

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Magisterský studijní program: Právo a právní věda, obor: Právo



ANALÝZA FENOMÉNU KORUPCE V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY SE ZAMĚŘENÍM NA LEGISLATIVNÍ UKOTVENÍ

diplomová práce

Autor: Ing. Filip Baštář

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Katedra Veřejné správy

Rok: 2018, Plzeň

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně, s použitím uvedené literatury a dle citačních standardů respektujících autorský zákon a obecné zvyklosti.

Filip Baštář

V Plzni, dne 27. 3. 2018

Poděkování

Na tomto místě bych velice rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za jeho cenné připomínky a rady, vstřícný přístup, ochotu a konzultace, které mi v průběhu psaní poskytl.

Anotace

Předmětem této práce je rozbor problematiky korupce v České republice s akcentem na její legislativní ukotvení. V teoretické části práce jsem se zaměřil na definiční vymezení pojmu korupce, na její dělení a nejčastější formy. Dále se v této části práce věnuji pojmům úzce souvisejícím s korupcí, tedy lobbingu a zájmovým skupinám. V úvodu praktické části analyzuji stávající situaci korupce v České republice a následně se věnuji právní úpravě korupce v českém právním řádu. V dalších dvou kapitolách se věnuji protikorupčním legislativním opatřením, která jsou již ve větší či menší míře v České republice účinná, a navrhovaným právními úpravám, které by v boji proti korupci mohly být efektivní. Věnuji se také protikorupčnímu boji na úrovni vlády a nevládních organizací. V závěru se snažím zhodnotit účinnost protikorupčního boje v České republice. Hlavním cílem této práce je zhodnocení dosavadních protikorupčních snah v České republice a rozbor střednědobých plánovaných protikorupčních opatření, zejména z pohledu legislativních návrhů a politických aktivit.

Annotation

The subject of this thesis is the analysis of corruption in the Czech Republic with emphasis on its legislative anchoring. In the theoretical part, I focus on the definition of the concept of corruption, its division and the most common forms. In this part of the thesis I also deal with concepts closely related to corruption, therefore lobbying and interest groups. At the beginning of the practical part I analyze the current situation of corruption in the Czech Republic and then I deal with legal regulation of corruption in the Czech legal order. In the next two chapters I deal with anti-corruption legislative measures, which are more or less effective in the Czech Republic, and the proposed legal regulations that could be effective in the fight against corruption. I also look at an anti-corruption struggle at the level of government and non-governmental organizations. Finally, I try to evaluate the effectiveness of the anti-corruption struggle in the Czech Republic. The main aim of this thesis is to evaluate the existing anti-corruption efforts in the Czech Republic and to analyze the medium-term planned anti-corruption measures, especially from the point of view of legislative proposals and political activities.

Klíčová slova

Korupce, korupční prostředí, korupční jednání, Rekonstrukce státu, transparentnost, zákon, právní úprava, legislativa, Transparency International, Česká republika, střet zájmů, veřejné

prostředky, lobbying, whistleblowing, politik, úplatkářství

Keywords

Corruption, corruption environment, corrupt behavior, Reconstruction of the state, transparency, law, legislation, Transparency International, Czech Republic, conflict of interest, public funds, lobbying, whistleblowing, politician, bribery

Obsah

Úvod.....	1
1 Teoretická část.....	4
1.1 Definice korupce.....	4
1.2 Dělení korupce.....	10
1.2.1 Základní druhy korupce.....	10
1.2.2 Specifické druhy korupce – dělení dle prostředí výskytu.....	13
1.3 Formy korupce.....	15
1.4 Pojmy související s korupcí.....	18
1.4.1 Lobbying.....	18
1.4.2 Zájmové skupiny.....	19
2 Praktická část.....	20
2.1 Rozbor současné situace korupce v České republice.....	20
2.2 Druhy korupce dle českého práva a jejich legislativní ukotvení.....	25
2.3 Protikorupční aktivity.....	27
2.3.1 Legislativní aktivity.....	28
2.3.1.1 Financování politických stran.....	29
2.3.1.2 Střet zájmů.....	31
2.3.1.3 Registr smluv.....	34
2.3.1.4 Anonymní akcie.....	38
2.3.1.5 Veřejné zakázky.....	39
2.3.1.6 Transparentní legislativní proces.....	40
2.3.2 Politické aktivity.....	41
2.3.3 Zájmové aktivity.....	43
2.3.3.1 Rekonstrukce státu.....	43
2.3.3.2 Transparency International.....	44

2.3.3.3	Oživení	45
2.3.3.4	Nadační fond proti korupci (NFPK).....	45
2.4	Navrhovaná opatření.....	46
2.4.1	Legislativní opatření	46
2.4.1.1	Služební zákon	47
2.4.1.2	Lobbing	49
2.4.1.3	„Trafiky“ ve státních firmách a na významných postech.....	50
2.4.1.4	Whistleblowing	52
2.4.1.5	Nejvyšší kontrolní úřad	54
2.4.1.6	Státní zastupitelství.....	56
2.5	Efektivita protikorupčních snah, související legislativy a odhalování korupce.....	60
Závěr.....		62
Resume.....		66
Seznam obrázků.....		67
Seznam tabulek.....		67
Prameny a literatura.....		68

Úvod

Problematiku korupce jsem si pro svoji práci vybral zejména kvůli jeho aktuálnosti a závažnosti. Dle hodnotících ukazatelů publikovaných organizací Transparency International zaujímá Česká republika ve srovnání se zeměmi s obdobně vyspělým hospodářstvím poměrně nelichotivou pozici. Ze sousedních států je na tom hůře pouze Slovensko a v rámci celé Evropy jsou za Českou republikou kromě Itálie a Španělska pouze státy východní a jihovýchodní Evropy.¹ I přes pozitivní vývojový trend v posledních letech představuje umístění České republiky negativní vysvědčení pro politickou reprezentaci i pro celou společnost. Příčiny tohoto umístění a analýzu protikorupčního prostředí v České republice se snažím objasnit v této práci.

Diplomová práce má deskriptivní, analytický a částečně komparativní charakter. Zvolil jsem tedy relevantní metodologii, kdy využívám zejména metod práva, politologie, statistiky, ekonomie, sociologie a hospodářské politiky. V rámci teoretické části práce využívám zejména sociologické a politologické metody, a to především při srovnání definičních vymezení korupce a souvisejícího pojmosloví. Statistická metoda využitá v mé práci má za cíl usnadnit čtenáři pochopení dané problematiky z pohledu číselného vyjádření vlivu korupce, např. při vyhodnocování dopadů korupčního jednání či komparaci České republiky s jinými státy. Ostatní uvedené metody využívám zejména v praktické části.

Hlavními zdroji informací pro moji práci jsou odborná literatura, platná a navrhovaná legislativa, odborné články, relevantní ověřené internetové zdroje a eventuálně také soudní judikatura. V teoretické části jsem využíval primárně díla českých autorů, a to z důvodu co největší autenticity pro poměry České republiky. Oblast teoretického vymezení korupce byla a je autory vcelku podrobně pojata. Nicméně jednotlivé přístupy jsou často odlišné a každý z autorů na korupci nahlíží jinak. Mým cílem v teoretickém oddílu je obsáhnout nejdůležitější poznatky v teoretických přístupech ke korupci a pomocí deskriptivní a komparativní metody je shrnout v jeden komplexní a celistvý přehled. Z významný děl bych zde zmínil Pavola Friče a jeho *Korupce na český způsob*, autory Dančáka, Hlouška a Šimíčka – *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii* nebo Petra Wawrosze – *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*.

¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION: *Corruption Perceptions Index 2017* [online]. 2018 [cit. 2018-3-4]. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

V praktické části se zabírám rozbořem korupčního prostředí v České republice, a to za využití analytické a komparativní metody. Analytickou metodu využívám též u dalších kapitol praktického oddílu – dopady korupčního jednání, strategie protikorupčního boje, protikorupční opatření apod. Deskriptivní a komparativní metody aplikují u témat týkajících se legislativního ukotvení korupce, trestněprávních postihů, metod měření korupce, korupčních kauz atd.

Významnou roli v mém rešeršním aparátu zastávají strategické a informační dokumenty zabývající se protikorupční problematikou, a to jak na úrovni vládních textů, tak na úrovni neziskových organizací. Tyto podklady přináší v souhrnu poměrně ucelený soubor informací reflektujících korupční klima v České republice. Z pohledu číselných a statistických údajů byla nejpřínosnější data od Transparency International. Díky jejich dlouhodobým aktivitám v oblasti korupce přináší jejich statistiky již poměrně dlouhodobou vývojovou řadu výskytu korupce, a to nejen v České republice, ale také v celosvětovém kontextu. Spolu s Transparency International se v České republice věnuje korupci velmi intenzivně projekt nevládních neziskových organizací Rekonstrukce státu. Jeho výsledky mi pomohly lépe se zorientovat v okruhu jednotlivých realizovaných a navrhovaných opatření v protikorupčním boji, a to zejména na legislativní úrovni. Z dokumentů, které se váží k vládním strategickým plánům v protikorupčním boji, využívám dále ve své práci zejména *Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017* a *Akční plány boje s korupcí na roky 2016, 2017 a 2018*. Posledním rozsáhlejším strategickým vládním textem v této oblasti byla *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. Aktualizovaná verze ovšem v době zpracování této práce ještě nebyla zpracována. Vláda v demisi premiéra Andreje Babiše k únoru 2018 ještě žádný strategický protikorupční dokument nezveřejnila.

V této práci se nevěnuji podrobně problematice, která by příslušela spíše sociologickému a psychologickému pohledu na korupci, a to zejména příčinám a důvodům vzniku korupce, motivaci ke korupčnímu jednání, etickým dilematům a dalším podobným otázkám. Stejně tak nerozebírám dopodrobna finančně-ekonomické a trestní dopady a důsledky korupčního prostředí v České republice, neboť se domnívám, že všechny tyto oblasti problematiky korupce by vyžadovaly svým rozsahem zpracování samostatných odborných prací.

Cílem mé práce je analýza stávající právní úpravy přímo či nepřímo související s korupcí a jejími odnožemi a jednotlivými druhy. Zaměřím se zejména na stávající a navrhované protikorupční úpravy v oblasti legislativy, jejich případnou implementaci a

celkově vývoj politicko-sociologického smýšlení a protikorupčních nálad. Zhodnotím současný stav problematiky v podmínkách České republiky a pokusím se uvést doporučení, jak by mělo být dále v protikorupčních aktivitách, zejména na úrovni zákonné úpravy, postupováno. Dalším cílem práce bude hodnocení, zda je současná úprava dostačující a efektivní nebo zda se naopak jedná o nekompletní soubor právních norem, ve kterém se nacházejí mezery, a to z důvodu chybějící zákonné úpravy, nebo díky nejasnému vymezení, které lze určitými způsoby obejít. Analogickým cílem je taktéž obdobné posouzení navrhovaných zákonných opatření. Cílem práce je taktéž analýza politického procesu rozhodování právě v oblasti tvorby a přijímání protikorupční legislativy a vůbec postoj různých frakcí politického spektra v protikorupčních otázkách.

Přínos mé práce spatřuji zejména v uceleném rozboru protikorupčního boje v České republice, zejména se zaměřením na stávající právní prostředí a navrhovaná opatření.

1 Teoretická část

Teoretickou část mé práce jsem rozčlenil do čtyř kapitol. V první kapitole jsem se zaměřil na vysvětlení a vymezení pojmu korupce. Při studiu dané problematiky jsem zjistil, že definičních přístupů existuje značné množství. Snažil jsem se proto zpracovat ty základní a nejdůležitější a u těch, které jsou si svým přístupem podobné, jsem se pokusil najít jejich průsečíky a utvořit z nich obecnější definice. V následující kapitole se poté věnuji dělení korupce, které do určité míry vychází z definičních přístupů ke korupci. Zde jsem se opět pokusil o uspořádání do určitých logických celků tak, aby bylo pokryto celé spektrum druhů korupce. Ve třetí kapitole pojednávám o nejčastějších a nejznámějších formách korupce tak, jak je známe v podmínkách České republiky. V poslední kapitole se věnuji pojmům velice úzce souvisejícím s korupcí a korupčním prostředím obecně. Jedná se o lobbying a zájmové skupiny. Obě tyto skupiny jsou významnými subjekty působícími v korupčním klimatu.

1.1 Definice korupce

Původ slova korupce se odvíjí z latinského *corrumpere* (kazit, oslabit, podplácet)² či *rumpere* (zlomit, roztrhnout)³. Stejně jako má vícero výkladů samotný pojem korupce, existuje také velké množství přístupů k jejímu definičnímu vymezení a dělení, ať už je to dáno osobou autora nebo druhem oboru (ekonomie, právo, kriminalistika, sociologie, politologie apod.).

I když mezi jednotlivými přístupy ke korupci existují větší či menší nuance, některé charakteristické rysy obsahuje většina z nich. Jedná se zejména o tyto hlavní body:

- korupce je lidským jednáním,
- je třeba alespoň 2 jednajících stran, přičemž každá ze stran se může skládat z vícero subjektů,
- jedna strana korupčního kontraktu se jednáním dopouští porušování svých povinností a zároveň druhá strana má z tohoto porušování rovněž nějakou výhodu,
- korupční jednání poškozuje třetí stranu, která se jednání neúčastní,

² MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Rezortní interní protikorupční program – aktualizace k 30. září 2014*. Praha: Ministerstvo financí ČR, zpracován na základě usnesení vlády ČR č. 752 ze dne 2. října 2013, 2014. s. 2.

³ DUFKOVÁ, Ivana a ZLÁMAL, Jiří. *Korupce*. Praha: [Střední policejní škola Ministerstva vnitra], 2005. ISBN 80-239-5687-6. s. 5.

- korupční jednání je v rozporu s obecně přijatelnými zásadami lidského jednání.⁴

Pravděpodobně nejznámější a nejcitovanější charakteristiku korupce vymežil politolog Joseph S. Nye, který korupci popisuje jako „chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu.“⁵

Zřejmě nejznámější organizace bojující proti korupci Transparency International nahlíží na korupci jako na „zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu.“⁶

Pro podmínky mé diplomové práce, která je zaměřena na problematiku korupce v České republice se zaměřím na vymezení korupce tak, jak na něj nahlíží čeští autoři. Volejníková uvádí, že korupce „zahrnuje všechny projevy, ze kterých někdo získává neoprávněný prospěch a poskytuje jakékoliv výhody tomu, kdo prospěch poskytuje.“⁷ Autoři Chmelík a Tomica považují korupci za „jednání, kterým se na určitou osobu působí různými prostředky, zpravidla prostými přímého fyzického násilí tak, aby osoba jednala buď proti dobrým mravům, nebo proti svým úředním nebo morálním povinnostem.“⁸

David s Nettem ve své charakteristice korupce sblíží pojem korupce s pojmem úplatkářství, konkrétně považují korupci jako „získávání neoprávněných výhod za úplatek. Korupce je jednání, při němž se vzájemně projevuje vůle dvou stran (na každé straně to mohou být jednotlivci, skupiny lidí, instituce, představitelé státu), přičemž jedna strana (korumpující) poskytuje odměnu hmotného i nehmotného charakteru za to, že jí druhá strana (korumpovaná) zajistí neoprávněné a jí požadované výhody.“⁹

Z více psychologického hlediska nahlíží na korupci Petrovský, jenž ji označuje za „deviantní patologické chování, odchylující se od požadovaného standardu a porušující

⁴ WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0. s. 14-17.

⁵ NYE, J. S. *Corruption and Political Development A Cost-Benefit Analysis*, 1967. s. 966. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9. s. 13-14.

⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Co je to korupce* [online]. 2011 [cit. 2017-10-21]. <http://www.transparency.cz/korupce/>.

⁷ VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. [Praha]: Profess Consulting, 2007. Cesta k finanční svobodě. ISBN 978-80-7259-055-1. s. 4.

⁸ CHMELÍK, Jan a TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-866-6. s. 15.

⁹ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 16 a 27.

stanovená pravidla za účelem dosažení zisku či jiné výhody.“¹⁰ Obdobně jako Petrovský posuzuje korupci také autor zřejmě nejznámější české definice korupce Pavol Frič. Ten tvrdí, že u běžného člověka je s korupcí nevyhnutelně spojené selhání mravních principů a ctnosti.¹¹ Z českých autorů pojmul Frič vymezení korupce asi nejobsáhleji a dle mého názoru nejvýstižněji. Přístup ke korupci rozdělil dle čtyř hledisek:

1. **Korupce jako deviantní chování.** Jedná se o nejčastější přístup k vymezení korupce vycházející s definice J.S.Nye. Deviantní chování zde představuje anomálii od standardně uznávaných norem chování. Problém ovšem nastává ve chvíli, kdy bychom měli určit, jak takovéto normy vypadají. Nejjednodušší je vycházet z právního řádu, tedy, že korupce je pouze to, za co ji považuje právní řád. Z pohledu veřejného mínění je za korupci považováno takové porušení norem, které není obecně akceptovatelné.
2. **Korupce jako patologické chování.** Původcem této teorie je politolog Carl J. Friedrich a vymezuje v ní korupci jako nekalé jednání s patologickými znaky narušující přirozený stav věcí. Dochází k němu např. tehdy, když veřejný činitel prosazování soukromého zájmu potlačuje zájem veřejnosti (*public interest* definice korupce).¹² Zde ale narážíme na nejasnou definici veřejného zájmu. Jiný politolog Mark Philip považuje korupci za jednání, kdy se věci mění ve své přirozenosti.¹³ Jedná se o změny, kdy nemusí nutně docházet k porušování norem, ale o účinky působící na ustálený stav.¹⁴
3. **Korupce jako chování maximalizující zisk.** Tato teorie zastává pohled, kdy nahlíží na korupci jako na maximalizaci vlastního užitku a jako na prostředek, který lze využívat na bázi obchodních praktik. S tímto ekonomickým přístupem, který je někdy označován jako *tržní korupce*, přišel jako první zřejmě Jacob van Klaveren.¹⁵ Tuto teorii pochopitelně přijímá většina ekonomů (např. Gary Becker, George Stigler a další), kteří se většinou shodují v názoru, že motivace aktérů je založena na sledování

¹⁰ PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 978-80-86861-94-4. s. 18.

¹¹ FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9. s. 12.

¹² FRIEDRICH, C. J. *Corruption Concepts in Historical Perspective*, 1972. s. 15. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9. s. 15-16.

¹³ PHILIP, M. *Politics, Markets and Corruption, Innovation 2 (4)*, 1989. s. 405. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9. s. 16.

¹⁴ PHILIP, M. *Defining Political Corruption*, 1996. s. 11. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9. s. 16.

¹⁵ KLAVEREN, J. van. *Corruption as a Historical Phenomenon*, 1957. s. 26. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9. s. 16.

osobních výhod¹⁶, což je historicky z mainstreamového ekonomického hlediska již od dob Adama Smithe bráno jako racionální rozhodování (volba) jedince.¹⁷

4. **Korupce jako sociální problém.** Korupce obecně není typickým jevem pro určitou společenskou vrstvu, naopak, má tendenci se rozrůstat napříč všemi úrovněmi společnosti. Díky slabým článkům řetězce dochází k jejímu rozpínání.¹⁸

Vláda Bohuslava Sobotky navázala za své vlády na protikorupční opatření a politiku předchozích vlád. Obecně vymezila korupci jako „vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává za tuto poskytnutou výhodu protislužbu, ať už materiální či nemateriální povahy. Korupce postihuje jak politiku, tak hospodářství i společnost. Je přítomna ve všech zemích světa. Svá korupční specifika mají země bohaté i chudé, rozlehlé i malé, vyznačuje se jimi každá oblast lidské činnosti.“¹⁹

Ke korupci zaujímá stanovisko také **Policie ČR**, která se řídí *Interním protikorupčním programem Ministerstva vnitra ČR*, který nahlíží na korupci jako na „zneužití postavení, které je spojeno s porušením principu nestrannosti při rozhodování. Je motivováno snahou po materiálním zisku nebo získání jiných výhod. Korupce je projevem chyby v rozhodovacím a řídicím procesu. Součástí korupčního vztahu je vždy ten, kdo rozhoduje, jeho moc odchylovat se od stanovených pravidel, výměna takto vychýleného rozhodnutí za výhodu a nesprávnost, protiprávnost nebo amorálnost takového vztahu výměny. (...)“²⁰

Absenci adekvátního legislativního ukotvení korupce v českém právním řádu považují za velkou chybu. Nezbyvá než tedy vztáhnout na podmínky České republiky obecně uznávané mezinárodní vymezení organizací a institucí, ve kterých je Česká republika zainteresována nebo které uznává. Např. **Rada Evropy** popisuje korupci v dokumentu *Občanskoprávní úmluva proti korupci* jako „vyžádání, nabídka, poskytování nebo přijímání úplatku nebo jiná neoprávněná výhoda nebo vyhlídka na ně, ke které může dojít přímo či

¹⁶ BAŽANTOVÁ, Ilona a kol. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1. s. 6.

¹⁷ Viz např. BECKER, Gary S. *Teorie preferencí*. Vyd. 1. Praha: Grada, 1997. 350 s. ISBN 80-7169-463-0. nebo STIGLER, G. J. *The Optimum Enforcement of Laws*. *Journal of Political Economy* 78.May/June 1970. a VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. [Praha]: Profess Consulting, 2007. Cesta k finanční svobodě. ISBN 978-80-7259-055-1. s. 112.

¹⁸ CHMELÍK, Jan a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-434-X. s. 15.

¹⁹ RADA VLÁDY PRO KOORDINACI BOJE S KORUPCÍ. *Protikorupční dokumenty vlády* [online]. 2013-2016 [cit. 2018-2-16]. <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/protikorupcni-dokumenty-vlady-104809/>.

²⁰ POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Co je korupce* [online]. 2015 [cit. 2017-11-8]. <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>.

nepřímo.“²¹ V roce 1999 byla Radou Evropy přijata *Trestněprávní úmluva o korupci*. Dozor nad uplatňováním zásad ukotvených v této Úmluvě byl svěřen Skupině států proti korupci (GRECO = Group of States Against Corruption). Tento dokument označuje jednání, která splňují znaky korupce a která by měla být implementována do právních řádů jednotlivých států jako trestné činy. Ve zkratce se jedná o tyto:

- „nabídka, slib nebo poskytnutí nepatřičné výhody určitou osobou přímo nebo nepřímo veřejnému činiteli nebo jiné osobě za to, aby jednal nebo se zdržel určitého jednání při výkonu jeho funkce, je-li tento čin spáchán úmyslně;
- přímý nebo nepřímý požadavek nebo přijetí neoprávněné výhody veřejným činitelem pro sebe či někoho jiného (...);
- přímá či nepřímá nabídka, slib nebo poskytnutí nepatřičné výhody v rámci obchodní činnosti osobám, které řídí nebo pracují v jakékoliv pozici v subjektech soukromého sektoru (...), aby jednaly nebo se naopak zdržely určitého jednání a tím porušily své povinnosti, je-li tento čin spáchán úmyslně;
- úmyslné jednání osob, které řídí či pracují v jakékoli pozici v subjektech soukromého sektoru, které přímo či nepřímo požadují nebo přijímají nepatřičnou výhodu nebo příslib nebo přijmou nabídku takové výhody za to, aby určitým způsobem jednaly či se naopak zdržely určitého jednání;
- přímo či nepřímo daný příslib, nabídka nebo poskytnutí nepatřičné výhody komukoliv, kdo prohlašuje nebo potvrzuje, že je schopen mít nepatřičný vliv na rozhodovací pravomoc osoby uvedené v čl. 2, 4 až 6 a 9 až 11 (...) bez ohledu na to, zda ovlivnění bylo vykonáno nebo ne nebo zda předpokládaný vliv způsobil nebo nezpůsobil zamýšlený výsledek.“

Dokument požaduje kriminalizovat také praní špinavých peněz získaných korupčními trestnými činy a trestat některá jednání v souvislosti s účetnictvím.²²

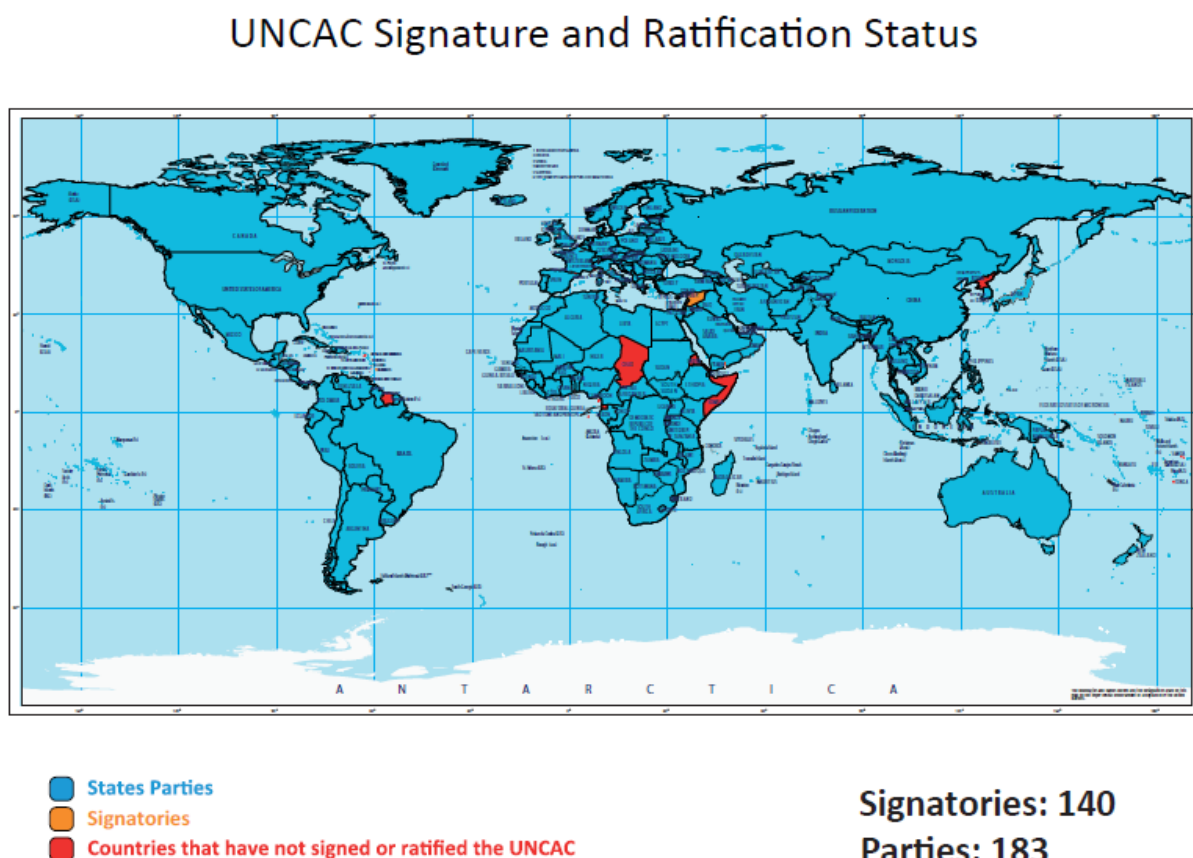
Jediným mezinárodním právním instrumentem s celosvětovým dosahem v oblasti boje proti korupci je *Úmluva OSN proti korupci (UNCAC)*.²³ Jejím prostřednictvím je vyvíjen tlak

²¹ COUNCIL OF EUROPE. *Civil Law Convention on Corruption* [online]. 1999 [cit. 2017-11-8]. <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>. A TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Co je to korupce* [online]. 2011 [cit. 2017-10-21]. <http://www.transparency.cz/korupce/>.

²² FOREJT, Petr. *Trestněprávní úmluva o korupci a její vliv na úpravu korupčních trestních činů*. Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5916-0. s. 4-5. [cit. 2017-11-8]. http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/06%20Trest/05%20PETR%20FOREJT.pdf.

na přijetí protikorupčních opatření na národní úrovni s oporou v principech mezinárodního práva. Nicméně reálně je vynutitelnost jednotlivých opatření vcelku nízká.²⁴ Stejně jako *Trestněprávní úmluva proti korupci* uvádí tento dokument jednání, která by měla být kriminalizována. Jedná se např. o uplácení, přijímání úplatku, obchodování s vlivem, zneužívání majetku a funkcí atp.²⁵

Obrázek 1: Mapa států a jejich vztah k Úmluvě OSN proti korupci – stav k 11. listopadu 2017



Zdroj: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *United Nations Convention against Corruption: Signature and Ratification Status as of 3 October 2017* [online]. 2017 [cit. 2017-11-11]. <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

Neexistuje (a pravděpodobně ani v budoucnu nebude) unifikovaná teorie, která by jasně definovala, co přesně korupce znamená. Společným průsečíkem naprosté většiny přístupů je úvaha, že se jedná o účelový a vědomý způsob chování, který se více či méně

²³ ČR dokument ratifikovala až v listopadu 2013 (po osmi letech od přijetí Úmluvy). Důvodem zdržení bylo odmítání požadavku na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob za korupční činy. Přijetím *zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim* v roce 2011 tento důvod pominul. In Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

²⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci* [online]. 2013 [cit. 2017-10-21]. <http://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>.

²⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Co je to korupce* [online]. 2011 [cit. 2017-10-21]. <http://www.transparency.cz/korupce/>.

odchyluje od ustálených a společensky uznávaných norem a poškozují jednu nebo i více stran na úkor jiných.

1.2 Dělení korupce

Při posuzování jednání spojeného s korupcí je nutno brát v úvahu ustálené společenské formální a neformální normy a právní prostředí daného státu. Zejména na základě těchto dvou atributů lze přesněji stanovit, zda je posuzované korupční jednání legitimní a legální. Dané jednání může být v jednom státě považováno za korupční, kdežto v jiném státě může být legitimní a správné. Stejně tak z pohledu legality může být konkrétní jednání v jednom státě sankcionováno, a naopak v druhém v souladu s právními předpisy. Na základě uvedeného lze dělit korupci na **legální**, kdy nedochází přímo k porušování právních norem, a to díky nejasné právní úpravě, více možnostem jejího výkladu nebo zkrátka nemožnosti pokrýt právní úpravou všechny možné druhy korupčního jednání, a **ilegální**, kdy je zřejmé přímé porušení právních norem.²⁶

1.2.1 Základní druhy korupce

Od skutečnosti, že existuje velké množství definičních vymezení korupce, se odvíjí také pluralita přístupů k jejímu dělení. Z tohoto důvodu uvedu v této podkapitole pouze základní dělení bez podrobného popisu, které poslouží k nastínění dané problematiky.

Velké množství teorií dělení korupce pracuje s korupcí v tzv. *užším a širším smyslu*. **Úzké vymezení korupce** zahrnuje jevy a situace, kdy z korupce získávají prospěch jako korumpující, tak korumpovaný, tedy počítá s tím, že korupci představuje jednání dvou stran, které poškozují stranu třetí. Typicky se jedná o úplatkářství, klientelismus, nepotismus apod. Nicméně ke korupčnímu jednání může dojít také za účasti pouze jedné strany, a to např. při zpronevěře, kdy stačí pouze jednání jedné osoby, již byly svěřeny prostředky, které si присvojí a naplní tak znaky korupčního jednání. **Široké vymezení korupce** souvisí s tzv. *problémem pána a správce* (nebo též *problém zastoupení*) a s širší množinou obsahující další formy porušování obecně přijatelných zásad.²⁷

Byť je korupce v českých podmínkách ve většině případů zmiňována ve spojení s **veřejným sektorem**, existuje i v **sektoru soukromém**. V tomto případě je specifikum

²⁶ BABICOVÁ, Tereza. *Metody měření korupce*. Diplomová práce. Pardubice: Univerzita Pardubice, Ekonomicko-správní fakulta, 2011. In WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0. s. 51–52.

²⁷ WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0. s. 29–30.

v tom, že ani jedna ze stran není součástí veřejného sektoru a není primárním cílem veřejný sektor ovlivňovat. Řada přístupů ke korupci pracuje pouze s teorií, že se korupce týká vždy veřejného sektoru. Tento náhled je dle mého názoru mylný. Častým argumentem těchto teorií je pohled, že korupce v soukromém sektoru poškozuje pouze určený vymezený okruh osob či skupin, kdežto korupce ve veřejném sektoru má negativní dopad na celou společnost. Toto vymezení dle mého názoru není správné, neboť i korupce v soukromém sektoru naplňuje základní definiční prvky korupce.

Korupce ve veřejném sektoru zahrnuje zejména dva druhy korupce, byrokratickou a politickou.²⁸ **Byrokratická korupce** se vztahuje zejména na činnost státních úředníků, kteří svým jednáním zneužívají své postavení a ovlivňují tak byrokratický proces nebo úkon. Samotný úkon byrokrata nemusí být nutně protizákonný. Pokud za něj ovšem inkasuje finanční či jinou protislužbu, tak se jím stane. **Politická korupce** je ohraničena politickým prostředím, a týká se subjektů (jednotlivců i skupin), kteří zde fungují, zejména politických představitelů a jejich rozhodovacích pravomocí a zákonodárné činnosti. S politickou byrokracií často v českých podmínkách úzce souvisí činnost lobbistů (viz dále v mé práci). S politickou korupcí rovněž souvisí tzv. *teorie dobývání rent (rent seeking)*. Jedná se o situaci, kdy díky státním zásahům vznikne v tržním prostředí stav, ve kterém může jeden nebo více tržních subjektů získat výsadní postavení na trhu nebo jiné výhody spojené s ekonomickým ziskem (rentou). Tyto tržní subjekty poté účelově vydávají prostředky pro dosažení těchto výhod. Získávání renty je tak předmětem konkurenčního boje mezi relevantními tržními subjekty a dochází tak k neefektivní alokaci zdrojů.²⁹

Literatura se často zmiňuje také o pojmech velká a malá korupce, s tímto rozdělením pracuje např. Vymětal. **Velkou korupci** spojuje primárně s jednáním politiků a vrcholných veřejných představitelů. Často se jedná o velice dobře kryté nekalé jednání, které se sice nevyskytuje v takové míře jako drobnější korupce, ale je velmi nebezpečné z důvodu značného objemu prostředků, které jsou jeho předmětem.³⁰ Nejčastějšími projevy velké korupce jsou zpronevěra veřejných zdrojů či jejich nehospodárné užívání, soukromý prospěch z privatizace, zneužívání postavení ve věci veřejných zakázek, insider trading³¹, přidělování

²⁸ S tímto rozdělením pracují např. Vymětal nebo Ryska s Průšou.

²⁹ KLVAČOVÁ, Eva et al. *Fenomén dobývání renty a jeho vliv na české veřejné finance*. Vyd. 1. Praha: Professional Publishing, 2008. 270 s. ISBN 978-80-86946-75-7. s. 11.

³⁰ DANCÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 13-14.

³¹ Výraz pro obchodování akcií a jiných cenných papírů někým, kdo má o této společnosti neveřejné informace (např. doposud nezveřejněnou hospodářskou bilanci, investiční záměry, informace o akvizicích či fúzích s jinými firmami apod.)

monopolních či obdobných licencí, nelegální nakládání s běžně nedostupnými informacemi, klientelismus apod.³²

Malá korupce³³ je mnohem rozšířenější a prostupuje mnohem více vrstvami společnosti než korupce velká. Vyskytuje se v běžném denním životě a jejím předmětem jsou typicky menší protislужby.³⁴ Právě malá korupce má blíže k výše zmíněné nejasné hranici mezi korupcí a pouhým neetickým chováním. V některých zemích či kulturách může určité chování být korupčním, kdežto v jiných naopak něčím standardizovaným, společensky akceptovaným či dokonce zdvořilostním.³⁵ Malá korupce se většinou projevuje jako zneužívání pravomocí, podplácení úředníků, využívání nepřehledné regulace, zkruslování flexibilně nastavených pravidel v něčí prospěch, netransparentností atp.³⁶

Mezi velkou a malou korupcí stojí tzv. *state capture*. Jedná se o proces, během něhož se soukromé subjekty snaží zprostředkovaně ovlivňovat legislativní proces. Dochází tak ke vzniku klientelistických sítí založených na sledování soukromých a ekonomických vlivů prostřednictvím politiků.³⁷ S pojmem *state capture* operuje také Světová banka.³⁸ Tento druh korupce nabourává legitimní a transparentní proces politického rozhodování, a to např. ve formě omezování politické soutěže, ovlivňování voleb skrytou nebo klamavou reklamou a neprůhledným financováním, zneužívání legislativní moci, machinace v oblasti auditů,

³² KARKLINS, R. *Typology of Post-Communist Corruption. Problems of Post-Communism*, 2002. s. 24 In DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 13-14. Obdobné dělení korupce na malou a velkou uvádí také Pavol Frič a kol. v knize *Korupce na český způsob*.

³³ Např. Petrovský ji označuje za tzv. *individuální korupci*. In PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 978-80-86861-94-4. Další autoři ji popisují např. jako *bagatelní, jednorázovou korupci* apod.

³⁴ PEDERSEN, Karin, JOHANNSEN, Lars. *Corruption: Commonality, causes and consequences. Comparing 15 ex-communist countries*. Presented at 13th NISPAcee Annual Conference, Moscow [online]. 2008 [cit. 2017-11-12].

<http://www.unpan.org/Events/Conferences/tabid/94/mctl/EventDetails/ModuleID/1532/ItemID/468/Default.aspx>

³⁵ DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 14-16.

³⁶ KARKLINS, R. *Typology of Post-Communist Corruption. Problems of Post-Communism*, 2002. s. 24 In DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 14.

³⁷ DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 15.

³⁸ Definice Světové banky je dostupná zde: THE WORLD BANK. *Anticorruption in Transition state capture – A Contribution to the Policy Debate*, 2000, str. XV, s. 3. In VANTUCH, Pavel. *Korupce a kriminalita*. 1. vyd. Brno: Rašínova vysoká škola, 2008. 171 s. ISBN 978-80-87001-09-7. s. 34.

korupce médií, politické vydírání atp.³⁹ Ve chvíli, kdy se ve společnosti rozmáhá korupce ve stádiu state capture, označuje Frič tuto fázi za tzv. *stádium systémové korupce* a druh korupce jako **organizovanou korupci**.

Agentura GfK rovněž nahlíží na dělení korupce dle velikosti. Konkrétně ji člení do čtyř skupin, na **banální korupci** (drobná korupce), **municipální korupci** (korupce ve veřejné sféře na lokální úrovni), **velkou individuální korupci** (vysoce postavení úředníci, politici, velcí podnikatelé) a **velkou institucionální korupci** (úroveň politických stran, ústředních správních orgánů apod.).⁴⁰

1.2.2 Specifické druhy korupce – dělení dle prostředí výskytu

Podrobný a výstižný přístup k rozdělení korupce dle prostředí, ve kterém se vyskytuje nebo které je pro ni charakteristické, lze najít v publikaci *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém* autorů Davida a Netta.⁴¹ Já zde pro stručnost uvádím pouze základní principy tohoto dělení, rozdělené a doplněné o názory dalších autorů.

- **Peněžní korupce** – forma úplatkářství typická pro byrokratický aparát, policii či jiné úřední osoby.⁴²
- **Byrokratická korupce** – někdy označována také jako **administrativní korupce**, jejíž znaky jsou užití moci mimo předpisy, předmět korupce ve formě statku nabízeného úředníkem, reciprocita jednání, dopad na ekonomickou rovnováhu.⁴³
- **Politická korupce** – často u ní nepřevažuje finanční motiv účastníků, typickou formou jsou dary na politické kampaně, úplatky od podnikatelských subjektů, netransparentní lobbying, vědomý střet zájmů či klientelismus při obsazování politických pozic.⁴⁴ Dochází k selhání institucionálního rámce, které lze potlačit dle Schwarze strukturální reformou směřující k tzv. *malému státu*, kdy by měl stát méně zasahovat do ekonomiky

³⁹ DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 15-16.

⁴⁰ GfK, 2013 In ÚŘAD VLÁDY ČR. *Sekce pro koordinaci boje s korupcí: Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. Úřad vlády České republiky: Sekce pro koordinaci boje s korupcí. Praha, schválená usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39. s. 6-7.

⁴¹ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 59-65.

⁴² CHMELÍK, Jan a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-434-X. s. 23.

⁴³ RYSKA, Pavel a PRŮŠA, Jan. *Korupce: ekonomie vs. mýty*. Vyd. 1. Praha: Institut Václava Klause, 2013. Publikace; č. 6/2013. ISBN 978-80-87806-03-6. s. 20-21.

⁴⁴ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 59-65.

(vyšší index ekonomické svobody), což dle empirických zjištění v mnoha státech vedlo ke snížení počtu korupčních jednání a k jejich efektivnějšímu odhalování.⁴⁵

- **Manažerská (obchodní) korupce** – jedná se o propojení korupce ve veřejném a soukromém sektoru, konkrétně prostřednictvím vztahů mezi podnikatelským prostředím a byrokratickým aparátem. Nejčastějšími formami jsou machinace při padělání či proclívání zboží, zneužívání interních informací nebo falzifikace dokumentů.⁴⁶ Dochází tak k narušení konkurenčního prostředí a rovného postavení tržních subjektů. Jednou z podmnožin obchodní korupce je také **drogová korupce**.
- **Strategická korupce** – má dlouhodobý charakter a je vybudována na silných korupčních vazbách a vztazích. Zasahuje až na úroveň státu a to v politické, legislativní či ekonomické sféře. Její struktura se odvíjí od aktuální politické mapy země, která následně ovlivňuje mocenské uspořádání.⁴⁷
- **Vůdcovská korupce** – vzniká zneužíváním mocenské pozice jednotlivce nebo úzké skupiny osob s cílem dosažení vlastního prospěchu na úkor třetích stran nebo veřejného zájmu. Tento „vůdce“ si okolo sebe průběžně buduje síť loajálních zkorumpovatelných spolupracovníků, které může svým jednáním ovlivňovat.⁴⁸
- **Systémová korupce** – nejvyšší vývojový stupeň korupce, kdy díky vzniku korupčních vazeb do nejvyšších politických kruhů (eventuálně i nadnárodních) a úrovně státní a veřejné správy došlo ke vzniku korupčního státu.⁴⁹ Protikorupční boj v této fázi je téměř nemožný z důvodu časté paralýzy kontrolních a represivních složek. Tento typ korupce má zpravidla největší mezinárodní dopad, jelikož se situace odráží v hodnocení mezinárodního ratingu, v ekonomice a obchodu a v mezinárodních vztazích.⁵⁰
- **Mezinárodní korupce** – jedná se o vyšší stupeň byrokratické korupce, nejčastěji viditelný při hlasování a rozhodování v nadnárodních organizacích a to formou ovlivňování byrokratického aparátu, kupčení s hlasy, reciprocitních výhod apod.⁵¹

⁴⁵ SCHWARZ, J. *Korupce soukromá a politická*. Liberální institut [online]. 2002 [cit. 2017-6-18]. <http://www.libinst.cz/clanky-a-komentare/948-korupce-soukroma-a-politicka/>.

⁴⁶ VANTUCH, Pavel. *Korupce a kriminalita*. 1. vyd. Brno: Rašínova vysoká škola, 2008. 171 s. ISBN 978-80-87001-09-7. s. 25.

⁴⁷ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 69-72.

⁴⁸ DUYNE, P.C. van. *Organized Crime, Corruption and Power*, 1997. s. 237. In DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 74.

⁴⁹ CHMELÍK, Jan a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-434-X. s. 25.

⁵⁰ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 74-77.

⁵¹ VANTUCH, Pavel. *Korupce a kriminalita*. 1. vyd. Brno: Rašínova vysoká škola, 2008. 171 s. ISBN 978-80-87001-09-7. s. 29.

- **Policejní korupce** – může se vyskytovat se formě morálního selhání jednotlivců, ale také může mít systémový charakter. V rámci policejní korupce lze spatřit prvky jak malé korupce (např. drobné úplatky při špatném parkování či menších dopravních proviněních), tak velké korupce (např. systémového charakteru). Velký problém představuje fakt, že policie má z podstaty svého fungování zastupovat stranu bojující proti korupci a její příslušníci přicházejí téměř každodenně do styku s korupčními praktikami. Jakékoliv její zapojení do korupčního prostředí je tedy velmi nebezpečné z pohledu potírání korupce.⁵² Problematika korupce je obdobná také v soudnictví, státním zastupitelství, vězenství apod.⁵³
- **Korupce v médiích** – škodlivost tohoto druhu korupce vychází z účelu médií do velké míry ovlivňovat veřejné mínění. Ke škodlivému efektu dochází v době, kdy zkorumpovaná média předkládají cíleně zkreslené, zavádějící a nepravdivé informace, a to povětšinou na objednávku podnikatelských subjektů či politických představitelů.⁵⁴
- **Sportovní korupce** – tento druh korupce se může vyskytovat od lokální až po mezinárodní či nadnárodní úroveň.⁵⁵ Je zde vidět zajímavý historický vývoj náhledu na korupční jednání ve sportu v posledních desetiletích. Oblast sportu je na korupci náchylná, a to z důvodu velkého objemu prostředků, které zejména s profesionálním sportem souvisí (sázkové kanceláře, média, licenční oprávnění, sponzoři atp.).⁵⁶

1.3 Formy korupce

Jak jsem již uvedl výše, ke korupci jsou zapotřebí dvě strany – korumpující a korumpovaný. Obvyklou formu odměny korumpovaného za poskytnutí výhody korumpujícímu představuje úplatek v podobě finanční výhody nebo jiné obdobné plnění jako např. poskytnutí informace, protislužba, výhodná koupě, ovlivnění veřejné zakázky apod. Tato nejčastější forma korupce se nazývá **úplatkářství** a bývá ztotožňována s pojmem korupce nebo chápána jako synonymum tohoto pojmu, a to zejména z důvodu, že s pojmem úplatkářství český právní řád (na rozdíl od pojmu korupce) pracuje. Jedná se o jednání, které nemusí mít vždy podstatu korupčního chování, ale korupční charakter mu dodávají další

⁵² DEAN, Geoff, FAHSING, Ivar A. a GOTTSCHALK, Petter. *Organized crime: policing illegal business entrepreneurialism*. Oxford: Oxford University Press, ©2010. xx, 216 s. ISBN 978-0-19-957843-6. s. 77.

⁵³ CEJP, Martin. *Vývoj organizovaného zločinu na území České republiky*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2010. 102 s. ISBN 978-80-7338-105-9. s. 40.

⁵⁴ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 82-83.

⁵⁵ BUREŠ, Radim a LACHMANN, Martin. *Sport a korupce*. Transparency International – Česká republika, o.p.s., Praha. 2008. s. 5-6.

⁵⁶ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 83.

okolnosti. Rozhraní mezi korupčním a pouze neetickým jednáním je často téměř neidentifikovatelné a v různých státech se jeho umístění liší. Vymezení hranice určuje jednak právní řád daného státu a jednak veřejné mínění společnosti, která rozděluje jednání na korupční a ještě přijatelné.

Podob úplatku je velmi mnoho a odvíjí se od prostředí, ve kterém vystupují:

- Politická sféra – netransparentní financování, kupování voličských hlasů, ...
- Veřejná správa – provize, zneužívání pravomocí veřejného činitele, neoprávněné nabývání movitého i nemovitého majetku, zneužívání informací o skutečnostech důležitých pro obchodní styk, ...
- Samospráva – zneužívání obecního majetku a bytového fondu, účelové ovlivňování a rozhodování ve věci prodeje nebo pronájmu pozemků obce, ...
- Další specifické sektory – zdravotnictví, školství a vzdělávání, oblast sportu, finanční a daňová správa, dotace a granty atd.⁵⁷

Při úplatkářství může dojít v podstatě ke třem situacím zneužití pravomoci korumpované osoby. V prvním případě dochází k přijetí úplatku bez zneužití pravomoci, což je tehdy, když nositel veřejné funkce nebo poskytovatel veřejné služby vyžaduje poplatek za něco, co by měl stejně poskytnout, tedy něco, na co má druhá strana nárok. V druhém případě doprovází přijetí úplatku zneužití pravomoci. Tento klasický model se vyskytuje např. v machinacích s veřejnými zakázkami, při privatizaci apod. Třetí případ je zvláštní v tom, že ke zneužití pravomoci dochází bez přijetí úplatku. Ten zde může nahrazovat např. prvek vydírání nebo nátlaku, eventuálně zvýhodňování v rámci klientelistických sítí atp.⁵⁸

Další častou formou korupce je **klientelismus**⁵⁹, při kterém dochází ke zvýhodňování přátel či spřízněných skupin a který je založen na uznané nerovnosti zúčastněných stran, vzájemné závislosti a vyšším stupni důvěry a věrnosti.⁶⁰ V širším rozsahu poté dochází díky protekčnímu jednání ke vzniku klientských sítí. Klientelistické praktiky často doprovází *střet zájmů* díky vazbám dotyčných osob mezi byznysem a politikou. Problémem ovšem je právě vymezení střetu zájmů. Dříve jej obsahoval *zákon o střetu zájmů*, který byl ovšem účinný

⁵⁷ CHMELÍK, Jan a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-434-X. s. 38-41.

⁵⁸ PAVLIŠOVÁ, Radka a BUREŠ, Radim. *Občan proti korupci: příručka občanské protikorupční sebeobrany*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2013. 52 s. ISBN 978-80-87123-19-5. s. 14.

⁵⁹ Z latinského *cliens* = poslušný.

⁶⁰ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 84-86.

pouze do roku 2006.⁶¹ Ten byl poté nahrazen jiným zákonem, který ovšem nepřinesl relevantní definici tohoto pojmu.⁶² Samotný střet zájmů není ze své podstaty korupčním či nelegálním jednáním, ale veřejný představitel, který se v této pozici nachází, je vystaven většímu riziku korupčních praktik. Snahou by mělo být tento nežádoucí stav odstranit.⁶³ O novelizaci zákona o střetu zájmů pojednávám dále v této práci.

Obdobnou charakteristiku lze použít také pro **nepotismus (příbuzenská korupce)**⁶⁴, který je ovšem založen na příbuzenských a rodinných vazbách, na základě kterých jsou tito jedinci prosazováni do vlivných a lukrativních pozic.⁶⁵ Nepotismus v soukromé sféře nelze většinou zařadit mezi korupční jednání, ale v prostředí veřejné správy nebo veřejného sektoru je z důvodu netransparentnosti nepřijatelný. Typicky zde často absentuje prvek přímé odměny.⁶⁶

Podrobný výčet dalších forem korupce uvedli ve své knize autoři Dančák, Hloušek a Šimíček. Jedná se např. o tyto:

- podvody, zkreslování, padělání, úmyslné uvedení v omyl,
- zpronevěra a defraudace, špatné využívání fondů, „urovnávání věcí“ (*skimming*),
- zneužití moci, zastrasování, vydírání, nezasloužené prominutí trestů a ústupky,
- parazitismus, vědomé zanedbání povinností,
- nezákonné provize a odvody,
- falšování a manipulace voleb,
- zneužití vnitřních a důvěrných informací, falšování záznamů,
- nedovolený (neschválený) prodej veřejného majetku a licencí,
- manipulace s předpisy, obchody, dodávkami, smlouvami a úvěry, zaujatost při zprostředkovatelských vztazích, konflikt zájmů,
- přijetí nepatřičného daru, poplatku (*speed money*), požitku či služební cesty,
- cronyismus (bratříčkování),
- zneužití poštovního styku, nezákonné odposlechy,

⁶¹ Zákon ČNR č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů).

⁶² Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

⁶³ FRANK BOLD. *Co znamenají pojmy korupce, klientelismus a střet zájmů?* [online]. 2017 [cit. 2018-2-16]. <http://frankbold.org/poradna/kategorie/korupce-jednani-uredniku/rada/klientelisticky-nebo-pravni-stat-korupce-klientelism>.

⁶⁴ Z italského *nepos* = vnuk.

⁶⁵ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*, 2008. s. 22. In WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0. s. 20.

⁶⁶ WHISTLEBLOWER.CZ. *Slovníček* [online]. 2015 [cit. 2018-3-1]. <http://www.whistleblower.cz/slovnicek/>.

- zneužití úředních pečetí a razítek, úředních budov a příspěvků na vedlejší výdaje.⁶⁷

1.4 Pojmy související s korupcí

1.4.1 Lobbying

Autoři Dufková se Zlámalem nahlíží na lobbying jako na „mechanismus vzájemného vyvažování soukromých a veřejných zájmů.“ Tento způsob prosazování zájmů cestou ovlivňování legislativy a či exekutivy není nutně škodlivým a korupčním jednáním. Musí být ovšem zajištěny požadavky jako: ovlivňování v mezích zákona, relevantní argumentace, dodržování etických principů, kontrola veřejnosti, rovnocenné podmínky pro všechny lobbisty apod.⁶⁸

Expert na problematiku lobbyingu Luigi Graziano charakterizuje lobbying jako sledování čistých zájmů za pomoci využívání informací a odborných expertíz. Lobbying definuje jako „specializovanou a odbornou reprezentaci prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb, a která je ve své povaze velmi odlišná od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko - odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“⁶⁹

Nicméně v českém prostředí je právě tento „čistý motiv“ lobbyingu často opomíjen a způsoby uplatňování vlivu lobbistů mnohdy naplňují znaky korupčního jednání. Toto chování má za následek fakt, že z pohledu veřejného mínění je lobbying chápán spíše negativně. V extrémním případě dochází ke skryté kooperaci politických stran se zájmovými skupinami, kdy politické strany získávají prostředky výměnou za prosazování zájmů těchto skupin. Prostředníky bývají nejčastěji právě lobbisté a dochází tak k byznysu na bázi dodavatelských řetězců.⁷⁰ Oproti boji proti korupci, o kterém se ve svých programech zmiňuje většina

⁶⁷ DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 18-19.

⁶⁸ DUFKOVÁ, Ivana a ZLÁMAL, Jiří. *Korupce*. Praha: [Střední policejní škola Ministerstva vnitra], 2005. ISBN 80-239-5687-6. s. 6.

⁶⁹ GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, Pluralism and Democracy*, 2001. s. 248. In LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky; 7/2009. ISBN 978-80-86729-53-4. s. 51.

⁷⁰ BAŽANTOVÁ, Ilona a kol. *Lobbying a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1. s. 6.

politických stran, problematika lobbingu v těchto dokumentech chybí.⁷¹ Domnívám se, že je tomu tak právě z důvodu, že jsou si političtí představitelé vědomi důležitosti napojení na lobbistické struktury, a zároveň tenké hranice mezi lobbingem a korupcí v českých podmínkách.

Řešení představuje jasné vymezení lobbingu právní úpravou. Tento model se osvědčil např. v USA či Kanadě, kde je navíc doprovázen profesní samoregulací komory lobbistů ve formě etického kodexu.⁷²

1.4.2 Zájmové skupiny

Ať už jednotlivci nebo větší skupiny – ti všichni mají motivaci uspokojovat v dlouhodobém horizontu určitý souhrn zájmů. Dosahování takovýchto zájmů a cílů je v současné společnosti spojeno s existencí práv, povinností, odpovědnosti a racionality.⁷³ Tyto zájmy, ať už individuální nebo skupinové, si logicky konkurují. Ve vztahu ke korupčnímu jednání je zajímavé sledovat dosahování zájmů prostřednictvím uplatňování vlivu zájmových skupin. „Zájmovou skupinu lze charakterizovat jako organizovanou skupinu jednotlivců, kteří sdílejí shodné cíle a snaží se ovlivnit veřejné záležitosti. Je tvořena účelově k prosazení konkrétního opatření a snaží se akumulovat politickou moc. Jejich působení jde většinou napříč politickými stranami a probíhá v reálném čase.“⁷⁴

Teorii zájmových skupin se podrobně věnoval Mancur Olson, který označil výskyt soukromých organizací a skupin ve společnosti za všudypřítomný. Zdůvodnil to přirozenou tendencí lidí zakládat spolky a sdružení, případně se stávat jejich členy.⁷⁵ Vliv zájmových skupin hraje důležitou roli jak v soukromé sféře, tak ve veřejném sektoru. Např. se zvyšujícím se podílem veřejných výdajů na HDP roste snaha zájmových skupin ovlivňovat svými požadavky politickou reprezentaci a byrokratický aparát. Motivace vedoucí ke vzniku zájmových skupin mají rozdílný charakter, nejčastěji se jedná o ekonomický, politický a sociologický motiv.

⁷¹ BAŽANTOVÁ, Ilona a kol. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1. s. 81-82.

⁷² MÜLLER, Karel, LABOUTKOVÁ, Šárka a VYMĚTAL, Petr. *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010. 256 s. ISBN 978-80-247-3165-0. s. 29.

⁷³ MÜLLER, Karel, LABOUTKOVÁ, Šárka a VYMĚTAL, Petr. *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010. 256 s. ISBN 978-80-247-3165-0. s. 127.

⁷⁴ ROUDNÝ, Radim a ZILVAR, Josef. *Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě*. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2001. 143 s. ISBN 80-7194-314-2. s. 41.

⁷⁵ OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. 2nd repr. Cambridge: Harvard Univ. Pr., 1971. 10, 186 s. Studies, Harvard Economic; Vol.124. s. 17.

Potenciální korupční chování zájmových skupin z velké části determinují tři základní ekonomické funkce státu. V rámci alokační funkce dochází ze strany zájmových skupin k nátlakovému chování na orgány administrující veřejné zakázky (forma lobbingu). Pokud se snaží zájmové skupiny intervenovat v oblasti dotací a daní, jedná se o narušení redistribuční funkce státu, a to nejčastěji ve formě snah o daňové úlevy. Z pohledu stabilizační (regulační funkce státu) se angažují zájmové skupiny v oblastech svého zájmu s cílem ovlivnit nastavení státních regulací ve svůj prospěch.⁷⁶

S činností zájmových skupin úzce souvisí tzv. *teorie ovládnutého strážce*, kterou předložil ekonom George Stigler. Tato teorie ve zkratce popisuje stav, kdy subjekty působící v regulovaném odvětví mohou mít za určitých okolností z nastavení regulací prospěch, proto usilují o setrvání či dokonce zavedení. Povaha prostředků, jimiž se snaží subjekty dosáhnout kýženého cíle v regulovaném odvětví, často vykazuje vlivy korupčního jednání.⁷⁷

2 Praktická část

V rámci praktické části mé práce se v první podkapitole věnuji stávající situaci korupce v České republice a jejímu postavení v mezinárodním měřítku. Dále se zaměřuji na ukotvení korupce v českém právním řádu, a to zejména v trestním zákoníku. V hlavních podkapitolách praktické část se věnuji legislativním opatřením a návrhům, která v posledních zhruba deseti letech vešla v platnost a která mají úzkou souvislost s protikorupčními aktivitami. V návaznosti na již aplikované protikorupční opatření přednáším přehled protikorupčních aktivit, která jsou v různých fázích diskuzí, příprav či implementace. Mimo zákonné úpravy týkající se boje s korupcí analyzuji také snahy zájmových skupin a nevládních neziskových organizací. V souvislosti se vším tímto protikorupčním úsilím se pokusím zhodnotit efektivitu boje proti korupci v České republice. V závěru tohoto oddílu poté rozebírám proces odhalování korupce a korupčního jednání v podmínkách České republiky.

2.1 Rozbor současné situace korupce v České republice

Podrobnějšímu vývoji korupce v předrevolučním období a po vzniku samostatné České republiky, stejně tak jako jejímu vztahu vůči veřejné správě a některým významným

⁷⁶ MÜLLER, Karel, LABOUTKOVÁ, Šárka a VYMĚTAL, Petr. *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010. 256 s. ISBN 978-80-247-3165-0. s. 133.

⁷⁷ LUDWIG VON MISES INSTITUT. *Ekonomický nepravdělník XIV. – George Stigler* [online]. 2011 [cit. 2018-3-1]. <http://www.mises.cz/clanky/ekonomicky-nepravidelnik-xiv-george-stigler-268.aspx>.

korupčním kauzám, se blíže věnuji ve své práci *Analýza současné problematiky korupce v České republice se zaměřením na veřejnou správu*.⁷⁸ V této práci také rozebírám výskyt korupce v České republice z ekonomického pohledu a statistického pohledu s ohledem na metody měření a hodnocení korupce.

Nejednotný pohled na vymezení korupce a různorodost definice tohoto jednání se odráží také ve způsobech měření korupčního jednání. V podmínkách České republiky dosud neexistují žádné ucelené pravidelné statistiky, které by reflektovaly dopady korupčního jednání a obecně strukturu korupce v České republice. Při hodnocení rozsahu korupčního prostředí v České republice lze ale využít data uvádějící např. přehled korupčních trestních činů, které jsou rozhodovány soudem, odhadované dopady korupčního jednání na veřejné finance nebo deformační účinky na tržní prostředí.

Z oficiálních statistik Policie České republiky vyplývá, že v roce 2015 bylo zjištěno 59 případů (rok 2014 – 63 případů, rok 2013 – 90 případů) trestného činu přijetí úplatku⁷⁹, z nichž jich bylo objasněno 46 (rok 2014 – 35, rok 2013 - 69), 123 případů (rok 2014 – 118 případů, rok 2013 – 184 případů) trestného činu podplacení, z nichž jich bylo objasněno 117 (rok 2014 – 103, rok 2013 - 162) a 8 případů (rok 2014 – 4 případy, rok 2013 – 8 případů) nepřímého úplatkářství, z nichž bylo objasněno všech 8 případů (rok 2014 – 2, rok 2013 - 8).⁸⁰ Zajímavý trend lze spatřovat u vývoje počtu odsouzených osob za uvedené trestné činy. U trestného činu přijetí úplatku počet odsouzených osob od roku 2014 do roku 2016 kontinuálně klesá (2014 – 41 osob, 2015 – 31 osob, 2016 – 15 osob), kdežto u trestného činu nepřímého úplatkářství lze vyzorovat trend přesně opačný (2014 – 2 osoby, 2015 – 3 osoby, 2016 – 9 osob). U trestného činu podplacení není trend jednoznačný (2014 – 101 osob, 2015 – 61 osob, 2016 – 75 osob).⁸¹

Globálním a všeobecně uznávaným ukazatelem měřícím úroveň korupce jednotlivých států v celosvětovém měřítku je tzv. *CPI* neboli *Corruption Perceptions Index (Index*

⁷⁸ BAŠTÁŘ, Filip. *Analýza současné problematiky korupce v České republice se zaměřením na veřejnou správu*. Diplomová práce. Praha: Vysoká škola ekonomická, Národohospodářská fakulta, 2015.

⁷⁹ Podrobněji se korupčním trestným činům věnuji v kapitole 2.2 této práce.

⁸⁰ POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Statistické přehledy kriminality za rok 2013* [online]. 2014 [cit. 2018-3-16]. <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2013.aspx>. A POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Statistické přehledy kriminality za rok 2014* [online]. 2015 [cit. 2018-3-16]. <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2014.aspx>. A POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Statistické přehledy kriminality za rok 2015* [online]. 2016 [cit. 2018-3-16]. <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2015.aspx>.

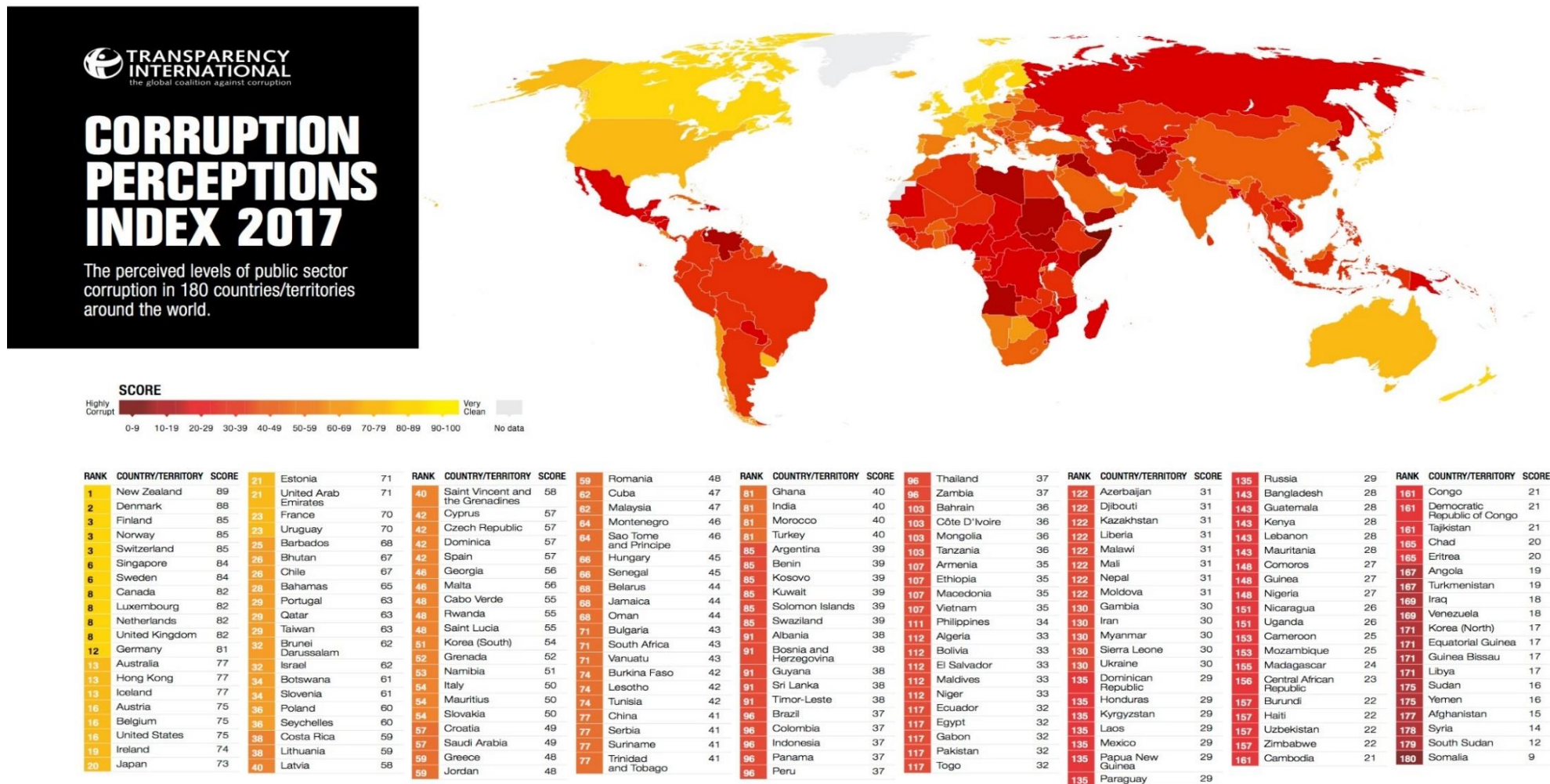
⁸¹ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu: Východiska pro vytvoření protikorupčního strategického dokumentu České republiky pro období po roce 2017* [online]. 2017. [cit. 2018-3-16]. <https://korupce.army.cz/system/files/public/vychodiska-pro-vytvoreni-protikorupcniho-strategickeho-dokumentu-ceske-republiky-pro-obdobi-po-roce-2017-1.pdf>.

vnímání korupce), který každoročně od roku 1995 sestavuje a publikuje organizace Transparency International. Z posledních údajů pro rok 2017, které Transparency International publikovala v únoru 2018, vyplývá, že se Česká republika umístila v celosvětovém měřítku 180 hodnocených států na děleném 42. místě s 57 body ze 100 možných⁸², tedy těsně před takovými státy jako např. Rwanda nebo Namibie. Z analýzy lze vyčíst, že Česká republika stojí přesně na pomezí regionů, které leží na opačných pólech žebříčku. Západní Evropa je totiž s průměrným skóre 66 nejlépe hodnoceným regionem, naopak region Východní Evropy a Střední Asie je s průměrným skóre 34 bodů druhým nejhorším regionem hned po Subsaharské Africe (32 bodů). Celosvětový průměr je 43 bodů. Např. v komparaci s rokem 2014 si Česká republika o 11 příček polepšila, neboť v roce 2014 obsadila 53. místo.⁸³ I přes pozitivní vývojový trend je nutno konstatovat, že ve srovnání se státy Západní Evropy nebo s členy Evropské unie Česká republika stále zaostává.

⁸² Počet bodů pro Českou republiku v předcházejících letech: 2012 – 49 bodů, 2013 – 48 bodů, 2014 – 51 bodů, 2015 – 56 bodů, 2016 – 55 bodů.

⁸³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION: *Corruption Perceptions Index 2017* [online]. 2018 [cit. 2018-3-4]. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

Obrázek 2: Index vnímání korupce 2017 (CPI), Transparency International



#cpi2017

www.transparency.org/cpi

This work from Transparency International, 2018 is licensed under CC BY-ND 4.0

Zdroj: TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION: *Corruption Perceptions Index 2017* [online]. 2018 [cit. 2018-3-4]. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

Jedním z důležitých prvků charakterizujících české korupční prostředí je dle mého mínění názor veřejného mínění k této problematice. Značná (dovolím si říct, že převažující) část populace totiž nahlíží na jednotlivé korupční kauzy jako na oddělené případy a selhání jednotlivců, případně menších skupin, které nejsou v žádném propojení. Toto považuji za podstatný problém, který vzniká na základě nedostatečné informovanosti a také slabé občanské angažovanosti. Společnost tak nedokáže posoudit a alespoň částečně prohlédnout vzájemné krytí jednotlivých aktérů či celých částí korupčního prostředí a další souvislosti.

Indikátorem reflektujícím korupční prostředí z pohledu veřejného mínění, je **GCB** neboli **Global Corruption Barometer (Globální barometr korupce)**, publikovaný rovněž Transparency International. V době zpracování této práce bylo aktuálním již jeho deváté vydání (pro rok 2017), které stejně jako ty předešlé obsahují souhrnnou zprávu o klíčových zjištěních týkajících se osobní zkušenosti občanů s úplatkářstvím a korupcí v jejich každodenním životě, o jejich vnímání korupčního prostředí v jednotlivých státech⁸⁴, v jednotlivých institucích apod. Nejvhodnějším ukazatelem pro moji práci je názor veřejného mínění na to, jak se vláda vypořádává s bojem proti korupci. Detaily tohoto měření předkládám v podkapitole Úvod2.3.2.⁸⁵ Níže v tabulce uvádím názor veřejnosti v České republice, která odpovídala na otázku, o jakém procentu lidí z dané instituce si dotazovaní myslí, že jsou zapojeni do korupce nebo že si to o nich dotazovaní myslí.

Tabulka 1: Vnímání korupce u jednotlivých institucí dle veřejnosti

Instituce	Otázka: O kolika procentech lidí z dané instituce si myslíte, že jsou zapojeni do korupce nebo si to o nich nepřímo myslíte? (údaje v tabulce jsou v %)				
	Žádní	Někteří z nich	Většina z nich	Všichni z nich	Nevím
Vládní představitelé	2	43	23	5	27
Prezident a jeho kancelář	17	37	8	2	36
Zástupci v zákonodárném sboru – poslanci a senátoři	2	43	20	5	29
Lokální političtí představitelé	10	44	12	2	33
Policie	7	57	8	2	26
Soudci	6	52	10	3	28

Zdroj: TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION. *Global Corruption Barometer: Citizens' voices from around the world* [online]. 2017 [2018-3-5]. https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.

⁸⁴ Celkově průzkum zahrnuje 119 států a vychází z dat poskytnutých 162 136 dospělými respondenty od března 2014 do ledna 2017.

⁸⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION. *Global Corruption Barometer: Citizens' voices from around the world* [online]. 2017 [2018-3-5]. https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.

2.2 Druhy korupce dle českého práva a jejich legislativní ukotvení

Pojem korupce není do dnešní doby v českém právním řádu definován. Za korupční trestnou činnost je označováno především úplatkářství dle desáté hlavy zvláštní části zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále také jako „trestní zákoník“ nebo „TZ“) zahrnující tyto trestné činy:

- přijetí úplatku dle § 331
- podplacení dle § 332
- nepřímé úplatkářství dle § 333⁸⁶

Jejich společnou vlastností je souvislost se zajišťováním věcí veřejného zájmu. Od ledna 2012 může být pachatelem těchto trestných činů kromě fyzické osoby také právnická osoba.⁸⁷ Za úplatek chápe TZ neoprávněnou výhodu spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.⁸⁸

Trestný čin přijetí úplatku dle § 331 TZ

„(1) Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na čtyři léta nebo zákazem činnosti.

(2) Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let.

(3) Odnětím svobody na tři léta až deset let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo

b) spáchá-li takový čin jako úřední osoba.

(4) Odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo

⁸⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁸⁷ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁸⁸ § 334, odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

b) spáchá-li takový čin jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.⁸⁹

Trestný čin podplacení dle § 332 TZ

„(1) Kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, nebo kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až šest let, propadnutím majetku nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit jinému značnou škodu anebo jiný zvlášť závažný následek, nebo

b) spáchá-li takový čin vůči úřední osobě.⁹⁰

Trestný čin nepřímého úplatkářství dle § 333 TZ

(1) Kdo žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.⁹¹

Mimo výše uvedené trestní zákoník vymezuje další skutkové podstaty trestných činů, které jsou korupčního charakteru, např.:

- neoprávněné nakládání s osobními údaji dle § 180
- pletichy v insolvenčním řízení dle § 226
- porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže dle § 248
- zneužití informace a postavení v obchodním styku dle § 255
- sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě dle § 256

⁸⁹ § 331 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁹⁰ § 332 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁹¹ § 333 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

- pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži dle § 257 a při veřejné dražbě dle § 258
- maření přípravy a průběhu voleb a referenda dle § 351⁹²

Z výše uvedené úpravy trestního zákoníku je patrný historický vývoj postihování trestných činů v této oblasti. Je zřejmé, že úprava úplatkářství ve veřejném sektoru má delší tradici než v ekonomické sféře. V trestním zákoníku jsou nejprve uvedeny skutkové podstaty úplatkářství do části věnované pořádku ve věcech veřejných, a teprve následně přibyla ustanovení u trestných činů majetkových a hospodářských.⁹³

Důležitým pojmem ve vztahu ke korupci, se kterým pracuje trestní zákoník v §127, je „úřední osoba“. Speciální úprava pro úplatkářské trestné činy je dále rozvedena v § 334 odst. 2. V souvislosti s korupcí se uplatňují také některé části trestního práva procesního, konkrétně trestního řádu, a to zejména části týkající se utajeného svědka (§ 55, odst. 2), zajištění peněžních prostředků na účtu u banky (§ 79), záměna zásilky (§ 87 písm. a)), sledovaná zásilka (§ 87 písm. b)), odposlech a záznam telekomunikačního provozu (§ 88 a § 88 písm. a)), předstíraný převod věci (§ 158 písm. c)), sledování osob a věcí (§ 158 písm. d)) nebo použití agenta (§158 písm. e)).⁹⁴

2.3 Protikorupční aktivity

Historie snah o potlačení korupce je stejně dlouhá jako historie korupce samotná. Z minulých zkušeností lze vyčíst, že korupce jako součást kulturního prostředí byla a je s určitými odlišnostmi součástí všech historických období lidské společnosti, všech režimů, národů či státních režimů. Obdobně jako jiné nežádoucí jevy (kriminalita, extremismus, organizovaný zločin apod.) nelze korupci ve společnosti zcela vymýtit, a to ani za pomoci efektivně nastavených nástrojů jako jsou protikorupční programy, právní prostředí, prevence, mediální kampaně atd.

Pro efektivní protikorupční boj je nutno zajistit určité podmínky, které tyto snahy vyžadují. V podmínkách České republiky se jedná zejména o tyto:

⁹² Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁹³ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 73-74.

⁹⁴ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

- Takové nastavení politického a ekonomického prostředí, které dokáže zajistit uspokojení individuálních potřeb a požadavků jednotlivců i organizovaných skupin.
- Reálný politický zájem na potlačování korupce, průřezový soulad napříč politickým spektrem v protikorupčním boji.
- Aktivní protikorupční činnost v organizaci veřejné moci. V boji proti systémové korupci a korupci na úrovni státu je nezbytné, aby byly elity příkladem. Jednak z důvodu morálních aspektů a také díky reálným mocenským prostředkům, kterými disponují. Zde je pouhý veřejný zájem v protikorupčním boji nedostačující.
- Aktivní a pozitivní protikorupční postoj veřejnosti a občanské společnosti.
- Pružný komplet reálných a efektivních protikorupčních opatření včetně jejich institucionálního zajištění. Zde několik významných oblastí:
 - Kvalitní právní řád.
 - Institut imunity.
 - Činnosti vlády a Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí.
 - Apolitizace a profesionalizace veřejné správy, zeštíhlení byrokratického aparátu.
 - Udržení nezávislosti soudní moci.
 - Nezastupitelná činnost státního zastupitelství, bezpečnostních sborů.
 - Organizace zabývající se korupcí – fondy, nadace, think tanky apod.
 - Další – veřejný ochránce práv, média, občanská participace, informovanost atp.⁹⁵

2.3.1 Legislativní aktivity

Vodítkem a východiskem pro české zákonodárce v oblasti protikorupční legislativy by měla být do značné míry Úmluva OSN proti korupci (UNCAC), o které jsem psal již dříve ve své práci. Ta si klade za cíl účinnější a efektivnější boj proti korupci a podporu a prevenci při jejím odstraňování. Kromě zákonodárců slouží tato Úmluva také neziskovým organizacím a zájmovým uskupením aktivním v protikorupčním boji. Ty mohou od té doby tak ještě legitimněji opírat své snahy a doporučení týkající se zákonných úprav korupce o prvky mezinárodního práva. V českém prostředí lze aktivity neziskového sektoru ve spojení

⁹⁵ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 102-103.

s politickými představiteli spatřovat zejména u Transparency International a Rekonstrukce státu, jejichž odborníci předkládají politikům doporučení a analýzy a podílejí se na přípravě protikorupční legislativy. Součástí Úmluvy byl také specifický monitorovací proces, který vznikl v roce 2009 a prostřednictvím jehož došlo k proškolení více než 1400 expertů v boji s korupcí napříč 35 státy. Následně probíhají na úrovni OSN pravidelné konference těchto odborníků. Problémem je ovšem nízká míra implementace uvedených opatření, která není nijak sankcionována.⁹⁶

Úmluva se vztahuje na „prevenci, vyšetřování a stíhání korupce a na zmrazení, zabavení, konfiskaci a navrácení výnosů z trestné činnosti“. Ratifikující státy se zavázaly obecně k těmto zásadám a opatřením:

- Článek 5 – Preventivní antikorupční strategie a praxe
- Článek 6 – Orgán nebo orgány pro prevenci korupce
- Článek 8 – Pravidla chování pro veřejné činitele
- Článek 9 – Veřejné zakázky a spravování veřejných financí
- Článek 10 – Podávání informací veřejnosti
- Článek 11 – Opatření, týkající se orgánů soudnictví a prokuratury
- Článek 12 – Soukromý sektor
- Článek 13 – Účast společnosti
- Článek 15 a další doporučují zkriminlizovat některé nežádoucí chování s prvky korupčního jednání v právních rádech jednotlivých států. Jedná se zejména o činnost veřejných představitelů nebo oblast soukromé sféry.
- Články 32 až 42 se týkají spolupráce orgánů vyšetřujících či stíhajících korupční jednání.
- Článek 43 a další se poté věnují mezinárodní spolupráci v oblasti korupce.⁹⁷

2.3.1.1 *Financování politických stran*

Tato problematika je dlouhodobě probírána v nejvyšších politických patrech již od 90. let, kdy bylo financování politických stran řešeno v zákoně o sdružování v politických

⁹⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci* [online]. 2013 [cit. 2017-10-21]. <http://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>.

⁹⁷ SCHEINOST, Miroslav, ed. *Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu: Úmluva OSN proti korupci, Protokol proti nezákonné výrobě střelných zbraní, jejich částí a součástí a munice i proti nezákonnému obchodu s nimi, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu*. Vyd. 1. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2008. 67 s. Prameny. ISBN 978-80-7338-066-3.

stranách a politických hnutích.⁹⁸ V průběhu času Ústavní soud zrušil původní návrh na kontrolu ze strany NKÚ a taktéž úplný zákaz podnikání politických stran. Ke zvýšení transparentnosti v oblasti financování politických stran došlo v roce 2001, kdy byla zavedena povinnost přísnějšího vykazování darů, změna pravidel jejich přijímání nebo úprava publikace výročních zpráv. V prvním kvartálu roku 2012 poté připravilo Ministerstvo vnitra ČR návrh nového zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran, jímž měl být zřízen nový nezávislý úřad vykonávající tuto činnost. Tento návrh obsahoval také regulaci předvolebních kampaní, podrobnější zpracování výročních zpráv či zavedení transparentních účtů.⁹⁹

Politici ovšem s vytvořením nového úřadu nesouhlasili a navrhovali zahrnout kontrolu pod činnost NKÚ, ÚOHS či jiného úřadu. Návrh zákona byl přepracován s tím, že z nové verze byly dozorový orgán i jakýkoliv kontrolní mechanismus vypuštěny, a to údajně na návrh vicepremiérky pro boj s korupcí Karolíny Peake. Zákon v navržené podobě nesplňoval minimální požadavky GRECO, ale díky pádu vlády k dalšímu projednání nedošlo. Za vlády Bohuslava Sobotky předneslo Ministerstvo vnitra ČR novelu zákona z roku 1991, která sice počítala se zavedením nového dozorového orgánu, ale nekonceptně odložila téma předvolebních kampaní. I v tuto chvíli byla Česká republika kritizována GRECO za zdoluhavý proces přijímání protikorupčních opatření v této oblasti.

Návrh prošel s určitými úpravami legislativním procesem do Senátu, kde senátoři v srpnu 2016 schválili novelu zákona o sdružování v politických stranách s účinností od 1. ledna 2017. Těm vznikla na základě zákona povinnost vést transparentní účty a přijímat dary pouze v určité výši od jednoho dárcce. Pro kontrolu jejich hospodaření vznikl nezávislý Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Předmětem činnosti úřadu je kontrola hospodaření stran a hnutí, přezkum výročních finančních zpráv nebo hospodaření kandidujících subjektů během volební kampaně. Úřad navíc vede správní řízení o přestupcích na úseku hospodaření politických subjektů.

Novela se dotkla také dalších zákonů, které upravují činnost politických stran a hnutí. Jednalo se zejména o zákony, které upravují průběh jednotlivých voleb. Z limitů na volební kampaně byly v poslední době nejvíce diskutovány limity u voleb do Poslanecké sněmovny (90 milionů Kč pro každou politickou stranu či hnutí) a u prezidentských voleb (50 milionů

⁹⁸ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁹⁹ Návrh zákona ze dne 28. března 2012 o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů.

Kč). Praxe ovšem zejména v případě prezidentských voleb ukázala, že i stávající zákon lze určitými kličkami obejít.¹⁰⁰

2.3.1.2 *Střet zájmů*

Na legislativní úrovni je v posledních letech probírána problematika střetu zájmů zejména v souvislosti s majetkovými příznáními politiků. Povinné předkládání majetkových příznání má za cíl, aby osoby, které rozhodují o veřejných penězích, nemohli ve své funkci neodůvodněně a skrytě zbohatnout. Nicméně právní úprava umožňovala utajit např. informace o podílech v obchodních společnostech. Majetková příznání navíc nebyla centrálně evidována, ale reálně se nacházela napříč úřady po celé České republice, a navíc často v nevyhovující podobě.

Střet zájmů sám o sobě je zcela přirozeným jevem, ke kterému u politiků či úředníků logicky může docházet z definice jejich postavení. Nicméně vážný problém nastává ve chvíli, kdy má reálný vliv na rozhodovací činnost těchto skupin. V ideálním případě by dotčená osoba měla svoje hraniční postavení nahlásit a rozhodovacího procesu se neúčastnit. Je ovšem velmi naivní se domnívat, že se takto při každém rozhodování zachová všech přibližně 50 tisíc veřejných funkcionářů.¹⁰¹

Od první poloviny roku 2013 byly připravovány paralelně 2 návrhy novel zákona o střetu zájmů¹⁰², vládní a návrh poslance Petra Gazdika. Obdobná situace se opakovala v polovině roku 2015, ale s tím rozdílem, že došlo ke schválení vládního návrhu. Ten prošel úspěšně legislativním procesem i přesto, že byl odmítnut prezidentem. Poslanecká sněmovna následně ovšem při hlasování setrvala na svém původním návrhu a zákon tak byl přijat a v lednu 2017 vyhlášen ve Sbírce zákonů. Při hlasování byly proti v podstatě pouze poslanci hnutí ANO.¹⁰³

Novela zákona přiděluje roli centrálního depozitáře majetkových příznání Ministerstvu spravedlnosti ČR. U něj je možné přes elektronický přístup libovolně nahlédnout do majetkových příznání politiků, naopak do příznání úředníků může veřejnost nahlížet výhradně na žádost a pouze do určitých částí. Politici musí svá příznání předkládat již při nástupu do

¹⁰⁰ FRANK BOLD. *Financování politických stran* [online]. 2017 [cit. 2018-2-24]. <http://frankbold.org/poradna/kategorie/korupce-a-jednani-uredniku/rada/financovani-politicky-stran>.

¹⁰¹ ZELENKA, Marek. *K čemu tu (také) je zákon o střetu zájmů* [online]. 2016 [cit. 2018-2-24]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/10825-komentar-k-cemu-tu-take-je-zakon-o-stretu-zajmu>.

¹⁰² Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

¹⁰³ Historie příslušného legislativního procesu je dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=564>.

funkce. Povinnosti týkající se majetkového přiznání platí např. i pro hradního kancléře či ministerské náměstky, ale již během poměrně krátké doby, kdy jsme mohli účinnost novely pozorovat v praxi, lze pozorovat, že někteří představitelé si zákon vykládají velmi volně. Zapříčiněno je to zejména nízkou sazbou sankcí a jejich slabou vymahatelností, kterou mají na starosti přestupkové komise v místě bydliště dotčených osob.¹⁰⁴

Při vymezování pojmu „střet zájmů“ pracuje právní norma s pojmem „osobní zájem“, pomocí kterého popisuje nežádoucí postavení dotčených osob. Z nejnámějších kauz, které se v České republice týkaly postavení veřejných představitelů ve střetu zájmů, bych zmínil premiéra Stanislava Grosse, ministra dopravy Aleše Řebíčka, ministra financí a předsedu hnutí ANO Andreje Babiše nebo kancléře prezidenta Vratislava Mynáře.¹⁰⁵ Nicméně z pohledu protikorupčního boje znamenalo přijetí novely významné zvýšení transparentnosti a zejména možnosti zapojení veřejnosti do protikorupční kontrolní činnosti.

Mimo zákonu o střetu zájmů souvisí s problematikou střetu zájmů také několik dalších zákonů, jako např. Ústava ČR, zákon o soudech a soudcích, zákon o Ústavním soudu, zákon o státním zastupitelství, zákon o veřejných zakázkách a další.

Jako doporučující opatření bych v této problematice uvedl zejména jasné vymezení střetu zájmů, a to napříč sledovanými kategoriemi povinných osob (senátoři, poslanci, zastupitelé, státní zaměstnanci apod.). Jak jsem již uvedl, pro volené funkcionáře je základní definice střetu zájmů uvedena v zákoně o střetu zájmů, nicméně např. definice osobního zájmu se v dalších normách liší. Stejně tak zůstává bez unifikované definice pojem *veřejný zájem*. V různých předpisech se pracuje s relativně vágním vymezením povinnosti hájit veřejný zájem a neupřednostňovat osobní zájem. V zákonných a podzákonných předpisech se ovšem vymezení tohoto pojmu taktéž různí. Pro správnou aplikaci právních norem je nutné, aby zákonodárci používali napříč všemi normami jednotnou definici střetu zájmů, potažmo pojmu osobní a veřejný zájem. Obecně lze říci, že stávající legislativa pracuje se střetem osobního a veřejného zájmu, aniž by tyto pojmy byly výstižně a souladně definovány. Já osobně bych doporučoval nahlížet na střet zájmů z trochu jiného pohledu, a to jako na střet osobního zájmu a správného výkonu veřejné funkce/pozice, která zahrnuje jednání očekávané od veřejného funkcionáře ve spojení s výkonem zastávané pozice. Zájmy dle tohoto vymezení dostávají konkrétnější rysy a obsah. Tato definice se dá poté uplatňovat v podstatě ve všech

¹⁰⁴ ZELEŇKA, Marek. *K čemu tu (také) je zákon o střetu zájmů* [online]. 2016 [cit. 2018-2-24]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/10825-komentar-k-cemu-tu-take-je-zakon-o-stretu-zajmu>.

¹⁰⁵ REKONSTRUKCE STÁTU. *Informační podklad k návrhu novely zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, sněmovní tisk č. 564* [online]. 2015 [cit. 2018-2-24]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/nastaveni/infolist_stret_zajmu_16_12_2015.pdf.

situacích. Střet zájmů poté představuje možné pochybení při výkonu funkce či zneužití pravomocí.

Lépe by dle mého názoru bylo také vhodné upravit oznamovací povinnost při zjištění možného střetu zájmů. Zákon o střetu zájmů stanovuje pouze povinnost oznámit osobní poměr k řešené věci ústně do zápisu z jednání v jeho průběhu. Není ovšem jednotná úprava ohledně dalšího postupu, jak se v takovéto situaci zachovat.¹⁰⁶ U zastupitelů je situace odlišná, neboť zákony o obcích, krajích a hlavním městě Praze jim příkazují povinnost ohlásit střet zájmů již před projednáváním. Zde je tedy patrný nesoulad se zákonem o střetu zájmů. Dřívější úprava zákonu o krajích¹⁰⁷ umožňovala rozhodujícímu orgánu diskuzi o existenci střetu zájmů u konkrétního funkcionáře, eventuálně jej dokonce vyloučit z dalšího rozhodování. Zákon č. 231/2000 Sb. toto ovšem již nepřipouští a je tak ještě více než dříve apelováno ve věci oznámení osobního střetu zájmů na morální čestnost dotyčného.¹⁰⁸

S oznamováním střetu zájmů se úzce pojím systém kontroly. Ten je v současnosti nejednotný a roztříštěný, stejně jako evidence zaznamenávající jednotlivá oznámení. Obdobně neexistuje přehled rozhodnutí ve věci střetu zájmů a případná odůvodnění. Pro zkvalitnění dohledové činnosti by tedy bylo vhodné zavedení centrálního nezávislého kontrolního orgánu, který by měl agendu střetu zájmů na starosti. Spolu s tím by poté bylo nutno zavést do praxe efektivní mechanismus sankcí, které by příslušný orgán mohl vynucovat a jejichž jednotnost v aplikační praxi by ze své pozice zajišťoval.¹⁰⁹

Dobrovolným krokem, ke kterému se odhodlal např. Plzeňský kraj, jsou poté etické a morální kodexy, které se vztahují na zastupitele obcí či krajů. Ve zmíněném *Etickém kodexu člena Zastupitelstva Plzeňského kraje* se střetu zájmů věnuje Článek 3 dokumentu. Tento kodex apeluje na zastupitele, aby se zdrželi „takového jednání, které by vedlo ke střetu veřejného zájmu s jeho zájmy soukromými. Soukromý zájem zahrnuje zejména využití svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu.“¹¹⁰ Tyto kodexy mají také

¹⁰⁶ PETRÁKOVÁ, Lenka. *Analýza vymahatelnosti zákonných úprav střetu zájmů v České republice*. Oživení [online], 2014. ISBN: 978-80-905762-9-2. s. 18–25. [cit. 2018-3-7]. https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_analyza_stret_zajmu_cz.pdf.

¹⁰⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

¹⁰⁸ Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ PETRÁKOVÁ, Lenka. *Analýza vymahatelnosti zákonných úprav střetu zájmů v České republice*. Oživení [online], 2014. ISBN: 978-80-905762-9-2. s. 18–25. [cit. 2018-3-7]. https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_analyza_stret_zajmu_cz.pdf.

¹¹⁰ PLZEŇSKÝ KRAJ. *Etický kodex člena Zastupitelstva Plzeňského kraje* [online]. 2013. [cit. 2018-3-8]. <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/kategorie/eticky-kodex-clena-zastupitelstva-plzenskeho-kraje>.

některé další kraje jako např. Zlínský, Vysočina či Jihomoravský. Na konci roku 2015 vstoupil v účinnost etický kodex stanovující pravidla správného chování pro státní zaměstnance.¹¹¹ Obdobný dokument se vztahuje také na zaměstnance Úřadu vlády České republiky.¹¹²

2.3.1.3 Registr smluv

Jedná se o jedno z nejjednodušších opatření, které lze učinit v protikorupčním boji. Velmi často slyšíme o nevýhodných zakázkách a smlouvách, které stát nebo jeho složky uzavřely. Přitom zveřejňování těchto dokumentů veřejně je vcelku účinným nástrojem v protikorupčním boji, jehož zavedení navíc není nikterak složité. Veřejná kontrola je v tomto případě efektivní v boji proti předraženým zakázkám, nevýhodným nákupům či prodejům státního majetku. Veřejnost si již dříve mohla vyžádat tyto smlouvy dle zákona o svobodném přístupu k informacím¹¹³, nicméně v praxi se ukázalo, že instituce a úřady často dokumentace neposkytovaly s odkazem na obchodní tajemství či jinou obdobnou argumentaci.

V návrhu zákona o registru smluv z poloviny roku 2012 hledal jeho předkladatel poslanec Jan Farský ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti ČR inspiraci na Slovensku. Tam totiž platí zákon, který určuje, že smlouva je platná až od doby, kdy je zveřejněna na internetu v registru smluv. Kvůli předčasným volbám byl proces pozdržen a k dalšímu předložení došlo až počátkem roku 2014. Ze strany obcí i průmyslových organizací ovšem začaly vznikat tlaky na vyjmutí ze zákona a také na zrušení základního principu zákona, tedy neplatnosti smlouvy v případě jejího nezveřejnění. Po mnoha úskalích byl v listopadu 2015 definitivně schválen zákon o registru smluv s plněním nad 50 tisíc Kč bez DPH, z jehož působnosti ovšem byly vyňaty malé obce, obě komory Parlamentu, kancelář prezidenta nebo ČEZ.¹¹⁴ I přesto došlo schválením tohoto zákona ke zvýšení transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky a např. Bezpečnostní informační smlouva (dále také jako „BIS“) označila registr smluv za „zásadní legislativní opatření, které by mohlo přispět k efektivnějšímu hospodaření s majetkem státu a obcí a ke snížení míry dalších nežádoucích

¹¹¹ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců.

¹¹² ÚŘAD VLÁDY ČR. *Etický kodex zaměstnanců Úřadu vlády ČR* [online]. 2016. [cit. 2018-3-16]. <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/eticky-kodex/eticky-kodex-zamestnancu-uradu-vlady-cr-100436/>.

¹¹³ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹¹⁴ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

jevů přispívajících k dysfunkci veřejné správy.“¹¹⁵ BIS jej považuje za pozitivní krok v boji proti modernímu organizovanému zločinu.

Registr smluv byl spuštěn 1. července 2016 v jednoročním testovacím provozu. Od 1. července 2017 tedy platí pravidlo, že pokud smlouva není uvedena v registru, je neplatná. Téměř ihned po přijetí zákona jej začali někteří poslanci napadat pozměňovacími návrhy, a to přesto, že stávající znění bylo vesměs přijímáno kladně, a to i z ohlasů protikorupčních organizací či mezinárodního srovnání. Tyto pozměňovací návrhy značně podkopávaly celkový smysl zákona. Jako prvního se týkal návrh výjimky jediného národního podniku, Budějovického Budvaru. Tím ovšem byla spuštěna lavina dalších 23 návrhů, kdy měly být ze zákona vyjmuty všechny státní podniky jako Česká pošta, Český Aeroholding, částečně Česká televize a další. Celkově by se jednalo o vypuštění zhruba 40 % smluv, což by znamenalo značné podryvání důvěry v protikorupčních snahách vrcholných politických představitelů v této oblasti.

Nakonec došlo ke schválení novely¹¹⁶, která byla v srpnu 2017 vyhlášena ve Sbírce zákonů.¹¹⁷ Okruh povinných subjektů zůstal nezměněn, ale poměrně výrazně se rozšířil okruh dílčích výjimek pro určité okruhy smluv. Tato změna se týká zejména státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Ty, které nenaplnují definici veřejného zadavatele dle zákona o zadávání veřejných zakázek¹¹⁸, nebo které vznikly za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, nemusí uveřejňovat smlouvy uzavírané v běžném obchodním styku s nepovinnými subjekty. Výjimky se týkají také České televize a Českého rozhlasu nebo smluv s předmětem plnění týkajícího se nakládání s výbušninou či smluv chráněných bankovním tajemstvím, které nemají vliv na využívání veřejných prostředků.¹¹⁹

Během testovacího období, tedy od 1. července 2016 do konce června 2017 se ukázalo, že zvýšení zatížení pro úřady a státní firmy není nijak enormní a pokud chtějí, uveřejňování zvládají bez větších potíží. Za toto období bylo uveřejněno 553 210 platných

¹¹⁵ BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva 2015* [online]. 2016 [cit. 2018-2-25]. <https://www.bis.cz/vyrocní-zpráva890a.html?ArticleID=1104>.

¹¹⁶ Zákon č. 259/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění zákona č. 298/2016 Sb.

¹¹⁷ Historie příslušného legislativního procesu je dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=1124&o=7>.

¹¹⁸ Vymezení veřejného zastupitele je uvedeno v § 4 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹¹⁹ BOUDA, Petr. *Novela zákona o registru smluv – přinášíme podrobný přehled změn v zákoně*. Frank Bold Advokáti [online]. 2017 [cit. 2018-2-25]. <http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/557-novela-zakona-o-registru-smluv-prinasime-podrobny-prehled-zmen-v-zakone>.

smluv a celkem 100 389 smluv, které byly zneplatněny.¹²⁰ Uveřejněné smlouvy měly celkovou hodnotu necelých 2,55 biliónu Kč. Celková hodnota je ale ještě větší, neboť 21 % smluv nemá uvedenou cenu. Hlavními subjekty, které zveřejňování ignorují, jsou Budějovický Budvar, Explosia a.s., Nemocnice Milosrdných bratří Letovice, p.o. a další. Bojkot provádějí tak, že u téměř 100 % svých uveřejněných smluv neuvádějí cenu.¹²¹

¹²⁰ Jedná se o smlouvy, které byly v registru opraveny anebo z registru po uveřejnění vyřazeny.

¹²¹ HLÍDAČ STÁTU. *Základní statistiky Registru smluv* [online]. 2018 [cit. 2018-2-25]. <https://www.hlidacstatu.cz/Report/7>.

Obrázek 3: Registr smluv – počet vložených smluv po měsících od spuštění registru 1. července 2017



Zdroj: HLÍDAČ STÁTU. *Základní statistiky Registru smluv* [online]. 2018 [cit. 2018-2-25]. <https://www.hlidacstatu.cz/Report/7>.

V praxi se funkčnost a efektivita zákona projevuje v podstatě až od července 2017, kdy nabyl účinnosti § 6 a § 7 zákona o registru smluv, který zavádí sankci pro případy, kdy není povinně publikovaná smlouva uveřejněna.¹²² Není-li smlouva, na kterou se povinnost vztahuje, uveřejněna v registru smluv nejpozději do 3 měsíců od jejího uzavření, platí, že je zrušena již od počátku.¹²³

2.3.1.4 Anonymní akcie

Problematika anonymních akcií a nejasné struktury právnických osob úzce souvisí s výše rozebíranou problematikou střetu zájmů. Jedním z dílčích cílů legislativní úpravy střetu zájmů je zabránění situacím, kdy by jakákoliv osoba, která je v postavení, ve kterém svým rozhodováním v otázce alokace veřejných prostředků (např. u veřejných zakázek) může přímo či nepřímo ovlivnit svůj osobní zájem, měla zájem na vítězství konkrétní firmy. I přes účinnost zákona o střetu zájmů jde ovšem toto obejít tím, že není možné zjistit, jaké fyzická osoba či osoby jsou konečným příjemcem peněz u některých veřejných zakázek, subvencí, dotací, grantů apod.

Využívání anonymních akcií je jedním z nejčastějších nástrojů, jak skrýt skutečné příjemce prostředků. V České republice se to týkalo tzv. *akcií na majitele (doručitele)*, kdy majitelem akcií byl vždy ten, kdo listinou fyzicky disponoval, přičemž neexistoval žádný registr těchto majitelů. Pod tento institut se dalo ukrýt mnoho netransparentních transakcí, které podněcovaly k růstu korupčního prostředí nebo praní špinavých peněz. Velmi tomu také nasvědčuje statistika počtu akciových společností, které měly před schválením zákona neprůhledné anonymní listinné akcie. Jejich množství bylo ve srovnání např. s Rakouskem, které má demograficky podobnou strukturu jako Česká republika, enormní, konkrétně zhruba 7krát vyšší. Dle údajů vládní agentury ČEKIA bylo v Rakousku ke konci roku 2010 1.650 akciových společností s listinnými akciemi na majitele (doručitele) a v České republice 12.188 takových společností, což v tuzemsku představovalo přibližně 53 % všech akciových společností.¹²⁴

S návrhem příslušného zákona, který měl bujení korupčního podhoubí v této oblasti zabránit, přišla v polovině roku 2012 vláda Petra Nečase. Zákon byl vcelku jednomyslně

¹²² § 9 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

¹²³ § 7 odst. 1 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

¹²⁴ NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. *Anonymní akcie ve světě – srovnání s ČR* [online]. 2011 [cit. 2018-2-27]. <http://www.nfpk.cz/srovnani>.

přiját napříč politickým spektrem v květnu 2013.¹²⁵ Dotčeným akcionářům byla poskytnuta půlroční lhůta pro zaknihování těchto akcií u centrálního depozitáře nebo pro jejich uschování u banky (imobilizace). Tím došlo k neveřejnému zaevidování majitelů. Další možností pro akcionáře byl převod akcií na doručitele na akcie na jméno.¹²⁶

Problémem je, že i zmíněný zákon se dá obejít. Zrušení anonymních akcií se totiž týká pouze českého právního systému. Lze tedy postupovat tak, že v České republice působící firmy jsou vlastněny prostřednictvím zahraniční firmy se skrytou majetkovou strukturou. Senátní návrh na úpravu zákona, kdy mělo být těmto anonymním vlastníkům zakázáno účastnit se na veřejných zakázkách, byl při schvalování zákona přehlasován poslanci. Skrývat skutečné vlastníky a zahalit tak vlastnickou strukturu lze také vložением akcií do svěřeneckého fondu dle občanského zákoníku. Za fond poté navenek vystupuje pouze jeho správce. Ve vztahu k účasti ve veřejných zakázkách musí dodavatelé, kteří mají právní formu akciové společnosti, doložit jako povinnou přílohu nabídky seznam vlastníků akcií, jejichž souhrnná hodnota přesahuje 10 % základního kapitálu. Děje se tak prostřednictvím čestného prohlášení. Tímto ovšem není zaručeno odhalení skutečného majitele dané společnosti. V případě, že bude takovým akcionářem např. zahraniční společnost, kde nemají vlastníci povinnosti zápisu do veřejné evidence nebo kde nejsou zakázány anonymní akcie, není možno skutečného vlastní této společnosti na základě čestného prohlášení zjistit.¹²⁷

2.3.1.5 Veřejné zakázky

Byť se jedná o oblast, která je podrobena kontrolním mechanismům s ohledem na řádné hospodaření a nakládání s finančními prostředky, jsou veřejné zakázky častou zónou využívanou pro korupční jednání. Vstupem České republiky do Evropské unie a zapojením státu do dotačního systému strukturálních fondů (ESIF) došlo k významnému nárůstu počtu veřejných zakázek, neboť u naprosté většiny projektů podpořených z evropských fondů je nutno realizovat veřejné zakázky. Tím se zvětšil prostor pro možná nekalá jednání. Od 1. října 2016 došlo ke změně právní úpravy, neboť vstoupil v platnost nový zákon regulující oblast veřejných zakázek, který implementuje do českého právního řádu nové evropské směrnice o zadávání veřejných zakázek a koncesí.¹²⁸ Tento zákon má za snahu zvětšit transparentnost ve

¹²⁵ Zákon č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů.

¹²⁶ REKONSTRUKCE STÁTU. *Zrušení anonymních akcií* [online]. 2013 [cit. 2018-2-27]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/zruseni-anonymnich-akcii#proc-zakon>.

¹²⁷ AKTUÁLNĚ.CZ. *Anonymní akcie končí. Utajení vlastníci o zakázky neprijdou* [online]. 2014 [cit. 2018-2-27]. <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/anonymni-akcie-konci-utajeni-vlastnici-o-zakazky-neprijdou/r~c0a60f98010511e4bd55002590604f2e/>.

¹²⁸ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

výběrových řízeních např. tím, že zadavatel je povinen vyžadovat od vítězného uchazeče identifikační údaje všech osob, které jsou skutečnými majiteli právnické osoby a předložení relevantních dokladů. Pokud zadavatel při hodnocení nabídky dospěje k názoru, že by osoba skutečného majitele mohla vést ke střetu zájmů, je povinen tohoto uchazeče vyloučit. Stejně tak v případě odůvodněného podezření z uzavření kartelových dohod ve vztahu k veřejné zakázce.

Nový zákon o zadávání veřejných zakázek znamená určité potlačení veřejné kontroly, a to díky zpoplatnění stížností k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Dle dřívější právní úpravy byly stížnosti na zakázky podávané k tomuto antimonopolnímu úřadu zdarma. Zákonodárci tuto změnu zdůvodňovali snahou snížit počet zbytečných stížností šikanózního charakteru, kterých chodilo antimonopolnímu úřadu značné množství, a které pro něj znamenaly zvýšenou administrativní zátěž. Nyní je ovšem úprava taková, že i v případě, kdy bude podaný návrh oprávněný, stěžovat svoji kauci zpět nedostane.

Dalším prostorem pro korupční jednání, které přináší stávající zákon, je možnost změny ceny u jednotlivých položek až o 50 %, přičemž celková cena zakázky může stoupnout až o 30 % oproti hodnotě uvedené ve smlouvě. Pokud se např. dodavatel s projektantem předběžně domluvili, může poté projektant nebo rozpočtář cíleně udělat v projektovém rozpočtu chyby u některých položek, které se následně musí přecenit. Možností pro změnu rozpočtu jsou také vícepráce (eventuálně i méněpráce), které se dle nové úpravy nekrátí. Je samozřejmé, že zvláště rozsáhlejší projekty vyžadují v průběhu jejich realizace určité změny, které nelze často předem ani předpokládat, nicméně limit 50 % znamená velmi široký prostor pro případné zneužívání.

2.3.1.6 Transparentní legislativní proces

Pro podmínky této diplomové práce a problematiky korupce je transparentním legislativním procesem myšleno zejména navrhování a přijímání zákonů v Poslanecké sněmovně. Zprůhlednění legislativního procesu přinesla novela Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jejíž návrh byl předložen již v květnu 2013, ale díky rozpuštění Poslanecké sněmovny nebyl poté dál projednáván. V dalším návrhu, který byl v roce 2014 přijat Poslaneckou sněmovnou i Senátem, se po konzultacích s odborníky z Rekonstrukce státu promítly do návrh tři důležité body – prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením, veřejnost jednání výborů a zápisů z nich a zejména zákaz tzv. *přílepků*. Těmi je myšlena mezera v Jednacím řádu, která umožňovala jednotlivým poslancům, aby mohli těsně před

hlasováním navrhovat do zákonů dodatečné věty, odstavce či celé paragrafy, které ale mohou mít ve finále rozhodující dopad na účinnost jednotlivých částí zákona. Tím, že se snažili do zákona zaimplementovat drobné úpravy těsně před rozhodovacím procesem, využívali předpokladu, že si těchto úprav ostatní poslanci nevšimnou a v dobré víře pro návrh zákona hlasují, byť by pro něj např. nehlasovali, pokud by o dodatečných úpravách byli plně informováni. Většinou jsou tyto doplňkové úpravy dělány ve prospěch nějaké cílové či zájmové skupiny.¹²⁹

Takto nastavený proces nekoresponduje se základní zásadou legislativního procesu, která předpokládá, že veškeré zákony jsou Poslaneckou sněmovnou přijímány po důkladné přípravě a následných podrobných rozpravách v jednotlivých čteních. Výsledkem by poté měl být ucelený a kvalitní zákon bez jakýchkoliv právních kliček. Přesně tyto nekoncepční právní úpravy prováděné na poslední chvíli nesly znaky korupčního jednání ve formě netransparentního legislativního procesu, který měl za následek ovlivňování původně předpokládaných myšlenek a cílů zákona.

Novela také umožnila veřejnosti přístup k tzv. *legislativní stopě*. Dříve bylo možné zjistit pouze personální obsazení při jednání výborů, nyní je možné zjistit, jaké názory poslanci zastávají a jak hlasují. Tohoto institutu využívá např. projekt Rekonstrukce státu, který tak kontroluje plnění slibů jednotlivých poslanců, kteří se po svém zvolení přihlásili k naplňování myšlenek protikorupčních opatření formou hlasování pro protikorupční zákony.¹³⁰

2.3.2 Politické aktivity

Z politických aktivit jsou běžným občanům v boji proti korupci nejvíce na očích samozřejmě strategické aktivity a jednotlivé kroky vlády a jejich představitelů. Byť je pro rok 2018 zpracovaný Akční plán boje s korupcí, jedná se o dokument, který připravovala ještě vláda Bohuslava Sobotky.¹³¹ Současná politická situace, kdy je u moci vláda Andreje Babiše v demisi, a další politický vývoj je nejistý, má k březnu 2018 za následek, že prozatím nebyl zpracován žádný protikorupční strategický dokument s víceletým výhledem. V něm by měla být představena navrhovaná opatření, která chce vláda prosazovat a cíle, kterých chce

¹²⁹ REKONSTRUKCE STÁTU. *Průhledný legislativní proces* [online]. 2016 [cit. 2018-3-16]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pruhledny-legislativni-proces>.

¹³⁰ REKONSTRUKCE STÁTU. *Zákony bez přílepků – změna Jednacího řádu Sněmovny* [online]. 2013 [cit. 2018-3-16]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/fs_faq_legproces.pdf.

¹³¹ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu: Akční plán boje s korupcí na rok 2018* [online]. 2017. [cit. 2018-3-17]. <https://korupce.army.cz/system/files/public/akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2018.pdf>.

dosáhnout. Bude také zajímavé sledovat, jak se v tomto dokumentu postaví vláda k mezinárodním závazkům a tlakům týkajícím se boje s korupcí. Pro kvalitní zpracování tohoto strategického dokumentu by bylo vhodné, aby do jeho přípravy byly přizváni i odborníci a organizace věnující se intenzivně protikorupční problematice, a taktéž významné subjekty, kterých se korupční klima úzce dotýká, jako např. zástupci municipalit, veřejného sektoru apod.

Akční plán boje s korupcí na rok 2018 představuje určitý překlenovací dokument, který by měl sloužit jako provizorní do doby, než nová vláda přijme vlastní strategický protikorupční dokument. V Akčním plánu navrhli vládní představitelé zaměřit se na 4 hlavních oblastí – výkonnou a nezávislou exekutivu, transparentnost a otevřený přístup k informacím, hospodárné nakládání s majetkem státu a rozvoj občanské společnosti. Stejným tématům se věnují také Akční plány z let 2017 a 2016. Jedná se o velmi obecně nastavené priority, které jdou napříč dokumenty již delší dobu a které by měly být společné pro jakékoliv vládní představitele. Konkrétní opatření včetně jejich podrobnějšího popisu, implementace, zodpovědných institucí a dalších důležitých prvků ovšem v dokumentu chybí.¹³² Po každém uplynulém roce poté vláda zpracovává dokument, v němž vyhodnocuje plnění jednotlivých opatření uvedených ve strategických protikorupčních dokumentech. Úkoly a cíle, které nebyly v daný rok splněny, jsou většinou převedeny do Akčního plánu pro následující rok.

Mezi hlavní aktéry protikorupčního boje na vládní úrovni patří vláda, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, ministerstva a další ústřední orgány státní správy (rezorty) a Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. Represivní a preventivní funkci poté plní zejména orgány činné v trestním řízení či speciální útvary jako např. Kobra (společný tým Ministerstva vnitra a Ministerstva financí) nebo Finanční analytický útvar Ministerstva financí.¹³³

Zajímavou zpětnou vazbou, která do jisté míry prokazuje úspěšnost či efektivitu vládního boje s korupcí, je zjištění, jak tento protikorupční boj vnímá veřejnost. K tomu slouží statistiky prokazované v Globálním barometru korupce od Transparency International (viz kapitola 2.1 této práce). Pro ilustraci jsem využil data pro rok 2017, která reflektují

¹³² ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu: Akční plán boje s korupcí na rok 2018* [online]. 2017. [cit. 2018-3-17]. <https://korupce.army.cz/system/files/public/akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2018.pdf>.

¹³³ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Oddělení boje s korupcí: Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. 2014. [cit. 2018-3-1]. <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

poslední rok, kdy byla u moci vláda Bohuslava Sobotky a prezidentem byl poslední rok svého prvního volebního období Miloš Zeman. Respondenti na otázku, jak dobře či špatně si vede stávající vláda v protikorupčním boji, odpověděli takto:

- Velmi špatně – 17 % respondentů
- Spíše/poměrně špatně – 50 % respondentů
- Spíše dobře – 16 % respondentů
- Velmi dobře – 0 % respondentů
- Nevím – 17 % respondentů

Z výše uvedeného vyplývá poměrně jednoznačný názor na činnost a aktivitu vlády v protikorupčním boji tak, jak ji vnímají běžní občané. Výstražným vykřičníkem v tomto hodnocení vlády by měl být zejména počet odpovědí „velmi dobře“, kdy takto neodpověděl nikdo z respondentů.¹³⁴

2.3.3 Zájmové aktivity

Velmi důležitými účastníky v protikorupčním boji jsou nevládní organizace a zájmové instituce, které nejsou přímo spojené s politickými představiteli. Tato samostatnost jim umožňuje zastávat nezájatý pohled na problematiku korupce a díky práci odborníků na danou problematiku předkládat erudované návrhy a doporučení v boji proti korupci. Jejich snahou je většinou osvěta veřejnosti o protikorupčním boji a přesvědčení politických představitelů o nutnosti daná protikorupční opatření zavést či změnit. Často spolupracují na mezinárodní bázi s obdobnými organizacemi po celém světě nebo s nadnárodními institucemi. Níže předkládám výčet těch organizací, které se věnují boji s korupcí v České republice nejintenzivněji.

2.3.3.1 Rekonstrukce státu

Ke vzniku tohoto projektu došlo na základě iniciativy spolku **Frank Bold Society**. Jedná se o společný projekt téměř dvaceti nevládních organizací, které se věnují problematice transparentnosti, dobré správy a veřejné správě obecně. Jednotlivé organizace se poté v rámci projektu věnují okruhu otázek, které spadají do jejich odbornosti a působnosti.¹³⁵ Hlavní akcí tohoto projektu je snaha o prosazení 9 zákonů, které by měly významně přispět v boji proti

¹³⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION. *Global Corruption Barometer: Citizens' voices from around the world* [online]. 2017 [2018-3-5]. https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.

¹³⁵ REKONSTRUKCE STÁTU. *O nás* [online]. 2013 [cit. 2018-3-18]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu>.

korupci. Zástupci Rekonstrukce státu zpracovávají návrhy zákonů, analýzy stávající situace a legislativy a hledají řešení aktuálních problémů. Během své činnosti využívají zkušenosti dobré praxe v dané problematice v okolních státech a o potřebnosti navrhované legislativy se snaží přesvědčit čelní politické představitele, zejména poslance senátory a vládní aparát. S představou zavedení 9 protikorupčních zákonů do praxe konfrontovali před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2013 jednotlivé poslance. Velké procento z nich se k iniciativě Rekonstrukce státu přihlásilo a slíbilo tyto protikorupční zákony prosazovat. Po dobu jejich mandátu Rekonstrukce státu monitorovala a vyhodnocovala, do jaké míry tyto své závazky splnili či nedodrželi. Každý občan si tak díky tomu může přehledně dohledat, jak jednotliví poslanci hlasovali pro jednotlivé zákony nebo zda se je snažili aktivně podporovat či naopak bojkotovat.¹³⁶

Po zhruba pěti letech svých aktivit v boji proti korupci spatřuje platforma Rekonstrukce státu z pohledu legislativní úpravy nedostatky zejména v oblasti odpolitizování státní správy, rozšíření pravomocí NKÚ, odborného obsazování dozorčích rad státních firem a nezávislosti státního zastupitelství.

2.3.3.2 *Transparency International*

Tato mezinárodní nevládní organizace věnující se zejména boji proti korupci, investigativní činnosti a právnímu poradenství má od roku 2004 svoji odnož také v České republice. Jejím cílem je monitoring korupčního prostředí a snaha o jeho kvantifikaci, analýzu a následně potlačení. Transparency International publikuje každoročně podrobné statistiky (CPI, GCB a další), které jsou významným zdrojem informací o korupčním klimatu nejen v České republice, ale zejména v globálním porovnání a měřítku. A to jak z pohledu rozsahu korupčního prostředí, tak i jeho charakteru. Organizace se snaží o co největší osvětu mezi běžnými občany tak, aby se rozšířilo povědomí o tom, že korupce je významným problémem, který negativně ovlivňuje chod státu. Odborníci z řad Transparency International se aktivně podílejí na zpracování analýz a protikorupčních strategických dokumentů, které zveřejňují pro potřeby veřejnosti, ale primárně také jako doporučující podklad pro politické představitele. Snaží se tak do protikorupčního boje zapojit všechny důležité aktéry, tedy občanskou společnost, vládní instituce a politické představitele a soukromý sektor.

¹³⁶ REKONSTRUKCE STÁTU. *Kteří politici dodrželi slovo?* [online]. 2017 [cit. 2018-3-18]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/seznam-politiku/>.

2.3.3.3 *Oživení*

Toto občanské sdružení se již téměř 20 let průběžně věnuje problematice korupce, střetu zájmů a chodu a transparentnosti veřejné správy na všech jejích úrovních. Jeho cílem je aktivizace společnosti, aby se svojí kontrolní činností a účastí podílela na správě věcí veřejných a pomohla tak k prosazování principů odpovědnosti a transparentnosti ve veřejné správě a rozvoji demokracie a právního státu. Sdružení monitoruje konkrétní případy vykazující znaky korupčního jednání a následně se je snaží medializovat a informovat o nich veřejnost. V souvislosti s protikorupční osvětou a whistleblowingem (oznamování korupce) provozuje organizace právní poradenství v oblasti korupce, v rámci kterého každoročně poskytuje více než 150 konzultací a registruje a vyhodnocuje okolo 400 podnětů a ohlášení od oznamovatelů z řad běžných občanů, ale i zastupitelů. Stejně jako u předchozích dvou organizací také členové tohoto sdružení zpracovávají analýzy a navrhují a prosazují systémová opatření v boji proti korupci. Specializují se primárně na oblast ochrany oznamovatelů korupce, veřejných zakázek a hospodaření městských společností. V rámci své činnosti sdružení koordinuje platformu *Bezkorupce*, která slouží pro sdílení praktických zkušeností s netransparentností a neefektivním hospodařením na komunální úrovni.¹³⁷

2.3.3.4 *Nadační fond proti korupci (NFPK)*

Zakladatelem tohoto fondu je podnikatel a matematik Karel Janeček. Hlavním motivem NFPK je přesvědčení společnosti, že korupce a korupční jednání by mělo být vnímáno jako trestný čin a nežádoucí aspekt společnosti, a ne jako standardní prostředí a chování. Zřejmě nejaktivnější období této organizace probíhalo v letech 2013 a 2014. V poslední době se mi jako nezaujatému pozorovateli zdá, že její aktivita již není tak značná. NFPK od svého vzniku v roce 2011 pomohl zmedializovat a rozkrýt některé korupční kauzy a podpořit protikorupční zákony. Velký kus práce odvedl fond také v ochraně whistleblowerů, a to nejen v obecné rovině, ale také v konkrétních případech, kdy jednotlivým oznamovatelům, kterým vznikly v jejich zaměstnání problémy nebo byly dokonce propuštěni, fond poskytl právní i finanční podporu. Mimo to také členové NFPK pořádají přednášky a besedy, kde informují o důležitosti protikorupčního boje.¹³⁸

¹³⁷ OŽIVENÍ, O.S.. *O nás* [online]. 2016 [cit. 2018-3-19]. <https://www.oziveni.cz/o-nas/>.

¹³⁸ NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. *O nás* [online]. 2018 [cit. 2018-3-19]. <http://www.nfpk.cz/o-nas>.

2.4 Navrhovaná opatření

Základním motivem společným pro všechny druhy opatření musí být zvýšení transparentnosti, která musí být přítomna již v organizační struktuře subjektů veřejné správy a nejvyšších správních orgánů. Důležité je zprůhlednění vazeb a kompetencí rozhodování, finančních toků, kontrolních mechanismů atp. Určité řešení v tomto směru představuje zavedení povinného „protikorupčního auditu“ organizací. Jelikož téma mé práce akcentuje zejména legislativní pohled na problematiku korupce, zaměřuji se dále na navrhovaná legislativní opatření, která by mohla poskytovat efektivní právní oporu v boji s korupcí.

2.4.1 Legislativní opatření

V této části je nutno poznamenat, že korupce je společenským jevem, který dlouhodobě odolává jakýmkoli právním úpravám, a není dostatečně eliminován ani trestními represemi v podobě trestu smrti, jak je tomu např. v Číně.

Praktickým problémem, na který naráží orgány činné v trestním řízení při uplatňování zásady subsidiarity trestní represe, je neexistující provázanost trestních a dalších (zejména správních) norem v oblasti korupčního protiprávního jednání. Pokud orgán činný v trestním řízení zastává názor, že není nutné či vhodné postupovat dle trestněprávních norem, měl by v odůvodnění svého rozhodnutí naznačit, dle jakého právního předpisu lze uvedené protiprávní jednání postihnout. Díky chybějícím adekvátním skutkovým podstatám zejména úplatkářských správních deliktů tak nemůže orgán činný v trestním řízení plně uplatňovat zásadu subsidiarity trestní represe. Jeví se tedy jako potřebné vytvoření těchto obecných skutkových podstat ve správním právu, které by navazovaly na trestněprávní skutkové podstaty.¹³⁹

V oblasti drobnější korupce, kterou představuje široký okruh méně závažných trestných činů, by se mimo represivní opatření mohla jevit jako efektivní spíše obecnější a preventivní opatření mimotrestního charakteru (např. větší transparentnost toků peněz, informovanost veřejnosti, zprůhlednění výběrových řízení, zpřehlednění poplatků apod.).¹⁴⁰

¹³⁹ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 113.

¹⁴⁰ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 74.

Níže předkládám přehled navrhovaných zákonných úprav, které by v případě jejich kvalitního zpracování a následné účinnosti dle mého názoru významně přispěly k eliminaci korupčního prostředí v České republice.

2.4.1.1 Služební zákon

Právní norma, která chrání státní úředníky před politickými tlaky zejména při změně politických vládních struktur, je v České republice známa jako služební zákon. Ještě v roce 2014 byla Česká republika jediným státem v Evropské unii, kde nebyla platná vhodná právní úprava. Přijetí takové právní normy, která by zajišťovala kvalitní chod státní správy, bylo jednou z podmínek přijetí České republiky do Evropské unie. V roce 2002 byl proto přijat služební zákon¹⁴¹, účinných ovšem bylo pouze několik paragrafů. Podmínka Evropské komise byla splněna, byť zákon nikdy nevešel v účinnost jako celek.¹⁴² Pro úředníky územních samosprávných celků platí kromě obecné zaměstnanecké právní úpravy, tedy zákoníku práce¹⁴³, speciální zákon o úřednících územních samosprávných celků.¹⁴⁴

Ze strany Evropské unie byl pochopitelně od roku 2002 dlouhodobě vyvíjen tlak na to, aby se služební zákon odrazil v praxi. V roce 2011 proto Ministerstvo vnitra ČR zpracovalo analýzu veřejné správy, na základě které vykrytalizovalo množství nedostatků, kterými fungování správy trpí. Ve vztahu k netransparentnosti a korupčnímu klimatu uvádím tyto:

- vysoká míra rezistence vůči zavádění moderních metod řízení organizace,
- neexistence centrální veřejně přístupné databáze o agendách a činnostech vykonávaných ústředních státní správou,
- neexistence právního rámce práv a povinností úředníků státní správy,
- neexistence standardizace jednotlivých procesních postupů,
- nízká kvalita informací o činnosti ústřední státní správy,
- neexistence osobní odpovědnosti,

¹⁴¹ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

¹⁴² REKONSTRUKCE STÁTU. *Odpolitizování státní správy* [online]. 2014 [cit. 2018-3-2]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy>.

¹⁴³ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

¹⁴⁴ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

- neflexibilní vnitřní struktura zaměstnanosti ve státní správě, vývoj počtu zaměstnanců v ústřední státní správě a personální nestabilita a přílišná politizace ústřední státní správy.¹⁴⁵

Jako jednu z priorit v protikorupčních opatřeních si služební zákon (tehdy pracovně nazývaný jako zákon o úřednících) stanovila ve své strategii pro roky 2013 a 2014 také vláda. Jako odůvodnění tehdy uvedla potřebu jasného vymezení základních povinností úředníků, odpolitizování veřejné správy a snížení rizika korumpovatelnosti úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Nová úprava měla nahradit tehdy účinný služební zákon a implementovat protikorupční opatření a doporučení Evropské komise a GRECO. V případě nepřijetí nové úpravy hrozilo významné riziko spočívající v nemožnosti čerpání finančních prostředků v objemu několika desítek miliard Kč ze strukturálních fondů EU v programovém období 2014–2020.¹⁴⁶

Přípravu návrhu v letech 2013 a 2014, který byl konzultovaný s protikorupčními neziskovými organizacemi, doprovázely procesní problémy, které byly zapříčiněny zejména střídáním vlád. Problémem ve vztahu k protikorupčnímu boji bylo vypuštění některých významných pasáží a bodů z návrhu zákona. Výsledkem několika úprav, pozměňovacích návrhů a také tlaku prezidenta Miloše Zemana, který podmiňoval jmenování vlády projednáním novely služebního zákona hned v prvním čtení na mimořádné schůzi, byl takový návrh zákona, který byl z mnoha stran kritizován. Nakonec po obstrukcích opozice vládní koalice ustoupila v několika významných a stěžejních bodech a zákon byl na podzim 2014 schválen.¹⁴⁷

Lze konstatovat, že přijetí tohoto neúplného zákona, který neobsahuje poměrně velké množství původně navrhovaných opatření, které by zajistily efektivnější a transparentnější fungování státní správy, podryvá do značné míry protikorupční boj. Jednalo se o významný signál, který vyslali političtí představitelé běžným občanům, a to v tom smyslu, že určitých mocenských a vlivových praktik se nehodlají tak úplně vzdát. Zákon nezabraňuje poměrně nízké ochraně státních úředníků před jejich odvolání, což je v přímém rozporu s původní snahou o posílení stabilizace státní správy. Úředníci mohou být stále odvoláni již po prvním

¹⁴⁵ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*. Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. Dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/analiza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>.

¹⁴⁶ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Sekce pro koordinaci boje s korupcí: Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. Úřad vlády České republiky: Sekce pro koordinaci boje s korupcí. Praha, schválená usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39. s. 7.

¹⁴⁷ REKONSTRUKCE STÁTU. *Odpolitizování státní správy* [online]. 2014 [cit. 2018-3-2]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy>. A Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

negativním hodnocení. U výběrových řízení došlo místo zvýšení transparentnosti k přesnému opaku. V zákoně je uvedena klauzule, která umožňuje vedoucím pracovníkům libovolné zrušení výběrového řízení v případě, že se jim vybraný kandidát nezdá „dostatečně vhodný“. Navíc není stanovena jednotná metodika pro výběrová řízení. Nedošlo ani ke slibovanému odpolitizování státní správy, neboť služební předpisy jsou realizovány nařízením vlády, tedy politickou mocí. Navíc stále přetrvává pozice tzv. *politických náměstků ministrů* bez odpovídající legitimacy, ale zato se značným vlivem. Místo nezávislé samostatné nadresortní organizační jednotky při Úřadu vlády, tedy Generálního ředitelství, vznikla speciální sekce na Ministerstvu vnitra ČR s náměstkem pro státní službu.¹⁴⁸

Aktuálně k únoru 2018 se zákon znovu dostal do centra dění, neboť vláda v demisi Andreje Babiše připravuje změnu tohoto zákona. Na základě plánovaného návrhu by poté ministři mohli snadněji odvolávat své odborné náměstky, kteří jsou nyní pod ochranou služebního zákona, a to na základě nového systému hodnocení navrhovaného Ministerstvem vnitra ČR. Jedním z hlavních cílů služebního zákona bylo oddělení politického vlivu a ustáleného odborného aparátu. Přesně tuto myšlenku se snaží Babišova vláda potlačit s odůvodněním, že např. každý ministr by si měl přivést do úřadu své lidi, které považuje on za kompetentní a kterým věří. Zároveň premiér v demisi argumentuje, že nechce provádět žádné personální čistky. Což ovšem nekoresponduje s tím, že ke konci roku 2017 bylo zrušeno přibližně sedmdesát míst a další místa budou pravděpodobně rušena na jaře 2018.

S implementací zákona o státní službě se počítá také v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2018, který iniciuje snahu o naplňování cíle této právní úpravy, tzn. zejména depolitizaci, stabilizaci a profesionalizaci státní správy. Tyto cíle jsou zakotvené také v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership, OGP) na období let 2016 až 2018.¹⁴⁹

2.4.1.2 Lobbying

Při zpracování této diplomové práce je aktuálním tématem souvisejícím s potlačováním korupce právní úprava lobbyingu. Kroky směřující k regulaci lobbyingu iniciuje vláda v demisi Andreje Babiše, která schválila věcný návrh zákona usilujícího o registraci

¹⁴⁸ REKONSTRUKCE STÁTU. *Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona*. Rekonstrukce státu, 2014. Dostupné zde: http://www.rekonstrukcestatu.cz/novinky/20140930_stanovisko-k-novele-sluzebniho-zakona_final.pdf.

¹⁴⁹ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu: Akční plán boje s korupcí na rok 2018* [online]. 2017. s. 5. [cit. 2018-3-17]. <https://korupce.army.cz/system/files/public/akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2018.pdf>.

lobbistů. Návrh představil již ministr pro lidská práva a příležitosti předcházející Sobotkovy vlády Jan Chvojka. Cílem zmíněné právní úpravy je omezení nežádoucích jevů spojených s lobbingem – korupce, střet zájmů nebo klientelismus.

V odůvodnění je lobbing akceptován jako legitimní součást demokratického procesu, nicméně veřejnost jej kvůli neexistenci jasně stanovených pravidel často spojuje s korupcí, neboť hranice mezi trestným činem nepřímého úplatkářství a lobbingem je tenká. Ze čtyř navržených úprav budoucí regulace je upřednostňována ta, která zavádí registr lobbistů spolu se zápisem všech darů přesahujících 5000 korun. Do registru by poté měli být zapsaní lidé, kteří se dlouhodobě systematicky snaží o ovlivňování zákonodárného procesu na nejvyšší úrovni. Vysocí političtí představitelé by poté měli příkázáno nestýkat se s těmito registrovanými osobami. U navrhovaných právních předpisů by pak vznikala povinnost uvést všechny osoby, které ovlivnili zpracování legislativního návrhu a jeho konečnou formu.

Dalšími legislativními i nelegislativními opatřeními souvisejícími s problematikou lobbingu, které vláda projednává, jsou např. etický kodex poslance, senátora a člena vlády, registr darů poslanců, senátorů a členů vlády, legislativní stopa, veřejné diáře poslanců, senátorů a členů vlády a další opatření na posílení transparentnosti legislativního procesu v Parlamentu ČR. Vláda při zpracování jednotlivých návrhů vycházela z doporučení mezinárodních organizací a Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí a postupovala v souladu s Akčním plánem boje s korupcí na rok 2016.¹⁵⁰ Toto téma je aktivně probíráno také na půdě Rady Evropy, kde vzniklo v březnu 2017 Doporučení členským státům v oblasti právní regulace lobbistické činnosti v kontextu veřejného rozhodování.¹⁵¹

2.4.1.3 „Trafiky“ ve státních firmách a na významných postech

Z pohledu transparentnosti je v protikorupčním boji důležité, aby byla co nejvíce prosazována již od nejvyšších společenských a zejména politických a mocenských vrstev. Takovým případem je i obsazování významných vedoucích a rozhodovacích funkcí. Tyto posty by měly zastávat kompetentní osoby s vhodnými manažerskými či profesními znalostmi a ideálně v apolitickém postavení. V České republice je ovšem již od 90. let trendem obsazování těchto pozic např. v dozorčích radách a představenstvech formou tzv. *trafik*. Jde o

¹⁵⁰ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Vláda schválila návrhy na opatření k regulaci lobbingu* [online]. 2017. [cit. 2018-2-24]. https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jan_chvojka/aktualne/vlada-schvalila-navrh-y-na-opatreni-k-regulaci-lobbingu-153552/.

¹⁵¹ COUNCIL OF EUROPE: COMMITTEE OF MINISTERS. *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making* [online]. 2017 [cit. 2018-2-24]. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680700a40.

jmenování osob s politickou minulostí či současností, které ovšem zajišťuje spíše dobré vztahy s vedoucí politickou garniturou než odborné vedení jednotlivých společností či orgánů. Politici bez relevantních zkušeností a odbornosti v dané oblasti nemohou vedení kontrolovat tak kvalitně jako odborníci s praktickými zkušenostmi v dané oblasti.¹⁵²

Na tuto problematiku upozorňovala již v roce 2010 ve své výroční zprávě BIS, a to primárně ve vztahu ke „společnostem s majetkovou účastí státu a se strategickým významem pro komunikační, dopravní, finanční a energetickou infrastrukturu (např. České aerolinie, Česká pošta, České dráhy, ČD Cargo, Česká exportní banka, Exportní garanční a pojišťovací společnost, ČEZ), jejichž případná ekonomická nestabilita by měla závažné dopady na ekonomické zájmy nebo bezpečnost ČR.“¹⁵³ BIS tento přetrvávající stav označila za jev negativně ovlivňující společnosti spadající pod stát, a to zejména z důvodu relativně slabé pozice vlastníka usnadňující nevhodné chování managementu. „Nedůsledná role státu jako vlastníka je pak rozhodujícím faktorem, který dává relativně široký prostor pro možné poškozování státem ovládaných společností ve prospěch soukromých subjektů prostřednictvím zmanipulovaných veřejných zakázek, obcházení zákona o veřejných zakázkách, nadhodnocování akvizic, nevýhodného prodeje majetku nebo nákupu nepotřebných marketingových, poradenských a právních služeb. Další rizika představují nevýhodně nastavené smlouvy o poskytování služeb nebo majetku jiným soukromým subjektům pro jejich vlastní podnikatelskou činnost.“¹⁵⁴

Jedním z hlavních úkolů na těchto kontrolních postech je dozor nad hospodařením společností a plněním vymezených cílů. Zároveň je rozhodováno o alokaci a využití veřejných prostředků v miliardových hodnotách. Problémem je, že v České republice neexistuje platná právní úprava, která by „politickému“ obsazování výše uvedených pozic zabránila. Dle stávajícího legislativního plánu by v připravovaném návrhu zákona měla být zakotvena podmínka realizovat na místa v dozorčích radách otevřená výběrová řízení, která by zajišťovala resortní ministerstva. Mezi hodnotící kritéria při výběru by poté mohly být zařazeny např. požadavky na minimální počet let praxe v oboru, dosažené vzdělání v oboru,

¹⁵² REKONSTRUKCE STÁTU. *Odborné nominace do dozorčích rad* [online]. 2017 [cit. 2018-3-1]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odborne-nominace-do-dozorcich-rad#proc-zakon>.

¹⁵³ BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010* [online]. 2010 [cit. 2018-3-1]. <https://www.bis.cz/vyrocní-zprava2b2d.html?ArticleID=27>.

¹⁵⁴ BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010* [online]. 2010 [cit. 2018-3-1]. <https://www.bis.cz/vyrocní-zprava2b2d.html?ArticleID=27>.

podmínka, že odborník není členem politické strany a ani jím nebyl v posledních 5 letech. Výběr kandidátů by poté na základě zahraniční praxe prováděly nominační komise.¹⁵⁵

2.4.1.4 Whistleblowing

Významným nástrojem boje proti korupci je také občanská angažovanost v podobě tzv. *whistleblowingu* neboli oznamování trestné činnosti. Bohužel ochota oznamování korupčního jednání je v České republice malá. Dle statistik byla v roce 2013 ochotna se obrátit s oznámením korupce pouze pětina lidí, kteří se s ní setkali, přičemž ale pouze desetina by informovala policii a 3 % oznamovatelů by šla svědčit k soudu.¹⁵⁶ V průběhu posledních let je ovšem patrný trend, který naznačuje, že lidé jsou v oznamování korupce odvážnější a otevřenější. Nahlášení korupce, pokud by byl dotyčný jejím svědkem, považuje za osobní povinnost 39 % respondentů. Na otázku s tvrzením, zda by se dotyčný chystal nahlásit případ korupce, i kdyby musel strávit celý den u soudu, aby předložil důkaz, odpovědělo „velmi souhlasím“ či „souhlasím“ 28 % dotazovaných. Zajímavé ale je, že pouze 13 % lidí v České republice se domnívá, že běžní občané mohou svojí aktivitou v protikorupčním boji něco změnit a korupci tak potlačovat. S tímto názorem naopak nesouhlasí 64 % dotazovaných, 20 % respondentů je nerozhodných a 3 % na toto nemají názor. Z této statistiky lze jasně vyčíst odůvodnění poměrně nízké míry oznamování korupce a nízkou motivaci jednotlivých osob k *whistleblowingu*. Poměrně zářející je fakt, že 37 % respondentů se domnívá, že v české společnosti není obecně přijatelné, aby lidé hlásili případy korupce, kterými jsou svědky.¹⁵⁷

Vláda Bohuslava Sobotky se v dokumentu *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* zavázala podporovat „rozvoj občanské společnosti, činnosti nestátních neziskových organizací a účast občanů na rozhodování a správě veřejných záležitostí jako nezbytné součásti funkčního demokratického právního státu“. Konkrétním opatřením, které mělo tyto snahy podpořit, bylo legislativní řešení *whistleblowerů*. Mimo navrhovaná legislativní opatření v této oblasti měly vládní protikorupční snahy v této oblasti spočívat v preventivním působení, a to zejména formou vzdělávání a pomocných aktivit na úrovni

¹⁵⁵ REKONSTRUKCE STÁTU. *Odborné nominace do dozorčích rad* [online]. 2017 [cit. 2018-3-1]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odborne-nominace-do-dozorcich-rad#proc-zakon>.

¹⁵⁶ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 72.

¹⁵⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION. *Global Corruption Barometer: Citizens' voices from around the world* [online]. 2017 [2018-3-5]. https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.

základního a středního školství a také v oblasti veřejné správy. Měla být také navázána intenzivnější spolupráce a podpora nestátních neziskových organizací.¹⁵⁸

Podrobnou analýzu, která měla sloužit jako podklad nové právní úpravy whistleblowingu v České republice, zpracovali již v roce 2011 autoři organizace Oživení, o.s. Ti se v této práci zaměřili na porovnání stávající české úpravy a právní ochrany oznamovatelů korupce v jiných státech. Souhrnně z analýzy vyplývá doporučení zavedení samostatné právní ochrany whistleblowerů, neboť tehdejší ochrana byla naprosto nedostatečná, zejména co se týče funkčnosti ve vztahu k zákoníku práce. Důležité je, aby právní úprava reflektovala fakt, že značné množství oznamovatelů korupce se setkalo s různými formami odplaty většinou ze strany jejich zaměstnavatelů. Zákon měl zamezit tomu, aby k těmto odplatám docházelo, a pokud ano, tak aby byly sankcionovány a poškozený oznamovatel se mohl domáhat náhrady za způsobenou majetkovou či nemajetkovou újmu. Existence zákona musí přispět k vytvoření takové právní jistoty, o kterou se bude moci oznamovatel opřít v případě svého rozhodování, zda korupční jednání nahlásit či nikoliv.¹⁵⁹

Na začátku roku 2017 schválila vláda na základě svých strategických protikorupčních dokumentů návrh právní úpravy na ochranu whistleblowerů. Nejedná se o samostatný zákon, ale o novelu občanského soudního řádu, ve které je přeneseno důkazní břemeno na zaměstnavatele. Pokud by např. byl whistleblower na základě svého předchozího odůvodněného oznámení neoprávněně propuštěn nebo jiným způsobem v zaměstnání šikanován, musel by zaměstnavatel prokázat, že k propuštění přistoupil na základě jiného důvodu.¹⁶⁰ Ostatní dřívější návrhy, které problematiku řešily komplexně i formou samostatného zákona a byly konzultovány s organizacemi aktivními v protikorupčním boji, nezískaly podporu pro další postup v legislativním procesu. V době zpracování této práce stále nebyla žádná nová úprava ochrany oznamovatelů korupce přijata.

Stávající zákony poskytují whistleblowerům pouze částečnou právní ochranu. Zákoník práce nepřipouští, aby byl zaměstnanec propuštěn bez udání důvodu.¹⁶¹ Trestní řád umožňuje podání anonymního trestního oznámení a případnou možnost institutu utajení osoby svědka

¹⁵⁸ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Oddělení boje s korupcí: Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. 2014. [cit. 2018-3-1]. <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

¹⁵⁹ OŽIVENÍ, O.S.. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů): Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*. Praha: Oživení, o. s., 2011. ISBN 978-80-904829-6-8. s. 84.

¹⁶⁰ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr Chvojka: Ochrana oznamovatelů potřeba je, pomůže nejen proti korupci* [online]. 2017. [cit. 2018-3-18]. <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/aktualne/chvojka-ochrana-oznamovatelu-potreba-je--pomuze-nejen-proti-korupci-153369/>.

¹⁶¹ § 50 odst. 2 a § 52 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

(whistleblowera). O uplatnění tohoto institutu ovšem rozhoduje státní orgán, není tak přidělen automaticky, ale na základě uvážení.¹⁶²

2.4.1.5 Nejvyšší kontrolní úřad

Téma novelizace Ústavy ČR a příslušného zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále také jako „NKÚ“) je probíráno již od roku 2011, kdy vláda Petra Nečase předložila návrhy na změnu těchto zákonů. Na základě poslaneckých diskuzí byl původní návrh upraven a předložen senátorům, kteří jej ale v roce 2013 zamítli. Po obměně politických představitelů v obsazení Poslanecké sněmovny byla schválena novela Ústavy a návrh byl opět poslán do Senátu. Senátoři ovšem návrh zamítli s odůvodněním absence příslušného prováděcího zákona o NKÚ k novele Ústavy. Po více než roce schválila vláda návrh zákona o NKÚ, který zahrnuje doporučení některých protikorupčních organizací. Poslaneckou sněmovnou prošel návrh napotřetí v dubnu 2016. Senátoři po nátlaku z řad starostů a hejtmanů v květnu 2016 zamítli ústavní novelu, tedy v podstatě i příslušný prováděcí zákon. Projednávání nové úpravy o kompetencích NKÚ se tedy vrátilo na úplný začátek.¹⁶³

Rozšíření kompetencí a efektivní a transparentní dohled NKÚ je významným prvkem protikorupčních opatření, a to zejména z pohledu transparentního toku veřejných financí a hospodaření samosprávných jednotek a společností vlastněných státem. Pokud bychom vycházeli z přidělených kompetencí v návrhu zákona tak, jak byl předložen senátorům, dostala by se další značná část veřejných financí pod nezávislou kontrolu NKÚ. V budoucnosti by díky tomu tak mohly být odhaleny kauzy jako Opencard nebo zprůhledněno financování Českých drah, Českých aerolinií nebo Pražského dopravního podniku. V současnosti není pod nezávislou kontrolou NKÚ zahrnuto např. hospodaření firem vlastněných státem, kraje či obcemi nebo hospodaření s veřejnými prostředky v krajích a obcích. V současné době jsou pod kontrolou NKÚ mandatorní výdaje jako důchody, dávky a platy státních zaměstnanců. Již z definice mandatorních výdajů se ovšem jedná o výdaje, které jsou víceméně předem stanovené a určené a není u nich tedy mnoho důvodů ke kontrole. V roce 2014 se jednalo zhruba o 1,1 bilionů Kč, které prošly kontrolou NKÚ. V případě rozšíření kontrol tak, jak to bylo navrhováno, by se objem kontrolovaných prostředků přibližně zdvojnásobil, neboť v roce 2014 firmy vlastněné státem, kraji či obcemi hospodařily

¹⁶² § 55 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb. trestní řád, a to v souvislosti se zákonem č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením.

¹⁶³ REKONSTRUKCE STÁTU. *Rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ* [online]. 2016 [cit. 2018-3-12]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/rozsireni-kontrolnich-pravomoci-nku>.

s majetkem o hodnotě přibližně 597 miliard Kč a kraje a obce hospodařily s veřejnými prostředky v hodnotě 427,8 miliard Kč.¹⁶⁴

Právě na úrovni regionů a obcí detekovala BIS ve své výroční zprávě pro rok 2016 procesy ve veřejné správě, které naznačovaly možné korupční praktiky. Jednalo se o ty regionální celky, které z pohledu každoročního realokace veřejných prostředků představují ekonomicky nejvlivnější regiony v České republice. BIS upozorňuje zejména na možné ovlivňování rozhodovacích procesů či významných městských společností lobbistickými nebo jinými vlivovými zájmovými skupinami. Z konkrétních oblastí jsou ve zprávě zmiňovány zejména oblasti veřejných zakázek a obchodu s městským majetkem, „ve kterých za přítomnosti klientelismu, korupce a střetu zájmů docházelo k nelegitimnímu či dokonce nelegálnímu vynakládání veřejných prostředků. Tato praxe byla velmi často založena na nestandardních vazbách mezi úředníky a privátními společnostmi v pozici dodavatele veřejné zakázky či obchodního partnera. Dysfunkční projevy postihovaly nejen finální fázi rozhodovacího procesu, tj. konečný výběr dodavatele, ale také jeho počáteční fázi v podobě manipulací s odbornými studii a posudky za účelem tendenčního ovlivnění výsledných závěrů a doporučení pro zadavatele.“¹⁶⁵

Zvýšení kompetencí v oblasti kontroly hospodaření krajů a obcí by přispělo k efektivnějšímu vynakládání veřejných prostředků a k úsporám ve veřejných financích. Již samotná hrozba případné kontroly by měla na dotyčné působit ve spojení se zvýšeným rizikem odhalení korupčního jednání a jeho veřejného publikování ve zprávách NKÚ jako prevenční aspekt. Dle probíraných návrhů zákona by NKÚ měl mít možnost provádět kontrolu v případech, kdy bude mít podezření na nelegitimní rozhodnutí či korupční jednání. Reálný efekt rozšíření kontrolní činnosti by se měl dostavit díky spojení se specifickým postavením NKÚ, v jehož případě se jedná v podstatě o jediný nezávislý kontrolní auditní orgán, na rozdíl např. od interních, dohledových či jiných kontrol, které jsou většinou prováděny na základě subordinačních vztahů a nemohou tak zaručit objektivní nebo politicky neovlivněné posuzování.

Určitou inspiraci lze hledat v sousedních státech. Slovensko, Polsko, Německo i Rakousko mají v právních úpravách nejvyšších kontrolních institucí stanoveno, že kontrola obcí se vztahuje nejen na zákonnost rozhodování o alokaci veřejných prostředků, ale také na

¹⁶⁴ REKONSTRUKCE STÁTU. *Informační podklad návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Sněmovní tisk č. 43* [online]. 2016 [cit. 2018-3-13]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/rest_infolist_nku_05_2016_1.pdf.

¹⁶⁵ BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2016* [online]. 2017 [cit. 2018-3-13]. <https://www.bis.cz/vyrocní-zpráva16e1.html?ArticleID=1136>.

efektivní a transparentní nakládání s těmito prostředky. Ve všech z uvedených států mohou nejvyšší kontrolní orgány kontrolovat i státní a obecní obchodní společnosti s více než 50% účastí.¹⁶⁶

Kritici plánovaných úprav poukazují na to, že kontrola hospodaření územních samosprávných celků NKÚ by znamenala porušení práva na samosprávu. To ovšem není pravda, protože NKÚ pouze stanovuje kontrolní zjištění. Realizace případných nápravných opatření k eliminaci nedostatků je poté plně v kompetenci starostů a zastupitelstev. Svými kontrolními závěry by NKÚ nijak nezasahoval do subjektivních práv kontrolovaných samosprávných celků. Ze strany starostů a hejtmanů se také ozývají argumenty, že kontrolou NKÚ by došlo k duplicitě se stávajícím systémem vykonávaných kontrol, což by pro administrativní a byrokratickou zátěž samospráv představovalo v podstatě šikanózní opatření. Tento názor lze vyvrátit jednoduše tím, že NKÚ je jediným nezávislým kontrolním orgánem, který stojí naprosto mimo hierarchii základního státního uspořádání veřejné správy. Již na základě svého postavení nemůže logicky NKÚ svojí činností duplikovat jiné kontroly, neboť žádný jiný kontrolní orgán v České republice nemá stejné či obdobné postavení. Někteří autoři jako např. Tauchen a Schelle dokonce v souvislosti s navrhovaným rozšířením kontrolních kompetencí NKÚ předkládají otázku, zda by v souvislosti s rozšířením působnosti nebylo vhodné a efektivní svěřit NKÚ také určité exekuční oprávnění.¹⁶⁷

2.4.1.6 Státní zastupitelství

V protikorupčním boji je velice důležitá nestrannost a nezávislost orgánů činných v trestním řízení. Tyto orgány jsou více či méně ovlivňovány i politickými a lobbystickými subjekty. Např. na jmenování státních zástupců mají političtí představitelé přímý vliv. Pro potlačení veškerých možných spekulací týkajících se možného ovlivňování státních zástupců politiky je nezbytné, aby byly jasně určeny podmínky jmenování vysoce postavených státních zástupců a aby došlo k omezení vlivu politických subjektů na jejich činnost.

Státní zastupitelství představuje v podmínkách České republiky orgán veřejné žaloby určený k ochraně veřejného zájmu v trestním a rovněž i v jiném než trestním řízení.¹⁶⁸ Tento

¹⁶⁶ REKONSTRUKCE STÁTU. *Informační podklad návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Sněmovní tisk č. 43* [online]. 2016 [cit. 2018-3-13]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/rest_infolist_nku_05_2016_1.pdf.

¹⁶⁷ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 106.

¹⁶⁸ Článek 80 odst. 1 zákona č. 1/1993Sb., Ústava České republiky A Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství A Zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění

široce vymezený zájem může být dokonce v některých případech v rozporu se zájmem státním. Ten totiž nemusí být vždy totožný s nedotknutelnými právy a svobodami občanů.¹⁶⁹ Státní zastupitelství patří díky svému postavení mezi nejdůležitější orgány zabývající se korupčními případy. Jeho nezávislé fungování by tedy mělo být prioritou. Již samotné postavení státního zastupitelství a úloha a předmět činnosti, který je mu svěřen, vyžadují, aby nebyl považován za správní úřad, který může být ovlivňován výkonnou mocí. Vládní návrh nového zákona byl připravován již v roce 2013, kdy byl předložen Poslanecké sněmovně, nicméně nastoupivší vláda Jiřího Rusnoka od jeho dalšího prosazování ustoupila, byť byl návrh odbornou veřejností kladně hodnocen.¹⁷⁰ Tento návrh počítal se zrušením vrchních státních zastupitelství, jejichž agendu by převzalo Nejvyšší státní zastupitelství a částečně nově zřízený orgán Úřad pro potírání korupce.¹⁷¹

Nový zákon by měl v první řadě přinést jasnou definici pravidel pro jmenování a odvolávání státních zástupců, a to zejména těch výše postavených v čele s nejvyšším státním zástupcem. V současné době mají politici díky způsobu odvolávání nejvyššího státního zástupce možnost vyvíjet na něj tlak, čímž je silně ohroženo jeho nezávislé postavení. Stávající právní úprava stanovuje nezbytnou součinnost vlády, potažmo ministra spravedlnosti, při jmenování nejvyššího státního zástupce a ostatních vedoucích státních zástupců. Zákon nyní dává kompetenci vládě odvolat na návrh ministra spravedlnosti nejvyššího státního zástupce, a to bez udání důvodu. Ostatní státní zástupce odvolává ministr spravedlnosti v případě, kdy závažným způsobem poruší povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí. Toto vymezení „porušení povinnosti“ ovšem není přesně vymezeno, což do jisté míry umožňuje v odvolacím procesu projev libovůle ministra spravedlnosti. K posílení pozice vedoucích státních zástupců a státního zastupitelství jako celku by mohla vést např. úprava, kdy by nejvyšší státní zástupce byl jmenován prezidentem republiky na návrh vlády, na

pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 155/2000 Sb.

¹⁶⁹ BRADÁČOVÁ, Lenka. *Nezávislost – výhoda pro státní zastupitelství, nebo nutný předpoklad jeho řádného fungování?*. s. 127-128. In BERÁNEK, Stanislav (vedoucí projektu). *Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. 1. vyd. Praha: Transparency International Česká republika, 2010. s. 125-154. ISBN 978-80-87123-15-7. Dostupné zde: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/analyza-ceska-justice---tic.pdf>.

¹⁷⁰ REKONSTRUKCE STÁTU. *Nezávislé vyšetřování korupce* [online]. 2014 [cit. 2018-3-10]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/factsheet_statni-zastupitelstvi.pdf.

¹⁷¹ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 106.

přesně stanovené funkční období a s jasně určenými zákonnými důvody, pro které jej lze odvolat.¹⁷²

Návrh zákona z roku 2013, který byl připravován v kooperaci s vedoucími státními zástupci, počítal s vytvořením úzké skupiny kvalifikovaných a delegovaných státních zástupců, jejichž agendou by byla pouze nejzávažnější trestná činnost. Smyslem této úpravy mělo být snížení byrokratické a administrativní zátěže v protikorupčním boji na úrovni státního zastupitelství, a to díky přidělení relativně malého počtu nejzávažnějších trestných činů. Díky úzké pracovní skupině by bylo také významně potlačeno riziko úniku informací. V přepracovaném návrhu Ministerstva spravedlnosti ČR z roku 2014 jeho autoři od vymezené úzké skupiny specializovaných státních zástupců ustoupili. Celkově došlo k přepracování návrhu do takové míry, že se od něj někteří původní autoři distancovali.¹⁷³

Upravený návrh pracoval s variantou, že by došlo ke vzniku nového specializovaného útvaru, který by se měl zabývat výlučně závažnou finanční kriminalitou a politickou korupcí. Úřad pro potírání korupce by měl úzce spolupracovat přímo se státními zástupci, s policií a dalšími relevantními složkami. Došlo by tak k vytvoření komplexního orgánu, který by disponoval vysokou odborností v protikorupčním boji. Tento úřad by vykonával s celostátní působností činnost státního zastupitelství ve věcech trestných činů přijetí úplatku, podplacená a nepřímého úplatkářství a závažné finanční kriminality zvláště závažných zločinů spáchaných úředními osobami v souvislosti s jejich funkcí.¹⁷⁴ Tato varianta je ovšem kritizována a považována za v podstatě dublování soustavy státních zastupitelství. Nedošlo by tak k naplnění jednoho z původních cílů, tedy snížení byrokratizace a zprůhlednění odpovědnosti a hierarchie v protikorupční činnosti státních zastupitelství.

Důležitou oblastí, které by se zákon měl také věnovat, je systém hierarchie odpovědnosti a jasné vymezení kompetencí mezi jednotlivými státními zástupci. V současnosti je systém vedoucích a kontrolních mechanismů nejednoznačný a zmatečný, což u některých kauz může způsobovat netransparentnost díky nejasným zásahům do

¹⁷² BRADÁČOVÁ, Lenka. *Nezávislost – výhoda pro státní zastupitelství, nebo nutný předpoklad jeho řádného fungování?*. s. 143-145. In BERÁNEK, Stanislav (vedoucí projektu). *Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. 1. vyd. Praha: Transparency International Česká republika, 2010. s. 125-154. ISBN 978-80-87123-15-7. Dostupné zde: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/analiza-ceska-justice---tic.pdf>.

¹⁷³ REKONSTRUKCE STÁTU. *Vyjádření Rekonstrukce státu k návrhu zákona o státním zastupitelství předloženém Ministerstvem spravedlnosti* [online]. 2018 [cit. 2018-3-11]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/20150130_vyjadreni-k-zakonu-o-sz.pdf.

¹⁷⁴ TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 106.

projednávaných procesů. Díky nové úpravě byl jasně nastaven model odpovědnosti jednotlivých zástupců za svá rozhodování a lépe vymezen rozsah kompetencí.¹⁷⁵

Poslední návrh zákona o státním zastupitelství zpracovalo Ministerstvo spravedlnosti pod vedením Roberta Pelikána v roce 2015. Zároveň vyhlásilo, že cílem nového zákona je primárně boj s nejzávažnější ekonomickou kriminalitou a korupcí, posílení nezávislosti i odpovědnosti státních zástupců a zajištění transparentnosti celé soustavy státních zastupitelství. Tento zákon počítá s posílením postavení a zodpovědnosti státních zástupců a zavedení specializace v oblasti nejzávažnější ekonomické kriminality a korupce.¹⁷⁶ Speciální státní zastupitelství, pracovně nazývané jako „protikorupční speciál“, by dle návrhu měl být částečně pod „dozorem“ Nejvyššího státního zastupitelství, a věnovalo by se stíhání hospodářských a majetkových trestných činů se vzniklou škodou převyšující 300 milionů korun, úplatkářství a trestných činů spáchaných v oblasti zadávání veřejných zakázek či insolvenčního řízení. Nejvyšší státní zastupitelství by nad Speciálním státním zastupitelstvím nevykonávalo dohled či kontrolu v pravém slova smyslu, ale pouze by rozhodovalo o stížnostech proti jeho rozhodnutí a plnilo by tak funkci odvolacího orgánu. Státní zástupci Nejvyššího státního zastupitelství nebudou moci zasahovat do procesního postupu státních zástupců Speciálního státního zastupitelství v konkrétních případech. Zákon se snaží podchytit fakt, že nejzávažnější formy úplatkářství a dalších korupčních praktik jsou často průvodním jevem jiné hospodářské a majetkové trestné činnosti a mnohdy nejsou, na rozdíl od jiné ekonomické kriminality, přímo či nepřímo prokázány. Z tohoto důvodu počítá zákon s úzkou spoluprací mezi státními zástupci Speciálního státního zastupitelství a jinými erudovanými odborníky působícími v oblasti protikorupčního boje, např. z odvětví ekonomie, daní, veřejných zakázek, evropských fondů apod.¹⁷⁷

Zákon upravuje také postavení vedoucích státních zástupců a to tak, že navrhuje zavést funkční období vedoucích státních zástupců a zavedení jejich kárné zodpovědnosti. Upravuje také problematiku výběrových řízení na pozice státních zástupců. V dubnu 2016 zákon schválil kabinet premiéra Bohuslava Sobotky, ale státní zástupci v čele s nejvyšším státním zástupcem Pavlem Zemanem doporučovali zákon dopracovat. Nakonec s koncem

¹⁷⁵ REKONSTRUKCE STÁTU. *Nezávislé vyšetřování korupce* [online]. 2014 [cit. 2018-3-10]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/factsheet_statni-zastupitelstvi.pdf.

¹⁷⁶ REKONSTRUKCE STÁTU. *Státní zastupitelství bez politických zásahů do vyšetřování* [online]. 2016 [cit. 2018-3-11]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/statni-zastupitelstvi-bez-politickych-zasahu-do-vysetrovani>.

¹⁷⁷ BULLETIN ADVOKACIE. *Návrh nového zákona o státním zastupitelství* [online]. 2015 [cit. 2018-3-11]. <http://www.bulletin-advokacie.cz/navrh-noveho-zakona-o-statnim-zastupitelstvi?browser=mobi>.

funkčního období Sobotkovi vlády skončilo prozatím také další projednávání návrhu zákona.¹⁷⁸

2.5 Efektivita protikorupčních snah, související legislativy a odhalování korupce

O dopadu a efektivitě protikorupční legislativy jsem již částečně pojednával výše ve své práci v podkapitolách týkajících se jednotlivých zákonů či jejich návrhů. V České republice můžeme zhruba v posledních 5 až 7 letech pozorovat trend, kdy téma protikorupčního boje rezonuje přece jenom silněji, než tomu bylo dříve. Postupně dochází ke schvalování zákonů souvisejících s protikorupčními opatřeními, byť často v okleštěné či nedostatečné verzi. Myslím si, že případné reálné dopady, které budou mít souvislost s přijatou protikorupční právní úpravou, budou patrné až ve střednědobém horizontu dalších 5 až 10 let.

Při ohlédnutí za poslední vládou, tedy tou premiéra Bohuslava Sobotky, lze částečně vyhodnotit úspěšnost protikorupčních snah této vlády prostřednictvím zákonů, které se v době jejich vlády podařilo či nepodařilo přijmout. Celkově tato vláda měla ve svém programovém prohlášení 7 z 9 zákonů, které prosazuje platforma Rekonstrukce státu. Za její vlády byly přijaty 3 zákony, a to zákony týkající se férových volebních kampaní a financování politických stran, majetkových příznání politiků a zveřejňování smluv státu. Stejný počet zákonů ovšem přijat nebyl, jednalo se o zákony věnující se rozšíření pravomocí NKÚ, odborného obsazování dozorčích rad ve státních firmách a novelizaci postavení státních zastupitelství. Služební zákon sice přijat byl, ale bez implementace vhodných protikorupčních opatření.¹⁷⁹

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí zavedla před lety v souladu se Strategií vlády proti korupci na období let 2011 a 2012 povinné hodnocení korupčních rizik *Corruption Impact Assessment (CIA)*. Jedná se o preventivní nástroj, který byl zaveden vedle již existujícího hodnocení dopadů regulace *Regulatory Impact Assessment (RIA)* do *Legislativních pravidel vlády* platných od 1. ledna 2013. V únoru 2016 poté vláda schválila novelu těchto pravidel a *Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Tato novela

¹⁷⁸ Historie příslušného legislativního procesu je dostupná zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=789>.

¹⁷⁹ REKONSTRUKCE STÁTU. *Protikorupční zákony: Jak si vedla vláda?* [online]. 2017 [cit. 2018-3-18]. <http://www.w.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/11777-protikorupcni-zakony-jak-si-vedla-vlada->

upravuje ukotvení hodnocení korupčních rizik v rámci legislativního procesu před jeho podřazením pod hodnocení specifických dopadů v rámci RIA.¹⁸⁰

Primárním cílem tohoto hodnocení korupčních rizik je zvýšení efektivity protikorupčního boje formou zamezení zavedení obecně závazných právních předpisů nebo jejich konstrukcí, které mohou zvyšovat korupční riziko, do právního řádu České republiky. Vyhodnocení rizik probíhá již ve fázi od překládání právních úprav. Hodnotitelům slouží k dispozici metodika, která rámcově určuje základní obecná kritéria, jejichž výčet je ovšem pouze demonstrativní, neboť z důvodu variability možného obsahu jednotlivých právních úprav nelze definovat přesný výčet kritérií. Mezi hodnotící kritéria navrhovaných právních úprav patří např. přiměřenost, jednoznačnost, standardnost, motivace ke korupci v regulované oblasti, rozhodovací pravomoc, kontrolovatelnost rozhodování, odpovědnost, opravné prostředky nebo transparentnost.¹⁸¹

V souvislosti s odhalováním korupce je potřeba uvést, že se jedná o odhalování jednání, které je většinou latentního (skrytého) charakteru. Jedná se o jednu z vůbec nejlatentnějších forem kriminality, neboť zde většinou dochází k cílenému a shodnému jednání více zainteresovaných stran, kde není poškozená strana, případně není přímo zřejmá. Toto jednání není většinou příslušným orgánům či soudům známo a nemohou v čase přípravy nebo páchání korupční trestné činnosti reagovat a adekvátně jej řešit. Odhalování představuje náročnou činnost, která musí být vykonávána na základě zákona v jeho mezích. Základem odhalování korupce je zejména operativně-pátrací činnost policie ČR a jejich orgánů. Z hlediska efektivity a účinnosti musí být odhalování korupce komplexní a koordinované, zaměřené zejména na:

- odhalování všech základních znaků skutkových podstat korupčních trestných činů
- odhalování pachatelů s důrazem na jejich trestní odpovědnost
- zjištění možných svědků korupčního jednání (přímých i nepřímých) stejně jako zajištění dalších potenciálních důkazních prostředků
- zjištění příčin a podmínek, za kterých došlo ke korupčnímu jednání nebo které toto jednání umožnily, vyvolaly či zlehčily

¹⁸⁰ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Metodika CIA* [online]. 2016. [cit. 2018-3-19]. <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/cia/cia-115011/>.

¹⁸¹ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Odbor hodnocení dopadů regulace: Metodika hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment)* [online]. 2014. [cit. 2018-3-19]. <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-agenda/cia/Methodika-hodnoceni-korupcnich-rizik- CIA .pdf>.

- zjištění dalších informací směřujících k účinné kontrole korupční kriminality

Odhalování korupce probíhá ve většině případů až v době, kdy ke korupčnímu jednání již došlo, a to s menším či větším časovým odstupem. V dlouhodobém horizontu se ukázalo, že využívání obvyklých prostředků odhalování je v případě korupčního jednání málo účinné a neefektivní. Pro efektivní odhalování korupce je proto nezbytné využívání moderních, specifických a ofenzivních prostředků, které vedou k získání věrohodných, objektivních a nezkrivených informací. V procesní rovině jde o prostředky informačně-technické a prostředky operativně-pátrací činnosti, jejichž utajený charakter umožňuje komplexní a objektivní poznávání korupčních trestných činů. Zkvalitnění odhalování korupční činnosti může být dosaženo zkvalitněním právní úpravy těchto institutů a taktéž zkvalitněním procesní stránky.¹⁸²

Závěr

Dle mého názoru není nejhorším aspektem korupce porušování zákonných a morálních norem, ale spíše ekonomické a sociální důsledky. Vznikají mocensko-ekonomické struktury a vazby, schopné ovlivňovat rozhodovací procesy ve veřejné správě či narušovat tržní prostředí v soukromé sféře. V konečném důsledku jsou při bujení korupčního prostředí ohrožovány samotné demokratické základy země, neboť z politicko-morálního pohledu dochází k postupné ztrátě víry ve spravedlnost a schopnost státu efektivně bojovat proti korupci a hájit tak zájmy občanů. Výsledkem patrným v politice je právě tlak na demokratické principy státu ústící v růst populismu a extremismu, které lze v současné době v České republice pozorovat.

Ekonomické dopady korupce spočívají zejména v negativních dopadech na veřejné finance, zvýhodňování úzkých skupin na úkor veřejných prostředků, růst daňového zatížení, růst nákladů „slušných podnikatelů“ v soukromé sféře atp. Ze sociálního pohledu zapříčiňuje korupce rozevírání sociálně-ekonomických nůžek mezi jednotlivými skupinami obyvatelstva, poškozování lidských práv či narušení rovnosti příležitostí a konkurenčních podmínek.

Dle mého názoru nyní žijeme v době, ve které je od vzniku samostatné České republiky věnována boji proti korupci jednoznačně největší pozornost. 90. léta, transformace ekonomiky a celkově dynamika rozvoje demokracie, volného trhu a tržního hospodářství

¹⁸² TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law)*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 99-100 a 176.

představovala společně se vznikem nových právních úprav, institucí a zpočátku nejasného vymezení kontrolní činnosti a dohledových pravomocí ideální podhoubí pro bujení korupce, které v mnoha ohledech doznalo značného rozsahu i hloubky. První dekáda 21. století byla symbolem dozvuku zmiňovaných 90. let. Ale v posledních letech protikorupční boj poměrně významně rezonuje nejenom společností, ale také na úrovni vládních a politických představitelů a nevládních a neziskových organizací.

Problém rozhodně nespatřuji v nedostatečné intenzitě protikorupčních aktivit nevládních a zájmových organizací. Naopak dle mého názoru tyto organizace typu Transparency International, Frank Bold, Oživení nebo projekt Rekonstrukce státu významnou měrou přispívají k tomu, že se tématu boje s korupcí politici aktivně věnují. Převážně tyto organizace svojí činností zastávají pozici iniciačních aktérů v boji proti korupci, a to jak ve vztahu ke „zmobilizování“ veřejnosti, tak zejména v důsledném naléhání na politické reprezentanty. Ve vztahu k politické scéně představují tyto organizace odborné konzultanty specializující se na protikorupční boj, ale zároveň také kontinuální kontrolu, která poměrně podrobně mapuje, jak se politici, a zejména vláda a členové Parlamentu, doopravdy angažují v boji s korupcí. Tento dohled nad přijímáním protikorupčních opatření považuji za nezbytný.

I přes veškerá doporučení ovšem političtí představitelé často prosadí legislativu, která není dostatečná. Důvod je mnohdy nasnadě. Jednotlivé právní úpravy totiž mohou mít přímý (negativní) vliv na zájmy jednotlivých politiků, případně na zájmy jim spřízněných jednotlivců, zájmových skupin či firem. Tak jako tak jsou některé přijaté protikorupční zákony určitým kompromisním výsledkem, který ovšem nemusí být dostačující. Oblasti, kde prozatím právní regulace buď úplně chybí, nebo je nedostačující, uvádím v kapitole 2.4.1. Jedná se o stěžejní body protikorupčního boje, které efektivní a vhodnou úpravu či její změnu nezbytně potřebují. Zmínil bych zejména zvýšení nezávislosti státního zastupitelství a rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ, důslednější ochranu whistleblowerů či novelizaci služebního zákona. Je proto důležité, aby přetrvávala stávající aktivita nevládních neziskových organizací v tlaku na politické představitele, která by vedla k přijetí další protikorupční legislativy. Stejně důležité je, aby se tyto organizace mohly opřít o podporu široké veřejnosti, která bude považovat protikorupční boj za důležitý a korupci samotnou za nežádoucí kriminální jednání.

Obecně si na základě mého studia a dosavadního stupně poznání dovolím tvrdit, že protikorupční úprava přijatá v posledních letech má poměrně logickou posloupnost, byť se v ní nachází menší či větší nedostatky, které jsem popsal u jednotlivých zákonů ve své práci.

Nezbývá než doufat, že v nejbližších letech se nové právní úpravy dočkají také oblasti, které jsou prozatím ve stádiu legislativních návrhů. I přesto, že lze z posledních let vyčíst určité politické výsledky v boji s korupcí, osobně se nemohu zbavit dojmu, že v řadách politiků se nacházejí tací, kteří se efektivní boj proti korupci snaží co nejvíce narušovat či dokonce bojkotovat a o svém smýšlení následně přesvědčit další. Jako hlavní motivaci u nich tak vidím prosazování určitých osobních zájmů, které se svým charakterem neslučují s účinnou protikorupční legislativou a dalšími opářeními.

Jedním ze základních předpokladů pro potlačení korupčního jednání v podmínkách (nejenom) České republiky je úprava společenského prostředí. Dokud bude pravděpodobnost dopadení korupčně jednající osoby nízká, bude-li trest za korupci taktéž nízký (eventuálně nebude žádný, případně bude toto jednání společensky tolerováno), nebude-li v určitých systémech definována zodpovědnost jednotlivých členů a budou-li existovat pozice s nadměrnými pravomocemi a neadekvátně nastavenou kontrolou, na nichž dotyční rozhodují o velkých objemech prostředků, není možné korupční klima v České republice dostatečně změnit.¹⁸³

Sám se osobně přikláním k názoru, že korupce je jednání vedené rozumem zúčastněného a nikoliv vášní. Je nezbytné brát v potaz okolnosti, které působí na jedince při jeho rozhodování týkajícího se korupčního jednání. Takovými jsou např. nátlak, stres, neúplná informovanost, finanční tíseň a mnoho dalších. Nicméně za každé okolnosti dotyčný posuzuje své aktuální postavení a porovnává veškeré varianty na základě dostupných informací, a to zejména z pohledu výhodnosti (výnosnosti) a dopadů jeho jednání (trestněprávní postihy, rizika, zodpovědnost). Na základě těchto důvodů a trestní odpovědnosti poté musí očekávat přiměřenou represii.

Z výsledků mé práce vyplývá, že pro efektivní boj s korupcí je nezbytné kvalitní právní prostředí obsahující zákonnou úpravu poměrně široké oblasti práva. Česká republika se nyní nachází ve stádiu, kdy zahájila proces směřující k dosažení tohoto právního prostoru. Několik důležitých zákonů ovšem stále nebylo schváleno, tudíž rozhodně nelze tvrdit, že je stávající situace uspokojivá a dostatečná. Navíc, ani ve chvíli, kdy už by bylo protikorupční právní prostředí dostatečné a ustálené, boj proti korupci nekončí. Jedná se o kontinuální dlouhotrvající proces, který neskončí v podstatě nikdy, jelikož korupci nelze úplně vymýtit. O

¹⁸³ WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0. s. 23.

tom se lidstvo přesvědčuje po celou dobu své existence napříč jednotlivými stádii vývoje společenského uspořádání.

Ten, kdo se účastní korupčních kontraktů, ztrácí čest. (Charles Louis Montesquieu)

Resume

In my opinion, the worst aspects of corruption are the economic and social consequences. There are power-economic structures and links that are capable of influencing decision-making processes in public administration or distorting the market environment in the private sphere. As a result, the democratic foundations of the state are threatened by the growth of the corrupt environment, because from a political and moral point of view there is a progressive loss of faith in justice and the ability of the state to effectively fight against corruption and defend the interests of citizens.

I do not see the problem in the insufficient intensity of the anti-corruption activities of NGOs and interest organizations. On the contrary, in my opinion, these organizations make an important contribution to actively addressing the issue of fighting corruption. Despite all the recommendations, some of the adopted anti-corruption laws are a compromise result, which may not be sufficient. In some areas, even an adequate adjustment is still missing. This is a pivotal point of an anti-corruption struggle, for example an increase of the independence of the prosecution and the enhancement of enforcement powers SAO consistent protection of whistleblowers or amend the Civil Service Act.

In general, I would like to argue that the adopted legislation has a rather logical succession, although there are some deficiencies I have described above in this thesis. It is important that a regulation is also adopted in the next years in areas currently under legislative proposals.

One of the basic preconditions for the suppression of corruption in the Czech Republic is the adaptation of the social environment. As long as the probability of capturing a person's corrupt action is low, if the punishment for corruption is also low and if responsibility of individual members and the control system are not defined in certain systems, corruption in the Czech Republic can not be sufficiently changed.

From my thesis it is obvious that a good legal environment is necessary for the effective fight against corruption, including the legal regulation of a relatively wide area of law. The Czech Republic has begun the process of achieving this legal state. Several important laws, however, have not yet been approved, so the current situation is not satisfying and sufficient. Furthermore, the fight against corruption does not end even if the anti-corruption law is adequate. It is a continuous, long-lasting process that will actually never end.

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Mapa států a jejich vztah k Úmluvě OSN proti korupci – stav k 11. listopadu 2017

Obrázek č. 2: Index vnímání korupce 2017 (CPI), Transparency International

Obrázek č. 3: Registr smluv – počet vložených smluv po měsících od spuštění registru 1. července 2017

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Vnímání korupce u jednotlivých institucí dle veřejnosti

Prameny a literatura

Právní předpisy

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Zákon ČNR č. 238/1992 Sb. o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí.

Zákon č. 1/1993Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákonem č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením.

Zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 155/2000 Sb.

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

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

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 259/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění zákona č. 298/2016 Sb.

Návrh zákona ze dne 28. března 2012 o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů.

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců.

Monografie

BAŽANTOVÁ, Ilona a kol. *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2007. ISBN 978-80-7175-144-1.

CEJP, Martin. *Vývoj organizovaného zločinu na území České republiky*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2010. 102 s. ISBN 978-80-7338-105-9.

DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9. s. 13-14.

DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9.

DEAN, Geoff, FAHSING, Ivar A. a GOTTSCHALK, Petter. *Organized crime: policing illegal business entrepreneurialism*. Oxford: Oxford University Press, ©2010. xx, 216 s. ISBN 978-0-19-957843-6.

DUFKOVÁ, Ivana a ZLÁMAL, Jiří. *Korupce*. Praha: [Střední policejní škola Ministerstva vnitra], 2005. ISBN 80-239-5687-6.

GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, Pluralism and Democracy*, 2001. s. 248. In LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky; 7/2009. ISBN 978-80-86729-53-4.

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

CHMELÍK, Jan a TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-866-6.

KLVAČOVÁ, Eva et al. *Fenomén dobývání renty a jeho vliv na české veřejné finance*. Vyd. 1. Praha: Professional Publishing, 2008. 270 s. ISBN 978-80-86946-75-7.

MÜLLER, Karel, LABOUTKOVÁ, Šárka a VYMĚTAL, Petr. *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010. 256 s. ISBN 978-80-247-3165-0.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. 2nd repr. Cambridge: Harvard Univ. Pr., 1971. 10, 186 s. Studies, Harvard Economic; Vol.124.

PAVLIŠOVÁ, Radka a BUREŠ, Radim. *Občan proti korupci: příručka občanské protikorupční sebeobrany*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2013. 52 s. ISBN 978-80-87123-19-5.

PETROVSKÝ, Karel. *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 978-80-86861-94-4.

ROUDNÝ, Radim a ZILVAR, Josef. *Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě*. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2001. 143 s. ISBN 80-7194-314-2.

RYSKA, Pavel a PRŮŠA, Jan. *Korupce: ekonomie vs. mýty*. Vyd. 1. Praha: Institut Václava Klause, 2013. Publikace; č. 6/2013. ISBN 978-80-87806-03-6.

ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*, 2008. s. 22. In WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0. s. 20.

VANTUCH, Pavel. *Korupce a kriminalita*. 1. vyd. Brno: Rašínova vysoká škola, 2008. 171 s. ISBN 978-80-87001-09-7.

VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. [Praha]: Profess Consulting, 2007. Cesta k finanční svobodě. ISBN 978-80-7259-055-1.

WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0.

Odborné a časopisecké studie, dokumenty

BABICOVÁ, Tereza. *Metody měření korupce*. Diplomová práce. Pardubice: Univerzita Pardubice, Ekonomicko-správní fakulta, 2011. In WAWROSZ, Petr. *Korupce v redistribučním prostředí – Česká republika, Evropa, svět*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006. ISBN 978-80-88018-07-0. s. 51–52.

BAŠTÁŘ, Filip. *Analýza současné problematiky korupce v České republice se zaměřením na veřejnou správu*. Diplomová práce. Praha: Vysoká škola ekonomická, Národohospodářská fakulta, 2015.

BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva 2015* [online]. 2016 [cit. 2018-2-25]. <https://www.bis.cz/vyrocní-zpráva890a.html?ArticleID=1104>.

BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010* [online]. 2011 [cit. 2018-3-1]. <https://www.bis.cz/vyrocní-zpráva2b2d.html?ArticleID=27>.

BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2016* [online]. 2017 [cit. 2018-3-13]. <https://www.bis.cz/vyrocní-zpráva16e1.html?ArticleID=1136>.

BOUDA, Petr. *Novela zákona o registru smluv – přinášíme podrobný přehled změn v zákoně*. Frank Bold Advokáti [online]. 2017 [cit. 2018-2-25]. <http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/557-novela-zakona-o-registru-smluv-prinasime-podrobny-prehled-zmen-v-zakone>.

BRADÁČOVÁ, Lenka. *Nezávislost – výhoda pro státní zastupitelství, nebo nutný předpoklad jeho řádného fungování?*. s. 127-128. In BERÁNEK, Stanislav (vedoucí projektu). *Česká justice – otázky správy a nezávislosti*. 1. vyd. Praha: Transparency International Česká republika, 2010. s. 125-154. ISBN 978-80-87123-15-7. Dostupné zde: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/analyza-ceska-justice---tic.pdf>.

BUREŠ, Radim a LACHMANN, Martin. *Sport a korupce*. Transparency International – Česká republika, o.p.s., Praha. 2008.

COUNCIL OF EUROPE: COMMITTEE OF MINISTERS. *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making* [online]. 2017 [cit. 2018-2-24]. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680700a40.

DUYNE, P.C. van. *Organized Crime, Corruption and Power*, 1997. s. 237. In DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. ix, s. III. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9.

FOREJT, Petr. *Trestněprávní úmluva o korupci a její vliv na úpravu korupčních trestních činů*. Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5916-0. s. 4-5. [cit. 2017-11-8]. http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/06%20Trest/05%20ETR%20FOREJT.pdf.

FRIEDRICH, C. J. *Corruption Concepts in Historical Perspective*, 1972. s. 15. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

GFK, 2013 In ÚŘAD VLÁDY ČR. *Sekce pro koordinaci boje s korupcí: Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. Úřad vlády České republiky: Sekce pro koordinaci boje s korupcí. Praha, schválená usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39.

KARKLINS, R. *Typology of Post-Communist Corruption. Problems of Post-Communism*, 2002. s. 24 In DANČÁK, Břetislav, ed., HLOUŠEK, Vít, ed. a ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. Sborníky; sv. č. 28. ISBN 80-210-4062-9.

KLAVEREN, J. van. *Corruption as a Historical Phenomenon*, 1957. s. 26 In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

MINISTERSTVO FINANČÍ ČR. *Rezortní interní protikorupční program – aktualizace k 30. září 2014*. Praha: Ministerstvo financí ČR, zpracován na základě usnesení vlády ČR č. 752 ze dne 2. října 2013, 2014.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*. Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. Dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>.

NYE, J. S. *Corruption and Political Development A Cost-Benefit Analysis*, 1967. s. 966. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

OŽIVENÍ, O.S.. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů): Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*. Praha: Oživení, o. s., 2011. ISBN 978-80-904829-6-8.

PEDERSEN, Karin, JOHANNSEN, Lars. *Corruption: Commonality, causes and consequences. Comparing 15 ex-communist countries*. Presented at 13th NISPAcee Annual Conference, Moscow [online]. 2008 [cit. 2017-11-12]. <http://www.unpan.org/Events/Conferences/tabid/94/mctl/EventDetails/ModuleID/1532/ItemID/468/Default.aspx>.

PETRÁKOVÁ, Lenka. *Analýza vymahatelnosti zákonných úprav střetu zájmů v České republice*. Oživení [online], 2014. ISBN: 978-80-905762-9-2. [cit. 2018-3-7]. https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_analyza_stret_zajmu_cz.pdf.

PHILIP, M. *Defining Political Corruption*, 1996. s. 11. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

PHILIP, M. *Politics, Markets and Corruption, Innovation 2 (4)*, 1989. s. 405. In FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Vyd. 1. Praha: G plus G, 1999. 302 s. Zde a nyní. ISBN 80-86103-26-9.

PLZEŇSKÝ KRAJ. *Etický kodex člena Zastupitelstva Plzeňského kraje* [online]. 2013. [cit. 2018-3-8]. <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/kategorie/eticky-kodex-clena-zastupitelstva-plzenskeho-kraje>.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Informační podklad k návrhu novely zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, sněmovní tisk č. 564* [online]. 2015 [cit. 2018-2-24]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/infolist_stret_zajmu_16_12_2015.pdf.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Informační podklad návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Sněmovní tisk č. 43* [online]. 2016 [cit. 2018-3-13]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/rest_infolist_nku_05_2016_1.pdf.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona. Rekonstrukce státu, 2014. Dostupné zde: http://www.rekonstrukcestatu.cz/novinky/20140930_stanovisko-k-novele-sluzebniho-zakona_final.pdf*.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Zákony bez přilepků – změna Jednacího řádu Sněmovny* [online]. 2013 [cit. 2018-3-16]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/fs_faq_legproces.pdf.

SCHEINOST, Miroslav, ed. *Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu: Úmluva OSN proti korupci, Protokol proti nezákonné výrobě střelných zbraní, jejich částí a součástí a munice i proti nezákonnému obchodu s nimi, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu*. Vyd. 1. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2008. 67 s. Prameny. ISBN 978-80-7338-066-3.

SCHWARZ, J. *Korupce soukromá a politická*. Liberální institut [online]. 2002 [cit. 2017-6-18]. <http://www.libinst.cz/clanky-a-komentare/948-korupce-soukroma-a-politicka/>.

TAUCHEN, Jaromír, ed. A SCHELLE, Karel, ed. *Korupce – včera a dnes: (sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějiny státu a práva Právnické fakulty Masarykovy*

univerzity a The European Society for History of Law). Vyd, 1. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-177-1. s. 73-74.

THE WORLD BANK. *Anticorruption in Transition state capture – A Contribution to the Policy Debate*, 2000, str. XV, s. 3. In VANTUCH, Pavel. *Korupce a kriminalita*. 1. vyd. Brno: Rašínova vysoká škola, 2008. 171 s. ISBN 978-80-87001-09-7.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION: *Corruption Perceptions Index 2017* [online]. 2018 [cit. 2018-3-4]. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL: THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION. *Global Corruption Barometer: Citizens' voices from around the world* [online]. 2017 [2018-3-5]. https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu: Akční plán boje s korupcí na rok 2018* [online]. 2017. [cit. 2018-3-17]. <https://korupce.army.cz/system/files/public/akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2018.pdf>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu: Východiska pro vytvoření protikorupčního strategického dokumentu České republiky pro období po roce 2017* [online]. 2017. [cit. 2018-3-16]. <https://korupce.army.cz/system/files/public/vychodiska-pro-vytvoreni-protikorupcniho-strategickeho-dokumentu-ceske-republiky-pro-obdobi-po-roce-2017-1.pdf>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Odbor hodnocení dopadů regulace: Metodika hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment)* [online]. 2014. [cit. 2018-3-19]. <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-agenda/cia/Metodika-hodnoceni-korupcnich-rizik- CIA .pdf>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Oddělení boje s korupcí: Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. 2014. [cit. 2018-3-1]. <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Sekce pro koordinaci boje s korupcí: Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*. Úřad vlády České republiky: Sekce pro koordinaci boje s korupcí. Praha, schválená usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39.

ZELENKA, Marek. *Komentář: K čemu tu (také) je zákon o střetu zájmů* [online]. 2016 [cit. 2018-2-24]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/10825-komentar-k-cemu-tu-take-je-zakon-o-stretu-zajmu>.

Internetové zdroje

AKTUÁLNĚ.CZ. *Anonymní akcie končí. Utajení vlastníci o zakázky nepřijdou* [online]. 2014 [cit. 2018-2-27]. <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/anonymni-akcie-konci-utajeni-vlastnici-o-zakazky-neprijdou/r~c0a60f98010511e4bd55002590604f2e/>.

BULLETIN ADVOKACIE. *Návrh nového zákona o státním zastupitelství* [online]. 2015 [cit. 2018-3-11]. <http://www.bulletin-advokacie.cz/navrh-noveho-zakona-o-statnim-zastupitelstvi?browser=mobi>.

FRANK BOLD. *Co znamenají pojmy korupce, klientelismus a střet zájmů?* [online]. 2017 [cit. 2018-2-16]. <http://frankbold.org/poradna/kategorie/korupce-jednani-uredniku/rada/klientelisticky-nebo-pravni-stat-korupce-klientelism>.

FRANK BOLD. *Financování politických stran* [online]. 2017 [cit. 2018-2-24]. <http://frankbold.org/poradna/kategorie/korupce-a-jednani-uredniku/rada/financovani-politickych-stran>.

HLÍDAČ STÁTU. *Základní statistiky Registru smluv* [online]. 2018 [cit. 2018-2-25]. <https://www.hlidacstatu.cz/Report/7>.

LUDWIG VON MISES INSTITUT. *Ekonomický nepravdělník XIV. – George Stigler* [online]. 2011 [cit. 2018-3-1]. <http://www.mises.cz/clanky/ekonomicky-nepravidelnik-xiv-george-stigler-268.aspx>.

NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. *Anonymní akcie ve světě – srovnání s ČR* [online]. 2011 [cit. 2018-2-27]. <http://www.nfpk.cz/srovnani>.

NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. *O nás* [online]. 2018 [cit. 2018-3-19]. <http://www.nfpk.cz/o-nas>.

- OŽIVENÍ, O.S.. *O nás* [online]. 2016 [cit. 2018-3-19]. <https://www.oziveni.cz/o-nas/>.
- POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Co je korupce* [online]. 2015 [cit. 2017-11-8]. <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>.
- POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Statistické přehledy kriminality za rok 2013* [online]. 2014 [cit. 2018-3-16]. <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2013.aspx>.
- POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Statistické přehledy kriminality za rok 2014* [online]. 2015 [cit. 2018-3-16]. <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2014.aspx>.
- POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY. *Statistické přehledy kriminality za rok 2015* [online]. 2016 [cit. 2018-3-16]. <http://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2015.aspx>.
- RADA VLÁDY PRO KOORDINACI BOJE S KORUPCÍ. *Protikorupční dokumenty vlády* [online]. 2013-2016 [cit. 2018-2-16]. <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/protikorupcni-dokumenty-vlady-104809/>.
- REKONSTRUKCE STÁTU. *Kteří politici dodrželi slovo?* [online]. 2017 [cit. 2018-3-18]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/seznam-politiku/>.
- REKONSTRUKCE STÁTU. *Nezávislé vyšetřování korupce* [online]. 2014 [cit. 2018-3-10]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/factsheet_statni-zastupitelstvi.pdf.
- REKONSTRUKCE STÁTU. *Odborné nominace do dozorčích rad* [online]. 2017 [cit. 2018-3-1]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odborne-nominace-do-dozorcich-rad#proc-zakon>.
- REKONSTRUKCE STÁTU. *Odpolitizování státní správy* [online]. 2014 [cit. 2018-3-2]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy>.
- REKONSTRUKCE STÁTU. *O nás* [online]. 2013 [cit. 2018-3-18]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu>.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Protikorupční zákony: Jak si vedla vláda?* [online]. 2017 [cit. 2018-3-18]. <http://www.w.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/11777-protikorupcni-zakony-jak-si-vedla-vlada->.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Průhledný legislativní proces* [online]. 2016 [cit. 2018-3-16]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pruhledny-legislativni-proces>.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ* [online]. 2016 [cit. 2018-3-12]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/rozsireni-kontrolnich-pravomoci-nku>.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Státní zastupitelství bez politických zásahů do vyšetřování* [online]. 2016 [cit. 2018-3-11]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/statni-zastupitelstvi-bez-politickyh-zasahu-do-vysetrovani>.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Vyjádření Rekonstrukce státu k návrhu zákona o státním zastupitelství předloženém Ministerstvem spravedlnosti* [online]. 2018 [cit. 2018-3-11]. http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/20150130_vyjadreni-k-zakonu-o-sz.pdf.

REKONSTRUKCE STÁTU. *Zrušení anonymních akcí* [online]. 2013 [cit. 2018-2-27]. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/zruseni-anonymnich-akcii#proc-zakon>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Co je to korupce* [online]. 2011 [cit. 2017-10-21]. <http://www.transparency.cz/korupce/>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČESKÁ REPUBLIKA. *Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci* [online]. 2013 [cit. 2017-10-21]. <http://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *United Nations Convention against Corruption: Signature and Ratification Status as of 3 October 2017* [online]. 2017 [cit. 2017-11-11]. <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Etický kodex zaměstnanců Úřadu vlády ČR* [online]. 2016. [cit. 2018-3-16]. <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/eticky-kodex/eticky-kodex-zamestnancu-uradu-vlady-cr-100436/>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Metodika CIA* [online]. 2016. [cit. 2018-3-19]. <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/cia/cia-115011/>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Ministr Chvojka: Ochrana oznamovatelů potřeba je, pomůže nejen proti korupci* [online]. 2017. [cit. 2018-3-18]. <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/aktualne/chvojka-ochrana-oznamovatel-u-potreba-je--pomuze-nejen-proti-korupci-153369/>.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Vláda schválila návrhy na opatření k regulaci lobbingu* [online]. 2017. [cit. 2018-2-24]. https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jan_chvojka/aktualne/vlada-schvalila-navrh-y-na-opatreni-k-regulaci-lobbingu-153552/.

WHISTLEBLOWER.CZ. *Slovníček* [online]. 2015 [cit. 2018-3-11]. <http://www.whistleblower.cz/slovnicek/>.