění [online]. 2020 [cit. 2021-04-13]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/demokracie-obcanska-spolecnost/5209-vliv-na-politicke-rozhodovani-brezen-2020>
33. Český statistický úřad: Veřejná databáze [online]. 2020 [cit. 2021-4-27]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=uziv-dotaz#k=5&pvokc=43&uroven=70&w=>
34. Etický kodex úředníků a zaměstnanců města Červený Kostelec [online]. 6 s. Dostupné také z: [https://www.cervenykostelec.cz/Media/ContentItems/15980\\_prehled-predpisu/uu02wA/eticky-kodex-uredniku-a-zamestnancu-mesta-cervenky-kostelec.pdf](https://www.cervenykostelec.cz/Media/ContentItems/15980_prehled-predpisu/uu02wA/eticky-kodex-uredniku-a-zamestnancu-mesta-cervenky-kostelec.pdf)
35. GRECO. Justice.cz: Boj proti korupci [online]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>
36. ŠTIČKA, M. aj. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě: Skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International - Česká republika. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2005, 112 s. [online]. [cit. 2021-01-25]. Dostupné z: [http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika\\_2.pdf](http://www.prevencekorupce.cz/files/files/Korupce%20a%20protikorup%C4%8Dn%C3%AD%20politika_2.pdf)

37. Město Červený Kostelec [online]. [cit. 2021-04-15]. Dostupné z: <https://www.cervenykostelec.cz/>
38. Ministerstvo obrany ČR. Základní informace o korupci. Army.cz [online]. [cit. 2021-01-25]. Dostupné z: <https://korupce.army.cz/boj-s-korupci>
39. Monitor: Územní samospráva [online]. 2021 [cit. 2021-4-27]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/uzemni-samosprava/prehled?rad=t&obdobi=2102>
40. OECD. Justice.cz: Boj proti korupci [online]. [cit. 2021-01-27]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/oecd-2/>
41. OLAF: Naše činnost [online]. [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission\\_cs](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_cs)
42. People and Corruption: Europe and Central Asia: Global Corruption Barometer [online]. 2016. Transparency International, 2016 [cit. 2021-02-21]. Dostupné z: [https://images.transparencycdn.org/images/2016\\_GCB\\_ECA\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2016_GCB_ECA_EN.pdf)
43. Rada Evropy (RE), anglicky Council of Europe (CoE). Rada Evropy [online]. [cit. 2021-01-28]. Dostupné z: <http://www.radaevropy.cz/>
44. The World bank. The Worldwide Governance Index [online]. [cit. 2021-02-21]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
45. Transparency International. Transparency International [online]. [cit. 2021-02-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.org>
46. Transparency international: Corruption Perception Index [online]. [cit. 2021-03-13]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/cpi>
47. Transparency International: Global Corruption Barometer [online]. 2016 [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/gcb/europe-and-central-asia/europe-central-asia-2016>
48. Úmluva OSN proti korupci (UNCAC). Justice.cz [online]. [cit. 2021-01-27]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/organizace-spojonych-narodu?clanek=umluva-osn-proti-korupci-uncac->
49. Úřad vlády České republiky. Rámcový rezortní interní protikorupční program. Praha, 2017, 14 s. Dostupné také z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/372765/RRIPP---aktualizace-2017.pdf/d6d23788-931a-b805-fb1a-a617b133962b>
50. Worldwide governance indicators. Worlbank.org [online]. [cit. 2021-02-21]. Dostupné z: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

## Sdělovací prostředky

51. Boj s korupcí je v Česku „neuspokojivý“, tvrdí ve zprávě Rada Evropy. Novinky.cz [online]. 2020, [cit. 2021-01-2]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/clanek/boj-s-korupci-je-v-cesku-neuspokojivy-tvrdi-ve-zprave-rada-evropy-40315586>
52. David Rath. In: Aktuálně.cz [online]. 12. 4. 2020 [cit. 2021-04-06]. Dostupné z: <https://www.aktualne.cz/wiki/osobnosti/politici/david-rath/r~i:wiki:53/>
53. EGOVERNMENT NETWORK NEWS [online]. 2019 [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://www.egov-nn.com/objem-vypsanych-verejnych-zakazek-dosahl-453-miliard-korun/>
54. HISTORICKÉ ABSURDITY: DĚJINY KORUPCE. TOTO JSOU NEJHORŠÍ SKANDÁLY V HISTORII. National Geographic [online]. 2018, 10. 07. 2018, , 1 [cit. 2020-12-28]. Dostupné z: <https://www.national-geographic.cz/clanky/dejiny-korupce-a-uplatkarstvi-nejhorsi-skandaly-v-historii.html>
55. CHLUBNÁ, T. Protikorupční policie stíhá v Brně-Starém Lískovci devět lidí. In: IROZHlas.cz [online]. 28. 5. 2013 [cit. 2021-04-06]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/regiony/protikorupcni-policie-stiha-v-brne-starem-liskovci-devet-lidi\\_201305281855\\_mkopp](https://www.irozhlas.cz/regiony/protikorupcni-policie-stiha-v-brne-starem-liskovci-devet-lidi_201305281855_mkopp)
56. JUNEK, A. Brusel učinil nebyvalý krok. Zveřejnil zprávu o střetu zájmů Andreje Babiše. Seznam Zprávy [online]. 2020 [cit. 2021-4-26]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/brusel-ucinil-nebyvaly-krok-zverejnil-zpravu-o-stretu-zajmu-andreje-babise-151957>
57. KUČERA, J. Lobbisté po česku. Zoufalý Janoušek, vekslák Rittig a Dalík v luxusním penzionu. Čti doma [online]. 2020 [cit. 2021-4-27]. Dostupné z: <https://www.ctidoma.cz/politika/lobbiste-po-cesku-zoufaly-janousek-vekslak-rittig-dalik-v-luxusnim-penzionu-62757>
58. Nadační fond proti korupci: Kauza SZIF [online]. 2020 [cit. 2021-04-22]. Dostupné z: <https://zpravodajstvi.nfpk.cz/p/prevzit-stat-jako-firmu>
59. Rada Evropy: Česko neplní doporučení proti korupci v politice a justici. Česká justice [online]. 2019, [cit. 2021-01-28]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/03/rada-evropy-cesko-neplni-doporuceni-korupci-politice-justici/>

## **Zákony**

60. Zákon č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení). In: Sbíрка zákonů Česká republika. Břeclav: Moraviapress. ISSN 1211-1244.
61. Zákon č. 106/1999 Sb., Zákon o svobodném přístupu k informacím. In: Sbíрка zákonů Česká republika. Břeclav: Moraviapress. ISSN 1211-1244.

## **PŘÍLOHY**

PŘÍLOHA A – Dotazník.....	54
PŘÍLOHA B – Rozhovor s vedením města.....	55
PŘÍLOHA C – Odpovědi pracovníka úřadu k jednotlivým indikátorům.....	58

## PŘÍLOHA A – Dotazník

### Dotazník: Vnímání korupce

1 Určitě ano	3 Spíše ne
2 Spíše ano	4 Určitě ne

1. Myslíte, že politické strany u nás fungují dobře?

1	2	3	4
---	---	---	---

2. Myslíte si, že soudy v naší republice odvádějí dobrou práci?

1	2	3	4
---	---	---	---

3. Máte důvěru ve schopnosti policejních vyšetřovatelů?

1	2	3	4
---	---	---	---

4. Myslíte si, že v poslední době bylo u nás při pronásledování a trestání případů tunelování, rozkrádání a korupce dosaženo jistého pokroku?

1	2	3	4
---	---	---	---

5. Myslíte si, že korupce politiků je vážným problémem naší země?

1	2	3	4
---	---	---	---

6. Máte pocit, že většina státních úředníků je podplatitelná?

1	2	3	4
---	---	---	---

7. Myslíte si, že míra korupce politiků a státních úředníků je České republice vyšší než v ostatních západoevropských zemích?

1	2	3	4
---	---	---	---

8. Zaručuje současný režim stejné šance pro všechny lidi?

1	2	3	4
---	---	---	---

9. Poskytuje současný režim u nás některým skupinám obyvatelstva nespravedlivé výhody, výsady, privilegia?

1	2	3	4
---	---	---	---

10. Myslíte si, že pracovitý a přemýšlivý člověk může v naší společnosti dobře uplatnit své schopnosti?

1	2	3	4
---	---	---	---

11. Myslíte si, že většině lidí se dá důvěřovat?

1	2	3	4
---	---	---	---

## **PŘÍLOHA B – Rozhovor s vedením města**

### **1. Nejenom v poslední době se u nás hovoří korupci. Jak moc se Vy osobně zajímáte o toto téma?**

*„Zájem zde z naší strany rozhodně je. Nemáme sice protikorupční strategii jako takovou, máme však v plánu ji vypracovat. My osobně jsme se zajímali o korupci spíše z pohledu výběrových řízení a veřejných zakázek, na které máme směrnice, které jsou v některých bodech i přísnější, než je zákonné minimum. Všechny směrnice máme zároveň zveřejněné na stránkách města, aby do nich mohl nahlédnout kdokoliv.“*

### **2. CVVM pravidelně zjišťuje, co občany ČR nejvíce trápí. Tipnul byste, na jakém místě se korupce objevuje mezi 29 problémy, které respondenti výzkumu mají seřadit?**

*„Nevím přesně, ale určitě bych si tipl, že je korupce zařazena na předních příčkách. Řekl bych, že dokonce bude v prvních pěti.“*

### **3. Jak vy osobně vnímáte stav korupce v České republice? Dělá se proti ní hodně nebo málo podle Vás?**

*„Největší problém je z minulého období socialismu, kdy panovalo takové nepsané pravidlo, že kdo nekrade okrádá rodinu. Bohužel v některých případech to stále přetrvává a společnost se z toho musí vymanit. Lidé si neuvědomují, že veřejné prostředky nejsou označeny jako veřejné, protože by byly všech a mohli si s nimi lidé podle toho nakládat.“*

### **4. Co si myslíte, že je z hlediska korupce v naší zemi dobře a co by se naopak mělo zlepšit?**

*„Určitě bychom jako první věc, co by se měla zlepšit viděli edukaci. Myslíme si, že v této oblasti je edukace velmi malá. Ve školách se děti nesetkávají se vzděláváním v této oblasti, nebo se s ním setkají pouze minimálně. Zároveň ani ve veřejné správě moc kurzů či školení nevidáme. Minimálně my, jako vedení města, bychom to však chtěli změnit pro náš úřad. Další věci, která by se měla zlepšit jsou tzv. dobré příklady na vedoucích pozicích. Vláda by měla být reprezentativní a jít dobrým příkladem celé společnosti. Bohužel u nás vláda udává spíše příklad v tom, jak se nechat úspěšně zkorumpovat, než aby byla příkladem proč to nedělat a jak tomu zabránit.“*

### **5. Myslíte si, že míra korupce úředníků a veřejných činitelů je v České republice vyšší než v ostatních západoevropských zemích?**

*„Neumíme si to moc představit, ale v minulé době to tak určitě bylo. Pravděpodobně bude míra korupce ve veřejné správě vyšší například u nás než v sousedním Německu, zároveň bychom ale řekli, že v malých úřadech se korupce spíše nevyskytuje, nebo se vyskytuje minimálně. V malém městě není tak velká anonymita, takže velké korupce si někdo všimne a mluví se o tom, ale je zde kvůli nižšímu počtu obyvatel vyšší riziko např. klientelismu. Kdybych dal příklad našeho města, tak někteří zastupitelé jsou zároveň vedoucí organizací. Bylo by dle nás určitě lepší mít na daných místech nezávislé odborníky, ideálně z jiného regionu. Toto bohužel není možné organizačně zvládnout, mohlo by tedy čistě teoreticky docházet k tomu, že by si mohli lidé na těchto pozicích prosazovat jednoduše své zájmy (např. v rámci kulturního střediska). Zároveň zde zastupitelé mají své majetky a podnikání, jelikož většinou v našem městě i trvale žijí, tato skutečnost by pak mohla ovlivňovat jejich názory při rozhodování. Na větších úřadech jsme se však s korupcí i osobně setkali.“*

**6. Setkali jste se osobně s nějakou formou korupce v rámci Městského úřadu v Červeném Kostelci?**

*„Ani jeden z nás jsme se za své období, co působíme v Červeném Kostelci ve veřejné správě, s korupcí neseťkali. Přestože na úřadě působíme oba poměrně dlouho, např. pan Fišer působí jako tajemník od roku 2010, zaměstnancem úřadu je však od roku 1986. S korupcí jsme se na našem úřadě zkrátka neseťkali.“*

**7. Myslíte, že je rozdíl v zájmu o toto téma mezi muži a ženami na Vašem úřadu?**

*„Neřekli bychom, žádného rozdílu mezi muži a ženami jsme si nevšimli.“*

**8. Dle jedné studie Transparency International se na protikorupčních aktivitách v ČR podílí dvakrát více mužů než žen. Čím si myslíte že to je?**

*„Pravděpodobně kvůli tomu, že ve vysokém managementu je o dost více mužů než žen.“*

**9. Když byste měli zařadit korupci z hlediska naléhavosti problémů na Vašem úřadu mezi 10 problémů. Na jakém místě byste ji uvedli?**

*„Rozhodně na poslední příčky. Nemyslíme si, že by korupce představovala pro náš úřad nějaký zásadní problém.“*

**10. Co by byl hned další problém před a za korupcí? A co je problém č. 1?**



*„Nevíme, které konkrétní problémy bychom zařadili před a za korupci. Problémem č. 1 je však u nás asi nadbytečná administrativa a její časová náročnost, ať už v souvislosti s aktuální pandemií COVID–19 nebo s nedostatečnou znalostí online prostředí starší skupinou obyvatel.“*

**11. Zaznamenal jste nějaký pokrok v protikorupčních vyšetřovacích procesech? Pokud ano, jaký?**

*„V rámci České republiky jsme si pokroku nevšimli. Je pozitivní, že korupci odhalujeme, ale stále narážíme u nejvyšších politiků, např. Andreje Babiše.“*

**12. Objevilo se v úřadu nějaké korupční jednání v posledních pěti letech? Pokud ano, jaké a jak jste jej řešili?**

*„Neobjevilo.“*

**13. Myslíte si, že pokud by se korupce objevila, bylo by vedení města schopné na ni efektivně reagovat a nějakým způsobem ji odstranit?**

*„Pokud by se objevila, tak bychom na ni reagovali po stránce osobní odpovědnosti daného pracovníka, případně i personálně, pokud by se jednalo o nějaký větší problém.“*

**14. Město v současné době protikorupční strategii/program nemá. Myslíte si, že kdyby došlo k jejímu vypracování, bude přijata kladně či nikoliv?**

*„Myslíme, že bude přijata kladně či neutrálně. Je možné, že někoho by to mohlo urážet, že se omezuje jeho svoboda chování a že přeci nepotřebují kodex na to, aby věděl, jak se má chovat. Zároveň si myslíme, že je velmi nepravděpodobné, možná až nereálné, že by proti tomu někdo přímo vystoupil.“*

## **PŘÍLOHA C – Odpovědi pracovníka úřadu k jednotlivým indikátorům**

**Vědomé porušování interních předpisů a účelové skrývání takových přestupků** se z jeho pohledu spíše nevyskytuje nebo se s tímto bodem osobně nesetkal.

**Zajišťování bonusů či benefitů pro jedince věrné systému** se dle dotazovaného nevyskytuje, spíše je to naopak. Prémie či jiná forma osobního ohodnocení se na městském úřadě vyskytují velice málo a nedostávají je ani zaměstnanci, kteří by si je za svou práci zasloužili.

**K efektivní a stabilní ochrana přísluhovačů systému při jejich odhalení** uvedl, že úředníci zkrátka drží pohromadě, ale nelze jednoznačně říct, zda se na úřadě vyskytuje nějaká forma ochrany určitých úředníků. Je to jen spekulace, kterou z jeho pozice není schopen prokázat.

Čtvrtý indikátor, **budování prostředí nepolapitelnosti korupčníků**, se dle něj na tomto úřadě nevyskytuje.

**Vytlačování nespolupracujících osob** se na úřadě vyskytuje. Pracovník uvedl, že nesympatický zaměstnanec není sice přímo vytlačen na jinou pozici nebo pryč z úřadu, je zde však snaha mu pracovní život znepříjemnit natolik, aby odešel dobrovolně sám.

**Diskreditace whistleblowerů a snaha o odplatu** se vyskytuje. Na Městském úřadě v Červeném Kostelci se objevil případ, že zaměstnanec upozornil na pár problémů a nesrovnalostí. Následně byl po těchto jednáních prakticky ze dne na den vytlačován například z výběrových komisí, přestože do té doby byl pravidelně jejich členem.

**Syndrom otáčivých dveří** se na tomto úřadě vyskytl po volbách v roce 2018. Zaměstnanci, kteří do voleb pomáhali místním pobočkám charity, dostali po nových volbách v 2018 nová, lepší místa, než měli na úřadě a stali se vedoucími různých částí Oblastní charity Červený Kostelec.

**O stálé rotaci určité skupiny vybraných lidí na vedoucích pozicích** se dle něj na městském úřadě nedá moc mluvit. Funkce, které nejsou volené jsou zřídka obměňovány. Zpravidla vedoucí odborů zůstávají od nástupu až do jejich odchodu do důchodu. Pozice, které jsou volené, nejsou dle něj nijak ovlivněné, aby upřednostňovali jen některé úředníky.

Indikátor **existence paralelních center** jako takovou nenalezneme. Vyskytuje se zde ale problém, který by dotazovaný považoval za její obdobu. Již delší dobu je na majetkovém

odboru vedoucí poměrně slabý a málo důrazný člověk. Rozhodují tedy víceméně dominantní úředníci, kteří ho mají jako loutku a prakticky odbor řídí tak, jak chtějí oni.

**Převzetí státu** ani **převzetí byznysu** se nevyskytují jako takové. Není zde žádný nátlak nebo vydírání. Je zde však určitá spolupráce majetkového odboru a některých firem, které pravidelně dostávají zakázky. Často je zde problém, že se do výběrového řízení pro zakázku ani jiná firma nepřihlásí, protože okolní firmy už vědí, že to stejně dostane opět ta stejná společnost, která zakázku dostane vždy. V současné době je situace taková, že jsou s majetkovým odborem spřáteleny dvě firmy a nikdo jiný zakázku nedostává. Stala se i situace, kdy výběrové řízení vyhrála jiná firma. Té však jednání o zakázce bylo pomocí průtahů a různé neochoty spolupráce ze strany odboru znepríjemněno natolik, že odstoupila ze zakázky. Zakázka pak tedy opět připadla preferované firmě.

U indikátor **systémové korupce** a **venal corruption** bylo pro pracovníka těžké posoudit, zda se vyskytuje či nikoli. Uvedl však tři situace, které by dle něj souvisely s těmito body.

První situací je nákup rybníka v dražbě. Vedení města dle pracovníka hledalo argumenty, proč ho koupit, ty však nebyly dle něj dostatečné pro nákup této vodní plochy v dražbě za cenu, která neodpovídá jeho hodnotě. Kdyby starosta nebyl rybář, je dle něj velmi nepravděpodobné, že by město rybník koupilo. Při hlasování se však starosta zdržel, tudíž není žádný přímý důkaz. Před hlasováním však mluvil s některými ze zastupitelů a ti pak hlasovali ve prospěch koupě rybníka.

Jako druhou situaci uvedl výběrové řízení pro Kemp Brodský. V tom figurovali dva kandidáti. Jeden z nich měl zkušenosti se službami v gastronomii a ubytování pouze z kiosku a jako doporučení pro funkci mu sloužil doporučující dopis od jeho dodavatele surovin. Druhý kandidát měl 25 let zkušeností v oboru, přímo v Kempu Brodský, který provozoval. Na jeho provoz nebyly stížnosti a klienti se za ním rádi vraceli každé léto. Jedním z bodů pro posouzení při výběrovém řízení byly právě zkušenosti v oboru. Kandidát číslo 1, který zkušenosti neměl, dostal v tomto bodě hodnocení 7/10. Kandidát, který měl 25 let zkušeností však dostal pouze o jeden bod více, tedy 8/10. Toto jednání je dle něj podezřelé a řekl by, že v něm hrál roli klientelismus nebo jiná forma korupce.

Poslední situace, kterou uvedl, se vyskytla při jednání rady. Tam přednesl jeden z radních problém ohledně majetkového odboru, který byl zmíněn v předchozích indikátorech. Rada však na problém k jeho překvapení vůbec nereagovala a jednotliví radní se tvářili, že nic neslyší.

Důvodem by tedy mohlo být, že někteří radní jsou v tomto problému sami zainteresovaní, a proto ho nechtějí řešit a odstranit.