

Asociace pro transparentnost, z.s.

# PŘÍRUČKA O KORUPCI



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program  
Technická pomoc

Účelem spolku ASTRA je hájení, poskytování ochrany, podpory a služeb svým členům a koordinace jejich společného postupu v oblasti rozvoje občanské společnosti, demokracie, transparentnosti a boje proti korupci.

Hlavní činnost spolku spočívá v realizaci projektů směřujících k všestrannému rozvoji občanské společnosti, mechanismů demokracie, transparentnosti a boje proti korupci, dále v analytické a investigativní činnosti, připomínkování a prosazování relevantní legislativy, pořádání seminářů, přednášek a konferencí, organizování kampaní, propagaci aktivit spolku a osvětě.

Publikace vznikla v rámci projektu Mapování rizik korupce v regionech, který je spolufinancován Evropskou unií.

[www.strukturalni-fondy.cz/optp](http://www.strukturalni-fondy.cz/optp)

Vedoucí projektu: Ivana Dufková, Lenka Lenochová  
Autoři publikace: Jana Stehnová, Lenka Lenochová, Jan Dupák  
Grafická úprava: Petra Tůmová  
2019 © Asociace pro transparentnost, z.s.  
[www.astracr.cz](http://www.astracr.cz)

# Předmluva

Publikace, kterou držíte v ruce, vznikla jako součást projektu Mapování rizik korupce v regionech realizovaného Asociací pro transparentnost, z.s. Jeho primárním cílem bylo přispět ke změně stavu v kontextu korupce v ČR na úrovni regionální vlády, který se vyznačuje absencí dat o konkrétních projevech a dopadech korupčního jednání, indikátorech rizika a efektivitě protikorupčních mechanismů včetně úrovně transparentnosti na místní úrovni.

Kladli jsme si otázky, jaké jsou na jednotlivých místních a regionálních úrovních nastaveny nástroje k posilování protikorupčních a kontrolních mechanismů, jak samosprávy postupují v rámci prevence vzniku nežádoucích vazeb a střetu zájmů, jak je nakládáno s řízením a vyhodnocováním rizik korupce a jaká opatření jsou přijímána k jejich snížení.

Podstatná část výstupů se také věnovala otázce znalostí, dovedností a postojů úředníků a zastupitelů regionálních a místních samospráv v oblasti korupce a její prevence. Ze zpracovaných výsledků projektu vyplývalo většinou přesvědčení, že reprezentanti samospráv, ať už politici či úředníci, nevnímají míru obecného vzdělávání o korupci a školení na téma řešení korupčních situací za dostatečnou, což bylo impulzem

k tvorbě vzdělávací příručky, ve které jsme se snažili předložit konkrétní informace o korupčních rizicích a možných protikorupčních opatřeních tak, aby v nich úředník či zastupitel místní samosprávy našel to nejdůležitější, a zároveň ho „nepřeválcovala“ řeč paragrafů.

Jednotlivé kapitoly jsme doplnili i krátkými testy, cvičeními a modelovými situacemi, na kterých je možné si nabyté znalosti ověřit.

Dalším ozvláštěním jsou data ze sociologického šetření, které jsme realizovali ve spolupráci s firmou IPSOS, s.r.o., na podzim roku 2018. Šetření probíhalo po celé ČR na různých úrovních výkonu veřejné moci. Metodou sběru dat bylo online dotazování formou strukturovaného dotazníku s zavřenými i otevřenými otázkami o průměrné délce 10 minut.

Není-li uvedeno jinak, veškeré grafy a tabulky v této příručce zobrazují výsledky tohoto průzkumu. Podrobnější informace k průzkumu lze dohledat na webových stránkách [www.astracr.cz](http://www.astracr.cz).

Věříme, že mezi množstvím existujících materiálů o korupci, transparentnosti a občanské participaci si tato publikace nalezne své místo, že se stane praktickým manuálem pro své čtenáře a že nezapadne.

# OBSAH

strana 3

## 1

### ZÁKLADNÍ FAKTA O KORUPCI

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| Definice korupce            | 4  |
| Formy korupce               | 6  |
| Motivace korupčního jednání | 14 |
| Riziko korupce              | 15 |
| Indikátory korupce          | 16 |
| Trestní právo               | 18 |

strana 25

## 2

### REAKCE NA KORUPČNÍ SITUACE

|                              |    |
|------------------------------|----|
| Korupční situace             | 26 |
| Eliminace korupčního chování | 27 |
| Uplácení                     | 28 |
| Whistleblowing               | 30 |
| Dary                         | 32 |

strana 35

## 3

### PREVENCE KORUPCE

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| Preventivní opatření proti korupci | 36 |
| Vzdělávání veřejné správy          | 37 |
| Občanská kontrola                  | 38 |

strana 45

## 4

### PARTICIPACE OBČANŮ

|                      |    |
|----------------------|----|
| Práva občanů obce    | 46 |
| Přístup k informacím | 47 |
| Nástroje participace | 48 |



**1**

# **KORUPCE A JEJÍ FORMY**

# Definice korupce

4

Obdobně jako množství dalších společenských fenoménů, ani pojem korupce nemá jedinečnou ustálenou definici. Při individuálním posuzování je (...) korupční jednání chápáno většinou velmi rozdílně, každý může mít jiný názor na to, co je a co není korupce. Rozdílnost názorů je určována mimo jiné sociálním prostředím posuzovatele, regionálním teritoriem (státem) a z jakého historického období je korupce posuzována.<sup>1</sup>

Při odhlédnutí od kontextuálních odlišností a místních specifik lze jako korupční spatřovat takové jednání, kterým osoba v určitém kvalifikovaném postavení (volený zástupce, úředník zaměstnaný ve veřejné správě, zaměstnanec veřejného sektoru, ale i osoba na určité pozici v soukromém sektoru) zneužívá svého postavení k osobnímu neoprávněnému obohacení nebo obohacení třetích osob. Z tohoto jednání mohou mít přímý užitek osoby, které korupční jednání vyvolají, a vždy vzniká škoda do různé míry určitelné skupině fyzických i právnických osob.

Protikorupční organizace Transparency International definuje korupci jako **zneužití svěřených pravomocí spojené s porušováním principu nestrannosti při rozhodování za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu**. Konkrétněji se jedná o příslib poskytnutí nebo o poskytnutí jakékoli neoprávněné výhody v něčí prospěch za určitou formu odměny. Tato odměna nemusí mít vždy pouze finanční podobu

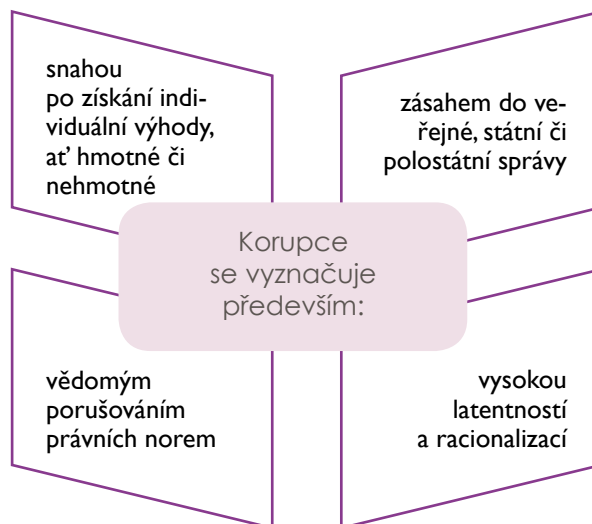
## Co je to korupce?



„Samotný termín KORUPCE je latinského původu a vychází ze slovního základu RUPMPRE, tj. zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský výraz CORRUPTUS znamená následek určitého nekalého jednání, v překladu pak má několik výrazů: znečištěný, zkažený, zvrácený, mravně zvrácený, zvrhlý, podplacený.

Zdroj: CHMELÍK, J. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003, s. 10.

(úplatek), může se jednat o preferenční poskytnutí výhodných informací, protěžování známých (klientelismus), zvýhodňování příbuzných (nepotismus) apod.



<sup>1</sup> CHMELÍK, J. Pozornost, úplatek a korupce.

## Korupce ≠ krádež

Zjednodušený pohled na korupci může vyvolávat dojem, že se jedná o dvoustranný vztah – toho, kdo dává, a toho, který bere. **Ve skutečnosti jsou ale korupcí vždy dotčeny strany tři.**



Třetí, pasivní stranou korupčního vztahu (jednání) může být konkrétní osoba anebo každý z nás (všichni jsme např. daňovými poplatníky, kteří přispívají do veřejných rozpočtů).

Nebezpečí korupce spočívá v tom, že při ní vždy dochází k poškození **veřejného zájmu**. Tím se liší například od krádeže, která se týká primárně zloděje a okradeného – je to tedy dvoustranný vztah. V případě korupce (třeba účelově špatně zadané veřejné zakázky) nejenže trápí zadavatel (např. městská část) a neoprávněně je zvýhodněn dodavatel (např. spřátelená úklidová firma), ale dotčení jsou také všichni obyvatelé obce, neboť je i v jejich (veřejném) zájmu, aby obec legálně zadávala zakázky uchazeči s nejlepší nabídkou.

Veřejné peníze, které by mohly být využity efektivněji – například v nemocnicích, na stavbu nové školky nebo opravy silnic – se v případě předražené veřejné zakázky nebo neoprávněně vyplacené dotace ze státního rozpočtu nezákonně utrácejí na nepotřebné věci.

## Proč je korupce špatná?

- **je nefér a omezuje právo na stejné zacházení** (např. neprošetření určité kauzy státním zastupitelstvím, dřívější termín operace nutné k záchráně života apod.)
- **vede k rozkrádání veřejných peněz, které potom jinde chybí** (např. na výstavbu nové školky, silnice, ve zdravotnictví, sportu, kultuře apod.)
- **paralyzuje ekonomiku a snižuje konkurenceschopnost země** (např. zvyšuje nedůvěru zahraničních investorů, kteří si pak vyberou jinou zemi pro své investice)
- **vytváří podhoubí pro organizovaný zločin** (např. kauza Rath – manipulace s veřejnými zakázkami nebo kauza plzeňské právnické fakulty – udělování vysokoškolských diplomů nestandardní cestou, klientelistické vazby sahající přes akademický svět do světa politiky, policie i byznysu).



Demokracie je založena na myšlence rovných práv občanů vůči státu. Korupce je naopak snahou tato práva omezit, získat něco, na co podle pravidel právo nemáme, anebo někomu jeho práva upřít. Proto je každý korupční čin vlastně poškozením demokracie.

Existují různé typy korupčního jednání, které se od sebe liší především společenskou nebezpečností:

### I. MALÁ ADMINISTRATIVNÍ KORUPCE

Drobná a nahodilá korupce, někdy také nazývaná „korupce v běžném životě“. **Chybí jí znaky rafinovanosti a systematickosti.** Typickým příkladem malé korupce může být podplácení na úřadech nebo v jiných veřejných institucích, které je iniciováno buď osobami požadujícími zvýhodnění, anebo úředníky, kteří tak zneužívají svěřenou pravomoc. Často se skrývá pod označením „dar“, který je ale úřední osobě darován s cílem motivovat ji k porušení určitého pravidla.

### II. ZNEUŽÍVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZDROJŮ

Korupce vrcholných politických představitelů, kteří mají pravomoc formulovat „pravidla hry“ (např. zákony, regulační opatření), anebo rozhodují o významných projektech (např. veřejných zakázkách) a personálním obsazení důležitých institucí.

**Velká korupce se často neobejde bez spolupráce více osob, bývá systematická a dlouhodobě plánovaná.** Systémová korupce, tedy zpronevěra veřejných zdrojů, může mít i podobu skrytých rozpočtových položek či bonusů. Primárně sem však patří manipulace s veřejnými zdroji využívající sofistikované (a obtížně prokazatelné) mody operandi, u kterých je **plnění časově, místně i personálně odděleno od nabídky**, dochází k vytváření sítě prostředníků a zdánlivě vše probíhá v souladu s předpisy. Najít důkazy o nekalém chování bývá v těchto případech velmi obtížné a někdy skoro nemožné. Častý je i po-

litický vliv či vliv různých (obvykle skrytých) zájmových skupin. Nejde o náhodné případy, ale o systémovou poruchu.

### III. STATE CAPTURE (PŘEVZETÍ STÁTU)

Ovládnutí státu, veřejných zdrojů, úřadů a pozic skupinami osob, které je posléze využívají k osobnímu prospěchu.

Projevy forem korupce:

podplácení na úřadech

záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace

situační korupce (zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy

drobné úsluhy a protislužby

nehospodárné využívání, zneužívání nebo zpronevěra veřejných zdrojů

zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek

stranická patronáž, nepotismus, klientelismus, „prodej“ pozic

kontrola veřejných institucí

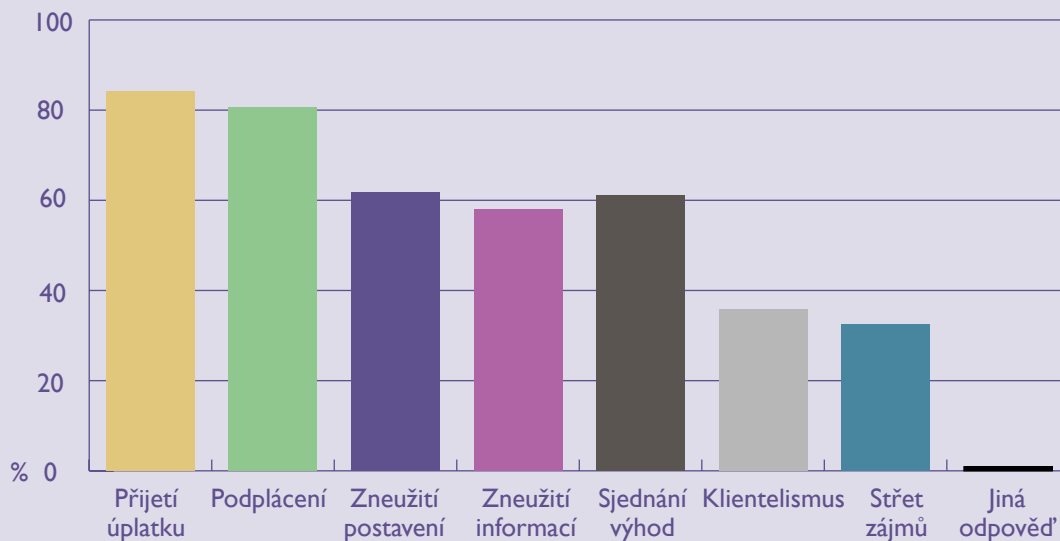
podkopávání svobodných voleb

ovlivňování legislativy, soudních řízení/procesů

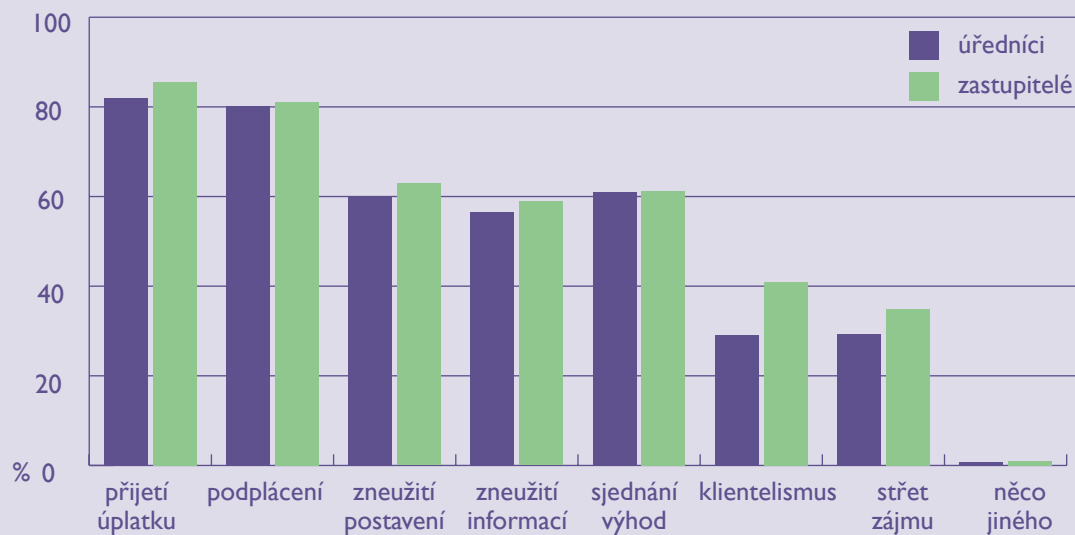
neprůhledné financování politických stran  
ovládnutí médií



Graf 1: Co všechno pro Vás znamená korupce?



Graf 2: Co všechno pro Vás znamená korupce? (úředníci versus zastupitelé)



# Sociologická data

Všimněte si, že četnost zvolených odpovědí označujících daný jev jako korupční je vcelku rovnoměrně rozvrstvena do tří úrovní: okolo 80 %, okolo 60 % a méně než 40 %. Současně platí, že jevy v první (nejčtenější) skupině jsou projevem malé administrativní korupce (I.), jevy označené za korupci 60 % respondentů spadají do projevů druhé z forem korupce a konečně rizikové jevy, jako jsou klientelismus a střet zájmů, jsou spojovány s třetí, nejvyšší z jmenovaných forem korupce.

Tabulka č. I znázorňuje rozdíly mezi odpověďmi respondentů podle krajů.

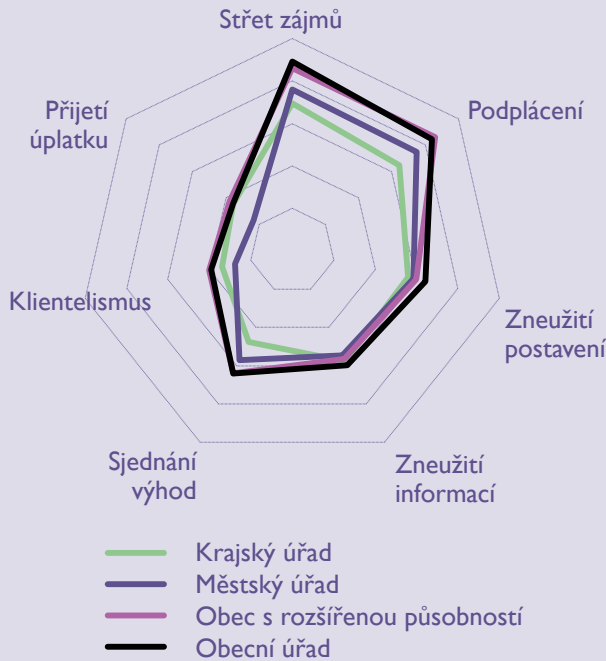
Tabulka I: Co všechno pro Vás znamená korupce?

|                    | průměr | PHA  | STČ  | JHČ  | PLK  | KVK  | ULK  | LBK  | HKK  | PAK  | VYS  | JHM  | OLK  | ZLK  | MSK  |
|--------------------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Přijetí úplatku    | 84,1   | 81,7 | 83,1 | 83,3 | 83,3 | 86,5 | 83,6 | 82,1 | 87,5 | 88,9 | 85,5 | 84,4 | 84,8 | 77,8 | 84,2 |
| Podplácení         | 80,7   | 73,3 | 84,4 | 78,8 | 83,3 | 89,2 | 78,1 | 87,2 | 84,7 | 88,9 | 75,4 | 72,9 | 77,3 | 87   | 77,2 |
| Zneužití postavení | 61,7   | 46,7 | 66,2 | 65,2 | 61,7 | 64,9 | 69,9 | 64,1 | 56,9 | 73   | 60,9 | 57,3 | 68,2 | 59,3 | 51,5 |
| Zneužití informací | 57,9   | 45   | 65,6 | 50   | 65   | 59,5 | 65,8 | 64,1 | 55,6 | 58,7 | 56,5 | 55,2 | 59,1 | 46,3 | 56,4 |
| Sjednání výhod     | 61,2   | 51,7 | 66,2 | 57,6 | 58,3 | 83,8 | 65,8 | 53,8 | 62,5 | 68,3 | 55,1 | 61,5 | 54,5 | 61,1 | 57,4 |
| Klientelismus      | 35,8   | 21,7 | 41,6 | 28,8 | 45   | 54,1 | 30,1 | 41   | 36,1 | 41,3 | 27,5 | 44,8 | 27,3 | 33,3 | 30,7 |
| Střet zájmů        | 32,6   | 23,3 | 38,3 | 30,3 | 26,7 | 37,8 | 37   | 23,1 | 33,3 | 41,3 | 30,4 | 37,5 | 28,8 | 31,5 | 26,7 |
| Jiná odpověď       | 0,9    | 0    | 1,9  | 0    | 0    | 0    | 1,4  | 2,6  | 1,4  | 0    | 1,4  | 0    | 0    | 1,9  | 1    |

Mezi kraji existují výrazné rozdíly ve vnímání pojmu korupce a jejích forem. Hl. m. Praha zjišťované formy korupce hodnotí hluboce pod celorepublikovým průměrem, některé formy hodnotí jako nejméně závažné ze všech krajů. Výsledek může být dán jak relativně nejmladší věkovou populací a tedy i menšími zkušenostmi, nebo naopak dobře dobrými preventivními mechanismy a pravidly v této oblasti. Podobnou nižší míru citlivosti vykazují i kraj Jihočeský, Moravskoslezský, Vysočina a Zlínský.

Na druhém pólu stojí Karlovarský a Pardubický, kde jsou všechny formy chápány jako závažné a hodnoceny nadprůměrně (vysoká citlivost k těmto formám), následované krajem Středočeským, Hradeckým, Libereckým a Ústeckým. Za pozornost stojí právě kraj Středočeský, zejména ve vztahu k relativně „neproblematickému“ vnímání v Praze, což může mít řadu vysvětlení (rozsah aktivit, rozloha působnosti správy, sídlo obou krajů v hl. m. Praze, korupční folklór aj.)

Graf 3: Co všechno pro Vás znamená korupce?  
(podle typu úřadu)



Graf 4: Co všechno pro Vás znamená korupce?  
(podle velikosti spravovaného úřadu)



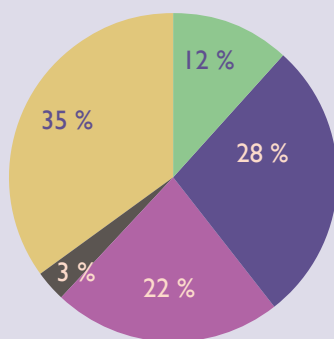
Z hlediska velikosti obcí a působnosti orgánů se ve vnímání jednotlivých korupčních forem neprokázaly významné odlišnosti. Významněji se pouze projevilo, že s rostoucí velikostí obce výrazně klesá rozlišovací schopnost a míra vnímání jednotlivých projevů jako korupčního jednání.

Z hlediska působnosti úřadu jedinou výjimku tvoří ORP, kde je problém klientelismu a střetu zájmů vnímán jako relativně nejméně problematickou oblastí vůbec; jinak se zásadní rozdíly ve vnímání jednotlivých korupčních forem neprojevily.

# Sociologická data

10

Graf 5: Do jaké míry je podle Vás rozšířena korupce v kraji, kde pracujete?



Je velmi rozšířená

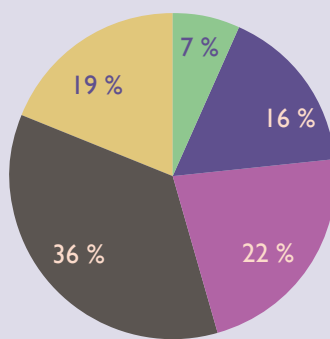
Je spíše rozšířená

Spíše není rozšířená

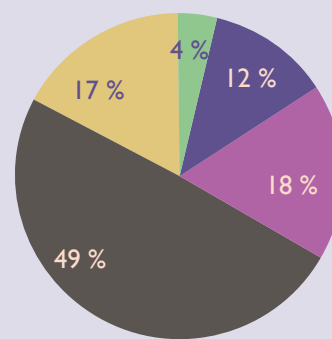
Vůbec není rozšířená

Nevím, nedokáži říci

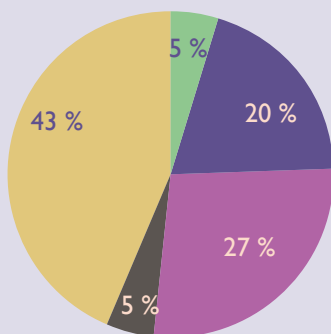
Graf 6: Do jaké míry je podle Vás rozšířena korupce v obci, kde pracujete?



Graf 7: Do jaké míry je podle Vás rozšířena korupce na úřadě, kde pracujete?



Graf 8: Jak se podle Vás změnila situace ohledně míry korupce za posledních několik let v kraji, kde pracujete?



Rozhodně zvýšila

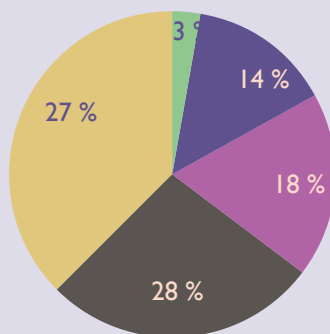
Spíše zvýšila

Spíše snížila

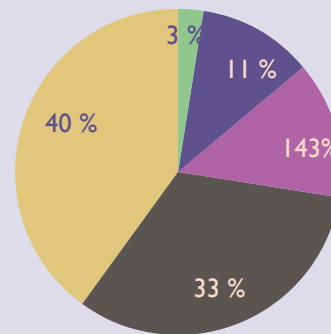
Rozhodně snížila

Nevím, nedovedu posoudit

Graf 9: Jak se podle Vás změnila situace ohledně míry korupce za posledních několik let v obci, kde pracujete?



Graf 10: Jak se podle Vás změnila situace ohledně míry korupce za posledních několik let na úřadě, kde pracujete?



## Cvičení 1



Jedná se o korupci? Pokud ano, o jakou?

Dar školce, na jehož základě přijmou přednostně mé dítě.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Nastavení podmínek veřejné zakázky tak, aby vyhrál kamarád.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Lahev luxusního šampaňského úředníkovi, který schvaluje mé stavební povolení.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Ovlivňování rozhodování Nejvyššího kontrolního úřadu ze strany předsedy vlády.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Lahev vína za 250 Kč pro všechny obchodní partnery k Vánocům.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Flash disk s logem společnosti.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Protislužba známému - technikovi, aby dobře dopadlo měření emisí auta při kontrole.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Přijetí dcery na místo sekretářky ředitele úřadu bez výběrového řízení.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Ovládnutí médií poslanci.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Květina k narozeninám obchodní partnerky.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Propiska a blok na školení.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture

Pětisetkoruna policistovi, aby neudělil pokutu.

- a) není korupce                      b) malá korupce                      c) velká korupce                      d) state capture



## Cvičení 2



- a) Spojte uvedené pojmy s odpovídajícím popisem.  
b) Jedná se o korupci?

Klientelismus

**A** je proces, v rámci kterého management firmy nebo státního podniku odčerpá finanční prostředky do jiných managementem vlastněných firem či pro jiné vlastní obohacení.

Nepotismus

**B** je jednání, pro které trestní zákoník používá termín legalizace výnosů z trestné činnosti. Finanční prostředky získané nelegální činností je potřeba „zlegalizovat“ a zakrýt tedy jejich původ.

Netransparentní lobbying

**C** je jednání, při němž úřední osoba v úmyslu způsobit jinému škodu či újmu nebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává pravomoc způsobem odporujícím právním předpisům.

Praní špinavých peněz

**D** je skryté a soustavné prosazování zájmů skupiny osob nebo jednotlivců a to zejména u politických činitelů a/nebo představitelů orgánů státu.

State capture

**E** je systém obsazování funkcí, v němž jsou preferováni příbuzní (v širším pojetí i přátelé, známí) proti ostatním, nezřídka lépe kvalifikovaným kandidátům.

Střet zájmů

**F** je stav, kdy určitý subjekt, který je povinen něco konat (nebo se naopak nějakého jednání zdržet), se současně dostává i do pozice subjektu, jemuž je takové plnění (zdržení se) ku prospěchu nebo naopak ke škodě.

Tunelování

**G** se projevuje upřednostňováním přátel a spřízněných skupin, na jehož základě vzniká síť vzájemných vazeb a osobních kontaktů.

Zneužití pravomoci

**H** znamená ovládnutí (ukořistění) státu, kdy dochází k ovládnutí veřejných zdrojů, úřadů a pozic skupinami osob, které je posléze využívají k osobnímu prospěchu.

Zpronevěra

**I** znamená, že si osoba přisvojí nebo poškodí věc, která jí byla svěřena, a způsobí tím škodu na cizím majetku.

### Cvičení 3



Rozhodněte, zda se v následujících příkladech jedná o korupci (či přidružené jevy) a pokuste se svou odpověď zdůvodnit.



1. Do mateřské školy chcete umístit dítě, které vzhledem k věku nemá nárok na bezplatné předškolní vzdělávání. Za přijetí dítěte po vás ředitelka MŠ požaduje sponzorský dar ve výši 10.000 Kč.

ANO – NE

2. Pacient nechá při odchodu z ordinace na stole ležet obálku s tisícikorunou bez vědomí lékaře jako poděkování za lidský přístup. Jde o korupci?

ANO – NE

3. Finanční úřad provádí hloubkovou kontrolu účetnictví v nejmenované společnosti. Žádné významné pochybení kontroloři nenalezli, kromě administrativních chybiček, za která musí společnost uhradit drobnou pokutu. Účetní předá kontrolorkám při jejich odchodu velkou kyticí a bonboniéru. Jde o úplatek?

ANO – NE

4. Vysokoškolský pedagog se domluvil s rodiči, že se postará o přijetí jejich dítěte na fakultu. Když byl student přijat, nechal si od rodičů vyplatit předem domluvenou částku. Ve skutečnosti však žádné kroky k přijetí studentů nepodnikal. Jde o korupci?

ANO – NE

5. Je úplatkem spropitné?

ANO – NE

6. Může se osoba dopustit korupčního jednání, aniž by nabízela či slíbila poskytnutí odměny?

ANO – NE

7. Je pro vyhodnocení potenciálně korupční situace důležité, zda se požadavek korumpující osoby vztahuje na neoprávněnou nebo oprávněnou výhodu? Např. při žádosti o získání stavebního povolení stavebník splní veškeré požadavky, chce „jen poděkovat“, na druhou stranu se jiný domáhá vydání stavebního povolení, přestože nepředložil požadovanou studii.

ANO – NE

8. Váš bratr vám sdělí, že se chystá podplatit úředníka, aby získal stavební povolení. Jste povinni to oznámit?

ANO – NE

# Motivace korupčního jednání

14

Prvotní motivací korumpující osoby je získat „něco navíc“ nečestným způsobem, protože považuje svou situaci za nedostatečnou. Existuje několik základních teorií, které se motivací ke korupci zabývají:

## TROJÚHELNÍK PODVODU

Koncept trojúhelníku podvodu definuje tři prvky - komponenty, které, jsou-li splněny současně, vedou ke spáchání podvodu. Jedná se o **motivaci, racionalizaci a příležitost**. Prevencí podvodného jednání je „rozpojení“ trojúhelníku, tj. odstranění jednoho z komponent.



## MODEL „MICE“

MICE model pracuje s motivací pachatele trestný čin spáchat. Motivem totiž nemusí být pouze peníze (Money), ale i ideologie, donucení nebo jeho ego. Po penězích bývá právě ego nejčastějším důvodem, proč podvodníci zločiny bílých límečků<sup>2</sup> páchají. Pachatel má moc a chce ji uplatnit k získání ještě větší moci.

## Co člověka motivuje ke korupci?

### DIAMANT PODVODU

Model diamantu podvodu rozšiřuje trojúhelník podvodu o čtvrtý aspekt: **schopnost podvod provést**.

Pachatel musí splňovat následující:

- Zastávat ve firmě pozici, která mu umožní vytvořit či využívat příležitosti, které ostatní nemají.
- Dokázat identifikovat slabiny vnitřních kontrol a využít svou pozici k vlastnímu prospěchu.
- Mít silné ego a být přesvědčen, že se na jeho jednání nepřijde.
- Dokázat přinutit ostatní ke spáchání nebo zakrytí podvodného jednání.
- Umět efektivně a soustavně lhát a ve svých lžích se neztratit.
- Být odolný vůči stresu.

Riziko vzniku korupční situace je všude tam, kde:

- se rozhoduje o právech a povinnostech (především o finančních prostředcích)
- je zájem o ovlivnění nestranného rozhodování
- je prostor pro dohodu a ochota rozhodujícího
- je příležitost pro kontakt
- je možné utajení

<sup>2</sup> Termín amerického kriminologa E. H. Sutherland, který v roce 1939 definoval hospodářský zločin jako jednání, které spáchala vážená, vysoce společensky postavená osoba v rámci svého povolání, využívající své důvěry vyplývající z jejího vysokého sociálního statutu a prestiže, náležející k této společenské vrstvě.



# Korupční riziko

Jde o konflikt mezi veřejnou povinností a soukromými zájmy veřejného činitele, při kterém by soukromé zájmy mohly nevhodně ovlivnit plnění jeho úředních povinností a závazků. Všichni veřejní činitelé mají oprávněné zájmy, které vyplývají z jejich soukromého života. Střetu zájmů proto nelze jednoduše zabránit nebo jej zakázat.

Rámec soukromého zájmu netvoří jen finanční obohacení nebo osobní prospěch, ale vztahuje se i na jinak legitimní soukromou činnost, osobní vztahy a rodinné zájmy, pokud hrozí, že mohou negativně ovlivnit plnění úředních povinností.

Ve vztahu k vybraným veřejným funkcionářům jsou upraveny v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů následující oblasti, jejichž porušení s sebou nese sankce:

| Vykonávat   | Oznamovat   | Nevykonávat  |
|---|---|--|
| Vykonávat funkci tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů | Oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu | Omezení některých činností a neslučitelnost funkcí |

## Nejdůležitější nástroje k předcházení střetu zájmů:

- omezení vedlejšího zaměstnání;
- prohlášení o osobním příjmu a majetku;
- prohlášení o majetku rodiny;
- prohlášení o darech;
- zabezpečení a kontrola přístupu k interním informacím;

## Podle zákona podává veřejný funkcionář formou čestného prohlášení:

- oznámení o osobním zájmu
- oznámení o jiných vykonávaných činnostech
- oznámení o majetku
- oznámení o příjmech a závazcích

Poskytovatelé veřejných prostředků by měli zkoumat, zda příjemcem není osoba, která může ovlivnit výsledek řízení. Proto se doporučuje zavádět nástroje na odhalování střetu zájmů, např. informování rozhodujících osob o jejich zapojení do podnikání. U právnických osob je účelné zjišťovat skutečného majitele, tedy fyzickou osobu, která má fakticky nebo právně možnost uplatňovat přímý či nepřímý vliv. Úřady mohou nahlížet do evidence skutečných majitelů, která by od roku 2020 měla být přístupná široké veřejnosti. Společnosti mohou být také vyzvány k doložení majetkové struktury.

- prohlášení o soukromých zájmech relevantních pro rozhodování;
- omezení a kontrola činností po skončení zaměstnání ve veřejném sektoru;
- omezení a kontrola darů a jiných forem výhod;
- rutinní odvolání veřejných činitelů z rozhodování a jednání, které by mohly vést ke střetu zájmů;
- omezení vlastnictví soukromých společností.



## Okolnosti zvyšující riziko korupce

nedostatečné vyvozování osobní a hmotné odpovědnosti

netransparentnost

tok peněžních prostředků přes mnoho institucí bez jasných kompetencí

koncentrace rozhodovacích pravomocí

tolerance drobné korupce

nabourávání důvěry v orgány činné v trestním řízení a další státní instituce

vytváření atmosféry, že je korupce běžná

## Indikátory v osobním chování

### Životní styl

Život nad poměry, příjem výhodných nabídek, změny v chování, osobní slabosti.

### Osobní styky

Časté osobní styky, ústní dohody namísto písemných, dlouholeté obchodní vztahy k dodavatelům, přijímání pozvání na firemní akce, nevymáhání obsahu uzavřených smluv, úniky informací.

### Rozhodovací procesy

Urychlená rozhodnutí, podezřelé časování, zisk služby osobou bez zákonného nároku, porušování pravidel pro vyloučení střetu zájmů, znemožňování kontroly práce vedoucím či zástupcem, odlišnost mezi skutečným průběhem a dokumentací.

Stanovení kritérií pro nákup a prodej, které může splnit pouze jeden z uchazečů, nákup a prodej zboží a služeb za podmínek zjevně nevýhodných.

Změny anebo ztráty dokumentů.

### Všeobecné úřední postupy

Nevysvětlitelné zkrácení řízení, nerespektování zákonných postupů, rozdílná rozhodnutí ve stejné věci u odlišných žadatelů/firem, urychlování či protahování důležitých rozhodnutí, náhlé změny priorit, vytváření časového tlaku, rozhodování těsně před uplynutím lhůt, odlišnosti mezi skutečným průběhem řízení a následnou dokumentací.

## Indikátory v úředních postupech

### Přístup k veřejnosti

Neochota vyjasnit pravidla a zavést transparentní postupy, utajování informací, neochota prosazovat protikorupční prostředí.

### Zadávání veřejných zakázek

Nápadný odklon ceny zakázky od původní nabídky, urychlování zadávacích procesů, obcházení předpisů, odklon od běžných procedur v zadávacím procesu (např. při otevírání obálek).

### Organizační struktura úřadu

Koncentrace úkolů na jednu osobu, nedostatečná transparentnost, nepřipravenost/neochota prosazovat protikorupční opatření, nákladné reklamní dary, sponzoring, nevysvětlitelné odklony od předem odhadnutých nákladů nebo změny v nabídkových cenách, příliš klidná odvětví veřejných zakázek kvůli kartelovým dohodám.

## Indikátory ve vztahu k vnějšímu prostředí

### Obchodní vztahy

Dlouholeté obchodní vztahy k dodavatelům, podezřele hodnotné dary ke svátečním příležitostem, neadekvátní k pozici obdarovaného,

### Přístup k informacím

Nevysvětlitelný informační náskok některých firem.

Korupční jazyk:  
Kapříci a desetník na kříž

Z přepisů telefonických rozhovorů, které získala policie při vyšetřování korupčního skandálu v roce 2003, kdy se fotbaloví funkcionáři a rozhodčí domlouvali na zmanipulování některých zápasů první a druhé fotbalové ligy:

*„Potřeboval bych právě, vole, abys jim nedal ani deko.*

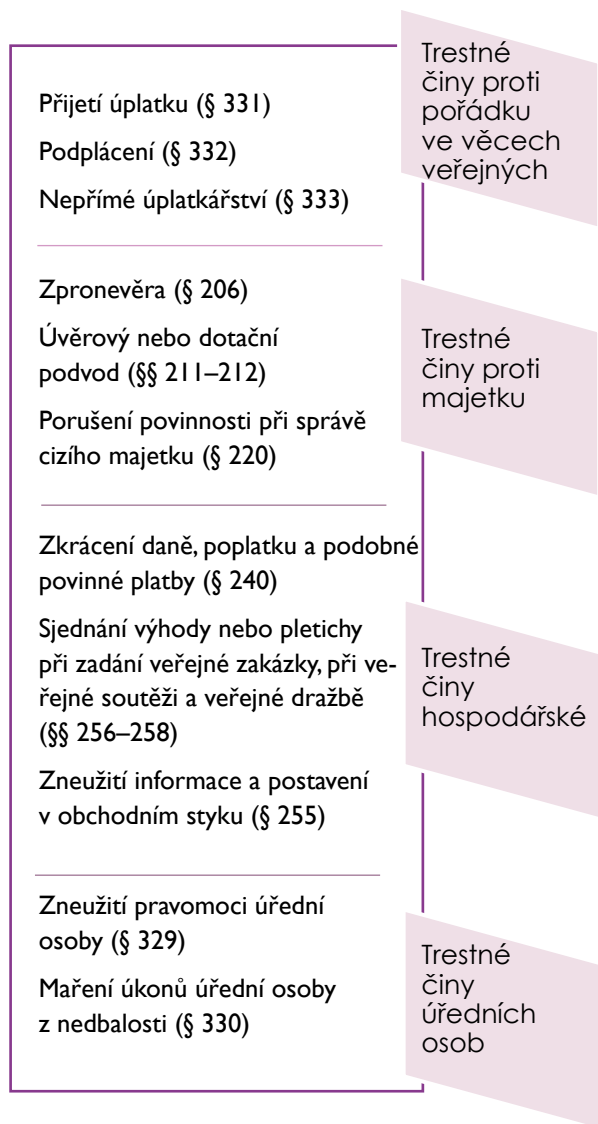
*Já ti chci říct, že já mám na to kilo. Já mu dám třicetník tomu Vlčkovi a sedmdesát dám tobě, jo.*

*Ty já mám k tobě takovou prosbu, je to stejně na hovno, ale ty pískáš dnes ten blázinec tam, já jsem tě chtěl poprosit, vím, že to nebudeš dělat naschvál, ale kdyby náhodou tam byl nějaký ten, ale mají tam Zachariáš s tím Radkem Bejblem, vole, mají tam žluté karty, vole náhodou ten Zachariáš to hodně řeže, tak mu dej, Bejbl se někdy zapomene. Kdyby náhodou tam mu v rámci nějakých těch. Aspoň desetník na kartu. (...)*

*Hele, máš tam u mě pak ten desetník, jak pojedu trošku nahoru jo, tak jenom zavolám a vlítanu za tebou.<sup>2</sup>“*

Ivan Horník  
(tehdejší manažer Viktorie Žižkov)

<sup>2</sup> Zdroj: [https://www.idnes.cz/fotbal/prvni-liga/ahoj-milanku-ahoj-ivanku-vyzlutime-je.A041001\\_073212\\_fotbal\\_rav](https://www.idnes.cz/fotbal/prvni-liga/ahoj-milanku-ahoj-ivanku-vyzlutime-je.A041001_073212_fotbal_rav)



## Korupce z pohledu trestního práva

Odsouzení za trestný čin je doprovázeno nejčastěji trestem odnětí svobody, a to buď podmíněným či nepodmíněným. V úvahu připadají i další tresty, např. zákaz výkonu činnosti nebo peněžitý trest. Poškození se mohou do trestního řízení přihlásit a získat náhradu škody. Pravomocný odsuzující rozsudek v trestním řízení vyvolává řadu následků i v jiných právních oblastech a může vést třeba ke ztrátě funkce.

Následná represe bývá zpravidla méně účinná než prevence, především v případech, kdy vznikla vysoká nebo nenávratná škoda. Potrestání pachatele v trestním řízení by mělo být až nejzazším prostředkem nápravy (často se používá latinský výraz *ultima ratio*) u nejzávažnějších případů.



Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, nezná trestný čin korupce, ani tento výraz nepoužívá v žádném ze svých ustanovení. Pro úplatkářské trestné činy je ale rozhodující definice úplatku v § 334 odst. 1 trestního zákoníku:

„Neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.“

## Trestné činy

Trestným činem je podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, protiprávní čin, který je **zákonem označený za trestný** a který **vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně**. Aby mohl být někdo odsouzen za spáchání trestného činu, musí být naplněny všechny podmínky vyžadované zákonem:

- musí dojít k jednání postihovanému trestním zákoníkem,
- musí být spáchán způsobilým pachatelem, (příčetnou fyzickou osobou od určitého věku a někdy právnickou osobou),
- mezi jednáním pachatele a následkem trestného činu musí být příčinná souvislost
- posuzuje se i vůle pachatele spáchat trestný čin.

Standardně je potřeba prokázat úmysl, ledaže zákon stanoví, že pro vznik trestní odpovědnosti postačuje nedbalost pachatele. Není-li jakýkoliv z uvedených znaků naplněn, nedošlo k trestnému činu nebo jednání pachatele není trestné.

Trestní právo stanoví vysoké nároky, a tak nemusí být trestní odpovědnost dovozena, přestože by se to mohlo zvenčí zdát jako spravedlivé.

## §

### Přijímání úplatku (§ 331 TZ)

*Kdo v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním pro sebe nebo jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na čtyři léta nebo zákazem činnosti.*

*Kdo za výše uvedených okolností úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let.*

### Podplácení (§ 332 odst. 1 TZ)

*Kdo jinému v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.*

### Nepřímé úplatkářství (§ 333 odst. 1 TZ)

*Kdo žádá 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.*

### Neoznámení trestného činu (§ 368 TZ)

*Kdo se hodnověrným způsobem dozví, že jiný spáchal trestný čin ... přijetí úplatku, podplacení, ... a takový trestný čin neoznámí bez odkladu státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu ..., bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.*

### Zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ)

*Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch*

- vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,*
- překročí svou pravomoc, nebo*
- nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci, bude potrestána odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo zákazem činnosti.*

Nejčastěji volenými motivy korupčního jednání bylo ovlivnění výsledku výběrového řízení, získání výhody ve veřejných zakázkách a získání finančního prospěchu. Následovala skupina motivů, do kterých patřila snaha získat vliv či urychlit záležitost, získat produkty/služby, případně je získat ve vyšší kvalitě/rychleji anebo snaha vyhnout se pokutám a trestům. Třetí skupinu motivů tvořilo vyjádření vděku či poděkování.

Respondenti byli přesvědčeni, že pokud k nějakému korupčnímu jednání dochází, pak je jeho motivem zisk, spíše než snaha vyhnout se nákladům.

Všechny kategorie motivů byly nejpřísněji hodnoceny respondenty v Pardubickém kraji, kriticky se vyjadřovali i respondenti v Karlovarském kraji. Podprůměrné hodnoty vykazoval Plzeňský kraj, kde respondenti všechny motivy hodnotili nejméně kriticky.

Tabulka 2: Jaká je podle Vás nejčastější motivace korupce? (v %)

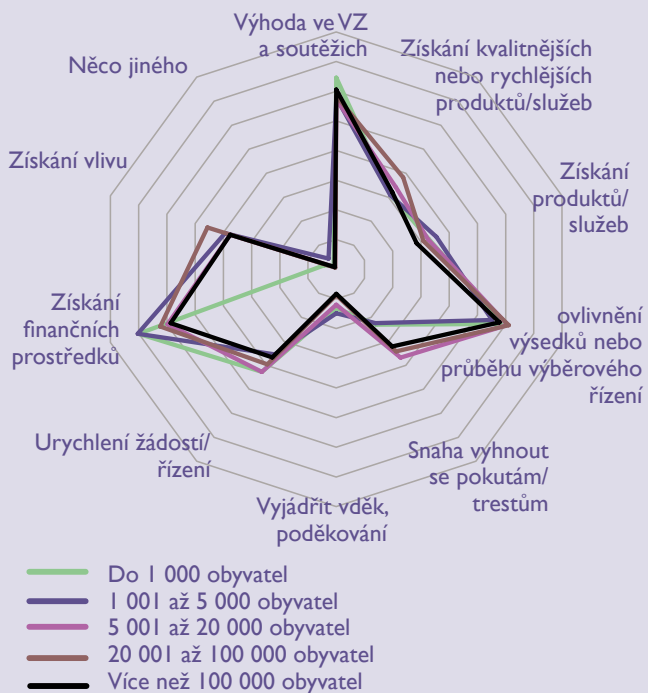
|  | PHA  | STČ  | JHČ  | PLK  | KVK  | ULK  | LBK  | HKK  | PAK  | VYS  | JHM  | OLK  | ZLK  | MSK  |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Zvýhodnění při veřejném zadávání/soutěžení       | 61,7 | 61,7 | 60,6 | 55   | 73   | 65,8 | 53,8 | 62,5 | 69,8 | 50,7 | 56,3 | 57,6 | 68,5 | 60,4 |
| Ovlivnění průběhu/výsledků výběrového řízení     | 60   | 57,1 | 60,6 | 56,7 | 67,6 | 61,6 | 61,5 | 62,5 | 82,5 | 52,2 | 51   | 48,5 | 55,6 | 56,4 |
| Získání finančních prostředků                    | 56,7 | 72,7 | 65,2 | 65   | 78,4 | 68,5 | 61,5 | 66,7 | 66,7 | 63,8 | 68,8 | 71,2 | 55,6 | 64,4 |
| Získání produktu/služby                          | 30   | 33,8 | 33,3 | 26,7 | 32,4 | 31,5 | 28,2 | 30,6 | 44,4 | 33,3 | 27,1 | 33,3 | 31,5 | 36,6 |
| Získání kvalitějšího/rychlejšího produktu/služby | 40   | 32,5 | 25,8 | 26,7 | 37,8 | 32,9 | 28,2 | 26,4 | 39,7 | 42   | 25   | 34,8 | 51,9 | 24,8 |
| Urychlení žádostí/řízení                         | 40   | 40,9 | 36,4 | 38,3 | 32,4 | 38,4 | 33,3 | 33,3 | 44,4 | 49,3 | 44,8 | 36,4 | 50   | 36,6 |
| Získání vlivu                                    | 38,3 | 38,3 | 40,9 | 41,7 | 75,7 | 45,2 | 33,3 | 37,5 | 52,4 | 34,8 | 43,8 | 50   | 37   | 33,7 |
| Vyhnutí se pokutám/trestům                       | 38,3 | 22,7 | 19,7 | 20   | 43,2 | 27,4 | 23,1 | 37,5 | 34,9 | 17,4 | 30,2 | 25,8 | 25,9 | 24,8 |
| Vyjádření vděku, poděkování                      | 5    | 13,6 | 16,7 | 6,7  | 2,7  | 9,6  | 12,8 | 5,6  | 19   | 13   | 12,5 | 15,2 | 14,8 | 15,8 |
| Něco jiného                                      | 0    | 3,9  | 0    | 3,3  | 0    | 2,7  | 2,6  | 1,4  | 0    | 0    | 3,1  | 0    | 1,9  | 3    |

Na úrovni OÚ je mírně častěji zmiňován motiv zisku finančních prostředků, který směrem k KÚ klesá. Na úrovni KÚ jsou všechny motivy vnímány jako méně důležité vyjma motivu získání kvalitnějších produktů a služeb anebo jejich získání rychlejším způsobem.

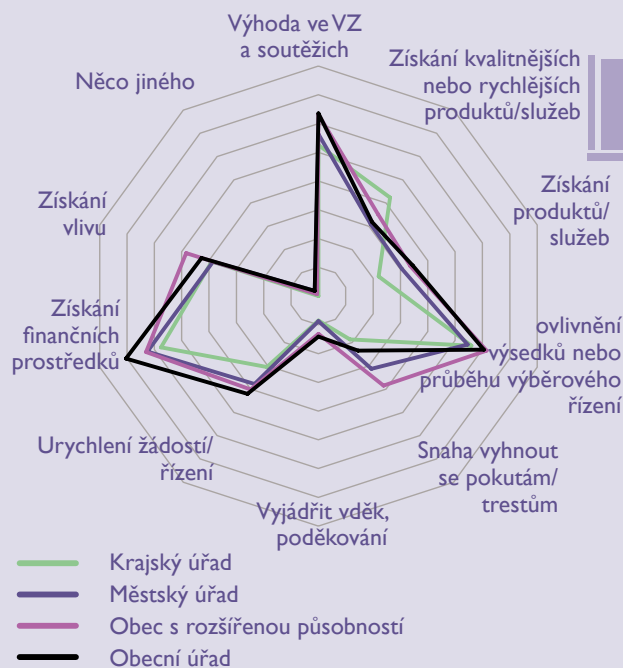
Jako mimořádně rizikový je ale vnímán faktor vyhnutí se pokutám a trestům na MÚ a zejména na úrovni ORP.

Malé obce se v hodnocení motivace korupčního chování ve srovnání s ostatními mírně liší, ale nejde o zásadní odchylky. Výraznější odchylky oproti průměru a ostatním velikostním skupinám existují ve dvou případech: snaze vyhnout se pokutám je nadprůměrně vnímaným motivem v obcích větších (zejména 5–20 tis. a 20–100 tis. obyvatel), silně nadprůměrný je v malých obcích do 5 tis. obyvatel vnímán zejména motiv získání finančních prostředků.

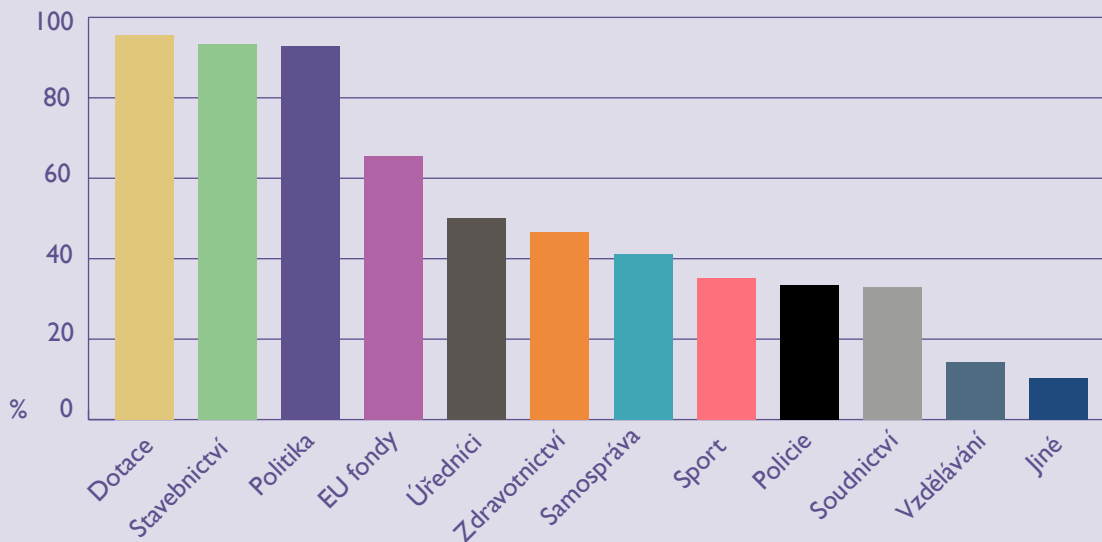
Graf 11: Míra vnímání jednotlivých motivů korupčního jednání podle velikosti obce (v %)



Graf 12: Míra vnímání jednotlivých motivů korupčního jednání dle působnosti úřadu (v %)



Graf 13: Oblasti největších korupčních příležitostí (v %)



Tabulka 3: Pořadí rizikovosti korupčních příležitostí v jednotlivých oblastech v rámci krajů (od nejrizikovějších po nejméně rizikové)

| průměr        | PHA           | STČ           | JHČ           | PLK           | KVK           | ULK           | LBK           |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Dotace        | Dotace        | Stavebnictví  | Stavebnictví  | Politika      | Politika      | Dotace        | Politika      |
| Stavebnictví  | Stavebnictví  | Dotace        | Politika      | Stavebnictví  | Dotace        | Politika      | Dotace        |
| Politika      | Politika      | Politika      | Dotace        | Dotace        | Stavebnictví  | Stavebnictví  | Stavebnictví  |
| EU fondy      | Samospráva    | EU fondy      | Úředníci      | EU fondy      | EU fondy      | EU fondy      | EU fondy      |
| Úředníci      | EU fondy      | Úředníci      | EU fondy      | Policie       | Policie       | Úředníci      | Samospráva    |
| Zdravotnictví | Zdravotnictví | Zdravotnictví | Sport         | Jiné          | Samospráva    | Samospráva    | Úředníci      |
| Samospráva    | Úředníci      | Samospráva    | Samospráva    | Úředníci      | Zdravotnictví | Zdravotnictví | Sport         |
| Sport         | Policie       | Sport         | Zdravotnictví | Samospráva    | Sport         | Sport         | Zdravotnictví |
| Policie       | Sport         | Soudnictví    | Policie       | Zdravotnictví | Úředníci      | Policie       | Policie       |
| Soudnictví    | Soudnictví    | Policie       | Soudnictví    | Soudnictví    | Soudnictví    | Soudnictví    | Soudnictví    |
| Jiné          | Vzdělávání    | Jiné          | Vzdělávání    | Sport         | Vzdělávání    | Vzdělávání    | Vzdělávání    |
| Vzdělávání    | Jiné          | Vzdělávání    | Jiné          | Vzdělávání    | Jiné          | Jiné          | Jiné          |

| průměr        | HKK           | PAK           | VYS           | JHM           | OLK           | ZLK           | MSK           |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Dotace        | Stavebnictví  | Politika      | Dotace        | Dotace        | Dotace        | Dotace        | Politika      |
| Stavebnictví  | Dotace        | Stavebnictví  | Politika      | Politika      | Politika      | Politika      | Stavebnictví  |
| Politika      | Politika      | Dotace        | Stavebnictví  | Stavebnictví  | Stavebnictví  | Stavebnictví  | Dotace        |
| EU fondy      | EU fondy      | EU fondy      | EU fondy      | Samospráva    | EU fondy      | EU fondy      | EU fondy      |
| Úředníci      | Úředníci      | Sport         | Úředníci      | EU fondy      | Úředníci      | Zdravotnictví | Zdravotnictví |
| Zdravotnictví | Zdravotnictví | Úředníci      | Zdravotnictví | Zdravotnictví | Zdravotnictví | Úředníci      | Úředníci      |
| Samospráva    | Soudnictví    | Zdravotnictví | Sport         | Úředníci      | Policie       | Soudnictví    | Soudnictví    |
| Sport         | Sport         | Samospráva    | Soudnictví    | Soudnictví    | Sport         | Samospráva    | Samospráva    |
| Policie       | Samospráva    | Policie       | Samospráva    | Policie       | Soudnictví    | Sport         | Sport         |
| Soudnictví    | Policie       | Soudnictví    | Policie       | Sport         | Samospráva    | Policie       | Policie       |
| Jiné          | Jiné          | Vzdělávání    | Jiné          | Jiné          | Jiné          | Jiné          | Jiné          |
| Vzdělávání    | Vzdělávání    | Jiné          | Vzdělávání    | Vzdělávání    | Vzdělávání    | Vzdělávání    | Vzdělávání    |



## Cvičení 4



Rozhodněte, zda se jedná o korupční jednání, nebo o riziko korupčního jednání.

- |  |   |
|--|---|
| a. aktivity lobbistických skupin/sítí                              | h. podplacení                                     |
| b. klientelismus   | i. přijetí úplatku                                |
| c. napojení veřejných činitelů na spřízněné podnikatelské subjekty | j. sjednání výhody při zadání veřejné zakázky     |
| d. neochota poskytování informací                                  | k. zneužití informací při veřejné dražbě          |
| e. nepotismus  | l. střety zájmů                                   |
| f. nepřímé úplatkářství  | m. usnadňování si práce formou externího zadávání |
| g. ovlivňování přidělování dotací                                  | n. zneužití pravomoci úřední osoby                |



23

## K zamyšlení



Přečtěte si následující krátký příběh. Za která jednání uvedená v textu lze primátora města trestně stíhat?

Rada města zadala veřejnou zakázku, jejímž předmětem byla obnova historického objektu špejcharu. Ve výběrovém řízení zvítězila firma Fachman a syn. Primátor, pověřený radou města, s firmou podepsal smlouvu o dílo. Zanedlouho se firma Fachman a syn s primátorem dohodla na realizaci víceprací. Dohodu stvrdili uzavřením dodatku k původní smlouvě o dílo. Cena zakázky se tak navýšila o 2 500 000 Kč. Rada města o jednání primátora nevěděla a vše vyšlo najevo až ze zprávy auditora. Ze znaleckého posudku, který si město nechalo zpracovat, vyplynulo, že cena za vícepráce byla nadhodnocená, neboť znalec hodnotu víceprací vyčíslil na 1 000 000 Kč.

## Odpověď

Hodnota víceprací, na které se firma Fachman a syn s primátorem dohodla, nepřevýšila zákonem stanovený limit 3 mil. Kč. Rada města tak nebyla povinna zadat nové zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Měla ovšem povinnost vypsát poptávkové řízení, aby jí případní zájemci předložili nabídky, z nichž by pak rada města mohla transparentně a nediskriminačně vybrat nejvýhodnější nabídku.

V tomto případě ovšem rada města o podepsání dodatku nevěděla, byť jedině jí podle zákona o obcích náleží oprávnění k uzavírání smluv o dílo a jejich dodatků. Primátor, jako úřední osoba ve smyslu trestního zákoníku, tak zcela zjevně překročil svou pravomoc a opatřil dodavateli značný prospěch, zatímco městu způsobil značnou škodu (škodu nejméně 500 tisíc Kč), čímž se dopustil trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby.

Svým jednáním primátor rovněž porušil povinnost, která mu vyplývá ze zákona o obcích, tj. aby nakládal s prostředky obce účelně a hospodárně. Naplnil tak též znaky skutkové podstaty trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku.

Jediným skutkem, podepsáním smlouvy, se tedy primátor města dopustil hned dvou trestných činů.



Veřejnou soutěž vyhlášenou obcí vyhrála společnost, ve které působí syn nebo manžel starostky obce. Je v takovém případě některý z veřejných funkcionářů obce ve střetu zájmů?

### Odpověď

Dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář, jímž je mimo jiné i starosta obce, upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit (§ 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů). Osobním zájmem se rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu. Není podstatné, zdali je veřejnou soutěží míněna veřejná soutěž podle § 847 a násl. občanského zákoníku nebo obchodní veřejná soutěž podle § 281 a násl. obchodního zákoníku či zadání veřejné zakázky podle zákona o veřejných zakázkách, resp. poptávkové řízení u zakázek nedosahujících limitů podle tohoto zákona. Podstatné je, zdali byly dodrženy podmínky veřejné soutěže nebo zadávacího řízení, zdali byl průběh soutěže nebo řízení transparentní a nebyl-li někdo z uchazečů diskriminován, resp. zvýhodněn.

Starostka obce byla povinna při projednávání otázky veřejné soutěže nebo zadání zakázky, o kterou rovněž usilovala společnost syna či manžela starostky, oznámit na jednání zastupitelstva nebo rady obce osobní zájem podle § 8 zákona o střetu zájmů. Toto ustanovení stanoví, že „veřejný funkcionář je povinen při jednání orgánu územního samosprávného celku, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem.“

Takové oznámení podává příslušný veřejný funkcionář ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování. Oznámila-li starostka osobní zájem podle § 8 zákona o střetu zájmů, bude toto oznámení součástí zápisu z předmětného jednání zastupitelstva nebo rady obce.

Jestliže starostka oznámení o osobním zájmu nepodala, dopustila se přestupku podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů, za což jí hrozí pokuta do výše 50 tis. Kč.

V případě, že by starostka využila svého postavení k tomu, aby ovlivnila výsledek této veřejné soutěže ve prospěch osob jí blízkých, dané jednání by mohlo dosahovat i intenzity trestněprávní. V tomto smyslu je především důležité zaměřit se na analýzu průběhu konkrétní veřejné soutěže (nastavení pravidel výběru a jejich reálnou aplikaci).

# 2

## KORUPČNÍ SITUACE A JAK NA NĚ REAGOVAT

Aby se jednalo o korupční výzvu, resp. výzvu k poskytnutí úplatku, musí být splněny tři základní podmínky zároveň:

I.

jde o žádost o poskytnutí úplatku – tj. jakékoli neoprávněné výhody, na kterou daná osoba nemá žádný právní nárok. Může se jednat o finanční částku, ale také o provedení nějaké činnosti, poskytnutí věci, informace apod.

II.

výzva je vyřčena přímo nebo vyplývá z jednání potenciálně uplácené osoby (tzn. osoba naznačuje, že by pro Vás za úplatek mohla něco udělat).

III.

korupční výzva musí souviset s tzv. obstaráním věci obecného zájmu.



O obecný zájem se jedná tehdy, pokud má na jeho řádném obstarání zájem celá společnost nebo širší okruh osob.

Věc obecného zájmu může představovat typicky oblast zdravotnictví, školství, sportu, ale i podnikání.

Formy korupčního nátlaku mohou mít různé podoby. K nejčastějším patří:

- pozornost nebo poděkování klienta
- společenská nebo odborná nabídka
- doporučení nadřízeného
- přímá korupční nabídka
- vyhrožování

### Nelegální pokyn nadřízeného

Vydá-li nadřízený pokyn, který je v rozporu s předpisy či pravidly etického chování či etických norem úřadu, je nutné zvážit variantu řešení daného problému uvnitř instituce, tedy pokud je možné obrátit se na výše postaveného nadřízeného. Není-li takový postup možný, lze se obrátit na kontrolní orgán, který v oblasti působí (oblastní inspektoráty práce, inspekce ŽP, ÚOHS apod.)

Pro pozdější dokazování je vhodné pokusit se zanechat stopu o původci rozhodnutí a požadovat písemné zadání předmětného pokynu (např. formulovat obdrženy pokyn v e-mailové komunikaci „Rozumím správně Vašemu zadání, že...“).

Aby ke korupčnímu chování mohlo dojít, musí se naplnit určité specifické podmínky. Pokud si vznik těchto podmínek dokážeme propojit s určitými,

předem popsateľnými situacemi, můžeme tak možnost korupčního jednání lépe eliminovat.

### Situace zvyšující pravděpodobnost korupční nabídky:

- o něčem se rozhoduje  
*riziko nabídky úplatku stoupá s možností ovlivnit svým rozhodnutím situaci druhých*
- rozhodování má být nestranné  
*situace, kdy rozhodováním není dotčen veřejný zájem (obchodní či občanské vztahy)*
- ten, o kom se rozhoduje, má zájem, aby rozhodnutí dopadlo v jeho prospěch  
*platí téměř vždy*
- existuje přesvědčení, že bez úplatku by rozhodnutí nedopadlo pozitivně  
*situace, kdy dotčený nesplňuje předepsané podmínky či je přesvědčen o fungování „úplatkového“ systému*
- ten, kdo rozhoduje, je ochotný nechat se ovlivnit  
*morální aspekt, který by měl být podpořen organizačními opatřeními*
- ten, kdo rozhoduje, zároveň přímo jedná s tím, o kom se rozhoduje  
*přímé jednání s dotčeným v kombinaci s pravomocí o něm rozhodnout riziko korupce zvyšuje*
- schopnost využívat korupční jazyk  
*vysílání signálů, že situace žadatele není dobrá, aniž by zaznělo jednoznačné stanovisko*
- ten, kdo rozhoduje, má možnost někomu vyjít vstříc  
*umožňují zejména vágně definovaná kritéria*
- předání či přebrání úplatku lze realizovat v utajení  
*společenské akce pořádané klienty*

### Opatření ke snížení rizika uplácení:

- Sepisovat záznamy
- Informovat nadřízené
- Zajistit na jednáních přítomnost další osoby
- Zodržovat zásady transparentnosti
- Omezit účast na společenských akcích pořádaných soukromými subjekty nebo s jejich účastí

Již samotné slíbení, resp. přijetí úplatku, je trestné bez ohledu na to, zda existuje úmysl protislužbu uskutečnit, či ne. Jedná se tedy o trestný čin se všemi souvisejícími důsledky (trestní stíhání, odsouzení, možné uvěznění, ztráta zaměstnání, rozpad rodinných vztahů).

## ***Příjemce úplatku se vystavuje riziku poměrně vysokého trestu***

Trestní zákoník stanoví, že v případě, že si někdo 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 a čtyři léta nebo zákazem činnosti.

Kdo za výše uvedených okolností uvedených úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let. Vyšší tresty hrozí těm, kteří svým jednáním mají v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo prospěch velkého rozsahu, nebo dopustí-li se tohoto činu úřední osoba.

Zdroj: Právní rady, Právní linka ([www.pravnilinka.cz](http://www.pravnilinka.cz))

## Jak reagovat na úplatek?

V ČR je nepřípustné „provokovat“ ke spáchání trestného činu, takže argument operující vysvětlením, že šlo o snahu druhou stranu vyprovokovat, by neuspěl. Zároveň hrozí, že bude takové jednání odhaleno později, a protagonista takové situace se stává vydíratelným.

## Možné reakce

V případě, že čelíme korupční výzvě, existují čtyři základní varianty naší možné reakce. Výzvu můžeme přijmout (I) a stát se tak spolupachatelem korupčního jednání.

Výzvu můžeme ale naopak i odmítnout s tím, že situaci dále neřešíme (II), nebo se naopak rozhodneme věci zabývat a podnikneme další kroky (III).

Existuje ovšem ještě čtvrtá preferovaná varianta. Tou je nepřijetí, ale současně neodmítnutí výzvy. Odložení řešení nám poskytne čas, který můžeme využít na zvážení všech rizik a konzultace s právníkem, protikorupční poradnou či přímo s orgány činnými v trestním řízení, případně státním zastupitelstvím.

Úskalím této poslední varianty je ovšem skutečnost, že tento typ reakce není vždy umožněn.

I.

**Výzvu přijmout**

obě strany mají zájem na utajení

**X**

úplatkářství je trestné

vrácením úplatku nezaniká  
trestní odpovědnost

II.

**Výzvu odmítnout a věcí se dále  
nezabývat**

nedošlo ke korupci

nejjednodušší

**X**

nejistá reakce druhé strany

bez oznámení nemusí být možné korupci odhalit

povinnost oznámit korupční jednání

III.

**Výzvu odmítnout a věc dále řešit**

zákonně a morálně správné rozhodnutí

**X**

situace tvrzení proti tvrzení

presumpce neviny v českém právním řádu

IV.

**Odložit řešení a získat čas na zvážení  
(preferovaná varianta)**

věc v klidu vyhodnotit

obrátit se na právníka, protikorupční právní  
poradnu nebo na policejní orgány, popř. státní  
zastupitelství

orgány činné v trestním řízení mohou pomoci  
pořídit záznam, který má šanci obstát v soudním  
řízení

**X**

není vždy umožněno

Whistleblowing je proces odhalení nekalého jednání v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám nebo institucím, které mohou oznamovanou skutečnost prověřit a případně zakročit.

Při odhalování korupce nebo jiných nekalých jednání je častým problémem **nedostatek informací o korupční situaci**. Proto jsou mimořádně cenné poznatky účastníků nebo přímých svědků konkrétních prohrěšků. Svědci se ale v mnoha případech důvodně obávají následků případného odhalení. Mohou přijít o práci nebo jim je pobyt na pracovišti jinak znepríjemňován. Ve světě existují i případy, kdy oznamovatelé přišli kvůli své odvaze promluvit o život.

Mnoho lidí stále nevidí (či nechce vidět) rozdíl mezi whistleblowerem a donašečem. V první řadě je třeba si uvědomit, že **whistleblower informace záměrně nevyhledává** – v naprosté většině případů se k nim dostane náhodou. Druhým podstatným aspektem je **charakter informací**.

Nejedná se o jakékoliv „nepříjemné“ informace, například využívání pracovní tiskárny kolegou k soukromým účelům či překročení stanovené délky polední pauzy, ale o informace o závažném protiprávním nebo neetickém jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem. Podstatná je také skutečnost, že pokud whistleblower informace zveřejní nebo je postoupí příslušným kontrolním orgánům, nemá z toho žádný osobní prospěch. Naopak, mnohdy podstupuje značná profesní i osobní rizika.

Oznamovatele protiprávního jednání je proto třeba chránit. V současnosti nabízí právo pouze následující prostředky ochrany:

- omezení výpovědních důvodů a důvodů pro změnu místa výkonu a druhu práce;
- možnost odmítnout nezákonný pokyn nadřízeného;
- rovné zacházení, zákaz diskriminace;
- interní předpisy, kolektivní smlouvy.

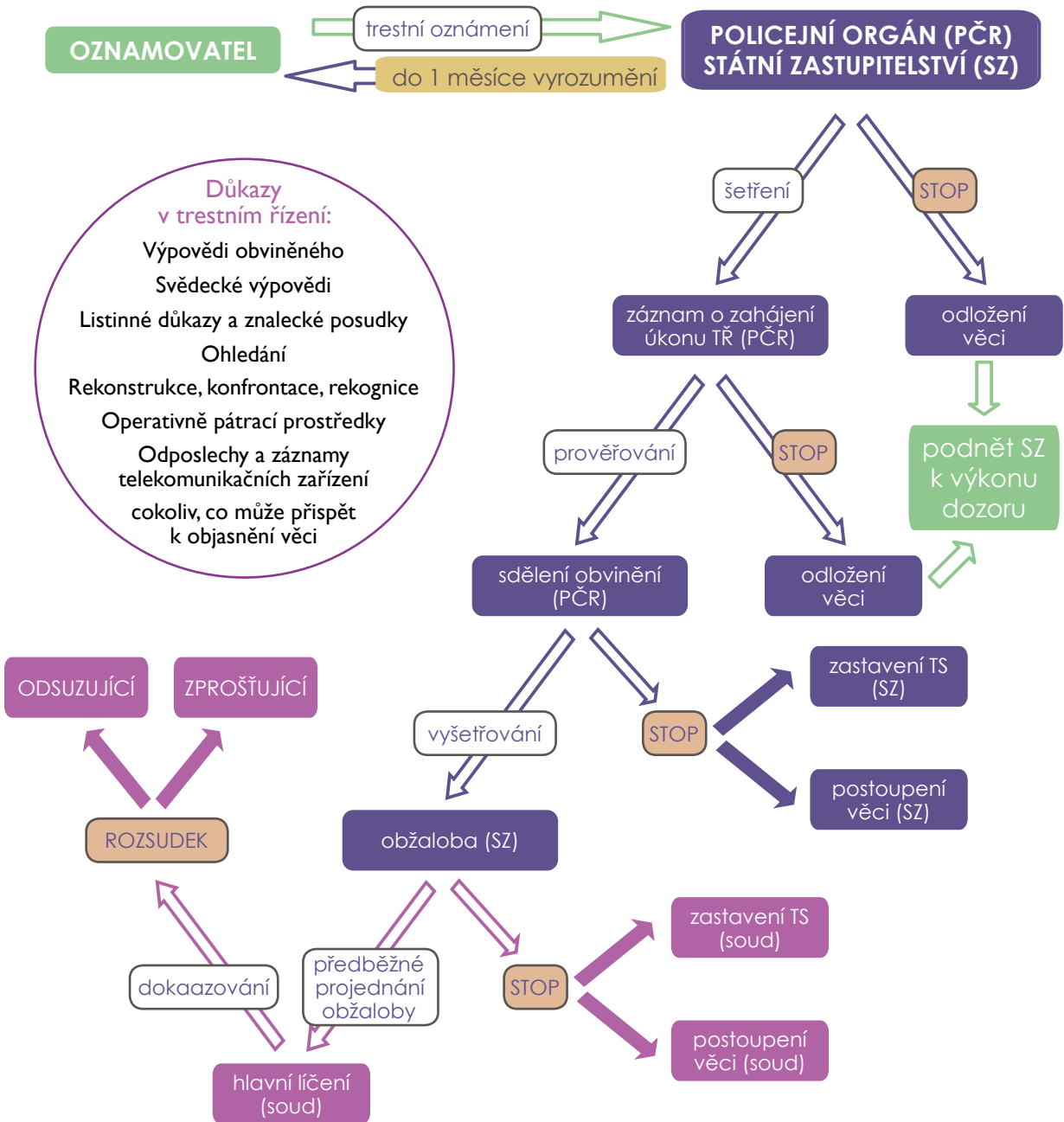
Uvedené možnosti nejsou dostatečné jak obsahově, tak z hlediska vymáhání práva, které je z pohledu zaměstnance v těchto oblastech pracovního práva velice obtížné.

Pro posílení pozice whistleblowerů byla přijata evropská směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. K finálnímu schválení by mělo dojít na podzim 2019. Od toho okamžiku budou mít členské státy dva roky na implementaci směrnice do národních právních ráďů. Podle českého zákona pak budou muset všechny střední a velké soukromé podniky a všechny veřejné instituce (vyjma nejmenších obcí) zavést mechanismy pro oznamování protiprávního jednání a ochranu oznamujících osob. Zároveň bude posílena ochrana whistleblowerů před odvetnými opatřeními.

*Tip: Právní poradna neziskové organizace Transparency International vydala publikaci Whistleblowing není donašečství, ve které zpracovává zkušenosti a příklady z praxe klientů, kteří se na ni obrátili.  
Ke stažení na [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz).*



Diagram 1: Postup po podání trestního oznámení oznamovatelem korupce



Zákon o úřednících územních samosprávných celků zakazuje v souvislosti s výkonem zaměstnání přijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných územním samosprávným celkem nebo na základě právních předpisů. Je však vždy jasné, jak toto ustanovení uplatňovat?



Na úřadech se často řeší otázka nastavení pravidel pro přijímání darů. V životě je řada situací, kdy je odmítnutí daru nebo pozornosti velmi obtížné, či dokonce nemožné. V naší kultuře je zvykem vyjádřit své poděkování i věcnou formou, máme-li pocit, že pro nás někdo udělal něco nad rámec svých povinností. Nabídka občerstvení je součástí formálních i neformálních jednání, drobné firemní dárky akceptovanou formou poděkování za spolupráci. Snadno se řekne, že není možné dary přijímat, v praxi jde však o citlivou otázku.

Ponecháním rozhodnutí ohledně přijetí či nepřijetí drobností na úředníkovi je vyjádřena apriorní důvěra ve schopnosti profesionálního úsudku v souladu s profesionální etikou. Platí, že **důvěra zavazuje, zatímco její absence podkopává loajalitu.**

Jakkoli může být ale dar poskytnut nezištně, opakovaně se z takového jednání může stát zvyk. Úředník může po čase začít dary sám požadovat, od čehož je jen krok ke korupčnímu jednání.

Jelikož jsou úředníci za svoji práci regulérně placeni, může přijímání jakýchkoli „bonusů“ vyvo-

### Podporují nízké platy úředníků korupci?

Tak jako v mnoha jiných případech ani tady nejsou závěry dostupných studií jednoznačné. Navíc systematické zkoumání vztahu mezi výší platů úředníků a mírou korupce je poměrně čerstvou záležitostí. Výsledky výzkumů závisí na použitých datech, metodologii, vzorku zkoumaných zemí a indikátorech korupce a výše příjmu.

Podobně jako v případě informačních technologií, vysoké platy samy o sobě nic vyřešit nemohou, pokud nejsou doplněny dalšími navazujícími opatřeními, která mohou vytvořit podmínky pro jejich efektivitu. Pokud je v zemi, která nemá dostatečně etablované institucionální struktury a kontrolní mechanismy, zavedena velkoryse placená veřejná správa, vytvoří se tím pravděpodobně jen nová příležitost pro korupční jednání – úplatky se začnou hromadit u těch, kteří rozhodují o tom, kdo lukrativní místo ve státním aparátu získá.

lávat negativní odezvy občanů a snížení důvěryhodnosti úřadu. **Občané přijímání darů začnou interpretovat jako běžnou podobu vztahu s úřadem, neoficiální podmínku kvalitní služby.**

Nejjednodušším řešením je nastavení nulové tolerance přijímání darů. To platí především tam, kde úředník rozhoduje o významných věcech a mohl by se nechat ovlivnit. V méně rizikových oblastech je lepší od nulové tolerance upustit a stanovit hranici, do které jsou dary povolené, neboť v reálném životě k věcnému poděkování úředníkům dochází. Dary mohou být rozděleny mezi úředníky nebo věnovány na charitativní účely. Pravidla by měla být srozumitelná a známá všem úředníkům samosprávy.

### Základní pravidla pro přijetí daru

- Za dar nesmí být nic vyžadováno, ani náznakem.  
*Očekává dárce vytvoření výhodnějších podmínek pro jednání?  
Bude se v blízké době přijímat rozhodnutí týkající se dárce?  
Má dárce vůči obdarovanému nějaké nedořešené závazky?*
- Dar nesmí mít ekonomickou, ale primárně symbolickou hodnotu.  
*Je finanční hodnota daru přiměřená?  
Má obdarovaný pocit, že by jeho spolupracovníci hodnotili přijetí daru negativně?*
- Dar nesmí být (přímo ani nepřímo) vyžadován.

### K zamyšlení



### Společenská konvence nebo nekalý závazek?

A. Starosta a několik pracovníků úřadu se účastní fotbalového zápasu místního klubu. Před stadionem se setkají se zástupcem dodavatele, který posledních pět let dodává pro radnici kancelářské potřeby. Protože zápas začíná až za dvacet minut, pozve starostu i ostatní na skleničku a drobné občerstvení.

B. Magistrát pořádá každoroční vánoční setkání zastupitelů, zaměstnanců i obchodních partnerů. Několik z nich poskytne bezplatně pro tuto akci občerstvení.

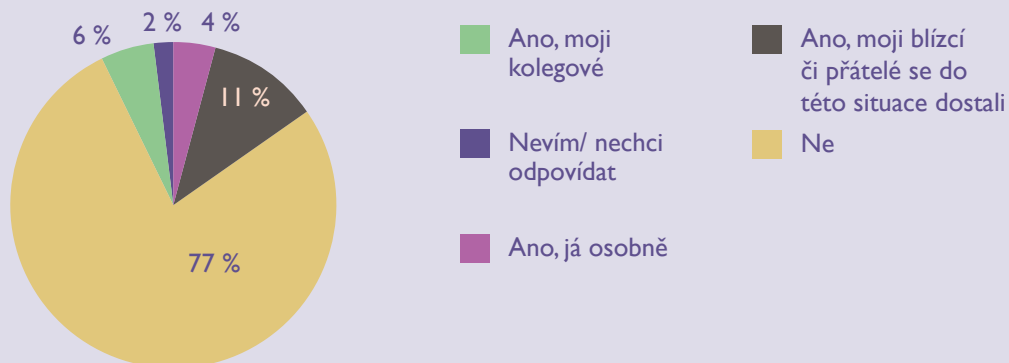
C. Před koncem roku přicházejí na úřad zástupci různých firem s poděkováním za spolupráci a přáním všeho nejlepšího do nového roku. Obvykle přinesou jako dárek diář či kalendář, ale i reklamní předměty s logy svých firem – např. láhev vína, skleničky, trička, nástěnné hodiny.

D. Úřednice sociálního odboru při kontrole zjistila, že jeden z jejích klientů má špatně vypočtené sociální dávky a náleží mu vyšší částka. Chybu napraví. Za několik dní jí klient přinese obrovskou květinu.

E. Podle obecného přesvědčení je jednou ze spolehlivých zbraní proti rozšíření korupce ve veřejné správě dostatečné platové ohodnocení úředníků. Jako modelový případ se často uvádí Singapur, kde jsou úředníci v některých případech hodnoceni lépe, než kdyby byli zaměstnání v soukromém sektoru.

# Sociologická data

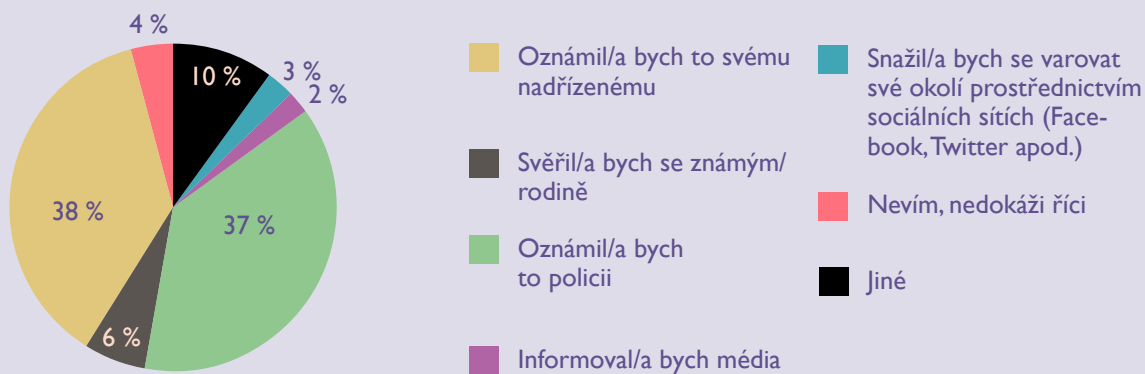
Graf 14: Setkal jste se situací, kdy Vám zastupitel anebo pracovník samosprávy naznačil, že by chtěl úplatek či protislužbu, nebo o něj sám požádal?



Graf 15: V případě, že byste se ve své práci ocitli v situaci označované jako korupční, věděli byste, jak se zachovat? (v %)



Graf 16: Jakým způsobem byste potenciální korupční situaci řešili? (v %)





# 3

## PREVENČE KORUPČE

## Protikorupční strategie

Jednotná **protikorupční strategie** by měla vymezovat cíle, jichž má být dosaženo, a opatření, která k naplnění definovaných cílů povedou. Strategie je základní dokument, který identifikuje rizika korupčního jednání dané oblasti působnosti a formuluje postupy a konkrétní opatření, která povedou k jejich snížení či eliminaci. Měla by odrážet aktuální potřeby. Aby nebyla jen formálním dokumentem, musí být nejen zveřejněna (umístěna na webových stránkách), ale především využívána

v každodenní praxi veřejné správy a samosprávy (rozhodovací procesy, školení atd.) a pravidelně aktualizována – ve spolupráci s občanskou veřejností.

Součástí naplňování protikorupční strategie by mělo být i zavádění dalších nástrojů/platform pro oznamování podezření na korupci, procesy pro řešení takových podnětů, systém ochrany oznamovatelů atd.

## Etické kodexy

Vedle strategií, které jsou především nástrojem řízení, mají významnou pozici také **etické kodexy**. Stanoví pravidla očekávaného chování na pracovišti a konkretizují využití morálních zásad v praxi. Nejedná se o právně závazné dokumenty. Je na ně ale možné odkazovat při vyhodnocování porušení jiných předpisů, pokud dotčený jednal v rozporu s etickými pravidly, o kterých byl informován. Závazné porušování etického kodexu může být důvodem pro využití sankcí pracovního práva.

### Doporučení k procesu tvorby etického kodexu:

- **Konkrétnost:** Pravidla by měla být formulována přesně a jasně. Doporučení proto míří k omezení výčtu paragrafů, právních norem a nicneříkajících formulací.
- **Srozumitelnost:** Text by měl být formulován tak, aby byl všem zaměstnancům jasný a aby byl jednoduše interpretovatelný.
- **Specifičnost:** Obecné principy formulovat specificky dané organizaci/úřadu na míru.

- **Aktuálnost:** Nastavený systém by měl umožňovat aktualizovat pravidla i samotnými zaměstnanci úřadu tak, aby bylo možné průběžně zavádět žádoucí změny.
- **Vynutitelnost:** I když nejde o právně závazný dokument, měly by být jasně stanoveny sankční mechanismy, a to i pro situace, kdy je porušování kodexu vyžadováno nadřizeným.

### Doporučení pro implementaci etického kodexu:

- Zavádět systémy pravidelných školení zaměstnanců. Vyžadování pouhého podpisu o srovnání s obsahem potřebný dopad nezajistí.
- Integrovat jednotlivá ustanovení do konkrétních pracovních postupů.
- Zároveň jej využívat jako součást smluv (pracovních, komerčních).
- Dokument umístit na webové stránky úřadu tak, aby byl snadno dohledatelný.

Výsledky sociologického průzkumu realizovaného v r. 2018 v rámci projektu Mapování rizik korupce v regionu přinesly zjištění, že zastupitelé ani úředníci samospráv nevnímají míru vzdělávání (obecného) a školení (jak korupční situace řešit) za dostatečnou. Úředníci byli v otázce mapující dostatečnost vzdělávání zastupitelů vždy skeptičtější. Z hlediska působnosti patřili k nejskeptičtějším respondentům zaměstnanci krajských úřadů.

Doporučení proto míří na prohlubování specifických znalostí obou skupin, ovšem s cílem podporovat mezi oběma skupinami dialog tak, aby jedna skupina tzv. věděla, co dělá druhá.

Oblasti, na které by se mělo vzdělávání zaměřit, napověděly i výsledky průzkumu: **oznamování korupce, ale i problematika veřejných zakázek, kde se často projevuje nedostatek odborných zkušeností a nízká kvalifikovanost zaměstnanců.**

Potřebnost školení, která vycházejí ze skutečných vzdělávacích potřeb respondentů (zejména úředníků), potvrzují i odpovědi na otázku, zdali jsou školení mířená na praktické dovednosti řešení korupčních situací, dostatečná: většina sdílela názor, že jsou méně dostatečná než obecné vzdělávání o tom, co korupce je.

## Kde lze získat informace ohledně vzdělávání o korupci?

- **Ministerstvo vnitra** (<https://www.mvcr.cz/boj-proti-korupci.aspx>)

Zveřejňuje strategické dokumenty protikorupční politiky vlády, termíny připravovaných protikorupčních seminářů i vzorové dokumenty související s jevy z oblasti etiky státních zaměstnanců, darů, střetu zájmů atd.

- **Ministerstvo spravedlnosti** (<https://korupce.cz/skoleni-protikorupcni-problematiky/>)

Poradní orgán boje proti korupci nabízí ke stažení prezentace s protikorupční tematikou, oficiální protikorupční dokumenty vlády, analytické dokumenty, aktuální informace z oblasti protikorupční agendy a další.

- **Transparency International ČR** (<https://www.transparency.cz/>)

Vzdělávání veřejnosti včetně veřejné správy se organizace věnuje dlouhodobě. Kromě seminářů a školení nabízí také komplexní e-learningový program, sestavuje protikorupční školení na míru a poskytuje bezplatný právní

servis. Na webových stránkách lze stáhnout řadu tematických publikací zabývajících se různými projevy korupce.

- **Oživení, o.s.** (<https://www.oziveni.cz/>)

Občanské sdružení nabízí vzdělávací programy, semináře, tematické publikace ke stažení i poradenské služby.

A dále:

- **Svaz měst a obcí ČR** (<https://www.smocr.cz/>)

- **Sdružení místních samospráv** (<https://www.smscr.cz/>)

- **Institut pro veřejnou správu Praha** (<https://www.institutpraha.cz/>)

- **Nostis** (<https://www.nostis.org/prava-obcana-a-fungovani-obce/>)

- **Vzdělávací centrum pro veřejnou správu** (<https://www.vcvscr.cz/>)

Transparentnost veřejné správy stojí především na **otevřeném a rovném přístupu k informacím**. Dostupnost informací je základním stavebním kamenem účinné veřejné kontroly. I když zákony zveřejňování informací v mnoha oblastech zásadně upravují, postupovat nad rámec zákona a aktivně poskytovat více informací, než jen nezbytné minimum, ocení nejen odborníci, ale především občanská veřejnost. Zároveň se množstvím proaktivně publikovaných informací reguluje množství žádostí o informace.

K dobré praxi ve **zveřejňování informací** patří:

- zveřejňování zápisů z jednání volených orgánů, výběrových a hodnotících komisí
- zveřejňování výsledků hlasování zastupitelstva (rady)
- dobrovolné zveřejňování smluv, u kterých to nevyžaduje zákon
- transparentní účty
- rozklikávací rozpočty
- zveřejňování informací o nakládání s majetkem obce
- informace o poskytovaných financích
- přehledné odpovědi na žádosti o poskytnutí informace
- informace o společnostech ovládaných samosprávou
- archiv elektronické úřední desky
- přehledné webové stránky
- poskytování užitečných analytických dat ve strojově zpracovatelné podobě

## Zásady transparentnosti

### Komparace a hodnocení transparentnosti regionů:

#### ■ Evropský index kvality veřejné správy (EU Quality of Government Index)

Jde o jediné měřítko kvality institucí, které je v rámci Evropské unie dostupné na regionální úrovni. Zaměřuje se na zachycení toho, jak průměrní občané vnímají korupci a jaké s ní mají zkušenosti, a také toho, do jaké míry hodnotí veřejné služby v regionu svého bydliště jako nestranné a kvalitní.

#### ■ Komparativní studie: Protikorupčních opatření v krajích České republiky (Asociace krajů ČR)

Jednorázový systematický výzkum, který probíhal na rovní krajů v roce 2012 a analyzoval konkrétní protikorupční opatření zavedená v praxi jednotlivými krajími České republiky, vzájemné srovnání aplikovaných opatření mezi jednotlivými krajími a porovnání zjištěného stavu se zavedenou praxí ve vybraných členských státech Evropské unie.

#### ■ Hodnocení krajů (Oživení, z.s.)

Vícekritériální srovnání krajů z roku 2016 realizované organizací Oživení. Hodnocení a srovnání fungování krajů v České republice v rámci deseti kategorií spojených s problematikou otevřenosti a transparentnosti.

#### ■ zIndex (EconLab)

Dosud nejropracovanější analýza transparentnosti zadávání veřejných zakázek (VZ) na regionální úrovni v ČR – podrobně vyhodnocená data za období 2013–2015 metodikou vyvinutou odborníky z Univerzity Karlovy. Kritéria hodnocení zahrnovala kategorie vycházející z principů doporučených mimo jiné OECD a EU a pokrývající celý proces od vypsání zakázky po její plnění.



## Užitečné analytické nástroje a iniciativy neziskového sektoru:

Český statistický úřad

(<https://czso.cz>)

Rejstříky pod ministerstvem spravedlnosti

Obchodní rejstřík (<https://or.justice.cz/>)

Centrální registr oznámení (<https://cro.justice.cz/>)

Registr smluv

(<https://smlouvy.gov.cz/>)

Věstník veřejných zakázek

(<https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>)

Katastr

(<https://nahlizenidokn.cuzk.cz/>)

Hlídač státu

(<https://www.hlidacstatu.cz/>)

Politicefinance.cz

(<http://www.politicefinance.cz/>)

Dotační parazit

(<https://dotacni-parazit.cz/>)

Obce v datech

(<https://www.obcevdtech.cz/>)


Demagog

(<https://demagog.cz>)

## Radniční periodika – hlídací pes lokální demokracie

Výraz **watchdog** znamená v angličtině hlídací pes. Užívá se též k označení jedinců či organizací, které prostřednictvím činností jako kontrola, monitoring, dohled či hlídání demokratických principů sledují korektnost a morální integritu politických činitelů, úřadů, státních organizací či firem.

I když s rozvojem nových médií a dalších kanálů vliv radničních zpravodajů postupně klesá, zejména pro starší osoby bez širší znalosti informačních technologií zůstává tento zdroj informací důležitý.<sup>5</sup>

 Základní právní zakotvení radničních periodik: zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon  
zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy  
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník  
(civilněprávních ustanovení o ochraně osobnosti)

Radniční periodika jsou vydávána městským částmi, obcemi nebo kraji, financována z veřejných rozpočtů, a jejich účelem je oficiálně ve veřejném zájmu objektivně a vyváženě informovat své obyvatele o dění ve svých oblastech působnosti

Poskytovat v periodickém tisku územního samosprávného celku objektivní a vyvážené informace stanoví přímo **tiskový zákon**. Znamená to, že názorům všech členů zastupitelstva (pokud se týkají příslušné obce, popř. kraje) musí být k vyjádření názoru ponechán přiměřený prostor.

*Tip: Manuál pro dobré radniční periodikum z pera organizace Oživení lze najít na adrese [hlasnatrouba.cz](http://hlasnatrouba.cz)*

# 01

## FORMA

Redakce sama volí typ uveřejnění alternativních názorů (rozhovor, zpráva, dopis, stanovisko apod.). Není tedy povinna pouze editorsky zařazovat sdělení, články a další příspěvky v té formě a rozsahu, v jakém jsou doručeny, ale může jejich obsah zpracovat do redakčních článků, např. s citacemi.

Sdělení v periodících jsou vždy podepsány. Redakce jasně odděluje v rámci členění periodika zprávy od komentářů.

# 02

## AUTORSTVÍ

# 03

## VÍCE ÚHLŮ POHLEDU

Redakce je povinna, vzhledem k tomu, že nositelé alternativních názorů zpravidla mají jiná zaměstnání a nepracují na radnici, vynakládat přiměřené vlastní úsilí k získání alternativních názorů. Zdrojem alternativních názorů jsou rovněž jednání zastupitelstva, poradních orgánů, ankety, petice apod. I v případech, kdy se opozice záměrně odmítá podílet se na obsahu periodika, je redakce povinna takovou pasivitu překonat a referovat o alternativních názorech na základě uvedených zdrojů.

Redakce uplatňuje avízo – s přiměřeným předstihem (alespoň 5 dnů, např. e-mailem) informuje představitele radnice i představitele opozice v zastupitelstvu, spolky a další aktivní subjekty v místní politice o hlavních tématech místní komunální či regionální politiky, připravovaných k uveřejnění tak, aby mohli alternativní názor poskytnout do uzávěrky. To se týká jak zpráv, tak komentářů. Pokud navzdory avízu neobdrží redakce alternativní sdělení, přiměřeně o tom čtenáře informuje.

# 04

## PLÁNOVÁNÍ A AVÍZO

# 05

## ODMÍTNUTÍ JEN VYJÍMEČNĚ

Pokud jsou získána alternativní sdělení, jsou zpravidla zařazena pouze s těmito výjimkami:

- rozsah alternativního sdělení přesahuje v průměru několika čísel podíl odpovídající síle nositelů tohoto názoru v zastupitelstvu anebo podle společenské situace (petice, sdružení občanů apod.), redakce může alternativní názor také zkrátit při zachování jeho smyslu,
- obecně redakce a redakční rada nepřipouští vyjádření obsahující výslovně urážlivé útoky v osobní, nikoli politické či odborné rovině. Přitom respektuje, že občané mají právo veřejně představitele podrobit mnohem vyšší míře kritiky než ostatní osoby.

<sup>3</sup> Podle občanského spolku Oživení.

Vždy bude v rozsahu přiměřeně odpovídajícím síle autorů v zastupitelstvu uveřejněno stanovisko zastupitele, klubu (skupiny) zvolených zastupitelů k tématu místní komunální či regionální politiky (ukládá § 4a tiskového zákona).

## 06

### PROSTOR PRO OPOZICI

41

## 07

### NADHLED

Redakce a redakční rada sice musí posuzovat pravdivost a prokazatelnost faktických tvrzení, za něž je vydavatel občanskoprávně nebo trestněprávně odpovědný, neposuzují však správnost předkládaných alternativních sdělení (zejména názorů) nad tento rámeček. Jejich úkolem je naopak přispět k tomu, aby se pravdivost pro čtenáře ukázala až ve střetu argumentů a názorů. Umožňuje však komentovat, polemizovat nebo doplnit informace v rozsahu přiměřeném předložené zprávě či názoru.

Redakce nepoškozuje uveřejněné sdělení tím, že ho zařadí na podřadné místo anebo spolu s ním zveřejní

- v rozsahu nepřiměřeně větším „nápravné“ komentáře,
- ironizování nepřiměřené formě kritiky,
- zneužití možnosti „posledního slova“.

## 08

### MANIPULACE OBSAHU

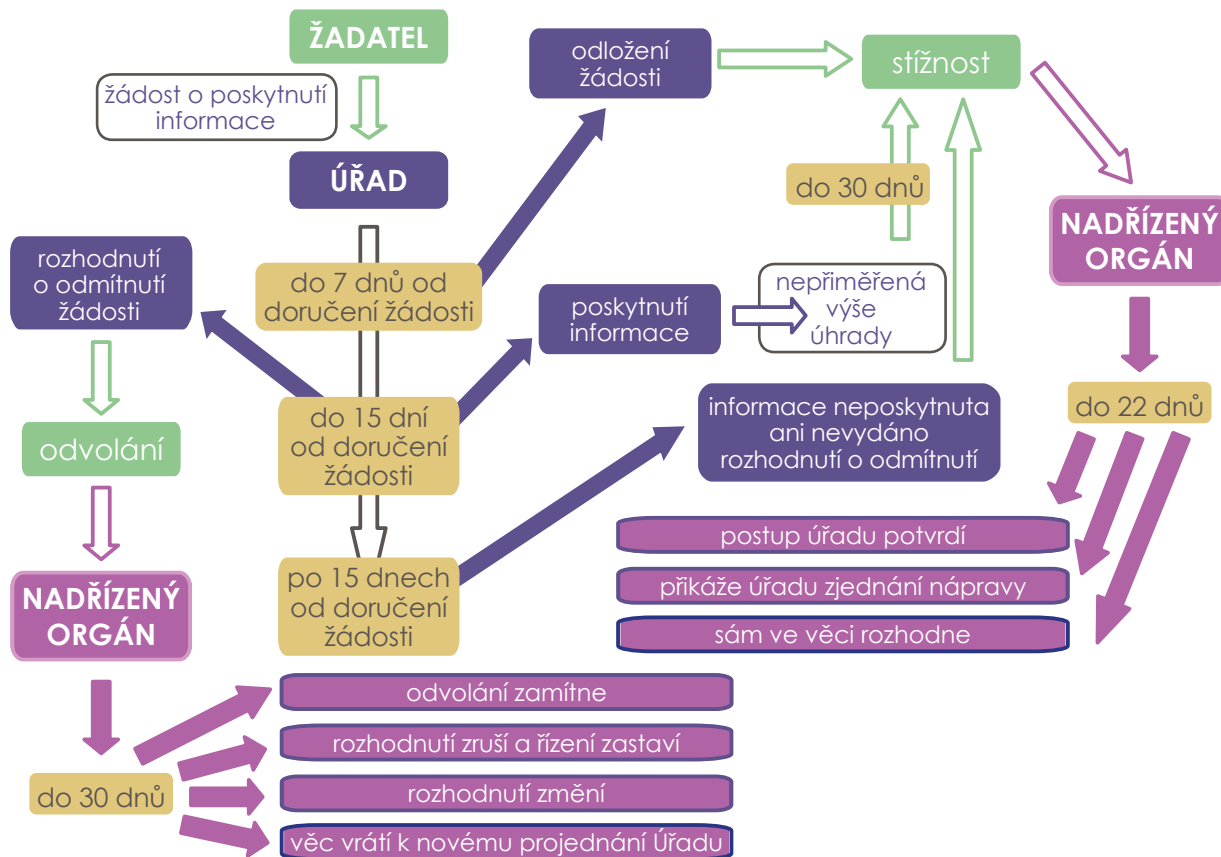
## 09

### ODSTUP OD SDĚLENÍ

Pro zajištění vyváženosti se stanoví zaručený prostor pro alternativní názory (například okénka jednotlivých klubů, rubriky pro názory zastupitelů) a další formy pro přiměřený prostor (například možnost zařadit libovolný článek, možnost vyjádřit se v rámci redakčního článku k určitému tématu, zařazení informačních boxů s alternativními názory vedle redakčního článku, referujícího o postoji vedení radnice). Vyváženost se hodnotí vůči celému „politickému“ obsahu periodika, tedy v rámci všech článků a příspěvků, které vyjadřují nebo vytvářejí politický názor, byť i jen tím, že uvádějí pouze přijatá rozhodnutí (usnesení) či realizované akce. I k takovým zdánlivě toliko oznamovacím sdělením má veřejnost právo na informace alternativní, a to zejména informace o protinávvrzích, výsledcích hlasování, diskusi a odlišných řešeních. Přiměřenost poskytnutého prostoru pro alternativní názory se tedy odvozuje od toho, jak velká je v periodiku tisková plocha věnovaná obecně politickým obsahům v širokém smyslu.

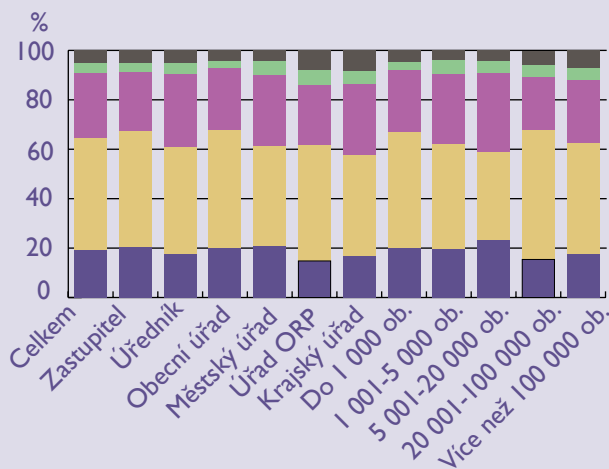
Diagram 2: Zjednodušené schéma postupu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace.

42

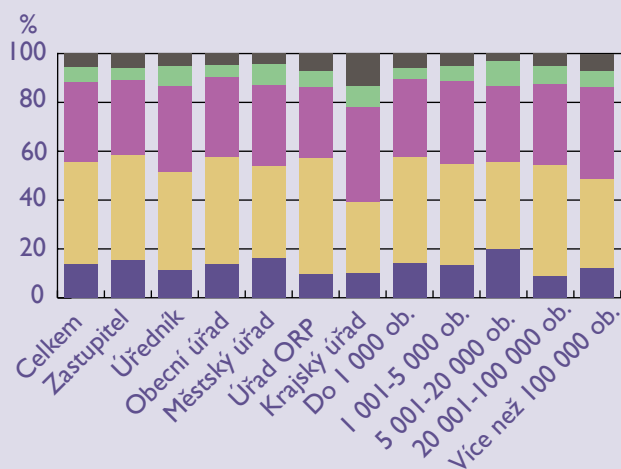


# Sociologická data

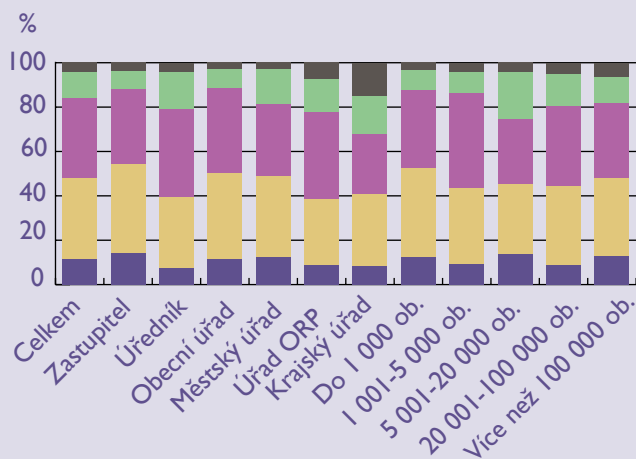
Graf 18: Myslíte si, že jsou **úředníci** místních samospráv dostatečně vzdělávání o tom, co je korupce a jaké jsou její podoby?



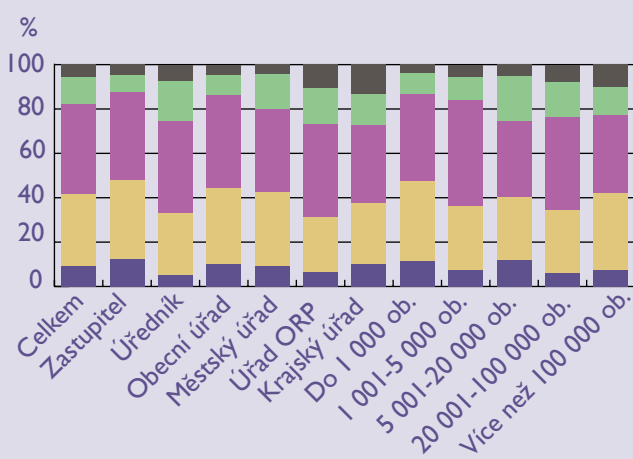
Graf 19: Myslíte si, že jsou **zastupitelé** místních samospráv dostatečně školeni aby korupci předcházeli a potenciální korupční situace řešili?



Graf 20: Myslíte si, že jsou **úředníci** místních samospráv dostatečně školeni, aby co je korupci předcházeli a potenciální korupční situace řešili?



Graf 21: Myslíte si, že jsou **zastupitele** místních samospráv dostatečně vzdělávání o tom, co je korupce a jaké jsou její podoby?



Rozhodně ano
  Spíše ano
  Spíše ne
  Rozhodně ne
  Nevím, nedokáži říci

Zdroj: Šetření agentury IPSOS, s.r.o.



44

1. Je obec povinná poskytnout informace o jmenovitém hlasování rady města? Může občan tyto informace zveřejnit?
2. Organizační oddělení odmítá poskytnout materiály z jednání rady města a argumentuje článkem Jednacího řádu rady: „Vzhledem k neveřejnému jednání rady jsou podkladové materiály pro její jednání určeny výhradně pro potřeby adresátů. Není dovoleno tyto materiály postupovat jiným osobám, popř. je dále rozmnožovat a rozšiřovat. Výjimku z tohoto ustanovení povoluje rada“.
3. Má mateřská škola zřizovaná městem povinnost poskytnout informace o počtu přijatých dětí a o kritériích, na základě kterých byly přijaty?
4. Je obec povinná poskytnout informaci o přítomnosti úředníka na pracovišti (např. formou výpisu z docházkového systému obce pro konkrétní týden)?

# 4

## PARTICIPACE OBČANŮ

Zasedání zastupitelstva je ze zákona veřejné. Musí být řádně svoláno minimálně jedenkrát za 3 měsíce. O připravovaném zasedání musí být alespoň 7 dní předem informováno na úřední desce.

Každý občan má právo obracet se na své zastupitele, být přítomen zasedání zastupitelstva a v souladu s jednacím řádem se vyjadřovat k projednávaným věcem.

Realizace práva vyjádřit se k projednávaným věcem není detailně upravena. Podrobnosti výkonu tohoto práva by měly být stanoveny v jednacím řádu, který by však jeho výkon neměl nepřipustně omezovat.

- Občan musí mít možnost se k projednávané vyjádřit dříve, než je o věci rozhodnuto přijetím usnesení. Není proto možné odložit vyjádření občana až na závěr zasedání.
- Občan je oprávněn hovořit pouze k projednávané věci. Jestliže jeho vystoupení věcně nesouvisí s projednávaným bodem, je možné mu odejmout slovo.

### VYKÁZÁNÍ OBČANŮ ZE ZASEDÁNÍ:

Vykázat občana z jednání zastupitelstva lze pouze v případě, ruší-li závažným způsobem průběh jednání. Předsedající zasedání (zastupitelstvo) by měl o vykázání rozhodnout usnesením, zdůvodnit svůj postup a zaznamenat vše v zápise. O vykázání z jednání lze uvažovat tehdy, pokud by se občan i přes upozornění a vysvětlení jeho postavení a práv projevoval tak, že by paralyzoval jednání, a to pak nemohlo plnit svůj účel.

### Práva zletilého občana obce (§ 16 zákona o obcích)

- volit a být volen do zastupitelstva obce
- hlasovat v místním referendu
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce
- nahlížet do usnesení a zápisů orgánů obce
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty

Občané mohou požadovat projednání určité záležitosti. Při určitém počtu podpisů musí zastupitelstvo věc projednat do 60, resp. 90 dnů. Stejně oprávnění mají i vlastníci nemovitostí na území obce.

Zařadit na program jednání zastupitelstva obecnou diskuzi, která může sloužit jako platforma pro výměnu názorů mezi občany a zastupiteli či reagovat na obecné podněty občanů je vhodné, nikoli však povinné.

*Tip: Vzorové jednací řády obcí a městských částí lze stáhnout na stránkách neziskové organizace Oživení, o.s (<http://bit.ly/WYrPKI>).*



Právo občana nahlížet do dokumentů a pořizovat si výpisy se vztahuje na následující dokumenty obce:

- rozpočet obce
- závěrečný účet obce za uplynulý kalendářní rok
- usnesení a zápisy z jednání zastupitelstva obce
- usnesení rady obce
- usnesení výborů zastupitelstva obce
- usnesení komisí rady obce
- informace o platových poměrech zaměstnanců obce a informace o odměnách členů zastupitelstva obce

Zastupitelé mají ze zákona právo i na informace obsahující obchodní tajemství nebo osobní údaje. S tímto právem však na něj přechází i povinnost tyto údaje chránit, stejně jako obec, která mu je poskytla.

Zastupitel má v rámci výkonu funkce podle zákona o obcích právo:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím **návrhy na projednání**
- vznášet **dotazy, připomínky a podněty** na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů,
- požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, **informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce**; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů

### Podklady pro jednání rady kraje

Podklady připravené úřadem pro člena rady (či jiného obdobného orgánu) nejsou oficiální sestavou dokumentů, které je úřad povinen zpracovávat na základě zákona. Jde o soubor písemností určených pro osobní potřebu jednotlivých členů rady, protože jsou v osobním vlastnictví členů, požívají stejné ochrany jako každé jiné osobní písemnosti. Člen rady s nimi může nakládat dle své úvahy a nemá povinnost je nikomu vydávat nebo poskytovat k nahlédnutí. Naopak úřad je povinen poskytnout dokumenty, které jsou dostatečně jasně identifikovány a nepožívají žádné ochrany. Pokud tedy mezi podklady pro jednání orgánu existuje dokument, na který se nevztahuje žádná ochrana (např. § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. zapovídá poskytovat informaci nehotovou) a je žadatelem požadován jako „podklad pro jednání orgánu ze dne ...“, pak ho musí úřad poskytnout. Úřad musí poskytnout každému žadateli totožné informace, jaké poskytl členům orgánu k podpoře jejich rozhodování, vyjma informací chráněných. Lhůta pro poskytnutí informace v délce 15 dnů nemůže být úřadem naplno využita, protože informace již prokazatelně existuje a byla poskytnuta jinému subjektu. Pokud půjde o ochranu z důvodu nehotovosti, pak při zpětném vyžádání tento důvod většinou odpadne, protože v dané věci již bylo přijato rozhodnutí a překážka poskytnutí odpadla.

O konání místního referenda může rozhodnout nejen zastupitelstvo obce jako nejvyšší orgán samosprávy, ale též občané tzv. zdola. Pokud se hlasování v referendu zúčastní požadovaný počet oprávněných voličů, přijaté rozhodnutí je pro orgány obce závazné. Místní referendum je upraveno v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých dalších zákonů.

### Podmínky místního referenda

- vyhláší se usnesením zastupitelstva na základě vlastního rozhodnutí nebo návrhu 3členného přípravného výboru
- počet podpisů na návrhu potřebných pro vyhlášení
  - do 3.000 obyvatel: 30 % oprávněných osob
  - do 20.000 obyvatel: 20 % oprávněných osob
  - do 200.000 obyvatel: 10 % oprávněných osob
  - nad 200.000 obyvatel: 6 % oprávněných osob
- platnost referenda (výsledek referenda je relevantní)
  - účast alespoň 35 % oprávněných voličů
- závaznost referenda (zastupitelstvo se musí řídit výsledkem)
  - nadpoloviční většina oprávněných občanů
  - alespoň 25 % všech oprávněných občanů

### Co nelze řešit místním referendem

- místní poplatky a rozpočet obce,
- zřízení nebo zrušení orgánů obce a jejich vnitřní uspořádání,
- volbu a odvolání starosty nebo primátora, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, statutárního města, městského obvodu nebo městské části a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- případy, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení (např. o stavebním povolení, v přestupkovém řízení nebo o poskytování informací podle informačního zákona),
- uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- schválení, změnu nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Zákaz se vztahuje pouze na samotný akt schválení vyhlášky. Nic tedy nebrání tomu, aby se občané v referendu vyslovili k obsahu vyhlášky.
- případy, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

*Tip: Tématem místních referend se zabývá publikace KUCHAŘKA MÍSTNÍHO REFERENDA: MANUÁL PRO AKTIVNÍ OBČANY, kterou v roce 2016 vydala Transparency International – Česká republika.*

Participativní rozpočtování je modelovým příkladem demokratického vládnutí. Není však omezeno jediným modelem, postup i míra vlivu veřejnosti na jeho podobu se mohou lišit, a to nejen v závislosti na velikosti města, kde je tento inovativní přístup realizován.

### Základní kritéria participativního rozpočtu.

- Probíhá na úrovni obce s rozhodovací pravomocí.
- Rozhoduje se o konkrétních financích nebo rozpočtu města.
- Pravidelně se opakuje (vylučuje jednorázové akce typu referend).
- Zahrnuje formu veřejného spolurozhodování.
- Je vyžadována určitá míra zodpovědnosti všech zúčastněných za výstupy procesu.

### Základní podmínky pro úspěšnou tvorbu participativního rozpočtu

1. Získat politickou podporu celého postupu.
2. Stanovit jasně pravidla a podobu procesu.
3. Připravit a kvalitně provést informační kampaň.
4. Zajistit na úřadu dostatečnou kapacitu k práci s veřejností.
5. Vyvolat a naplnit zájem veřejnosti o zapojení do procesu.
6. Propojit participativní rozpočtování se strategickým a finančním plánováním.

<sup>4</sup> podle neziskové organizace Agora CE

Systém možného modelu participativního rozpočtování:<sup>4</sup>



*Tip: Mapy realizovaných participativních rozpočtů v ČR, metodiky, grafy na <https://www.participativni-rozpocet.cz/blog/2019/03/11/participativni-rozpocety-v-ceske-republice-v-roce-2018/>.*

### Den otevřených dveří

50

Veřejné setkání realizované k projednání významných záměrů či projektů v předem stanovenou dobu a v určeném prostoru. Občané se účastní podle svých časových možností, mohou hovořit s relevantními osobami, nahlížet do materiálů a diskutovat své podněty / návrhy osobně. Jde o ideální možnost, jak získat robustní zpětnou vazbu na diskutované záměry, na které mohou občané přijít kdykoliv v průběhu předem stanovené doby do připravené místnosti. Zde jsou přichystány informace k projednávanému tématu a lidé se znalostí problému. Občané se můžou neformálně informovat, ale také podat své náměty na řešení konkrétního problému.

### Veřejné projednání

Formát vhodný k prezentování a projednávání významných projektů a záměrů, diskutování jejich klíčových aspektů a sběru připomínek ze strany občanů. Relevantní zástupci předkládaného záměru/projektu (investor, projektant, zástupce úřadu...) prezentují své návrhy, jednání facilituje moderátor. Pořizován je zápis, součástí bývá moderovaná zapisovaná diskuze a sběr ústních i písemných připomínek.

### Metoda Open Space Technology

Neformální a demokratická metoda umožňující sdílení osobních zkušeností a pohledů na zvolené téma, která je založená na diskusi podle programu stanoveného na úvod setkání samotnými účastníky.

Cílem je prodiskutovat v malých pracovních skupinách základní téma z nejrůznějších úhlů pohledu.

Zapojení veřejnosti do plánování veřejných prostranství (plánovací víkend/akční plánování).

Komplexní metoda zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů. Cílem je zmapovat aktuální využívání řešeného prostranství, názory obyvatel na něj a podněty pro možná zlepšení. Vzhledem ke grantovým možnostem ze strany mnoha nadací jde o jeden z nejčastěji využívaných nástrojů participace. Využívá se řada technik, které mohou mít své uplatnění i v jiných participativních projektech.

*Tip: Komplexní manuál zpracovávající možnosti zapojování veřejnost do plánování města viz <http://www.iprpraha.cz/manualparticipace>*

### Dotazníkové šetření

Jedna z metod sociologického šetření vhodná pro zhodnocení potřeb co nejširšího okruhu uživatelů. Tvorba dotazníku by měla vycházet z předem zpracovaného plánu šetření, který bude definovat předmětné otázky participativního procesu. V případě papírové verze se doporučuje dotazník umístit do prostoru veřejných institucí. Osvědčeným způsobem distribuce dotazníku je jeho vložení do radničních novin.

**Mobilní aplikace pro informování občanů (např. Mobilní rozhlas)**



### 1. Proč není možné definovat korupci v zákoně?

- Protože zákonodárci k tomu nemají vůli.
- Protože je to příliš široký pojem, korupce v sobě zahrnuje různá jednání.
- Protože je definování korupce zakázáno nařízením EU.

### 2. Existuje trestný čin korupce?

- Ano
- Ne

### 3. Vyberte příklad malé administrativní korupce

- Dar za 500 Kč na neformální oslavě narozenin Vaší kamarádky.
- Bonboniéra ošetřujícímu lékaři.
- Voucher na masáž pro úřednici pro rychlejší vyřízení Vaší žádosti o stavební povolení.

### 4. Vyberte příklad velké a systematické korupce

- Zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek.
- 500 Kč pro příslušníka Policie za to, že Vám neudělí pokutu.
- Ovlivňování složení Rady ČT prezidentem republiky.

### 5. Co to je state capture?

- Sledování svých občanů státem.
- Nejzávažnější forma korupce narušující fungování demokracie.
- Ovlivňování výběru příjemců evropských dotací.

### 6. Vyberte z uvedených příkladů případ úplatku.

- hlebičky z třídního fondu pro zkušební komisi během maturitních zkoušek.
- Bankovky značné hodnoty v krabici od vína jako pozornost hejtmanovi kraje.
- Proplacení nákladů za účast na zahraniční konferenci pro lékaře od farmaceutické společnosti.

### 7. Jaké důsledky má korupce pro správu státu?

- Vede k lepším výsledkům práce státní správy.
- Zhoršuje fungování státní správy.
- Nemá na fungování státu vliv.

### 8. Co je to nepotismus?

- Vydírání
- Protežování příbuzných
- Špatná správa veřejných zdrojů

### 9. Whistleblower není donašeč, protože...

- se obrací přímo na policii ČR.
- nejedná s cílem uškodit jiným, ale ve veřejném zájmu.
- riskuje prozrazení.

### 10. Jak se nazývá systém více či méně skrytých vazeb a kontaktů především mezi světem politiky a byznysu?

- Klientelismus
- Zneužití pravomoci
- Netransparentní lobbying

### 11. Jak říkáme trestnímu jednání, kdy si osoba přisvojí cizí věc, která jí byla svěřena a způsobí tím škodu na cizím majetku?

- Krádež
- Zpronevěra
- Vydírání

### 12. Kdy jde o whistleblowing?

- Kolegyně, která nahlásí Vašemu nadřízenému Vaše pozdní příchody do zaměstnání.
- Kolegyně, která nahlásí účelové manipulování s rozdělovanými dotacemi.
- Kolegyně, která Vám často vypráví o prohřešcích Vašich spolupracovníků.

### 13. Je to trestným činem, pokud nenahlásíte pokus o úplatek?

- Ano
- Ne
- Někdy ano

### 14. Je trestné, pokud nabídnete někomu úplatek, i když dotyčný tento úplatek odmítne?

- Ano
- Ne

# PŘÍPADOVÁ STUDIE k zamyšlení: VE VEŘEJNÉM ZÁJMU<sup>1</sup>

52

Fiktivní město Vrátno se za posledních několik let změnilo z provinčního městečka na centrum okresního významu s bohatým kulturním a sportovním životem.

Dosavadní investice rozvíjely zejména vybavenost v souvislosti s novou výstavbou (kanalizace, vodovod, opravy silnic), menší pozornost byla věnována rozvoji občanské vybavenosti (základní školu, sportovní zařízení, kulturní dům). Ani budova radnice není v nejlepším stavu.

Ve městě vznikla diskuse, kam prostředky města investovat, o jaké dotace žádat a jaké projekty realizovat.

Starosta města je sportovec. Prosazuje proto dlouhodobě investice do sportovní haly a venkovního sportoviště. Jeho koaliční partneři jsou spíše pro opravu kulturního domu a radnice. Opozice zase prosazuje vybudování nové mateřské a rekonstrukci základní školy.

Celé politické spektrum se však shodne na zdroji financování – prodeji pozemků na okraji města stavební společnosti ABC, která zde plánuje vybudovat výrobní halu na ocelové konstrukce.

Proti záměru se staví obyvatelé nově vystavěných rodinných domů, v jejichž těsné blízkosti by hala stála. Argumentují tím, že před výstavbou jejich domů byly pozemky v územním plánu zaneseny jako veřejná zeleň nebo zemědělská plocha a změnu označují za podvod ze strany města. Chtějí iniciovat místní referendum a docílit zákazu výstavby.

Na zasedání zastupitelstva byl zatím prodej pozemků společnosti AB schválen. Starosta poukázal na to, že prodej je dlouhodobě plánovaný a že již před rokem a půl byl záměr projednán radou města a zveřejněn. Skupina místních občanů se později v regionálním tisku vyjádřila, že starosta dříve podnikal s majitelem společnosti ABC a z podnikání stále profituje, jde tedy o jasný střet zájmů. V důsledku jejich podání trestního oznámení se už věcí zabývá policie.

Starosta v krátkém čase podepsal kupní smlouvu a stanovil pro společnost ABC výhodné podmínky v podobě úhrady v několika splátkách. Na dalším zasedání zastupitelstva pak předložil studii zpracovanou poradenskou společností PreissWasserhausKühlers, která pozitivně hodnotí vybudování sportovního areálu s novou halou a jeho finanční udržitelnost. Studie byla překvapením pro koalici, veřejnost i opozici. Zástupce opozice se proto starosty na cenu studie dotázal a žádal kopii dokumentu, ve kterém je usnesení rady o zadání studie zaznamenáno.

Starosta je ujistil, že nejpozději do 30 dnů mu bude doručena písemná odpověď. Členové rady kopii dokumentu získali pod příslibem mlčenlivosti, zastupitelé do něj však mohli nahlédnout nebo získat kopii po zaplacení částky 500 Kč. Jeden z místních občanů podal žádost o informace, město po něm ale požadovalo úhradu ve výši 1 000 Kč s tím, že odpověď obdrží za 25 dní.

V odpovědi, kterou opoziční zastupitel obdržel, stálo: „Město ze svého rozpočtu nevyňalo žádné náklady na zpracování studie Rozvoj a udržitelnost sportovních zařízení města a z tohoto důvodu nejednala o zadání studie ani rada města“.

Občané zjistili, že na stránkách poradenské společnosti je v referencích tato aktivita uvedena standardně jako komerční. Podle veřejných zdrojů obdrželo město také dotaci od ministerstva na tvorbu sportovní politiky regionu ve výši 450 000 korun. Když se na tuto částku občané dotazovali v elektronické komunikaci starosty, obdrželi odpověď, že prostředky svou účastí na jednání ministerstva a vypracováním žádosti pomohl získat starosta města a že byla utracena pouze část dotace na zpracování strategického dokumentu externím subjektem. Kopie nemůže být poskytnuta, jelikož se jedná o interní dokument města.

Občané se s odpovědí spokojili a společně s opozičními zastupiteli začali intenzivněji prosazovat urychlenou výstavbu mateřské školy. Argumentovali tím, že velké poptávka ze strany rodin s malými dětmi je akutní potřeba školku dostavět, projektová dokumentace je hotova a škola prospěje městu více než nová sportoviště či opravená radnice. **Rada města tedy po nátlaku veřejnosti schválila parametry veřejné zakázky a její zadání v jednacím řízení bez uveřejnění z důvodu časové tísně (končící smlouvy). Zároveň vybrala dodavatele, kterým se stala společnost ABC.**

Mateřská škola se slavnostně otevřela na konci roku. Starosta při proslovu uznal, že investice do školského zařízení byla správná volba, přiznal zásluhy i opozici a spolku Vrat'te nám Vrátno. Tím na čas utichly veškeré spory ve městě.

- 1) Referendum
- 2) Vystoupení na zastupitelstvu
- 3) Pravomoci orgánů obce
- 4) Prodej a nabývání majetku
- 5) Střet zájmů
- 6) Přístup k informacím
- 7) Otevřené zdroje
- 8) Veřejné zakázky
- 9) Trestní odpovědnost

<sup>1</sup> Zpracováno volně podle příručky Jsou to i moje peníze – Transparency International, 2015.

# Správné odpovědi

54

## Cvičení 1

1. Malá korupce
2. Velká korupce
3. Malá korupce
4. State capture
5. Není korupce
6. Není korupce
7. Malá korupce
8. Velká korupce
9. State capture
10. Není korupce
11. Není korupce
12. Malá korupce

## Cvičení 2

- Klientelismus – G
- Nepotismus – E
- Netransparentní lobbying – D
- Praní špinavých peněz – B
- State capture – H
- Střet zájmů – F
- Tunelování – A
- Zneužití pravomoci – C
- Zpronevěra - I

## Cvičení 3

1. Pokud existují jasná pravidla pro sponzorské příspěvky daná zřizovatelem a pokud máte možnost kontrolovat (spolurozhodovat) o tom, jak byl příspěvek využit, takové jednání by korupcí nebylo. Jinou otázkou je etická rovina. Dochází k využívání situace, kdy není veřejná služba dostupná a sponzorský příspěvek se stává nástrojem upřednostnění určitého zájemce. Situace je alarmující i tím, že jde o široce zavedenou a víceméně akceptovanou praxi.
2. Podle vymezení trestního zákoníku jde o úplatkářství – není podstatné, že k této formě „poděkování“ došlo až po poskytnutí veřejné služby.
3. Ano – viz výše. Stejně tak nerozhoduje hodnota či forma „poděkování“.
4. V tomto případě, který se skutečně stal, nešlo o korupci, ale o podvod – uvedení v omyl (§ 209 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník).
5. Ne, poskytnutí spropitného servírce či taxikáři nenaplnuje požadavek obstarávání věci veřejného zájmu.
6. Může se stát, že je požadavek na neoprávněnou výhodu v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu vznesen, aniž by byla připojena zřetelná nabídka či příslib plnění. Takový požadavek se může, ale i nemusí vyvinout v požadavek korupční. Osoba ho může vznést z neznalosti pravomocí úředníka nebo z pouhé neomalenosti („třeba to vyjde“), ale může jít i o první krok ke korupční nabídce, o nenápadné nejednoznačné „otřukávání“.
7. Je třeba pamatovat na to, že plnění (úplatek) nemusí být nabízeno ani slibováno. Stačí, když je jednoduše poskytnuto, a to třeba i potom, co úředník věc obecného zájmu obstaral. (O trestný čin podplácení jde i tehdy, jestliže k nabídce úplatku došlo po skončení obstarávání věcí obecného zájmu: Judikát Rt I I Tz 23/82.)
8. Z různých důvodů (neznalost, snaha kompromitovat apod.) může korumpující osoba požádat o takovou „výhodu“, na kterou má zcela legální či přinejmenším legitimní nárok (ve skutečnosti tedy ani nejde o vý-



## Cvičení 4

- |            |            |            |
|------------|------------|------------|
| a. riziko  | f. korupce | k. korupce |
| b. korupce | g. korupce | l. riziko  |
| c. riziko  | h. korupce | m. riziko  |
| d. riziko  | i. korupce | n. korupce |
| e. korupce | j. korupce |            |

## Cvičení 5

- Občan může žádat o tyto informace pomocí žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8a jsou chráněny „informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy (...)“. Členství v radě je veřejnou funkcí, hlasování tedy nelze v žádném případě považovat za osobní, soukromý projev. Poskytnutí informací nebrání ani fakt, že schůze rady jsou neveřejné. Pořízení zápisu ze schůze rady města povinné je a jeho součástí musí být „průběh“ a „výsledek hlasování“. Je možné, že obec aktivně na internetu zápis nezveřejňuje. Ačkoli to odporuje principu transparentnosti veřejné správy, není to ze zákona povinné. Pokud však bude občan o tyto zápisy žádat podle informačního zákona, musí obec poskytnuté informace sama zveřejnit do 15 dnů (podle § 5 odst. 3). Občan může informace zveřejnit, pouze pokud neobsahují chráněné osobní údaje. To by se mohlo stát, pokud žádal o celý zápis z jednání rady, který by nebyl anonymizován. Pod něj samozřejmě jmenovité hlasování členů rady nespadá.
- Na všechny materiály rady má občan v zásadě nárok (obec může pouze anonymizovat některé chráněné osobní údaje). Citované ustanovení jednacího řádu rady je protiprávní, a navíc není vůči veřejnosti ani ke členům rady nijak závazné.
- Na informace o počtu přijatých dětí do mateřské školy a kritérií zvolených pro jejich přijetí má občan právo. Poskytnout individuálně identifikovatelné údaje, např. o zaměstnání rodičů či splnění kritérií u jednotlivých dětí, však možné není. Zveřejnit lze pouze určitý souhrn či přehled (např. splněných kritérií).
- Takovéto informace o jednotlivých pracovnících představují osobní údaje a jejich poskytnutí je možné jen v omezené míře. Konkrétní údaje o okamžiku příchodu a odchodu, natož o důvodech mimořádných odchodů a příchodů (může jít např. o návštěvu lékaře, rodinné důvody), jsou natolik silným zásahem do soukromí, že je vyloučené takto přesné údaje poskytovat. Přiměřené by bylo poskytnout přehled o souhrnné přítomnosti pracovníků na pracovišti, ale například i informace o přesné době dovolené by byla nepřiměřeným zásahem do soukromí. Něco jiného je okamžitá informace o tom, zda je pracovník právě na pracovišti (některé úřady ji zobrazují na webu on-line) či zda má dovolenou.

## Souhrnné cvičení

1b, 2b, 3c, 4a, 5c, 6 b, 7b, 8b, 9b, 10a, 11b, 12b, 13a, 14a

# Seznam zkratek

PHA Praha

STČ Středočeský kraj

JHČ Jihočeský kraj

PLK Plzeňský kraj

KVK Karlovarský kraj

ULK Ústecký kraj

LBK Liberecký kraj

HKK Královéhradecký kraj

PAK Pardubický kraj

VYS Kraj Vysočina

JHM Jihomoravský kraj

OLK Olomoucký kraj

ZLK Zlínský kraj

MSK Moravskoslezský kraj

VŘ Výběrové řízení

56

## Zdroje a literatura

*Chmelík J.* Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha, 2003

*Bureš R., Pavlišová R.* Občan proti korupci: Příručka občanské protikorupční sebeobrany. Praha: Transparency International – Česká republika, 2013. Dostupné online: <<https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/obcan-proti-korupci-2/>>.

*Dufková I., Mikolášková M.* Jak na korupci. Transparency International – Česká republika. Praha: Transparency International – Česká republika, 2013. Dostupné online: <<http://www.brno-stred.cz/file/12465>>.

*Dufková I., Mikolášková M.* Střet zájmů jako riziko podvodů. Praha: Transparency International – Česká republika, 2018. Dostupné online: <<https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/stret-zajmu-jako-ri-ziko-podvodu-publikace/>>.

*Bureš R., Dufková I.* a kolektiv autorů. Jsou to i vaše peníze. Praha: Transparency International – Česká republika, 2015. Dostupné online: <<https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Jsou-to-i-moje-pen%C3%ADze-2015.pdf>>.

*Jareš A., Judová A.* Kuchařka místního referenda. Praha: Transparency International – Česká republika, 2016. Dostupné online: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Kucha%C5%99ka-m%C3%ADstn%C3%ADho-referenda-2016.pdf>

*Kameník M., Kužilek O.* Manuál pro dobré radniční periodikum. Oživení, 2015. Dostupné online: <[https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/hlasna-trouba\\_manual\\_web.pdf](https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/hlasna-trouba_manual_web.pdf)>.

*Kameník M., Zelenka M., kolektiv autorů.* Správná radnice. Praha: Oživení, 2017. Dostupné online: <[http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2017/10/sr\\_web.pdf](http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2017/10/sr_web.pdf)>.

*Černý V.* Metodika tvorby participativního rozpočtu pro města v ČR. Praha: Agora CE, 2016. Dostupné online: <[https://www.participativni-rozpocet.cz/wp-content/uploads/2017/05/Methodika\\_Participativni\\_rozpocet\\_AGORA\\_CE.pdf](https://www.participativni-rozpocet.cz/wp-content/uploads/2017/05/Methodika_Participativni_rozpocet_AGORA_CE.pdf)>.

Hlásná trouba. Oživení [online]. © 2015. Dostupné z: <https://www.oziveni.cz>.



