

# **JAK NA KORUPCI**

## Úvod

„Již staří Řekové...“. Toto úsloví platí bezesporu i pro korupci. Vždyť slavný řečník Démosthenes (384 – 322 př. n. l.) byl za korupci odsouzen a poslán do vězení.

Korupce je fenomén, který souvisí s civilizací. Žádná větší organizovaná kultura nenašla způsob, jak se s ní vypořádat. Dárky mocným zpočátku patřily ke kultuře – lidé si za ně kupovali přízeň vlivných. Ale jak rostl majetát vládce, a zejména jeho propojení s božskými principy, potřebovali starověcí panovníci dokázat, že spravedlnost pro ně znamená víc než dary. Právě náboženské zákony jako první odsoudily přijímání úplatků. „Nepřijmeš úplatek, neboť úplatek oslepuje ty, jež vidí, a podvrací jednání spravedlivých“.<sup>1</sup>

Jakou podobu má korupce v dnešní době? Je možné jí účinně předcházet? Jaká rizika hrozí při výkonu mé práce a jak na ně reagovat?

Hlavním problémem korupce v České republice totiž není masové uplácení drobných úředníků a poskytovatelů veřejných služeb. Problém (nebo alespoň hlavní problém) nespočívá v tom, že by si každý držitel veřejné moci či jakéhokoli úřadu okamžitě chtěl přivydělávat požadováním úplatků. Stejně tak neplatí, že bychom byli tradičně zvyklí za každou veřejnou službu platit prostřednictvím úplatků. Stěžejním problémem je organizované zneužívání veřejných prostředků, ať již spojené s manipulacemi s veřejnými zakázkami, zneužíváním dotací nebo nevýhodným nakládáním se státním nebo obecním majetkem. Existují skupiny, které organizovaně rozkrádají veřejné prostředky, tedy peníze nás všech, daňových poplatníků. V takovýchto případech pasivní osobní poctivost nestačí. Potírání tohoto typu korupce vyžaduje angažovanost, konkrétní proaktivní kroky, a to zejména ze strany lidí, kteří se o nekalém a pravděpodobně korupčním jednání dozvědí.

Držíte v ruce publikaci, která přináší základní informace o korupci, jejích projevech v prostředí veřejné správy, důsledcích a nástrojích postihu a prevence. Tato příručka, která mapuje potencionálně rizikové situace a možnosti jejich řešení, nemá akademický ani teoretický charakter. Jejím cílem je poskytnout základní orientaci v problematice korupce a porovnat předkládané informace s vlastní profesní zkušeností.

Naším přáním je, aby publikace čtenářům dobře sloužila a aby byla uživatelsky co nejpřívětivější. Vaše názory, osobní zkušenosti, náměty či dotazy uvítáme na adrese [posta@transparency.cz](mailto:posta@transparency.cz).

Autoři: Ivana Dufková, Martina Mikolášková, Lenka Lenochová



---

<sup>1</sup> Kniha Exodus, Starý zákon

## Co je korupce?

*Jak byste odpověděli na následující otázky? Své názory si můžete ověřit na str. 27.*

1. Učitel VŠ přislíbil rodičům, že se postará o přijetí jejich dítěte na fakultu. V okamžiku, kdy byl student přijat, nechal si vyučující od rodičů vyplatit určitou částku. Ve skutečnosti však žádné kroky k přijetí studentů nepodnikal. Jde o korupci?
2. 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. Jde o korupci?
3. Lékař vyšetřil pana Růžičku a věnoval čas všem jeho otázkám. Při odchodu nechal pan Růžička bez vědomí pana doktora na stole ležet obálku s tisíci korunou. Jde o korupci?
4. Finanční úřad ohlásil hloubkovou kontrolu ve společnosti Linguini. Kontrola trvala několik dní a paní účetní se u ní nejednou zapotila. Kontrolorky však žádné velké pochybení nenalezly a společnosti doměřily jen malou částku za drobná pochybení. Poslední den kontroly předala paní účetní každé kontrolorce velkou kytici a bonboniéru. Jde o úplatek?
5. Je úplatkem spropitné?
6. Může se osoba dopustit korupčního jednání, aniž by Vám nabídla či slíbila nějakou formu plnění (odměny)?
7. Je pro správné 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.
8. Váš bratr vám sdělí, že se chystá podplatit úředníka, aby získal stavební povolení. Jste povinni to oznámit?

## Kapitola 1: Korupce

Co je korupce? Odpověď do značné míry závisí jak na charakteru společnosti, jejích tradicích, historickém vývoji, politické kultuře, mainstreamovém hodnotovém žebříčku, tak na perspektivě – úhlu pohledu osoby, která se tématem zabývá (sociolog, právník, ekonom atd.).

Pro naše potřeby jsme zvolili následující definici:

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

Zdroj: Transparency International

Základním znakem korupce tedy je, že se někdo zachová nepoctivě při plnění úkolů vyplývajících z jeho postavení. Je to odchylka od dodržování právních norem a požadovaného chování.

Korupční vztahy se nemusí objevovat pouze ve vztahu soukromá osoba – představitel veřejné správy, ale i ve vztahu dvou soukromých osob (typicky v obchodním styku). Veřejný zájem zde sice zpravidla dotčen není, na druhou stranu i tento druh korupce přináší významné škody: např. zakázku nezíská subjekt, který by ji dovedl realizovat nejlépe, za nejméně výhodnější cenu atd.

Korupční vztah není nikdy dvoustranný. Vždy existují strany tři, přičemž ta třetí, pasivní a více či méně identifikovatelná, je vždy stranou poškozenou. Může to být onen „daňový poplatník“ v případě předražené veřejné zakázky nebo neoprávněně vyplacené dotace, či konkrétní obyvatel obce, v jehož sousedství vyrostl naddimenzovaný objekt na základě uplaceného stavebního povolení.

### Nejčastější příčiny korupce:

- nejednoznačný právní systém;
- materiálně orientovaný způsob života;
- vidina postupu v kariéře;
- koncentrace moci;
- nezájem veřejnosti o věci veřejné;
- nedostatečné finanční ohodnocení pracovníků veřejné správy atd.

Korupční příležitosti vytváří na jedné straně koncentrace rozhodovacích pravomocí, nedostatek veřejného dohledu a kontrolních mechanismů, na straně druhé i nadměrná a nepřehledná regulace, která nutí občany, aby hledali „kratší cestu“ pro řešení svých záležitostí.

Korupci se daří tam, kde chybí veřejná kontrola a kde je možné případné nabídky promítnout do vlastního rozhodování (např. známá úplatkářská aféra ve fotbalové lize ztvárněná v divadelní hře „Ivánku, kamaráde, můžeš mluvit?“).

### Korupce má šanci všude tam, kde:

- se o něčem rozhoduje;
- ten, o kom se rozhoduje, má zájem, aby se rozhodlo v jeho prospěch;
- ten, o kom se rozhoduje, má důvod se domnívat, že bez nedovolené intervence by rozhodnutí nedopadlo v jeho prospěch;
- ten, kdo rozhoduje, má možnost vyjít mu vstříc;
- ten, kdo rozhoduje, je k tomu ochotný;
- je možné mezi aktéry navázat kontakt;
- je možné dojít ke vzájemné dohodě;
- je možné toto jednání utajit.

## Typy korupce

Existují různé druhy korupčního jednání, které se od sebe liší především společenskou nebezpečností a možnostmi jejich efektivního odhalení či potrestání.

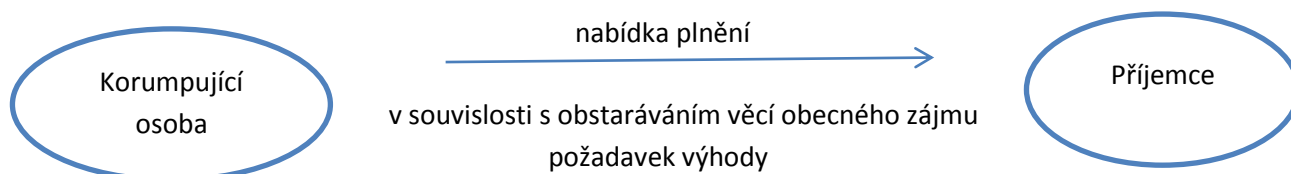
Charakteristika	Malá administrativní korupce	Zneužívání veřejných prostředků
Souvislost	Situační	Systémová, připravovaná
Rozsah	Malé prostředky	Obrovské prostředky
Způsob převodu financí	Převod výhod (peněz) lze dokumentovat	Přesuny finančních prostředků putují složitou cestou, může se jednat o směnu posunutou v čase
Odhalitelnost	Porušení pravidel snadno dohledatelné	Porušení pravidel těžko dohledatelné, často nemusí být přítomno
Řízení	Netvoří se sítě	Síť je nutná k realizaci, klientelismus, nepotismus, „prodej pozic“
Vyšetřování	Vyšetřování jednoduché, problémem je množství případů	Vyšetřování je velmi složité, obtížně se hledá „zdrojový“ čin

V posledních letech lze v České republice pozorovat, že malé **administrativní korupce** s postupnou profesionalizací fungování veřejné správy ubývá. Korupce se stává spíše organizovanou a sofistikovanou činností koncentrovanou do politické a hospodářské sféry, jejíž aktéři se snaží ovlivňovat nejen rozhodování, ale i pravidla hry.

**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

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

I když pojem korupce zahrnuje jakékoli nežádoucí či nezákonné jednání obvykle úřední osoby, pro naše potřeby se zaměříme na užší vymezení, kdy se korupce chápe zejména v její ekonomické podobě, a to především v termínech **úplatkářství**.



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

§ 334, odst. 1, zákon č. 140/2009 Sb., trestní zákoník

Jde tedy o aktuální nebo do budoucna přislíbené poskytnutí peněz, jiných movitých věcí, protislužby apod. Výše úplatku není rozhodující, zákon žádnou hodnotovou hranici nestanoví. Výše úplatku je pak hodnocena v souvislosti s dalšími okolnostmi, které určují společenskou škodlivost činu (a výši případného trestu)<sup>2</sup>. Z hlediska naplnění formálního znaku úplatku není určující, zda úplatkem bylo sledováno poskytnutí takové výhody, která je nezákonná nebo uplácějícího zvýhodňuje oproti jiným osobám, nebo zda úplatkem bylo jen podporováno plnění povinností upláceného. Zákon zde chrání zájem státu na řádném, nezištném a nestranném obstarávání věcí obecného zájmu.

Trestní zákoník uvádí tři skutkové podstaty úplatkářství:

- **přijetí úplatku** (§ 331)

Kdo sám nebo v souvislosti s obstaráváním věcí 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)

Kdo jinému v souvislosti s obstaráváním věcí 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)

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

<sup>2</sup> „V oblasti výkonu státní moci a správy však nelze tolerovat žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty.“ – Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR R 17/1978, s. 106.

**Obstaráváním věcí obecného zájmu** se rozumí taková rozhodnutí a činnosti veřejných orgánů, která se vztahují k naplňování předpokládaných zájmů celé společnosti a uspokojování lidských potřeb celospolečenského rozměru (např. v oblasti školství, zdravotnictví aj.). Výkon veškerých funkcí samosprávy a přenesené státní správy představuje, ať již přímo nebo nepřímo, podskupinu obstarávání věcí obecného zájmu.

V souladu s předchozím vymezením můžeme identifikovat několik variant, jak se souvislost s obstaráváním věcí obecného zájmu projevuje v situacích korupčního jednání namířeného na úředníky městského úřadu:

- Požadavek podmiňující plnění je učiněn s úmyslem působit na výkon pravomoci úředníka ve prospěch nabízející (či další) osoby, např. snaha ovlivnit výši sankce.
- Nabídka plnění není učiněna s úmyslem působit na výkon pravomoci ve prospěch nabízející (či další) osoby; typicky jde o různé typy „poděkování“.
- Úředník se korupčního jednání v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu může dopustit tím, že intervenuje nebo se stane prostředníkem k ovlivnění výkonu funkce jiné úřední osoby i mimo městský úřad. Korupční jednání nesměřuje k ovlivnění výkonu jeho/její funkce; např. využívání spolužáků/příbuzných na jiných správních úřadech ve věci spadající do působnosti těchto orgánů.

**Příklad dalších korupčních trestných činů dle trestního zákoníku:**

- zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329);
- maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330);
- porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220);
- porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti (§ 221);
- pletichy v insolvenčním řízení (§ 226);
- porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (§ 248);
- trestné činy související s veřejnými zakázkami, veřejnou soutěží, veřejnými dražbami (§ 256, 257, 258, 255).

## Dopady korupce

Možnost prosadit soukromý zájem pomocí úplatku přispívá k deformaci toho, čemu říkáme veřejný zájem. Snižuje se nejen důvěra ve veřejné instituce, ale obecně i v právní stát a vynutitelnost práva. Dochází k vytváření paralelních nedemokratických a skrytých mocenských struktur. Občané místo toho, aby využívali standardní mechanismy, se při řešení svých problémů uchylují ke „svépomoci“, či využívají nelegitimní struktury a nástroje, což celou korupční spirálu dále roztáhne.

Korupce, a s ní spojené zneužití veřejných prostředků (zdrojů), přináší růst nákladů na služby poskytované státem, čímž se ve skutečnosti snižuje objem prostředků, které by jinak bylo možné vynaložit na veřejně prospěšné projekty nebo služby. Ve svém důsledku tak korupce snižuje dostupnost takových služeb, které si pak občan obstarává prostřednictvím úplatků. Z pohledu ekonomického zvyšuje korupce investiční riziko (a tedy i konečnou cenu) tím, že podnikatelské prostředí vykazuje značnou míru nepředvídatelnosti, v důsledku čehož se deformuje hospodářská soutěž.

### Nejčastější dopady korupce:

- neefektivní a neekonomická veřejná správa;
- růst sociální nerovnosti;
- růst kriminality;
- nedůvěra v politickou reprezentaci;
- snížení kvality služeb;
- omezení spravedlnosti a nezávislosti ve správním nebo soudním řízení;
- snížení důvěry v instituce.

Korupčními nástroji v oblasti veřejné správy jsou peněžité dary (včetně podílů na zisku z přidělených veřejných zakázek) či protislužby nemajetkového charakteru (typicky, nikoliv však výlučně, zaměstnání osoby, která se podílela na vydání příslušného rozhodnutí).

V rámci vrchnostenské činnosti veřejné správy může mít korupční jednání za cíl urychlení vydání určitého rozhodnutí nebo vydání určitého rozhodnutí ve prospěch uplácující osoby. I když v prvním případě nejde o žádnou „viditelnou“ újmu, poškození jsou všichni adresáti stejného druhu rozhodnutí, protože jejich postavení je nerovné. V případě druhém se uplácující osoba domáhá výhody, na kterou by jinak neměla nárok (např. vydání koncese), či se snaží vyhnout povinnosti, kterou je povinna plnit.

### Indikátory korupce:

- rychlá rozhodnutí za situace, kdy úřad obvykle rozhoduje v delších lhůtách (a naopak průtahy v řízení za situace, kdy v jiných případech úřad rozhoduje v kratších lhůtách);
- „šikanózní“ výkon pravomocí;
- bránění v přístupu k informacím;
- neodůvodněné změny dokumentů, jejich ztráta;
- neobvyklý rozptyl v rozhodnutí;
- porušování pravidel pro vyloučení z důvodů podjatosti;
- nadstandardně časté styky s účastníky řízení.

V případě poskytování veřejných služeb a rozdělování veřejných statků veřejnou správou se korupcí sleduje především získání určitého omezeného veřejného statku nebo služby (obecní byty, místa na prestižní vysoké či střední škole, přednostní přístup k lékařské péči). Spadá sem ale také získání přístupu k určitým exkluzivním informacím (plánované veřejné zakázky).

### Indikátory korupce:

- získání veřejné služby osobou, která na ni zjevně nemá nárok (nebo sice nárok má, ale až poté, co budou uspokojeny osoby s přednostním právem);
- politickou stranu s rozhodujícím vlivem na činnost kolektivních orgánů rozhodujících o poskytování veřejných služeb financuje právnická nebo fyzická osoba, která službu získala;
- dosazování představitelů veřejné správy do výkonných nebo dozorčích orgánů takové právnické osoby;
- subjekt, který veřejnou službu získal, posléze zaměstná osobu podílející se na rozhodnutí.

Pokud vystupuje veřejná správa jako soukromý subjekt, je cílem korupce především získání majetkového prospěchu na úkor veřejných rozpočtů – většího než obvyklého zisku při získání určité



veřejné zakázky nebo nadměrné úspory finančních prostředků při nákupu určitého zboží nebo služby soukromého subjektu od státu. Indikátorem korupce je nákup zboží a služeb za podmínek, které jsou pro veřejnou správu nevýhodné. Může jít např. o:

- stanovení kritérií, které je schopen dodržet pouze jeden z potenciálních dodavatelů;
- složení výběrových komisí veřejné zakázky (blízký vztah s některým z dodavatelů);
- pletichy v zadávacím řízení nebo veřejné soutěži (snaha přinutit někoho, aby se zdržel účasti);
- nedodržení kontraktu ze strany vítězného dodavatele, který veřejná správa nesankcionuje.

#### **Modelový příklad: „Liška zvyky nemění“**

Pan Kovář je vedoucí odboru veřejných zakázek. Jiří Liška je jeho spolužák ze základní školy. Pana Kováře pozve na večeři s tím, že chystá třídní sraz. Nejprve vzpomínají na své spolužáky a společně prožité události. Náhle se Liška začne vyptávat Kováře na jeho bratra, který je státním úředníkem a ze své funkce může ovlivnit rozhodnutí o přidělení povolení na stavbu fotovoltaické elektrárny. Liška žádá Kováře o zprostředkování schůzky s bratrem, od kterého potřebuje zrychlené získání povolení ještě před tím, než nabyde účinnosti novela zákona omezující státní příspěvek. Prosí Kováře, „zda by mu s tím nepomohl“. Za to mu přislíbí nespécifikovanou odměnu.

Varianty řešení:

- 1) Pokud pan Kovář nabídku spolužáka odmítne, korupčního jednání se nedopouští. Pokud by ze strany Lišky šlo o nepřímé úplatkářství, pak se na toto jednání nevztahuje ani oznamovací povinnost. Nicméně lze uvažovat o uplatnění § 16 zákona o úřednících samosprávných celků a článku 7 Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy<sup>3</sup>.
- 2) Pokud pan Kovář nabídku neodmítne, prozatím se žádného jednoznačně protiprávního jednání nedopouští. Nicméně ocitá se v reálném nebezpečí, že se dopustí nepřímého úplatkářství, jakmile odměnu přijme nebo o ni požádá (znak „nechá si slíbit“ není součástí skutkové podstaty nepřímého úplatkářství).

Z kontextu situace lze dovodit, že Liška se dopouští jednání korupčního charakteru – slibuje Kovářovi odměnu (úplatek) za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby (bratra). Přesná kvalifikace činu je právně komplikovaná, nicméně lze uvažovat o podezření ze spáchání trestného činu nepřímé úplatkářství podle § 333 odst. 2 trestního zákoníku (s výhledem na trestný čin podplácení).

Pan Kovář ve věci, které se úplatek týká, není úřední osobou, nicméně má působit na výkon pravomoci úřední osoby (bratra) tak, aby ta rozhodovala nikoli nestranně ve věci obstarávání veřejného zájmu, nýbrž v soukromém zájmu pana Lišky. Za tuto službu přitom Liška Kovářovi slibuje blíže nespécifikovanou odměnu (úplatek). Pro naplnění skutkové podstaty nepřímého úplatkářství se nevyžaduje, aby skutečně došlo k ovlivnění úřední osoby, avšak pachatel předpokládá, že se tak stane (což je případ naší situace), nebo již stalo.

Kdy úředník plní řádně své povinnosti tím, že něco pro někoho zprostředkovává? Běžnou zprostředkovatelskou úlohu hrají úředníci v případech řešení (či především zklidnění) privátních sporů mezi občany, jiným běžným typem aktivity je prosté odkazování na další veřejné či soukromé služby. Jakkoli úředník neplní oficiálně úlohu jakéhosi info-centra, je zcela v souladu s charakterem jeho činnosti poskytnout požadovanou informaci v rámci svých možností a

<sup>3</sup> Zákon č. 312/2002 Sb.

zákonných limitů. Veškeré zprostředkování, které je legální a legitimní součástí veřejné služby, lze považovat za korupční až tehdy, je-li doprovázeno přijetím plnění, zejména pokud si o ně úředník přímo či nepřímo požádá.

Jiným příkladem mohou být neformální dohody úředníků s dalšími subjekty o přednostním přístupu k některým službám (zjednodušeně „dohazování kšeftů“) za úplatu (např. v minulosti opakované případy propojení zkušebních komisařů a soukromých autoškol při získávání řidičských průkazů).

V souvislosti s tématem korupce je třeba zmínit **lobbying**. Tento v ČR často negativně vnímaný nástroj prosazování skupinových zájmů je legitimní a žádoucí součástí demokratického systému. Jde o označení aktivity, prostřednictvím které se osoba/firma/instituce či skupiny osob snaží ovlivnit rozhodování orgánů veřejné moci (zejména zákonodárců, členů vlády, představitelů samosprávy, ale i dalších vysoce postavených nebo vlivných osob či institucí) ve prospěch vlastních zájmů.

Příkladem lobbyngu tak může být na jedné straně např. snaha rakouského konsorcia Steyr ovlivnit potřebu a podmínky zakázky české vlády na nákup obrněných transportérů (tzv. exekutivní lobbyng) a na straně druhé lobbyng převážně nevládních organizací v čele s Bílým kruhem bezpečí prosazující vytvoření a schválení zákona na ochranu obětí domácího násilí (tzv. legislativní lobbyng).

Určité zájmové skupiny však při lobbyngu nemusí pracovat pouze s informačním či argumentačním vlivem, tedy etickými, demokratickými a přínosnými variantami lobbyngu. Mohou používat i vliv finanční, kdy si zjednodušeně řečeno lobbytická skupina rozhodnutí koupí. To tak může být v rozporu s veřejným zájmem nebo může neoprávněně zvýhodňovat či poškozovat jinou skupinu.

Spojitosť lobbyngu s korupčními praktikami je častější v oblasti exekutivní, kdy jde obvykle o lobbyng v kontextu zakázek, projektů a jiných zjevných příležitostí k zisku. I proto řada států tuto činnost upravuje a omezuje (např. registrem možných lobbytů, zvýšením transparentnosti legislativního procesu apod.) V České republice se zatím takovou právní úpravu prosadit nepodařilo. Přestože ze své podstaty míří lobbytické aktivity na management veřejné správy, případným souvisejícím korupčním metodám mohou být vystaveni i úředníci při zadávání veřejných zakázek, územním rozhodování apod. Viz kapitola 3 – přijímání darů.

## Kapitola 2: Protikorupční nástroje

Švédská televize odvysílala v únoru 2007 informace o údajném podplácení při prodeji stíhacích letounů Gripen. Úplatky měly padat také při pronájmu čtrnácti letounů do Česka. Česká policie ale už opakovaně vyšetřování případu zastavila.

V roce 2010 propukl skandál plzeňské právnické fakulty, na které získávali studenti tituly a vysokoškolské diplomy za nestandardních podmínek. Byla mezi nimi i řada politiků a vlivných lidí. Před soud se však nikdo z aktérů nedostal.

Manipulace s veřejnými zakázkami, nehospodárné využívání veřejných zdrojů, nepotismus a klientelismus. Proč klasické trestněprávní nástroje v těchto případech „vyšší formy korupce“ nefungují, resp. fungují nedostatečně? Důvodem může být nedostatek vysoce kvalifikovaných odborníků pro posouzení složitých ekonomických či technických otázek, obtížnost, často až nemožnost získat relevantní důkazy či absence vymahatelnosti práva obecně. Korupci tak nelze vymýtit pouhým trestním postihem, ale vyváženým působením represe a prevence.

Zkušenosti ukazují, že nejefektivnějším nástrojem prevence korupce je zvyšování transparentnosti, kontrolních mechanismů a nástrojů uplatňovaných v oblasti služebních vztahů.

### Zvyšování transparentnosti veřejné správy

*Jak byste odpověděli? (Svá tvrzení si můžete ověřit na str. 27)*

1. Má občan nárok na informace ohledně působení akciové společnosti založené územním samosprávným celkem? Na jaké?
2. Je zastupitelstvo povinno poskytnout informace o jmenovitém hlasování rady města? Může občan tyto informace zveřejnit?
3. 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“.
4. Má mateřská škola zřizovaná městem povinnost poskytnout informace o počtu přijatých dětí a o kritériích, na základě kterých byly přijaty?
5. Je obec povinna poskytnout informaci o přítomnosti úředníka na pracovišti (např. formou výpisu z docházkového systému obce pro konkrétní týden)?

V případě veřejné správy se transparentností rozumí průhlednost a čitelnost rozhodovacích procesů. Konkrétně to znamená, že ti, jichž se rozhodování týká, mají v reálném čase přístup k relevantním informacím o svých podáních, o principech rozhodování, o časovém horizontu, v jehož rámci musí být rozhodnuto atd. Transparentnost veřejné správy tak stojí především na otevřeném a rovném přístupu k informacím.

Otevřenost veřejné správy, zejména v podobě přístupu k informacím a otevřenosti rozhodování, je prvkem, který k moderní správě neodmyslitelně patří. Realizuje se jednak aktivním zveřejňováním informací (například na internetu), jednak poskytováním informací na základě konkrétních žádostí.

Právo na informace zaručené Listinou základních práv a svobod<sup>4</sup> je dále upraveno a konkretizováno především dvěma zákony: zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (obecná úprava práva na informace), a zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (upravuje oblast poskytování informací ve vztahu k životnímu prostředí). Tyto zákony ukládají veřejné správě povinnost plnit úkol zadaný občanem, a to bez hodnocení jeho nároku. Oprávněným žadatelem je nejen občan České republiky bez ohledu na věk a právní postavení (např. o informace může žádat jak vězeň, tak občan mladší 15 let), ale i cizinec, pokud se na něj vztahuje náš právní řád (např. pokud žije na území ČR). Úřad nikdy nemůže zkoumat osobní údaje či postoj žadatele, aby na jejich základě hodnotil oprávněnost žádosti o informace. V některých situacích může úřad požadovat identifikaci žadatele, ale jen z těch důvodů, které jsou nezbytné pro samotné vyřízení žádosti (může žádat sdělení adresy pro doručení rozhodnutí nebo identifikaci osoby k ověření poskytnuté finanční úhrady). Kromě toho je úřad povinen sám aktivně zveřejňovat následující informace:

- rozhodnutí a zápisy jednání orgánů (alespoň za posledních 5 let);
- jmenovité záznamy hlasování o důležitých, zejména majetkových rozhodnutích (alespoň za posledních 5 let);
- podklady pro rozhodnutí (alespoň za posledních 5 let);
- avíza o chystaných jednáních (zastupitelstva, poradních orgánů), tj. plán, program a podklady jednání.

Typickým důvodem pro odepření informací bývá ochrana osobních údajů, ochrana utajovaných informací a ve vymezeném rozsahu i ochrana obchodního tajemství. Na základě zákona nelze od úřadu požadovat analýzy informací, jejich srovnávání či náročné výtahy ze souboru informací. Tyto formy údajů však úřad musí poskytnout, pokud je má již k dispozici a nemusí je kvůli žádosti připravovat anebo pokud je jejich získání zanedbatelně náročné. Stejně tak nelze žádat o názory či právní stanoviska, která by se musela pro účely vyřízení žádosti o informace teprve vytvořit.

#### **Příklad: 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, které netvoří dokumentaci orgánu. Protože jsou tyto písemnosti v osobním vlastnictví členů orgánu úřadu, 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. V zásadě lze mít za to, že úřad musí poskytnout každému žadateli totožné informace, jaké poskytl členům orgánu k podpoře jejich rozhodování, vyjma

<sup>4</sup> Odst. 1 a 5, článek 17 a odst. 2, článek 35, zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

informací chráněných. Lhůta pro poskytnutí informace, která činí 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.

## Střet zájmů<sup>5</sup>

*Jak byste odpověděli? (Svá tvrzení si můžete ověřit na str. 28)*

1. 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?
2. Zákon o obcích i zákon o střetu zájmů upravují postup při oznamování střetu zájmů veřejných funkcionářů. Úprava však není jednotná. Zákon o střetu zájmů stanovuje veřejnému funkcionáři, který je ve střetu zájmů, povinnost oznámit svůj střet zájmů. Avšak zákon o obcích stanovuje i možnost vyloučit dotčeného člena zastupitelstva obce z projednávání dané věci v případě, že se nachází ve střetu zájmů. Podle kterého zákona je třeba postupovat?
3. Jak postupovat, jestliže občan, který si vyžádá výpis z evidence čestných prohlášení/majetkových přiznání, prohlásí, že dotyčný vedoucí pracovník/starosta/radní lže? Je povinností evidenčního orgánu předat celou věc ihned správnímu soudu? V případě, že ano, jaké doklady či dokumenty musí evidenční orgán k podání na soud přiložit? Je evidenční orgán povinen provést předběžné šetření?
4. Jak byste definovali „jiné majetkové výhody...“ podle § 11 odst. 1 a) zákona o střetu zájmů (uvádějí se např. odměny za další pracovní poměr)?
5. Uvolněný člen zastupitelstva obce zastupuje obec v obchodní společnosti (nebo svazku obcí), která za něj uzavřela a hradí životní pojištění. Jde o střet zájmů?

Základní normou týkající se střetu zájmů je vedle Ústavy České republiky zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Speciální normy nalezneme dále pro soudce a státní zástupce, zastupitele na komunální úrovni či státní zaměstnance. Dílčí ustanovení obsahují zákony regulující výkon samosprávy<sup>6</sup> a další právní předpisy. Střet zájmů je tak v české legislativě upraven několika zákony, resp. dílčími ustanoveními v různých zákonech s ohledem na okruh povinných osob.

<b>Zákon o střetu zájmů</b>	Zákon se vztahuje na člena statutárního orgánu, člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové
-----------------------------	---

<sup>5</sup> Text je zpracováván k právnímu stavu k 6. 1. 2017. Aktuálně byla prezidentem vetována novela zákona o střetu zájmů, u které je ale pravděpodobné, že bude následně Poslaneckou sněmovnou schválena. Novela přináší například tyto významné změny:

- zvýšení limitu pokuty za spáchání správního deliktu až na 500 tis. Kč;
- zavedení podrobnějších pravidel pro udělování pokuty za spáchání správního deliktu, kdy u vybraných správních deliktů nebude možné upustit od potrestání a u kterých je stanovena částka minimální hodnoty pokuty, která musí být udělena;
- zavedení jediného evidenčního orgánu, kterým bude Ministerstvo spravedlnosti;
- zpřístupnění vybraných čestných prohlášení veřejných funkcionářů široké veřejnosti.

<sup>6</sup> Např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

(č. 159/2006 Sb.)	organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, dále na vedoucí zaměstnance 2. až 4. stupně řízení právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, na vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnance 2. až 4. stupně řízení v organizační složce státu, týká se však pouze veřejného funkcionáře, pokud jako příkazce nakládá s finančními prostředky nad 250 tisíc Kč za operaci, bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo její realizaci či rozhoduje ve správním řízení; zákon obecně stanoví povinnost hájit veřejný zájem a zakazuje upřednostňovat zájem osobní, obsahuje definici osobního zájmu; zakazuje zneužití postavení či pravomoci veřejného funkcionáře nebo informací získaných v rámci výkonu funkce ve prospěch svůj či jiné osoby, zakazuje odvolávání se na svou funkci a omezuje vystupování v komerční reklamě; zákon stanoví povinnost oznámit případný osobní poměr k projednávané věci ústně v průběhu jednání (zaznamenáno do zápisu); upravuje povinnost odevzdávat každoročně oznámení o příjmech, darech a závazcích, o činnostech, o majetku; zákon upravuje evidenci oznámení, kontrolní mechanismus a možná sankční opatření; zároveň zákon ukládá jednoleté post-funkční omezení přechodu do právnických osob, které za působení veřejného funkcionáře uzavřely smlouvu či nadlimitní zakázku od státu a veřejný funkcionář se na ní podílel; zákon se nevztahuje na společnosti vlastněné či spoluvlastněné veřejným subjektem a založené dle obchodního zákoníku, tzv. státem vlastněné firmy či municipalitami vlastněné firmy;
<b>Zákon o zadávání veřejných zakázek</b> (č. 134/2016 Sb.)	Zákon vyžaduje od členů hodnotící komise, aby zadavateli prostřednictvím čestného prohlášení deklarovali, že nejsou ve vztahu k veřejné zakázce ve střetu zájmů. Za střet zájmů se považuje situace, kdy zájmy osob, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení, mají nebo by mohly mít vliv na výsledek zadávacího řízení, ohrožují jejich nestrannost nebo nezávislost v souvislosti se zadávacím řízením.

Zákon o střetu zájmů stanoví pro veřejné funkcionáře klíčovou povinnost ohlašovat osobní zájem v každé projednávané věci, ve které se dostává do střetu se zájmem veřejným. Tato povinnost však patří k těm nejhůře kontrolovatelným. Důvod špatné kontroly dlouhodobě spočívá v tom, že oznámení o osobním zájmu není vedeno centrálně pro každého veřejného funkcionáře, ale zapisuje se v rámci každého projednávání zvlášť. Aby mohl evidenční orgán zkontrolovat, zda postupoval veřejný funkcionář v souladu se zákonem, musel by si vyžádat zápisy všech projednávaných záležitostí, ve kterých mohl být veřejný funkcionář ve střetu zájmů. Zákon tak sice poskytuje základní nástroje pro kontrolu střetu zájmů, ty však nemohou být adekvátně využívány a zůstávají ryze papírovými opatřeními. Kontrola je problematická i z hlediska efektivnosti sankčních mechanismů a neveřejnosti rozhodnutí o porušení zákona.

Zákon o střetu zájmů bývá často zcela oprávněně označován jako zákon bezzubý. Veřejnost má sice garantovaný přístup k oznámením podle zákona o střetu zájmů a může podat písemné sdělení při podezření na porušení zákona, avšak v praxi se občané potýkají s řadou komplikací. Pro různé skupiny veřejných funkcionářů platí odlišná omezení či povinnosti, zejména z hlediska neslučitelnosti funkcí, omezení v případě podnikatelských (a dalších) činností či post-funkční omezení (poslední jmenovaná omezení se vztahují jen na členy vlády a specifickou skupinu úředníků ze zvláštních úřadů).

Jediný postih, který zákon o střetu zájmů obsahuje, se týká porušení povinnosti v souvislosti s podáváním oznámení, konkrétně nepodání či uvedení neúplných, nepřesných či nepravdivých informací. Tímto postihem je finanční pokuta, která může dosáhnout maximální výše 50 tis. korun.

## Protikorupční nástroje ve správním řízení

Ve správním řízení se uplatňují některé zvláštní instituty vyplývající ze zákona: zúžení správního uvážení, odůvodňování rozhodnutí a systém opravných prostředků, jejichž cílem je kromě jiného i prevence korupčního jednání.

Na jednu stranu umožňuje institut správního uvážení veřejné správě reagovat pružně na nepředvídatelné situace. Na druhou stranu může být zdrojem korupčních příležitostí. Proto platí, že veřejná správa nemůže rozhodovat zcela podle libovůle. Především je vázána principem rovnosti práv dotčených osob v důstojnosti a právech (druhou stranou téže mince je pak zákaz diskriminace). Z tohoto principu plyne, že nacházejí-li se různé osoby ve stejných podmínkách rozhodných pro určitou věc, musí o nich být rozhodnuto podle stejných pravidel a se shodným výsledkem. Správní uvážení tedy nelze ve shodných případech použít jednou k tíži a podruhé ku prospěchu různých osob.

Jakkoli je obecně odůvodňování rozhodnutí bráno jako samozřejmost, jeho význam je proti svévoli, případně motivované korupcí, značný. Mimo jiné významně usnadňuje uplatnění dalšího procesního nástroje kontroly – přezkumu rozhodnutí. Nedostatečně odůvodněná rozhodnutí bývají stížena tzv. vadou nepřezkoumatelnosti a bývají správnímu orgánu vrácena k přepracování.

## Whistleblowing

V soukromém i veřejném sektoru dochází každý den k rozhodnutím, která ovlivňují naše zdraví, bezpečnost, životní prostředí, ekonomické zájmy nebo naše občanská a jiná práva. Ne vždy je ale rozhodováno s nejlepším vědomím a svědomím. Vlivem neznalosti, nezodpovědnosti, lenosti nebo korupce dochází k celé řadě špatných rozhodnutí, jejichž důsledkem jsou nehody, škody na zdraví a životním prostředí nebo zpronevěra veřejných prostředků. Zaměstnanci bývají zpravidla první, kdo se o těchto špatných rozhodnutích dozví a kteří na ně mohou upozornit. V případech systémové korupce jsou často jediným zdrojem důkazů.

Pro upozornění na nekalé praktiky na pracovišti se přibližně od 70. let minulého století vžil označení whistleblowing. Anglické sousloví „to blow the whistle“ (zapískat na píšťalku) má evokovat představu varovné píšťalky, která zazní, když se nehraje podle pravidel. O whistleblowingu mluvíme tehdy, když stávající nebo bývalí zaměstnanci nějaké organizace upozorňují na nekalé praktiky na pracovišti a obrazejí se na instituce nebo orgány, které mohou oznamovanou skutečnost, zpravidla ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu, prověřit a případně zakročit. Zabránit nekalému jednání a předejít negativním důsledkům je hlavním smyslem whistleblowingu.

Osobě, která upozorní na nekalé jednání, se anglicky říká whistleblower, v češtině se postupně vžil termín oznamovatel. Whistleblower nepořádá křížové výpravy, aby sledoval nekalé praktiky na pracovišti, a také jím není každý, kdo se ocitne v rozporu s vedením. Zpravidla se jedná o zaměstnance, který v rámci své práce zjistí, že došlo k nějaké nepravosti, nebo má informace (výsledky odborné studie, finanční audit), které vypovídají o jednání poškozujícím nebo ohrožujícím veřejný zájem (bezpečnost, zdraví, životní prostředí, veřejné prostředky atd.). Whistleblower tedy

může svým oznámením veřejný zájem ochránit. Tím, že se pracovník stane svědkem nekalého jednání, vstupuje do procesu zvažování, zda skutečnost oznámit, a k rozhodování o dalším postupu.

Situace oznamovatelů je složitá, protože nekalých praktik se zpravidla dopouštějí jejich nadřízení. V důsledku takových oznámení může dojít k tomu, že oznamovatel:

- nebude vyslyšen;
- stane se obětí šikany na pracovišti nebo mu bude vyhrožováno;
- bude čelit obvinění z donášení (namísto odměny za zamezení nekalých praktik);
- bude propuštěn;
- bude při vynesení či zveřejnění určitých informací žalován ze strany zaměstnavatele (v některých případech i státu).

Studie ukazují, že jedním z důležitých faktorů pro správné fungování principů whistleblowingu jsou jasně předepsané a určené mechanismy, které mohou oznamovatelé využít a které jim poskytnou jistotu, že jejich oznámení bude vyslyšeno a prošetřeno. Tyto mechanismy mohou být interní i externí. Dalším nutným opatřením je i účinná ochrana proti šikaně a odplatě ze strany spolupracovníků nebo zaměstnavatele.

#### **Příklad z praxe**

Transparency International se podrobně zabývala případem oznamovatelky zaměstnané na ústředním orgánu státní správy. Oznamovatelka se ocitla ve složité situaci, kdy disponovala informacemi o tom, že zakázky malého rozsahu zadávané jejím odborem získávají opakovaně subjekty s blízkým vztahem k řediteli odboru. Nebylo však možné potvrdit, že by dodávané služby byly předražené, ani nebylo možné konstatovat porušení interních pravidel pro zadávání zakázek malého rozsahu.

Transparency International důkladně zanalyzovala personální propojení dodavatelských vztahů a potvrdila domněnky oznamovatelky. Z analýzy dostupných legislativních nástrojů a interních předpisů však vyplynul závěr, že možnosti postihu takového jednání lze hledat v pracovněprávní oblasti, a to spíše v etické rovině. Byla zvažována možnost medializace, nicméně z důvodu obav oznamovatelky ze ztráty zaměstnání k tomu nedošlo.

## **Ochrana oznamovatele v českém právu**

Správní řád:<sup>7</sup> podání podnětu by nemělo být oznamovateli na újmu a neměly by být vůči němu činěny přímé nebo nepřímé zákroky proto, že takový podnět podal. Taková osoba je chráněna jako osoba dotčená (možnost následné náhrady škody, právo na anonymitu podání, ochrana totožnosti). Nicméně tato ochrana neřeší konkrétní dopady jednání oznamovatele na jeho pracovní poměr, jeho trvání nebo podmínky výkonu zaměstnání.

Zákoník práce:<sup>8</sup> nejdůležitějším ustanovením je § 52 omezující výpovědní důvody, který říká, že zaměstnavatel nemůže dát zaměstnanci výpověď z jiného než ze zákonem uvedeného důvodu. Určitou ochranou je i ustanovení opravňující zaměstnance k nedodržení pokynů zaměstnavatele,

<sup>7</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 42).

<sup>8</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.



pokud jsou protiprávní. Stejně tak má zaměstnanec možnost odmítnout výkon práce, která bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví či život nebo zdraví jiných osob. Takové odmítnutí nelze považovat za nesplnění povinnosti zaměstnance a nemůže zakládat oprávnění zaměstnavatele ukončit se zaměstnancem pracovní poměr.

Antidiskriminační zákon:<sup>9</sup> oznámení učiněné oznamovatelem jako diskriminační důvod tento zákon neuvádí, nicméně zaměstnanec má obecné právo na rovné zacházení ve smyslu § 13 a § 16 zákoníku práce, svůj nárok může také opřít o § 12 a následujících občanského zákoníku.<sup>10</sup> Antidiskriminační zákon přiznává nově působnost veřejného ochránce práv ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací; jedná se nicméně spíše o metodickou pomoc.

Inspektorát práce: zákon o inspekci práce<sup>11</sup> upravuje mimo jiné práva a povinnosti při kontrole spadající do působnosti inspektorátu práce či úřadu práce. Pokud je kontrola prováděna na podnět zaměstnance, je inspektor povinen zachovávat mlčenlivost o jeho totožnosti. Tato poskytovaná ochrana opět neřeší dopady jednání oznamovatele zejména na trvání pracovního poměru. V praxi je činnost inspektorátu práce vykonávána většinou až po skončení pracovního poměru postiženého zaměstnance.

Míra systémové podpory whistleblowingu je v rámci ČR nedostatečná, počínaje legislativní úpravou a konče podporou zavádění potřebných oznamovacích mechanismů a dalších nástrojů pro ochranu oznamovatele. Klíčovou otázkou, kterou tak oznamovatel zvažuje, představuje bezpečnost, tj. zda může oznámení učinit bez obav z následků. Proto by vnitřní oznamovací mechanismy měly směřovat k takové pozici v rámci hierarchické struktury organizace, u které lze předpokládat určitou nezávislost. Vhodným doplňkem jsou pak etické kodexy (viz kapitola 3), které garantují nemožnost sankcí vůči oznamovateli.

Místo návodu: desatero otázek ke zvážení

1. Jde o závažné nekalé jednání, které je třeba řešit?
2. Je někdo další ochoten „ozvat se“ společně se mnou?
3. Kdo mi může pomoci?
4. Lze problém řešit v rámci organizace?
5. Neporuším oznámením zákonnou či smluvní povinnost?
6. Jakými důkazy mohu svá tvrzení doložit?
7. Pomohla by medializace případu?
8. Jaká odvetná opatření mohu očekávat?
9. Jakou mám šanci na výhru?
10. Co budu považovat za dobrý výsledek?

#### **Modelový příklad: „Všichni jsme si rovni“**

Paní Medková pracuje na městském úřadě. Při plnění svých úkolů často spolupracuje s městskou policií. Nedávno večeřela v místní restauraci, s jejímž majitelem, panem Kaplickým, se zná už dlouho. Když probírají novinky, pan Kaplický se mezi řečí svěřil, že s městskými strážníky se lze dobře „domluvit“. Za pokuty prý inkasují nižší částky s tím, že nevydávají pokutové bloky, umí i stornovat

<sup>9</sup> Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací.

<sup>10</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>11</sup> Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

nasazené „botičky“ apod. Svá tvrzení ilustruje konkrétními případy, a dokonce uvádí i konkrétní jména tzv. spřízněných osob. Paní Medková si nejprve myslí, že Kaplický přehání a že jde o fámy, ale celá záležitost jí i nadále vrtá hlavou.

Varianta 1: Paní Medková nakonec „hodí vše za hlavu“ a svoje informace o možné korupci v řadách městské policie nikomu nesdělí. Pokud by byla trestná činnost ze strany městských strážníků odhalena, postihu za neoznámení trestného činu se sice paní Medková nevystavuje, ale hrozí jí, že může být „zatažena“ do vyšetřování ze strany obviněných, kteří budou chtít svůj podíl na trestné činnosti bagatelizovat.

Varianta 2: Paní Medková o možné trestné činnosti strážníků informuje svého nadřízeného a trvá na tom, aby ve věci konal a následně ji informoval o výsledku.

Ať již zvolí paní Medková jakýkoli postup, u každého bude muset zvažovat možné důsledky. Pokud se rozhodne nedělat nic a na vše zapomenout, musí posoudit, zda je i nadále schopna spolupracovat s vedením městské policie a přetvářovat se, že v něj má důvěru. Porušit vlastní profesionální a morální zásady není pro nikoho snadné, stejně tak jako překonat stud za to, že člověk přivírá oči nad nekalostmi a nalhává si, že se ho to netýká. Samozřejmě lze takové úvahy racionalizovat tím, že dokud nejsou jasné důkazy, těžko můžeme upozorňovat jen na pouhé náznaky a riskovat tak výpověď či šikanu.

V případě, že paní Medková vše oznámí, musí počítat s odvetnými opatřeními, zhoršením pracovních podmínek a případným znevažováním jak po stránce pracovní, tak osobní. Je třeba brát v úvahu i to, že řešení oznámení bude trvat dlouho. Důležité je nemít přehnaná očekávání a vytknout si realistický cíl (minimalizovat negativní důsledky nekalého jednání, nikoli nepravosti zlikvidovat a dosáhnout potrestání viníků). Je dobré počítat i s krajní možností v podobě ukončení pracovního poměru, případně i nutností se přestěhovat. Odvetným opatřením není nikdy možné úplně zabránit, rizika s nimi spojená je však možné minimalizovat. Pokud se oznamovatel soustředí na fakta a skutečnost podává věcně, nikoli emotivně, zvyšuje tím šanci na prověření svého oznámení.

### **Kapitola 3: Protikorupční nástroje osobního (pracovního) charakteru**

Další oblastí, kde se uplatňují preventivní protikorupční opatření, je oblast pracovních vztahů.

#### **Výběr kandidátů na funkce a jejich kariéerní postup, pracovní hodnocení**

Modelový příklad: „Přijmout, či nepřijmout?“

Štěpán požádal o přeložení do oddělení 2, které vede paní Malá. Písemné hodnocení Štěpánovy práce je výjimečně dobré, paní Malá se na Štěpánův pracovní výkon dotazuje i jeho současného nadřízeného. Ten si stěžuje, že poslední úkol Štěpán nesplnil. Zapomněl ovšem dodat, že Štěpánova žena byla poslední dva měsíce vážně nemocná. Paní Malá se rozhodne Štěpánovu žádost nepodpořit.

Jedním z předpokladů, které právní normy požadují pro výkon určitých funkcí, je kromě odbornosti i bezúhonnost kandidáta. Ta může být definována různým způsobem. Nemusí jít vždy „pouze“ o čistý trestní rejstřík, ale i o posouzení etických předpokladů pro výkon funkce.

Důležité je, aby kritéria pro výběr do funkce, pravidla hodnocení pracovního výkonu a pravidla kariérního postupu byla zcela konkrétní a stanovená podle skutečných potřeb výkonu práce, nikoli tak, aby vyhovovala určité předem vybrané osobě (např. neodůvodněný požadavek znalosti cizího jazyka či určitých specifických osvědčení). Taková kritéria musí být uplatňována na všechny uchazeče bez výjimky. Výsledky hodnocení by měly být pracovníkovi vždy k dispozici. V případě hodnocení pracovního výkonu je vhodné mít zavedené mechanismy sebehodnocení i přezkumu závěru, a to především tam, kde je vázáno např. na výši pohyblivých složek platu.

## System a výše odměňování zaměstnanců ve veřejné správě

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.

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.

## Etické kodexy

Modelový příklad: „Etika kolem nás“

Jste vedoucím odboru, kam byl právě přijat nový asistent. Váš šéf svolal na konec pracovního dne nečekané důležité jednání, Vy jste však měl v plánu vyzvednout svoji manželku na nádraží. Příjezd vlaku se shoduje s koncem pracovní doby vašeho úřadu.

Požádáte svého asistenta, aby si vzal Vaše auto a Vaši partnerku z nádraží odvezl domů?

Ano, protože:

1. Asistent stejně bydlí stejným směrem a tvrdí, že vyzvednutí pro něj není problém.
2. Asistentovi jste zdůraznil, že se nejedná o pracovní povinnost a jeho rozhodnutí bude dobrovolné.
3. Problém vyvstal v souvislosti s nečekanou pracovní povinností, ne kvůli špatnému plánování z Vaší strany.
4. Jste v časovém presu, není tedy Vaší chybou, že na nádraží nemůžete jet.

Ne, protože:

1. Jde o nátlak, vyžadujete-li pomoc od podřízených v soukromých záležitostech.
2. Asistent by mohl později očekávat laskavost či výhody z Vaší strany.

3. Asistent není přítel, takže osobní laskavost nepřichází v úvahu.
4. Jednání se nezúčastníte, na nádraží pojedete Vy. Slib partnerce je pro Vás víc než účast na jednání.

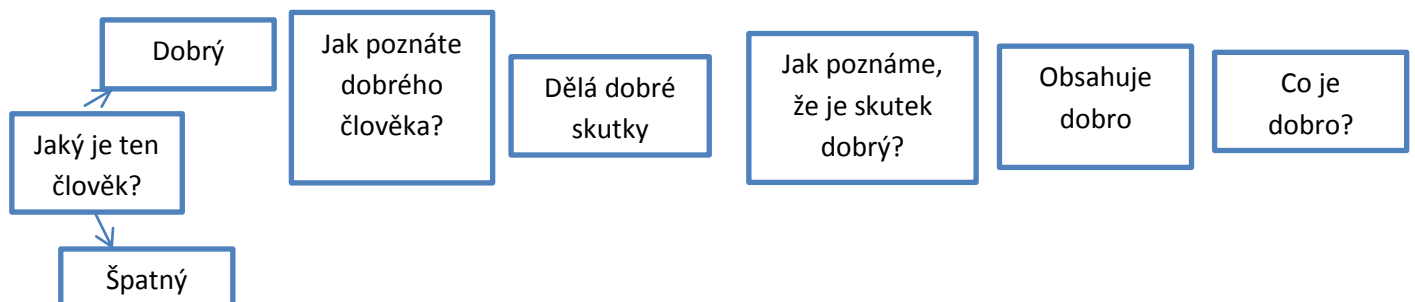
Ovlivnily by Vaše odpovědi následující skutečnosti?

1. Asistent nabídl pomoc sám (vidí, v jakém jste stresu).
2. Místo vyzvednutí na nádraží se jedná o rutinní záležitosti, např. nákup či vyzvednutí dítěte ze školky.
3. Na nádraží nepotřebuje vyzvednout Vaše manželka, ale jiní příbuzní či známí.
4. Asistent je Vaším osobním přítelem.

Jednoduchá situace ukazuje, kolik různých etických úvah vede k různým řešením, a to na základě konfliktu povinnosti, loajality a hodnot – a k tomu, co nazýváme etickým dilematem. Dilema zní jako něco osudového, ale jde o součást každodenní rutiny, která pak v souhrnu tvoří to, co nazýváme etické či neetické chování.

### 1. K čemu je mi etika? Já se přece chovám slušně

I když si to neuvědomujeme, v každodenním životě řešíme velmi často otázku, zda to, co děláme, je správné. Často se rozhodujeme zcela intuitivně, ale zkusme se zamyslet nad následujícími otázkami:



Odpověď hledá etika. Říká, co je dobré, co by se mělo dělat, a co je špatné, co by se nemělo dělat.

Jde o soubor pravidel nebo způsobů jednání, které:

- byly většinově přijaty určitým společenstvím lidí (např. pracovníky určité profese nebo zaměstnanci určité firmy, občany nějaké země, členy církví, třídami a sociálními skupinami atd.);
- platí v konkrétních podmínkách, místě a době;
- stanovují konvenční pravidla soužití a práce;
- vedou k minimalizaci počtu a hloubky konfliktů;
- zajišťují nejvyšší možnou efektivnost fungování společenství v delším časovém horizontu.

### 2. Proč nestačí zákony?

Někdo může namítnout, že je etický kodex nadbytečnou normou, protože povinnosti úředníků jsou stanoveny již v právních předpisech. Avšak právo vzniklo jako další významný regulátor sociálního chování jedinců i organizací právě z hlediska morálky a etiky. Zákon upravuje především vlastnické a společenské vztahy, ochraňuje stávající stav. Právo může fungovat jen ve společnosti s určitou úrovní

etiky a mravů a je vynucováno mocí státu. Etické jednání je přijímáno jako konvenční, zvykové, normální, akceptovatelné, slušné atd. Je vynucováno veřejným míněním a svědomím jednotlivce.

Zásada „co není zákonem zakázáno, je dovoleno“ je sice čistá z právního hlediska, avšak z pohledu etiky se může jevit jako nesprávná, protože i legální jednání může být prováděno na úkor jiných. K problémům dochází, pokud je požadavek zákona v rozporu s požadavkem např. na jednání v rámci určité profesní skupiny nebo v rozporu s osobním přesvědčením (zákonem povolené potraty vs. křesťanská morálka).

### 3. Kolik je etik?

Neexistuje jediná univerzální etika. Mnohost kultur = mnohost etik. Mnohostrannost života = mnohostrannost etik.

### 4. Co je to profesní etický kodex?

Etický kodex organizace (povolání) je systematicky zpracovaný soubor norem a předpisů, který upravuje vztahy mezi členy určité přesně definované skupiny lidí. Etické kodexy vymezují požadavky na jednání člověka v určité situaci či roli a konkretizují použití morálních zásad v praktické činnosti organizace. Obvykle mají podobu příkazů, zákazů, nařízení nebo požadavků. Míra jejich závaznosti se pak velmi liší, vysoká bývá u profesních sdružení (např. u lékařských komor).

Etické kodexy upravují v zásadě tyto základní oblasti:

- slušnost a zákonnost;
- kvalitu produktu;
- konflikty zájmu a jejich řešení;
- vztahy vně i uvnitř organizace;
- přijímání darů, prevenci korupce;
- společenskou odpovědnost.

Etický kodex konkrétní profese nebo organizace musí jít nad rámec obecných etických norem a respektovat specifika dané profese. Jako takový tedy musí řešit nejen běžné každodenní situace, ale cíleně identifikovat klíčové etické otázky nebo dilemata, se kterými se zaměstnanci setkávají, a formulovat zásady, případně návody, jak v takových případech postupovat.

### 5. K čemu je etický kodex ve veřejné správě?

Jednou z hlavních funkcí etického kodexu je nesporně kultivace prostředí organizace. Bohužel je většina našich profesních kodexů založena spíše na pravidlech než na hodnotách. Převládá v nich právnícký jazyk, který se orientuje na popis procesů, a nikoli na vytvoření hodnotově orientovaného prostředí. Je mylné se domnívat, že etický kodex může nahradit pracovní nebo organizační řád systému. Je jeho doplňkem, a proto by za něj neměl být zaměňován.

Etickým kodexem se vytváří i jednotná kultura úřadu, s níž jsou jednotlivé prvky systému dovnitř i ven srozuměny a konají s ní v souladu. Systém, v němž existuje kromě jasných pracovních rámců a kompetenčních vztahů i rámec sdílených hodnot a podmínky jejich naplňování, tvoří rámec bezpečí pro všechny. V případě veřejné správy jde o zajištění rámce bezpečí pro zaměstnance úřadu, volené zástupce i veřejnost.

Etické kodexy jsou nástroje, které působí preventivně v boji proti korupci. Přispívají k tvorbě takového prostředí, které zabraňuje vzniku korupčního chování a střetům zájmů.

Aby kodex tyto funkce plnil, musí být platný pro celý systém, tedy pro všechny jeho součásti. V případě veřejné správy v územních samosprávných celcích se jedná o komplexní systémy, které obsahují několik složek, v nichž probíhají na základě jiných principů odlišné procesy. Přitom je důležité, aby etický kodex platil pro všechny složky stejně, jinak pozbývá svého smyslu vytvořit jednotné etické prostředí. Ve jmenovaném případě je tedy vhodné vytvořit dokument, jímž se stanoví společně sdílené hodnoty bez ohledu na různorodost prvků v systému (zaměstnanci, zastupitelé, radní).

## 6. Proč je užitečné mít etický kodex?

- Kodex poskytuje vedení a zaměstnancům vodítko; je to nástroj umožňující upevňovat kulturu systému<sup>12</sup> a odrážející hodnoty uznávané systémem. Definuje postupy ve všech možných oblastech a ve vztahu k různým skupinám. Omezuje subjektivitu a nekonzistentnost v rozhodování.
- Zlepšuje obraz organizace na veřejnosti. Demonstruje vůli a snahu jednat v souladu s platnými normami a dobrými mravy.
- Zvyšuje loajalitu zaměstnanců a jejich hrdost na to, že jsou součástí organizace.
- Napomáhá vytvářet příznivé pracovní prostředí.
- Je nástrojem účinného řízení a dosahování vysokého standardu ve všech procesech.
- Je katalyzátorem pozitivních změn.
- Usnadňuje jednání se zainteresovanými skupinami.
- Napomáhá dobré a otevřené komunikaci.
- Zabraňuje nadřízeným, aby po podřízených vyžadovali nesprávné jednání.
- Zlepšuje výkonnost organizace.

## 7. Proč zůstávají etické kodexy tak často jen v šuplíku?

Etické kodexy se od doby svého vzniku setkávají s kritikou. Bývá jim vytýkána především neúčinnost, slabá vymahatelnost, formalismus a „prázdná slova“. Další slabinou je to, že jsou příliš obecné a nevztahují se ke konkrétním činnostem organizace.

V některých případech lze s kritikou souhlasit, zejména když se jedná o uplatňování sankcí a způsoby řešení porušení kodexu. Vždy také platí, že kvalita etického kodexu odpovídá tomu, kolik kvalifikované pozornosti se věnuje jeho tvorbě. V případě, že je zájem o vytvoření etického kodexu ovlivněn „ módní vlnou“ nebo vnějším tlakem bez náležité přípravy, je vhodnější takový dokument vůbec nepřijímat.

## 8. Jak by měl vypadat ideální etický kodex?

Aby etický kodex splňoval svou funkci a byl pomůckou pro vedení a zároveň vodítkem pro zaměstnance, je nutné zohlednit několik zásad, které by měl kodex respektovat. Těmi jsou:

---

<sup>12</sup> Ačkoli nelze v případě veřejné správy mluvit o „podnikové kultuře“, prvky, které mají vliv na kultivaci chování všech členů systému, jsou totožné. Podniková kultura představuje modely chování, základní předpoklady a přesvědčení, které jsou sdíleny členy systému po delší dobu. Fungují podvědomě. Jsou to jakési zvnitřněné odpovědi nebo reakce na problémy ve vztahu k okolí, ale i na obtíže s integrací jednotlivých členů uvnitř organizace. Stávají se svým způsobem samozřejmými, protože řeší zmíněné problémy standardně a spolehlivě.

- srozumitelnost (popis hodnot a modelů chování musí být formulován jasně a srozumitelně, při jeho tvorbě je dobré se vyhnout ryze právníckým formulacím, paragrafům a odkazům na platné právní normy);
- sdělitelnost (všichni uvnitř organizace i mimo ni musí podstatu kodexu chápat, musí být schopni o něm mluvit a vysvětlit jeho smysl);
- specifičnost (etické kodexy se musí tvořit tzv. na míru, obecné principy se musí aplikovat na specifické vymezení organizace, její vize, cíle, hodnoty a způsob, jakým chce tyto cíle naplnit);
- aktuálnost (včetně pravidelného ověřování, zda je činnost organizace v souladu s hodnotami a vytčenými cíli obsaženými v etickém kodexu a pravidelných a specializovaných školení);
- vynutitelnost (etický kodex není právní dokument, ale může v některých případech sloužit jako doplněk pracovních smluv. O jeho porušení a o sankcích zpravidla rozhoduje komise, která se v ideálním případě skládá z členů různých složek systému, např. vedení, zaměstnanců, odborů, členů rady, zastupitelů. Pravomoci a postupy, jimiž se komise řídí, jsou stanoveny zvláštním dokumentem – jednacím řádem komise).

V rámci reformních procesů, které v ČR probíhaly v roce 2001, vznikl i Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě (příloha Usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 21. března 2001). Byl odpovědí na zvyšující se požadavky veřejnosti na větší odpovědnost, efektivnost a celistvost a zavedení etických norem do veřejné správy. Vzhledem k tomu, že byl shledán jako příliš obecný a postrádal jistá zřetelněji formulovaná opatření zejména týkající se protikorupčních mechanismů a postupů, byl nahrazen Usnesením vlády České republiky č. 331 ze dne 9. května 2012 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Záměrem vytvoření tohoto nového kodexu bylo vymezení jasných pravidel, která by všem zaměstnancům veřejné správy objasnila, v jakých případech hrozí střet soukromého zájmu se zájmem veřejnosti a jak se v takové situaci chovat. Kodex by měl garantovat kvalitu služeb ve veřejné správě a současně minimalizovat korupční jednání.

Hlavními principy Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy jsou:

- zákonnost (soulad s právem ČR, EU a mezinárodními smlouvami);
- rozhodování (přiměřenost, zohlednění priorit a cílů úřadu);
- profesionalita (osobní odpovědnost za kvalitu práce, rozvíjení odborných znalostí);
- nestrannost (předvídatelnost);
- rychlost a efektivita (zodpovědné vyřizování bez zbytečných průtahů a nákladů);
- prevence střetu zájmů;
- prevence korupce (dary a jiné nabídky, oznámení nepřípustné činnosti);
- nakládání se svěřenými prostředky;
- mlčenlivost;
- informování veřejnosti (otevřenost);
- veřejná činnost;
- reprezentace (vystupování a jednání).

Kodex představuje nezbytné minimum v oblasti etiky a protikorupčních opatření. I když se jedná o pozitivní krok, dokument, a především jeho aplikace, trpí řadou nedostatků. Především je to stále velká obecnost a formálnost, protože jen málokde je používán jako východisko pro úpravu, doplnění

či konkretizaci v kompetenci jednotlivých úřadů. Ještě závažnější je ale skutečnost, že zůstává dokumentem, se kterým se zaměstnanec poprvé a naposledy seznámí při nástupu do veřejné správy.

Pro zavádění etického kodexu do praxe se proto doporučuje:

- zapojit vedení úřadu do zavádění a uplatňování kodexu, přičemž je nutné, aby tuto svoji funkci nejen deklarovalo, ale i dodržovalo;
- integrovat ustanovení kodexu do jednotlivých pracovních procesů;
- zavést systém pravidelného specializovaného školení (pro stávající i nové zaměstnance), jehož úkolem bude zvýšit povědomí o rizicích neetického chování se zaměřením na jednotlivé součásti etického kodexu;
- vytvořit mechanismus pravidelné aktualizace etického kodexu (zaměstnanci by měli mít např. možnost se k stávajícímu etickému kodexu vyjádřit a případně navrhnout změny);
- vytvořit mechanismus řešení při porušování kodexu, včetně případů, kdy k porušení dojde na příkaz vedoucích zaměstnanců.

Aby etický kodex naplnil své poslání, je důležité, aby o něm byly informovány jak všechny součásti úřadu, tak externí spolupracující organizace a rovněž veřejnost. Je proto vhodné umístit jej na webové stránky (tedy na snadno dostupné místo, neboť jde o klíčový dokument), případně jej využít jako přílohu smluv pracovních i komerčních (dodavatelských). Zvláštní důraz by se měl klást na ty oblasti, které jsou nejvíc ohrožené neetickým jednáním (např. procesy rozhodování ve věcech majetkových, vydávání stavebních a jiných povolení, veřejné soutěže, střety zájmů volených funkcionářů, dary a pozornosti atd.).

## Přijímání darů

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

Magistrát pořádá každoroční vánoční setkání zastupitelů, zaměstnanců i obchodních partnerů, z nichž někteří poskytnou bezplatně pro tuto akci občerstvení.

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.

Úřednice sociálního odboru při kontrole zjistila, že pan Loucký má chybně vypočtené sociální dávky a náleží mu vyšší částka. Chybu napraví. Za několik dní jí pan Loucký přinese krásně kvetoucí ibišek v květináči.

Pokud jde o jednotlivá ustanovení etického kodexu, otázka přijímání darů je jednou z nejčastěji diskutovaných. Zákon o úřednících územních samosprávných celků<sup>13</sup> zakazuje v souvislosti s výkonem

<sup>13</sup> Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.



zaměstnání přijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných územním samosprávným celkem.<sup>14</sup> Je však vždy jasné, jak toto ustanovení uplatňovat?

Modelový příklad:

Paní Marková je dáma v pokročilém věku. S paní Kroupovou z odboru zdravotnictví a sociální péče se domluvila, že nejpozději do konce ledna přinese všechny podklady pro vydání průkazu ZTP. Po několika dnech paní Marková volá, že doklady ve smluvené době nepřinese: necítí se dobře, venku je náledí a bojí se vycházet, aby neuklouzla.

Po skončení pracovní doby si paní Kroupová uvědomí, že má cestu kolem bytu paní Markové. Rozhodne se u ní zastavit, aby paní Marková nemusela čekat na vydání průkazu o měsíc déle.

Na zvonění paní Marková neodpovídá a ani sousedé ji dnes neviděli.

Paní Kroupová proto raději zavolá strážníky městské policie. Po otevření bytu se zjistí, že paní Marková leží v ložnici na zemi. Přivolaný lékař konstatuje zlomeninu krčku stehenní kosti.

Za několik dní za paní Kroupovou přijde pan Soukal, synovec paní Markové. Děkuje, že tetě zachránila život a jako poděkování jí předává obálku s penězi.

Varianta 1:

Paní Kroupová dar přijímá.

Varianta 2:

Paní Kroupová dar odmítá s tím, že přivolání pomoci bylo přece samozřejmostí a že by to udělal každý. Není třeba z toho dělat něco mimořádného a už vůbec ne za to přijímat finanční odměnu.

Varianta 3

Paní Kroupová dar odmítá. Pan Soukal si tedy bere obálku zpět a z tašky vytahuje zabalenou láhev se slovy, ať tedy přijme alespoň toto poděkování. Paní Kroupová se rozzlobí, oba dárky odmítá a pana Soukala obviňuje, že se jí snaží i podplatit a dostat do potíží.

Přijetí daru bychom v tomto případě jen těžko mohli považovat za protiprávní. Je zřejmé, že šlo o situaci překračující úřední povinnosti a dar nelze spojovat s výkonem zaměstnání. Otázkou profesní i osobní etiky může být finanční forma daru za jednání, které se obvykle považuje za „slušnost“.

Proto by se asi většina přiklonila k odmítnutí daru, avšak zejména v emocionálně vypjatých situacích to nemusí být snadné. Může dojít až ke konfrontaci a obviňování. Vždy je proto důležitý klidný přístup a volba vhodných slov. Dobrou strategií je nabídnout např. možnost zaslat na vedení úřadu písemné poděkování.

Řeč předpisu je sice jednoznačná, ale 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, pokud máme pocit, že pro nás někdo udělal něco nad rámec svých povinností. Pohoštění je součástí formálních i neformálních jednání, firemní dárky akceptovanou formou poděkování za spolupráci. Snadno se proto říká, že není možné dary přijímat, v praxi jde však o citlivou otázku.

<sup>14</sup> § 16, odst. 1 i) zákona č. 312/2002 Sb.

Nevhodné, nešetrné odmítnutí daru či pozornosti může darující přinejlepším vnímat tak, že se dopustil něčeho protiprávního, za co jej v budoucnu čeká „potrestání“ („příště mi tu už nic nevyřídí“). V horším případě může vzniknout dojem, že hodnota daru byla nedostatečná („příště musím přinést více“).

### ***V čem mohou být výhody přijímání symbolických, jednorázových a „bezpečných“ drobností v souvislosti s výkonem zaměstnání úředníka?***

Při zachování zdravého rozumu nelze mnohé dary vzhledem ke své povaze (káva, nealko nápoj při jednání) považovat za něco, co by mělo ovlivnit rozhodování úředníka v dané věci či v budoucnu. V rámci naší tradice se považuje za slušné nápoj nejen nabídnout, ale také jej přijmout. Zároveň je opakovaně zdůrazňována potřeba vytvářet partnerské, méně formální sítě se subjekty občanského sektoru a bližší kontakty s občany založené na důvěře. V takových vztazích je pak v naší kultuře běžné vyjadřovat poděkování za kvalitní či nad rámec striktně definovaných povinností vykonanou práci – květinou, bonboniérou apod. Odmítnutí vyvolává odstup, pocity podezřívavosti či nepřátelství a znesnadňuje spolupráci. Je proto žádoucí vyhovět požadavkům společenských mravů i v oblasti drobných laskavostí.

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.

Základní pravidla:

- Dar nesmí být (přímo ani nepřímo) vyžadován.
- Za dar nesmí být nic vyžadováno, ani náznakem.
- Dar nesmí mít ekonomickou, ale primárně symbolickou hodnotu.

### ***V čem spočívají rizika přijímání zmíněných symbolických a jednorázových drobností?***

Jakkoli může být dar úředníkovi poskytnut ve zcela nesobeckém a nevinném kontextu (z vděčnosti, uznání), při častějším opakování se z toho může stát zvyk. Později může začít úředník dary požadovat, od čehož je jen krok ke korupčnímu jednání. Jelikož jsou úředníci za svoji práci regulérně placeni, může přijímání jakýchkoli „bonusů“, ať již ve formě věcných výhod či služeb, vyvolávat negativní odezvy občanů (nejpravděpodobněji motivované prostou závistí) a snížení důvěryhodnosti úřadu. Může se také stát, že občané přijímání darů začnou interpretovat jako běžnou podobu vztahu s úřadem, jakousi neoficiální podmínku kvalitní služby. Nikdy si také nemůžeme být stoprocentně jisti motivací toho, kdo dar/pozornost nabízí. Může to být i proto, aby nahromadil symbolický „kapitál“ s úmyslem získat nějakou laskavost nebo preferenční zacházení.

Přijmout, či nepřijmout? Otázky vhodné ke zvážení:

- Je dar opravdu jen symbolický, bez významnější finanční hodnoty?
- Jak je nabídka motivována, proč je dar nabízen?
- Je nabídka daru aktuální, nebo se orientuje do budoucna? (Příslib daru s sebou nese větší riziko změny postoje/motivace dárce.)
- Je nabídka jednorázová? (Nabídku opakovaného „plnění“, např. opakovaný vstup do sauny s výraznou slevou, je třeba vždy odmítnout.)

## Odpovědi na otázky ze str. 3: „Co je korupce“?

1. V tomto případě, který se skutečně stal, nešlo o korupci, ale o podvod – uvedení v omyl.<sup>15</sup>
2. 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.
3. Podle vymezení trestního zákoníku jde o úplatkářství – není podstatné, že k této formě „poděkování“ došlo až po poskytnutí veřejné služby.
4. Ano – viz výše. Stejně tak nerozhoduje hodnota či forma „poděkování“.
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 „ořukávání“.  
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.<sup>16</sup> Viz kapitola 3 – zákaz přijímat dary.
7. 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 výhodu). V takovém případě pouze žádá, aby úředník plnil své povinnosti nebo profesní závazky.  
Pro určení korupčnosti situace však není oprávněnost nebo neoprávněnost požadované výhody relevantní. Jde o to, zda chce osoba působit na výkon pravomoci úředníka a poskytuje/nabízí/slibuje plnění, aby dosáhla (domnělé) výhody.  
Z hlediska naplnění formálního znaku úplatku není rozhodné, zda bylo úplatkem sledováno poskytnutí takové výhody, která je nezákonná nebo která uplácejícího zvýhodňuje oproti jiným osobám, nebo zda úplatkem bylo jen podporováno plnění povinnosti upláčeného. Zákon zde nechrání jen obstarávání věci obecného zájmu v souladu s právem, ale i širší zájem státu na řádném, nezištném a nestranném obstarávání těchto věcí.
8. Ne, ale pouze s odvoláním na beztrestnost neoznámení trestného činu, pokud by hrozilo trestní stíhání osobě blízké. V případě, že by nešlo o člena rodiny, je trestné i nepřekažení.<sup>17</sup>

## Odpovědi na otázky ze str. 11: „Zvyšování transparentnosti veřejné správy“

1. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67 vyplývá, že u akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň

<sup>15</sup> § 209 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>16</sup> „O trestný čin podplácení jde i tehdy, jestliže k nabídce úplatku došlo po skončení obstarávání věci obecného zájmu.“ – Judikát Rt 11 Tz 23/82.

<sup>17</sup> § 367 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákon.

zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel (provozování fotbalu v dané obci), převažují znaky svědčící o její veřejné povaze. Jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2, odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Na základě tohoto zákona má akciová společnost povinnost poskytnout informace vztahující se k její působnosti, pokud je jí podána žádost o informace na základě § 13 zákona č. 106/1999 Sb.

2. 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.
3. 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.
4. 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).
5. Veškeré informace o jednotlivých pracovnících představují osobní údaje a jejich poskytnutí je možné jen v omezené míře. V tomto případě by se postupovalo na základě možnosti poskytovat osobní údaje podle § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Podle něj lze bez souhlasu subjektu údajů poskytovat osobní údaje „o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení“. Zároveň je však třeba dodržet ustanovení, že poskytnutí nesmí nepřiměřeně zasáhnout do práva na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů (podle § 5 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů). 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 online) či zda má dovolenou.

### **Odpovědi na otázky ze str. 13: „Střet zájmů“**

1. 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. Zákon o obcích v § 83 odst. 2 upravuje informační povinnost pro členy zastupitelstva obce, kteří by se mohli svým podílem na projednávané a rozhodované věci dostat do „střetu zájmů“. Toto ustanovení však neumožňuje zbavit takové člena zastupitelstva obce výkonu hlasovacího práva. Není pravda, že by zákon o obcích umožňoval vyloučit člena zastupitelstva obce z hlasování. Zastupitelstvo obce může pouze konstatovat, že zde existuje důvod pro vyloučení, ale o vyloučení rozhodnout nemůže. Rovněž tak zákon o obcích nestanoví za nesplnění informační povinnosti sankce.
3. Řízení o porušení povinností veřejných funkcionářů zahajuje podle § 17 zákona o střetu zájmů soud na návrh. Návrh na zahájení řízení podává evidenční orgán (§ 14 odst. 1), pokud na základě zjištěných skutečností nebo sdělení dojde k závěru, že existuje důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu tímto zákonem. Za příslušný se považuje evidenční orgán, který vede registr týkající se veřejného funkcionáře, vůči němuž návrh směřuje. Návrh na zahájení řízení však může podat u soudu i ten, kdo má důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu tímto zákonem. V návrhu by měly být uvedeny dostatečné důvody k zahájení řízení. Navrhovatel se však vystavuje nebezpečí spáchání přestupku, pokud uvede zjevně nepravdivé údaje v návrhu na zahájení řízení podle § 17 zákona. Za tento přestupek může být uložena pokuta do výše 100 tis. Kč. Pokud se týká lhůt, návrh na zahájení řízení je možno podat nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy se evidenční orgán nebo osoba oprávněná k podání návrhu dozvěděla o skutečnostech nasvědčujících tomu, že došlo k porušení tohoto zákona, nejdéle však do 5 let ode dne, kdy k

takovéto skutečnosti došlo, bez ohledu na to, zda mezitím veřejnému funkcionáři jeho funkce skončila.

4. Za jiné majetkové výhody uvedené v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů jsou považovány určité výhody, které získal veřejný funkcionář během výkonu své funkce a které mu buď přímo, nebo nepřímo přinesou nějaký majetkový prospěch (např. koupě levného bytu). Jinou majetkovou výhodou však nejsou příjmy ani odměny.
5. Definice pojmu střet zájmů je obsažena v ustanovení § 3 zákona o střetu zájmů. Střet zájmů je střetem veřejného zájmu se zájmem osobním. Veřejný funkcionář nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. Osobním zájmem se pro účely předmětného zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu. Střetem zájmů není situace, kdy veřejný funkcionář zastupuje obec v obchodní společnosti nebo svazku obcí. V souvislosti s výkonem takové funkce mu však nesmí vznikat žádné majetkové ani jiné výhody. Placení životního pojištění za tohoto funkcionáře je majetkovou výhodou.