



Materiál pro školitele protikorupčního vzdělávání

Obsah

Úvod.....	4
Veřejná správa.....	4
1 Korupce.....	5
1.1 Pojem a definice korupce	5
1.2 Formy korupce	6
1.3 Úplatek.....	8
1.4 Důležité pojmy.....	10
1.4.1 Nepotismus	10
1.4.2 Klientelismus	11
1.4.3 Stranická patronáž (spoils system).....	11
1.4.4 Whistleblowing	11
1.4.5 ČSN ISO 37001	11
1.5 Indikátory možné korupce	11
1.5.1 Indikátory možné korupce – obecné hledisko	11
1.5.2 Indikátory možné korupce – v instituci.....	13
1.5.3 Indikátory korupčního jednání	13
1.5.4 Indikátory korupčního ohrožení	13
1.6 Prevence/represe.....	14
1.7 Obecný postup při podezření na korupční jednání	15
1.8 Oznámení podezření na korupci.....	16
1.9 Mezinárodní spolupráce	17
1.9.1 Organizace spojených národů – OSN	17
1.9.2 Rada Evropy	18
1.9.3 Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj – OECD	19
1.9.4 Evropská unie – EU.....	19
1.9.5 Partnerství pro otevřené vládnutí – OGP.....	19
1.9.6 Evropský úřad pro boj proti podvodům – OLAF	19
1.9.7 Globální korupční barometr	20



1.9.8	Index vnímání korupce – CPI	20
2	Korupční situace, příklady	22
2.1	Korupční situace	22
2.2	Korupční příklady	23
3	Prevence	27
3.1	Etický kodex	27
3.2	Pravidla pro přijímání darů	28
3.3	Střet zájmu	29
3.4	Lobbing	30
3.5	Protikorupční jednání	30
3.6	Politická nebo veřejná činnost	31
4	Další protikorupční opatření	32
4.1	Interní protikorupční program	32
4.2	Korupční rizika	36
4.2.1	Řízení korupčních rizik	36
4.2.2	Hodnocení korupčních rizik	37
4.2.3	Mapa rizik a jejich významnost	40
5	Literatura	43

Úvod

Prezentaci je nutné přizpůsobit specifikám organizace a pracovní náplni konkrétních zaměstnanců, kterým je určena. Je potřeba doplnit konkrétní údaje a seznámit se s vnitřními předpisy dané organizace (např. etický kodex, postup podání oznámení podezření na korupci, interní protikorupční program).

Veřejná správa

Veřejná správa = státní správa + územní samospráva

V rámci veřejné správy v ČR působí celkem cca 450 000 státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů, zaměstnanců a úředníků územního samosprávného celku.

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem.

Činnost státní správy

- činnost podzákoná – dle zákonů, ostatních právních předpisů a mezinárodních smluv,
- činnost výkonná – na základě zákona a v mezích zákona,
- činnost nařizovací – rozhoduje o právech a povinnostech dotčených osob.

Státní správa

- dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů,
- dle zákona č. 361/2003 S., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů,
- dle zákona č. zákona 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Územní samospráva

- dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, subsidiárně pak dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

1 Korupce

1.1 Pojem a definice korupce

Korupce je výraz latinského původu, odvozen od slova *rumpere* (zlomit, rozlomit, přetřhnout), přesněji *corrumpere*, jehož překlad do češtiny znamená zmařit, zkazit, uplácet. Od tohoto slovesa je odvozen výraz *corruptus*, překládaný jako ten, kdo se zlomil, ten, kdo je zvrhlý, zvrácený, (mravně) zkažený či podplácený.

Existuje několik definic korupce. Všeobecnou **univerzální definici korupce** však **nenalezneme**. Ani zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“) nezná trestný čin korupce a ani toto slovo nepoužívá v žádném ze svých ustanovení. Pojem korupce není definován v žádném právním předpisu, byť jej používá např. zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, či vyhláška č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy. Pojem korupce vystihneme nejlépe charakterizováním základních znaků tohoto jevu, které popisuje následující definice.

Neoprávněné zvýhodnění

- a) přímé majetkové obohacení (dar, finanční prostředky, provize),
- b) jiné zvýhodnění (slib lepší kariéry, přímluva u vlivné osoby, sexuální služba, upřednostnění v pořadníku, získání veřejně nedostupné informace, protislužba, zajištění rekreace, získání lukrativní pozice, zvýhodněný pronájem).

Korupční klima

Korupční jednání je ovlivňováno celou řadou faktorů, závislých na společnosti jako takové, jejím vývoji a politickém, ekonomickém i sociálním uspořádání. V takovém případě mluvíme o vzniku korupčního klimatu. Korupční prostředí vzniká všude tam, kde jsou osobám svěřovány pravomoci rozhodovat či nějakým způsobem ovlivňovat věci obecného zájmu.

Korupční jednání v českých podmínkách je nejčastěji spojováno s pojmy úplatek nebo uplácení, které je obecně nejrozšířenější formou korupce, přesto je možno za korupční jednání nebo s korupčním jednáním související podkládat celou řadu různých jednání, z nichž některé z nich jsou samostatnými trestnými činy, jiné jsou obtížně dokazatelné a nemají oporu v trestním řádu.

Obstarávání věcí obecného zájmu

Obstarávání věcí obecného zájmu je činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmu občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb (srov. R 16/1988 s. 76). Jde tedy o plnění všech úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina.

Proto sem podle soudní praxe spadá i činnost znalce spočívající v podání znaleckého posudku (srov. usnesení Nejvyššího soudu 3 Tdo 1483/2009) nebo osoby nominované jako rozhodčí na ligové fotbalové zápasy (srov. usnesení Nejvyššího soudu 8 Tdo 396/2007). Nespadá sem činnost občanů, jež je výlučně projevem jejich osobních práv.

1.2 Formy korupce

Tabulka č. 1: Formy korupce

Malá korupce	Velká korupce
<ul style="list-style-type: none">• drobná, spontánní, nesystematická,• podplácení na úřadech, veřejných institucích,• situační korupce (příležitostná korupce),• drobné pozornosti, protislužby.	<ul style="list-style-type: none">• zneužívání veřejných zdrojů,• zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek,• nepotismus a klientelismus.

Formy korupce

- pozornost nebo poděkování subjektu,
- přímá korupční nabídka,
- společenská nabídka,
- odborná nabídka,
- nátlak,
- doporučení nadřízeného,
- příkaz nadřízeného.

Korupční jednání vždy vykazuje následných pět znaků:

1. Korupce je vztah dvou stran (na každé straně může být více subjektů).

2. V rámci tohoto vztahu vždy jedna strana poruší své povinnosti, především pak zneužije určitou pravomoc (zneužití pravomoci v sobě zahrnuje též zneužití postavení).
3. Za zneužití své pravomoci získá neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo jiného.
4. Ke zneužití pravomoci dochází z vlastního podnětu osoby, která má danou pravomoc, nebo z podnětu jiné osoby.
5. Určité neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného získá i druhá strana tohoto vztahu.

Stadia korupce

- **náhodná korupce (situační)** – drobné úplatkářství, účast jen určitých osob, případně malých skupin,
- **systematická = spontánně regulovaná korupce** nastává tehdy, pokud přestává být korupce výjimkou (mění se na spontánně regulovaný sociální proces) a **organizovaná korupce** nastává tehdy, pokud se korupce mění v organizovaný zločin, založený na propletených sociálních vazbách,
- **systemová korupce** je stadium, kdy je korupce součástí ekonomických i politických institucí, přičemž tyto instituce nejsou již schopny bez korupce fungovat.

Důvody vzniku korupce

- cílená touha si přivydělat,
- neškodné poděkování,
- neschopnost říci NE – říci NE je v emocionálně vypjaté situaci složité vždycky, NE se špatně říká zejména osobám blízkým, přátelům a dobrým známým, osobám, se kterými náš vztah přerostl úřední rovinu, osobám, které na nás něco „vědí“, osobám, na kterých jsme závislí,
- neuvědomění si, že se může jednat o úplatek, nebo že je v něčí prospěch zneužívána pravomoc,
- plnění úkolů nadřazených vedoucích pracovníků.

Korupční spirála

1. Začínáme s poděkováním.
2. Začínáme si úplatky vysvětlovat rozumem, racionalizujeme si je.
3. Ztrácíme schopnost rozeznat, kde je případná hranice mezi „dárkem“ a úplatkem, ztrácíme představu hranice, jako normální bereme stále vyšší výhody či částky nebo dary.
4. Zvykneme si na výhody (je to velmi pohodlné).

5. Řešíme „Ještě jednou a pak s tím skončím...“ – ztrácíme schopnost situaci řešit, máme pocit, že pokračovat v korupčním jednání je nejjednodušší.

1.3 Úplatek

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 TZ).

Zákon nestanoví žádnou hodnotovou hranici. Výši úplatku je třeba hodnotit v souvislosti s dalšími okolnostmi, které určují společenskou škodlivost tohoto jednání. V oblasti výkonu veřejné správy však nelze tolerovat zásadně žádné úplatky (srov. Rozhodnutí Nejvyššího soudu 17/1978 Sb. rozh. tr., str. 106: „V oblasti výkonu státní moci a správy nebo činnosti veřejných činitelů **nelze tolerovat zásadně žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty, neboť společnost má zájem na čistotě veřejného života.**“).

Trestného činu podplacení se může dopustit kdokoli, a to v těchto formách:

- **poskytnutí úplatku** – úplatek byl korumpovanému předán a ten ho má ve své dispozici a může s ním volně nakládat,
- **nabídnutí úplatku** – pachatel projevuje ochotu úplatek poskytnout proto, aby při obstarávání věci obecného zájmu či v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného bylo jeho požadavku vyhověno. K poskytnutí úplatku může dojít po akceptaci nabídky nebo v budoucnu v dohodnuté době, avšak z hlediska trestnosti zákon nevyžaduje, aby k předání úplatku skutečně došlo,
- **slíbení úplatku** – je vyjádření závazku úplatek poskytnout, jestliže v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu či podnikáním bude osobou, jež tuto věc obstarává, požadavku pachatele vyhověno, tj. až po splnění další podmínky či podmínek. Slib je tudíž daleko méně konkrétní nabídka úplatku. Také v tomto případě z hlediska trestnosti není třeba, aby k předání úplatku skutečně došlo.

Z uvedeného vyplývá, že jednání může mít znaky:

- a) **pasivní korupce** – rozumíme jednání úředníka, který přímo nebo pomocí prostředníka **žádá, přijme nebo si dá slíbit** jakoukoliv výhodu pro sebe nebo pro třetí osobu, aby jednal anebo aby se jednání zdržel při výkonu svých povinností, nebo svých funkcí v rozporu se svými předními povinnostmi, který poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy Evropských společenství; označení „pasivní korupce“ vycházení z členění, kdo úplatkem disponuje – v tomto případě úředník je ten, který má úplatek dostat,

b) **aktivní korupce** – rozumíme úmyslné jednání každého, kdo přímo nebo prostředníka **slíbí, nabídne nebo poskytne** jakoukoliv výhodu úředníkovi pro něj nebo pro třetí osobu, aby jednal nebo se jednání zdržel při výkonu svých povinností nebo svých funkcí v rozporu se svými úředními povinnostmi způsobem, který poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy Evropských společenství; označení „aktivní korupce“ vycházení z členění, kdo úplatkem disponuje – v tomto případě pachatel je ten, kdo úplatkem disponuje a nabízí jej, slibuje či poskytuje.

Pojem korupce není v trestním právu ČR definován jako samostatný trestný čin. Dle právní úpravy obsažené ve zvláštní části TZ (Hlava 10, díl 3) lze v užším slova smyslu za korupční trestné činy považovat skutkové podstaty trestných činů:

- § 331 přijetí úplatku,
- § 332 podplacení
- § 333 nepřímé úplatkářství.

Uvedené skutkové podstaty v podstatě zcela přejímají legislativní požadavek Štrasburské trestněprávní úmluvy o korupci (č. 70/2002 Sb. m.s.), a to včetně nově výslovného zakotvení korupčního jednání v souvislosti s podnikáním svým či jiného, postaveného naroveň dříve výlučnému „obecnému zájmu“. S účinností od 1.9.2015 byl do skutkové podstaty trestného činu nepřímého úplatkářství doplněn znak „**dá si slíbit**“, aby došlo k zajištění souladu českého trestního práva s požadavky článku 12 Trestněprávní úmluvy o korupci. GRECO požadovalo, aby se toto ustanovení výslovně vztahovalo na přijetí slibu neoprávněné výhody.

Do TZ byly zákonodárným sborem přidány nahodilé speciální skutkové podstaty korupčních trestných činů. Kromě shora uvedených (§ 331–333) jde o trestné činy:

- § 226 pletichy v insolvenčním řízení,
- § 248 odst. 1 písm. e) porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže,
- § 257 odst. 1,3 zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě,
- § 257 odst. 1 písm. b) a c) pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži,
- § 258 odst. 1 písm. b) a c) pletichy při veřejné dražbě,
- § 351 maření přípravy a průběh voleb a referenda.

Nepřekažení a neoznámení úplatkářství

Nový TZ rozšířil výčet trestných činů, na jejichž včasném překažení nebo dodatečném oznámení má společnost zájem, i o některé skutkové podstaty úplatkářství. Jedná se de facto o kriminalizaci třetích osob, svědků – pozorovatelů, jež se hodnověrným způsobem dozvěděly, že jiný připravuje nebo páchá trestný čin přijetí úplatku nebo podplacení či tyto trestné činy již spáchal, přičemž postihováno má být nepřekažení či neoznámení všech jejich forem, tzn. nikoli jen těch nejzávažnějších (srov. § 367 a § 368 TZ). Tato ustanovení sledují primárně požadavek na to, aby se orgány činné v trestním řízení co nejdříve dozvěděly o připravovaném nebo páchaném trestném činu, jehož spáchání či dokonání lze zabránit, anebo již spáchaný trestný čin závažné povahy potrestat. Zároveň je však nutné upozornit, že oznamovatel může v případě plnění této své zákonné povinnosti čelit trestnímu oznámení ze spáchání trestného činu pomluvy (§ 184 TZ) a/nebo trestného činu křivého obvinění (§ 345 TZ).

Zdvořilostní dary nejsou úplatkem

Zdvořilostní dary minimální hodnoty jakožto projevy přátelství, vyjádření děků apod. jsou veřejností tolerovány (květiny, láhev vína), i když by neměly být běžnou praxí a obdarovaný zaměstnanec by se měl ve vlastním zájmu jejich přijímání vyhnout. Běžné občerstvení (káva, voda, chlebiček) nejsou považovány za úplatek, nýbrž za pohoštění.

Pro zajímavost lze uvést, že podle zákona o daních z příjmů je od daně z příjmů osvobozen bezúplatný příjem plynoucí ve formě daru přijatého v souvislosti s činností, ze které plyne příjem ze samostatné činnosti, jako **reklamního předmětu** opatřeného jménem nebo ochrannou známkou poskytovatele tohoto daru, jehož cena nepřesahuje částku 500 Kč (vč. DPH). Nicméně i když nám např. vysoutěžený dodavatel takovýto „dar“ poskytne, neznamená to, že jej státní zaměstnanec může přijmout, neboť stále platí zákon o státní službě a pravidla týkající se přijímání darů stanovená služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 (blíže viz kapitola 3.2 Pravidla pro přijímání darů).

1.4 Důležité pojmy

1.4.1 Nepotismus

Jedná se o specifický typ střetu zájmů, kdy osoba využívá svěřenou veřejnou moc na získání výhod pro členy své rodiny. Nepotismus je tak formou protekce, kdy např. osoba dosadí na pracovní místo příbuzného na úkor kvalifikovaného kandidáta.

1.4.2 Klientelismus

Forma korupčního jednání podobná nepotismu, s tím rozdílem, že osoba získává své výhody nikoli pro své příbuzné, ale pro své přátele, kolegy a známé. Pro klientelismus je charakteristické protiplnění nebo vzájemné vztahy z minulosti.

1.4.3 Stranická patronáž (spoils system)

Významné pozice jsou po volbách přiděleny do rukou přívrženců vítězného kandidáta, respektive strany.

1.4.4 Whistleblowing

Pojem „whistleblowing“ pochází z anglického sousloví „to blow the whistle“ – zapískat na píšťalku, úzce souvisí se snahou posilovat ochranu oznamovatele korupce. Tato ochrana se má vztahovat na osobu, která oznámí skutečnosti nasvědčující podle jejího názoru tomu, že byl u jejího zaměstnavatele spáchán trestný čin, a která spolupracuje s příslušnými orgány v rámci následného řízení. Hlavním smyslem whistleblowingu je podporovat tato oznámení a tím zabránit nekalému jednání včetně jeho negativních důsledků (viz dále, bod 1.7).

1.4.5 ČSN ISO 37001

Norma specifikuje požadavky a poskytuje návod pro ustavení, implementaci, udržování, prověřování a zlepšování systému protikorupčního managementu, který má organizaci pomoci při prevenci a odhalování korupce a reakci na ní. Systém může být zaveden samostatně, nebo může být integrován do celkového systému managementu organizace. Norma může být použita jakoukoli organizací (nebo její částí) ve veřejném, soukromém nebo neziskovém sektoru, bez ohledu na její typ a velikost a charakter jejích činností.

1.5 Indikátory možné korupce

1.5.1 Indikátory možné korupce – obecné hledisko

- normativní systém (legislativa) – pokud bude normativní systém nekvalitní, bude výskyt korupce oproti systému s jasnými a jednoznačnými normami a neobsahujícími mezery podstatně větší.

Protikorupční opatření: kvalitní legislativa,

- systém kontroly – pokud systém kontroly nefunguje, nepředstavuje pro potenciální pachatele dostatečnou hrozbu. Riziko odhalení korupčního jednání je tak nízké, že se korupce vyplácí.

Protikorupční opatření: fungující kontrolní systém,

- míra odhalování korupce a systém sankcí – při zvažování, zda se korupčního jednání dopustit či nikoli, hraje nezanedbatelnou úlohu otázka úspěšnosti odhalování korupce a výše sankce, kterou lze uložit.
Protikorupční opatření: úspěšné odhalování korupce (dostatek nástrojů) a výše sankce, kterou lze za korupci uložit,
- morálka a hodnotový žebříček – korupce má větší uplatnění v takových společnostech, ve kterých stojí nad zájmy společnosti a státu osobní prospěch jedinců, bohatství, touha po jmění, kariéře či postavení.
Protikorupční opatření: zastávat nadřazenost zájmů společnosti a státu nad osobní prospěch jedincům,
- výše úplatku – s morálkou pak souvisí jisté nepsané základní pravidlo korupce, které morálku a základní etické hodnoty zcela popírá, tj. že každý je úplatný a že záleží jen na okolnostech a výši nabízeného úplatku.
Protikorupční opatření: funkčnost základních etických hodnot,
- fungování administrativy a kvalita státní správy – pro vznik korupčního prostředí je ideální prostředí, charakteristické přemírou byrokracie, kde není fungování veřejné správy jasné nebo kde jsou požadavky občanů vyřizovány neefektivně a zdlouhavě.
Protikorupční opatření: odstranění přemíry byrokracie a nastavení přehledné struktury,
- chudoba – nedostatečné ohodnocení úředníků, sociální nejistota a vysoké životní náklady mohou vést ke snahám o kompenzaci pomocí neoprávněných výhod či majetkových prospěchů.
Protikorupční opatření: dostatečné ohodnocení těch osob, které pracují v rizikových oblastech (úředníci, policisté, starostové apod.),
- vliv médií – pokud jsou médii zprostředkovávány neobjektivní a neseriózní informace, mohou být vzory chování občanů negativně stimulovány.
Protikorupční opatření: motivace ke zdůrazňování správných vzorů chování, jakož i profesionální přístup novináře v investigativní sféře jeho činnosti,
- korupční tradice – stále se na mapě světa vyskytují státy, ve kterých je korupce považována za jev obvyklý a kde se úplatek zpravidla očekává.
Protikorupční opatření: osvěta a zdůrazňování skutečnosti, že korupci nelze považovat za obvyklý jev,
- korupční vzory – čím silnější je předpoklad, že jsou úředníci zkorumpovaní, tím náchylnější jsou tito úředníci k přijímání úplatku.
Protikorupční opatření: odstraňování (trestání) korupce u vysoce postavených funkcionářů.

1.5.2 Indikátory možné korupce – v instituci

- rozhodnutí přijímána výrazně rychleji nebo pomaleji, než je předepsáno nebo obvyklé,
- nadstandardní životní úroveň zaměstnance na určité pozici v porovnání s jeho kolegy a finanční kredibilitě jeho partnera,
- odmítání či odklady dovolené, čerpání v minimální délce a v mnoha etapách,
- rozptyl a nekonzistence v rozhodování u shodných/obdobných případů,
- časté a opakované (i neformální) styky úředníků s účastníky řízení,
- utajování jmen poradců,
- nezveřejňování smluv na internetu,
- vedení netransparentních jednání,
- „ztráty“ nebo záměny dokumentů,
- utajování informací - informace jsou používány jako mocenský nástroj,
- nadužívání institutu „jednací řízení bez uveřejnění“ a zadávání „z volné ruky“,
- nevyužívání elektronického tržiště,
- obcházení/nedodržování interních předpisů o kontrole a auditu,
- formální zpracování a vyhodnocování mapy korupčních rizik.

1.5.3 Indikátory korupčního jednání

- neúměrně vysoké materiální statky,
- aktivity neslučitelné s profesní etikou,
- neslužebné kontakty s kriminální komunitou,
- familiární vztahy se zájmovými osobami,
- častá pochybení prospívající zájmovým osobám,
- rozporuplné úřední úkony či vyřizování úředních úkonů nestandardním způsobem,
- snaha ovlivňovat rozhodování kolegů,
- nestandardní pracovní výkony a výsledky.

1.5.4 Indikátory korupčního ohrožení

- příležitost ke korupci,
- nedostatek financí,
- finanční problémy blízkých příbuzných,
- půjčky, hypotéky, splátky,
- enormní alimentální povinnosti,
- zahájení insolvenčního řízení,
- zásadní orientace na materiální požitky,

- radikální změna hodnotového systému,
- neúměrné nároky na životní úroveň,
- ztráta motivace k žádoucímu jednání,
- neúspěšnost v osobních vztazích,
- neúspěchy ve studiu,
- nízké sebevědomí, komplexy méněcennosti,
- neuspokojené představy o kariéře, neúspěchy v kariérním postupu,
- pracovní přežazení pocíťované jako křivda,
- profesní vyhoření,
- sklony k laxnímu výkonu povinností,
- nezám o profesní růst, o zvyšování kvalifikace,
- nezám o odměny za odvedenou práci,
- snaha nebýt viděn (vyjma těch, u kterých to plnění úkolů vyžaduje),
- snižování vážnosti povinností,
- snižování vážnosti mravních principů,
- snižování významu etického kodexu,
- nadměrné požívání alkoholu,
- podezření na užívání drog,
- gamblerství a další patologické závislosti.

1.6 Prevence/represe

Tabulka č. 2 – Prevence a represe

Prevence	Represe
<ul style="list-style-type: none">• odsouzení a odmítání korupce,• morální integrita občanů,• nastavení pravidel a trestnost,• protikorupční strategie,• osvěta občanů,• transparentnost.	<ul style="list-style-type: none">• nezávislé vyšetřování,• efektivní postih a došetření kauz,• oznamování korupce,• spolupráce občanů s příslušnými orgány,• vyvození zodpovědnosti.

Pojem „prevence“

Prevenčí se rozumí soubor veškerých aktivit vyvíjených státními, veřejnoprávními a soukromoprávními subjekty směřující ke kontrole kriminality prostřednictvím zamezování páčání nebo neutralizací příčin a podmínek vzniku trestné činnosti.

Cíle prevence

- předcházení vzniku trestné činnosti, resp. vytvoření takových podmínek, za nichž bude trestná činnost odvrácena, zamezena či alespoň omezena,
- náprava pachatele a generální působení na potenciální pachatele jejich zastrašením.

Základy prevence

- jednoznačná organizační struktura, funkční organizační řád a organizační kultura,
- jasně stanovená a vzájemně souladná pravidla klíčových chodů organizace,
- správně definované pracovní náplně,
- plná a vymahatelná odpovědnost jedinců za učiněná rozhodnutí,
- ukládání spravedlivých sankcí za porušení norem,
- informační otevřenost (dodržení bezpečnostních standardů),
- účinný systém kontroly (interně i veřejně),
- zařazení kontrolních/auditních orgánů do kategorie osob s vysokou mírou korupčního rizika,
- adekvátní odměňování skupin pracovníků s vysokou mírou korupčního rizika,
- jasný, srozumitelný a konkrétní etický kodex,
- účinná ochrana oznamovatelů.

1.7 Obecný postup při podezření na korupční jednání

- je-li pravděpodobné, že v rámci jednání by mohla přijít korupční nabídka, je potřeba minimalizovat kontakt se subjektem, na jednání nikdy nejít sám, ale vždy za přítomnosti minimálně jedné další osoby; jednání domluvit pokud možno v „domácím prostředí“, ve kterém lze využít zamezení korupčnímu jednání (např. využití přítomnosti další osoby, popřípadě zkušenějšího spolupracovníka apod.); pokud je to možné, snažit se korupční nabídce vyhnout, byť i jen svědčit na policii je časově náročné, nepříjemné a stresující,
- ujistit se, že se opravdu jedná o nabídku úplatku („Chápu to tak, že mi nabízíte úplatek?“),

- úplatek (peníze) nepřijímat, upozornit osobu, že je podezřelá z trestného činu podplacení úřední osoby podle § 332 TZ,
- věc bez odkladu oznámit Policii České republiky nebo státnímu zastupitelství,
- věc oznámit nadřízenému, který má další stanovené povinnosti v rámci dané organizace (např. je povinen věc řešit),
- vždy sepsat úřední záznam s podrobným popisem děje („sám za sebe“) a ten následně prokazatelně odeslat nadřízenému,
- být si vědom § 368 TZ – „neoznámení trestného činu“,
- být si vědom § 8 TŘ – „oznamovací povinnosti státního orgánu“,
- zajistit důkazy, sběr podnětů.

1.8 Oznámení podezření na korupci

Pro oznamování podezření na korupční jednání je možné v rámci instituce využít zejména následující kontakty:

- protikorupční telefonní linka (*doplnit číslo*),
- protikorupční elektronická adresa (*doplnit e-mail*),
- speciální schránka zřízená pro příjem oznámení v listinné podobě (*doplnit umístění*),
- oznámení v listinné podobě doručit k rukám určeného prošetřovatele (*doplnit jméno a adresu*),
- ústní oznámení do protokolu (*doplnit osobu, která bude protokol sepisovat*),
- podřízený vždy oznamuje prokazatelným způsobem podezření na korupční jednání svému bezprostřednímu nadřízenému, nebo jeho nadřízenému, pokud by se dotýkalo přímého nadřízeného zaměstnance.

Oznámení podezření na korupci by mělo obsahovat následující informace:

- identifikace osob podezřelých ze spáchání protiprávního nebo nepřipustného jednání a všech zúčastněných osob, případně osob profitujících z protiprávního nebo nepřipustného jednání,
- podrobný a souvislý popis protiprávního nebo nepřipustného jednání včetně časového sledu,
- konkrétní důkazy o protiprávním nebo nepřipustném jednání nebo jiné konkrétní poznatky podporující podezření ze spáchání protiprávního nebo nepřipustného jednání.

Ochrana oznamovatelů dle § 205 zákona č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, a nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu:

- státní zaměstnanec, který oznámí podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným, státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu při výkonu státní služby, práce nebo veřejné funkce nebo v souvislosti s ním podle tohoto nařízení nebo postupem podle jiného právního předpisu, a to i anonymně, nesmí být v souvislosti s tímto jednáním postížen, znevýhodněn nebo vystaven nátlaku,
- identitu oznamovatele, který upozorňuje na závažná nekalá jednání, je povinen chránit každý příslušný zaměstnanec,
- ochrana oznamovatele je systém nestranného posuzování jakéhokoliv jednání, které lze považovat za hrozbu, diskriminaci nebo represii za to, že podal oznámení o podezření na korupční jednání,
- oznámení podezření na protiprávní jednání (včetně korupčního jednání) ve služebním úřadu prošetřuje prošetřovatel určený služebním orgánem, případně generálním ředitelem a postupuje při prošetření tak, aby nedošlo k prozrazení totožnosti oznamovatele, pokud o to oznamovatel v podaném oznámení požádá nebo pokud by uvedená identita oznamovatele mohla ovlivnit výsledek prošetření.

1.9 Mezinárodní spolupráce

Mezinárodněprávní protikorupční instrumenty přijaté v rámci Organizace spojených národů (OSN), Rady Evropy, Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) či Evropské unie stanovují nástroje mezinárodní spolupráce a řídicí principy v oblasti boje s korupcí, harmonizují vnitrostátní předpisy v této sféře a snaží se o zavedení preventivních opatření. Jednotlivé organizace se snaží na nadnárodní úrovni dospět k tomu, aby státy signující mezinárodní úmluvy na svém území přijaly taková opatření, která povedou k jednotnému omezování korupce. Snaží se tedy hledat východiska a způsoby jak korupci předcházet, a není-li to možné, jak ji minimalizovat a alespoň její dopady eliminovat, neboť korupce se v posledních letech stala nejen problémem každého státu, ale její přesah a účinky jsou mezistátní až nadnárodní.

1.9.1 Organizace spojených národů – OSN

Korupcí se Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) začala zabývat již v roce 1989 na konferenci v Haagu, avšak speciálně na problematiku potírání korupce byl zaměřen



až IX. kongres v Káhiře v roce 1995. Potírání korupce byla věnována pozornost i na X. kongresu o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, který se uskutečnil v dubnu 2000 ve Vídni.

Nejvýznamnější a nejznámější mezinárodní smlouva je **Úmluva proti korupci** (*United Nations Conventions against Corruption – UNCAC*), která byla po dvou letech projednávání přijata Valným shromážděním OSN dne 31. října 2003 v New Yorku a následně podepsána jednotlivými státy ve dnech 9.–11. prosince 2003 v Méridě (Mexiko). Do současné doby ji podepsalo 140 ze 186 smluvních států. V účinnost vstoupila dne 14. prosince 2005. Česká republika úmluvu podepsala dne 22. dubna 2005. Ratifikační proces byl ukončen dne 29. listopadu 2013, v platnost pro Českou republiku vstoupila dne 29. prosince 2013 (viz sdělení MZV č. 105/2013 Sb. m. s.).

V souvislosti s otevřením k podpisu Úmluvy proti korupci vyhlásila OSN den 9. prosince mezinárodním dnem proti korupci. Tento den se tak stal oficiálním významným dnem boje s korupcí po celém světě. V rámci tohoto dne obvykle dochází k prezentaci různých protikorupčních opatření s cílem zvýšit povědomí veřejnosti o korupci a vyzdvihnout důležitost boje s korupcí.

Kriminalizaci korupce a opatření proti korupci se částečně věnuje i **Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu** (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC*), která byla přijata v roce 2000 v New Yorku (Česká republika ji podepsala v Palermu). Přesto, že je Česká republika signatářem již od počátku, ratifikace úmluvy proběhla až v roce 2013 (viz sdělení MZV č. 75/2013 Sb. m. s.).

1.9.2 Rada Evropy

Rada Evropy se svými 47 členskými zeměmi založila v roce 1999 za účelem monitorování souladu států s protikorupčními standardy tzn. Skupinu států proti korupci (*Group of States against Corruption – GRECO*). Česká republika se stala členem roku 2002. Cílem GRECO je zlepšovat schopnost členských zemí v boji s korupcí tím, že monitoruje jejich soulad s antikorupčními standardy Rady Evropy, a to formou dynamického procesu vzájemného hodnocení a společenského tlaku. Pomáhá identifikovat nedostatky v národních antikorupčních politikách, poskytuje podporu pro dosažení potřebné legislativy, institucionálních a praktických reforem. GRECO také nabízí platformu, na níž lze sdílet praktické zkušenosti s prevencí a detekcí korupce. Hlavní činností GRECO je monitorování implementace, rozvíjení a kontroly jednotlivých protikorupčních instrumentů Rady Evropy, mezi které patří:

- **Trestněprávní úmluvu o korupci** (*Criminal Law Convention on Corruption*) – viz sdělení MZV č. 40/2009 Sb. m. s.,
- **Občanskoprávní úmluvu o korupci** (*Civil Law Convention on Corruption*) – viz sdělení MZV č. 3/2004 Sb. m. s.

1.9.3 Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj – OECD

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj je mezivládní organizace 36 velmi ekonomicky rozvinutých států světa, které přijaly principy demokracie a tržní ekonomiky. Mimo jiné si vzalo OECD také za cíl koordinovat mezinárodní boj s politickou korupcí a úplatkářstvím a vytvořilo pro tyto účely **Dohodu proti úplatkářství** (*OECD Anti-Bribery Convention*), která vešla v platnost v únoru 1999.

Na aktivní uplácení v mezinárodním obchodu se zaměřuje **Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích** (viz sdělení MZV č. 25/2000 Sb. m. s.).

1.9.4 Evropská unie – EU

Neméně důležité jsou také instrumenty vydávané Evropskou unií, která se zaměřuje na různé aspekty boje s korupcí. Věnuje se jak oblasti korupci úředníků (nejvýznamnější je přijetí **Úmluvy o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie** a **Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství**), tak korupci v soukromém sektoru (nejznámější je **Rámcové rozhodnutí č. 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru**). Od roku 2013 jsou Evropskou komisí zveřejňovány hodnotící zprávy ve věci boje s korupcí.

1.9.5 Partnerství pro otevřené vládnutí – OGP

Partnerství pro otevřené vládnutí (*Open Government Partnership – OGP*) je dynamicky rostoucí dobrovolnou iniciativou sloužící k podpoře otevřenosti, transparentnosti, boji proti korupci a zvýšení občanské angažovanosti. Česká republika k této iniciativě, jejímž cílem je transformace státních institucí na více otevřené, efektivní a odpovědné, přistoupila v roce 2011. K naplnění těchto cílů slouží národní akční plány, které v případě ČR směřují ke zlepšení veřejných služeb, zvyšování veřejné integrity, hospodárnějšímu nakládání s veřejnými zdroji a vytváření bezpečných komunit. V roce 2018 byl schválen již čtvrtý Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020.

1.9.6 Evropský úřad pro boj proti podvodům – OLAF

S cílem zvýšit účinnost boje proti podvodům a jiným protiprávním činnostem poškozujícím finanční zájmy byl zřízen na základě rozhodnutí Evropské komise ze dne 28. dubna 1999

Evropský úřad pro boj proti podvodům (*European AntiFraud Office – OLAF*). OLAF chrání finanční zájmy Evropské unie vyšetřováním podvodů, případů korupce a jiných nezákonných činností, odhaluje a vyšetřuje závažné skutečnosti související s výkonem pracovních povinností, které by mohly souviset se zanedbáním povinností ze strany úředníků a zaměstnanců orgánů a institucí EU a mohly by vést k disciplinárnímu, popřípadě trestnímu stíhání, podporuje orgány a instituce EU, zvláště Evropskou komisi, při vytváření a provádění právních předpisů a politik pro boj proti podvodům.

1.9.7 Globální korupční barometr

Globální korupční barometr (*Global Corruption Barometer*) je jediný celosvětový průzkum veřejného mínění, který vychází z dotazování občanů o jejich osobní zkušenosti s korupcí ve svém každodenním životě. Ukazuje, co občané zažívají a v jaké míře musí jednotlivé země s korupcí bojovat. Jeho výsledky byly poprvé zveřejněny v roce 2003. Průzkum pro Transparency International zajišťuje několik výzkumných institucí.

Globální korupční barometr 2016/2017

Průzkum zahrnuje výsledky ze 119 zemí, území a regionů po celém světě. Vychází z rozhovorů se 162 136 respondenty, prováděnými v období od března 2014 do ledna 2017. Z průzkumu například vyplývá:

- 1 ze 4 respondentů uvedl, že v posledních 12 měsících poskytl úplatek při přístupu k veřejným službám,
- 57 % respondentů uvedlo, že si myslí, že jejich vláda nebojuje s korupcí dostatečně,
- za zkorumpované instituce byla označena policie (36 %) a zvolení zástupci (36 %), vládní představitelé (35 %), obchodní ředitelé (34 %), místní samospráva (33 %), premiér/prezident (32 %) a daňoví úředníci (32 %) a dále soudci (30 %) a náboženští vůdci (18 %).

1.9.8 Index vnímání korupce – CPI

Index vnímání korupce (*Corruption Perceptions Index – CPI*) sestavuje a zveřejňuje mezinárodní nevládní organizace Transparency International již od roku 1995 a je celosvětově nejpoužívanějším indikátorem míry korupce. Jedná se o složený index, kdy zdrojem hodnocení **vnímání korupce ve veřejném sektoru** není výzkum veřejného mínění, ale kombinace názorů expertů sestavujících jednotlivé zdrojové indexy.

Aby mohla být daná země (nebo teritorium) zařazená do výpočtu CPI, musí být hodnocena minimálně třemi spolehlivými zdroji dat. Zařazení země do žebříčku tedy nepoukazuje

na existenci či neexistenci korupce v dané zemi, závisí výhradně na dostupnosti potřebných údajů.

Ačkoli je CPI vydáván každoročně, data, která jsou využita pro sestavení hodnocení jednotlivých států, jsou vyhodnocována za období předchozích dvou let. Například CPI za rok 2017 odráží situaci v dané zemi kombinovaně za léta 2017 a 2016. Jednoleté přílišné výkyvy na kteroukoli stranu jsou tedy kompenzovány rovněž situací za rok předcházející.

Od roku 2012 se při měření CPI využívá oproti předchozím letům rozdílná metodologie. Nová metodologie na jednu stranu umožňuje objektivnější porovnatelnost výsledků v následujících letech, nicméně zároveň znemožňuje porovnávat výsledky zemí před rokem 2012 a po něm. Z důvodu nové metodologie se změnila také používaná stupnice na rozsah 0 až 100 bodů, přičemž hodnota 0 bodů představuje nejvyšší vnímanou mírou korupce, zatímco hodnota 100 označuje zemi s téměř neexistující vnímanou mírou korupce.

Výběr datových zdrojů

CPI je souhrnný indikátor, který vzniká z dat z mnoha zdrojů, které zachycují vnímání korupce. Datovým zdrojem se rozumí nezávislá instituce, která se specializuje na analýzy efektivity fungování veřejné správy a hodnocení podnikatelského prostředí.

Každý datový zdroj musí splnit následující kritéria, aby mohl být zařazen jako kvalitní zdroj pro výpočet CPI:

- vyčísluje vnímání korupce ve veřejném sektoru,
- musí být založen na spolehlivé a platné metodologii, která hodnotí více zemí ve stejném rozsahu,
- data jsou získávána od důvěryhodné instituce a očekává se, že budou zpřístupňována pravidelně,
- umožňuje dostatečnou variabilitu skóre k odlišení jednotlivých zemí,
- instituce musí vydávat své hodnocení minimálně jednou za dva roky,
- data musí být sestavena týmem odborníků buď z akademické sféry anebo ze soukromého sektoru.

Kontakt je vždy navázán s každým zdrojem poskytujícím data, a to za účelem ověření metodologie, kterou datový zdroj používá k vygenerování výsledků, a dále za účelem získání povolení zveřejnit přepočtené hodnocení z každého zdroje, vedle hodnocení složeného indexu.

Vývoj hodnocení ČR v žebříčku CPI

Tabulka č. 3: Vývoj hodnocení ČR v žebříčku CPI v letech 2012–2017

CPI	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bodové hodnocení ČR	49	48	51	56	55	57
Umístění (z celkového počtu)	54. (176)	57. (177)	53. (175)	37. (168)	47. (176)	42. (180)

Česká republika se v roce 2017 oproti roku 2016 sice posunula o 2 body nahoru na celkových 57 bodů ze 100 možných, na průměr Evropské unie (66 bodů) ale stále ztrácí. Výsledek spíše, než nástup pozitivního trendu, odráží setrvalý stav vnímání korupce v posledních třech letech.

2 Korupční situace, příklady

2.1 Korupční situace

- všude tam, kde se o něčem rozhoduje – v tomto případě setkání s korupcí není náhodné, ten, kdo rozhoduje o finančních prostředcích (nebo právech a povinnostech) a má možnost rozhodnutí ovlivnit, se s korupční nabídkou téměř jistě setká, na setkání s korupcí je proto třeba být připraven,
- všude tam, kde se má o tom rozhodnout nestranně – univerzální platnost ve veřejné správě, dáno legislativou a interními předpisy, „narušení“ nestrannosti nemusí být záměrné → narušení nestrannosti z „dobré vůle“, otázka dvojí interpretace řečeného (Příklad: „Jak to budeme řešit?“ Otázka na další postup X výzva k úplatku),
- všude tam, kde ten, o kom se rozhoduje, má zájem, aby se rozhodlo v jeho prospěch, a má důvod se domnívat, že bez nedovolené intervence by se to nestalo – nesplňuje kritéria (nabídka je dražší, méně kvalitní), nebo má nárok, ale bojí se, že nárok administrativně nezvládne, nebo má nárok, ale potřebuje něco rychleji, splňuje kritéria, ale bojí se, že druzí uplácejí – upláčí pro jistotu, věří, že v daném úřadě se úplatky berou nebo vyžadují, považuje uplácení za společenský úzus nebo sám upláčí ze zvyku,
- všude tam, kde jsou pravidla nastavena tak, že umožňují příliš velkou diskreční pravomoc, je třeba upravit pravidla tak, aby rozhodnutí v maximální míře objektivizovala (nejlepší protikorupční opatření – např. rozhodování v komisích), požadovat jasně formulované zdůvodnění rozhodnutí, pokud diskrece zůstává,
- všude tam, kde vzájemně spolu mohou a dovedou navázat jakýkoliv kontakt – oddělit kontakt s klientem od rozhodování, vyhnout se kontaktům s problematickým či rizikovým subjektem, používané triky: např. „seriózně“ vypadající „odborné“ či dobročinné akce, lobbista – jeho povoláním je být přítel,

- všude tam, kde mohou a dovedou se dohodnout – proces vzájemného „otukávání“, používání korupčního jazyka a šifer či zástupných termínů („kapřící“, „pět českých na stole“), „podivný rozhovor“ je varovné světélko (dokumentovat!),
- všude tam, kde jsou to schopni udělat tak, aby se to utajilo – proto transparentnost styku se subjektem, vyhnout se účasti na společenských akcích pořádaných subjektem nebo s účastí subjektu, nikdy nejednat sám, ale na jednání účast minimálně „čtyř očí“ ze strany úřadu.

2.2 Korupční příklady

1. Lobbista – státní zaměstnanec

Státního zaměstnance hodlá obdarovat **lobbista** s cílem získat jeho přízeň. Předmětem darování má být dárkový balíček obsahující značkový olivový olej, značkový čaj, lahůdková paštika a kvalitní (relativně drahé) víno. Cena darů dalece přesahuje limit 300 Kč. Zaměstnanec dar s úsměvem odmítne, ale lobbista je urputný a rovněž s úsměvem na tváři nechává dary na stole, mile se rozloučí a odchází. Zaměstnanec zůstává v kanceláři a dary zůstávají na jeho stole.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v takové situaci správně postupovat.

Řešení: Státní zaměstnanec by měl postupovat v souladu se služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 (pravidla etiky státních zaměstnanců alias etický kodex státních zaměstnanců). Dar si nemůže ponechat. Musí vyplnit formulář „záznam o nepřijetí daru“, který je přílohou etického kodexu, a odevzdá ho představenému. Pokud jde o postup, jak nakládat se samotným darem, žádná úprava neexistuje a každá státní instituce situaci řeší jinak, v souladu s vnitřními předpisy (např. odevzdání daru prošetřovateli, státnímu tajemníkovi).

2. Organizace – státní zaměstnanec

Státní zaměstnanec obdrží poštou od **organizace**, která vyvíjí činnost v oblasti, jejíž správa patří do působnosti organizačního útvaru úřadu, kam je zaměstnanec zařazen, značkové pero a drahé víno. Na vizitce je pouze název a adresa předmětné organizace, neobsahuje však žádné konkrétní jméno.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v takové situaci správně postupovat.

Řešení: Viz příklad 1, nebo prokazatelně vrátit na adresu dárce.

3. Účastník jednání – státní zaměstnanec

Dar (lihovina, jejíž cena přesahuje 300 Kč) je nechán **některým z účastníků jednání** na sekretariátu **představeného**.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v takové situaci správně postupovat.

Řešení: Viz příklad 1.

4. Neznámá osoba – státní zaměstnanec

Dar (lihovina, jejíž cena přesahuje 300 Kč) je přenechán **neznámou osobou** přímo v kanceláři **státního zaměstnance**, který nemá ve zvyku si kancelář zamykat, když odchází. Na vizitce je pouze název a adresa předmětné organizace, neobsahuje však žádné konkrétní jméno.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v takové situaci správně postupovat.

Řešení: Viz příklad 2.

5. Poradce – státní zaměstnanec

Poradce statutárního orgánu organizace (poradce ředitele příspěvkové organizace) přemlouvá **předsedu hodnotící komise** v zadávacím řízení (obsahující vnitřní rozpory) na služby pro danou organizaci, aby zajistil hodnocení, v němž nejvýhodnější nabídkou bude deklarována nabídka uchazeče, jemuž bylo zadání veřejné zakázky přislíbeno osobou s rozhodovací pravomocí. Příspěvková organizace spadá do působnosti nadřízeného orgánu. Poradce argumentuje zájmem organizace, již byly ze strany preferovaného uchazeče v minulosti obdobné služby poskytovány, že organizaci dobře zná a že již dříve poskytovala předmětné služby ve vysoké kvalitě.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v takové situaci správně postupovat.

Řešení: Hodnotící komise by měla odmítnout zabývat se nabídkami. Zadavateli, za něž jedná statutární orgán, tj. ředitel příspěvkové organizace, zbývají tři možnosti. Posoudí si nabídky sám dle stanovených kritérií, nebo jmenuje jinou hodnotící komisi anebo zadávací řízení zruší.

6. Představený – ředitel

O uzavření smlouvy s určitým dodavatelem rozhodla osoba s rozhodovací pravomocí. Předmětem nákupu je nákladná technika. Dle právní úpravy se taková veřejná zakázka může zadat bez soutěže. Plnění však nesplňuje podmínky dle zákona o finanční kontrole (účelnost, efektivnost a hospodárnost, tedy tzv. 3E). **Představený** organizace pověří **ředitele** daného útvaru, aby smlouvu podepsal. Tento má pochybnosti o dodržení pravidel 3E, nicméně pověření k nákupu vnímá jako pokyn, který musí splnit. Zároveň tento pokyn vnímá jako akt, který jej do značné míry staví do obtížné pozice, kdy by mohly kontrolní orgány nebo orgány činné v trestním řízení shledat nákup neúčelným, neefektivním nebo nehospodárným.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v takové situaci správně postupovat.

Řešení: Ředitel by měl odmítnout podepsání smlouvy s poukazem na nedodržení principu hospodárnosti a efektivity. Upozorňujeme na postup stanovený § 85 zákona o státní službě, nebo jiným předpisem. Ředitel pod zákoníkem práce by měl situaci řešit obdobně.

7. Státní zaměstnanec ve vlivné pozici – ředitel odboru

Státní zaměstnanec je podroben dlouhodobému a systematickému nátlaku ze strany jiných státních zaměstnanců ve „vlivných pozicích“, kteří s „klikou“ spolupracují. Cílem kliky je přimět ředitele odboru ke schválení zadávacích podmínek, které zjevně preferují určitého dodavatele s tím, že pokud v budoucnu nastane problém, odpovědnost bude shledána právě u tohoto ředitele podrobeného nátlaku. Realizace takové „odpovědnosti“ má být rovněž spojena s tendenční medializací.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v situaci ředitele odboru správně postupovat.

Řešení: Státní zaměstnanec by měl primárně postupovat podle § 85 zákona o státní službě. Neměl by zadávací podmínky schvalovat, protože jsou v rozporu s právními předpisy (zákon o finanční kontrole, zákon o zadávání veřejných zakázek, případně i TZ). Měl by zvážit případné podání trestního oznámení.



8. Náměstek člena vlády – zaměstnanec

Náměstek člena vlády zadá kompetentnímu zaměstnanci, aby upravil zadávací podmínky, jež budou preferovat konkrétního uchazeče o veřejnou zakázku.

Otázka: Navrhněte způsob, jak v takové situaci má státní zaměstnanec správně postupovat.

Řešení: Zaměstnanec by měl primárně postupovat podle § 85 zákona o státní službě, nebo obdobně.

Další příklady

1.

Od nadřízeného vedoucího zaměstnance dostanete pokyn, o kterém se domníváte, že je v rozporu s etickým kodexem.

Otázka: Navrhněte způsob, jak se zachovat.

Postup řešení:

- a) Pokusíte se mu vysvětlit, že požadavek není možné splnit, protože je v rozporu s etickým kodexem.
- b) Požádáte ho o písemné zadání, abyste zanechali stopu o tom, že uvedené rozhodnutí nebylo vaše (záznam do spisu, uložená e-mailová korespondence, příp. další vhodná dokumentace).
- c) Informujete případně dalšího nadřízeného a zařídíte se podle jeho pokynů.

2.

Váš úřad využívá pro svoji jednu agendu velmi specifický software, který úřadu dodavatel v průběhu doby naprogramoval tzv. „na míru“. V krátké době však vyprší smlouva, kterou máte s dodavatelem uzavřenu, a je tedy třeba dodávku této služby vysoutěžít pro další období. Váš kolega byl pověřen svým nadřízeným přípravou věcného obsahu veřejné zakázky na tento software a je mu tímto nadřízeným ústně doporučeno, aby se spojil se současným dodavatelem ohledně nastavení parametrů stávajícího software, aby software poskytnutý novým dodavatelem splňoval co nejvíce požadavků na jeho fungování, které byly pro úřad dostupné. Všechny další pokyny k přípravě této zakázky dostával váš kolega od

nadřízeného pouze ústně. Dříve, než byla zakázka zrealizována, začala tuto zakázku vyšetřovat Policie ČR a váš kolega byl obviněn.

Otázka: Co to pro kolegu v současné době znamená?

Řešení: Postavení mimo službu.

Otázka: Co můžete pro takového kolegu udělat? Jak mu můžete pomoci?

Řešení: Být mu morální oporou.

3.

Po nástupu nového vedení úřadu bylo vysloveno představeným úřadu podezření, že jeden z náměstků se v době před jeho nástupem dopustil korupčního jednání, neboť uzavřel za úřad smlouvu na dodávku služeb, ačkoli k této operaci neměl oprávnění.

Otázka: Představte si, že Vás představený úřadu pověřil prověřením této skutečnosti a přípravou podkladů pro podání trestního oznámení a vyčíslení škody, kterou dotyčný úřadu způsobil. Navrhněte postup a doklady, o které se budete opírat.

Řešení: Vyžádat si smlouvu, vyžádat si dokumentaci ke smlouvě a podpisové vzory pro příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole. Ověřit zda měl dotyčný právo podepisovat jako příkazce dané operace.

3 Prevence

3.1 Etický kodex

Etický kodex vymezuje a podporuje žádoucí standardy chování a jednání zaměstnanců ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům. Je souhrnem základních hodnot a principů etického chování, vytváří základ pro důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Porušení jednotlivých ustanovení je posuzováno jako porušení služebních/pracovních povinností.

Etický kodex je závazný pro všechny zaměstnance, tj. i pro zaměstnance, kteří jsou dočasně přiděleni k výkonu práce na příslušné instituci a pro zaměstnance činné pro příslušnou instituci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Všichni zaměstnanci

musí být prokazatelně seznámeni s etickým kodexem, s jeho změnami a doplňky. Porušení ustanovení etického kodexu je posuzováno jako porušení služební kázně nebo pracovních povinností dle platných pracovněprávních předpisů.

Etický kodex by měl být závazný i pro další spolupracující osoby, jako jsou např. poradci. Nevykonávají-li činnost na základě některé z dohod o práci konané mimo pracovní poměr, bylo by vhodné zakotvit povinnost řídit se etickým kodexem ve smluvním vztahu, který s nimi je uzavřen (smlouva o dílo, smlouva o konzultačních službách apod.).

Etický kodex podle skupin zaměstnanců

- etický kodex zaměstnanců v pracovněprávním vztahu podle zákoníku práce,
- etický kodex státních zaměstnanců, který vychází ze služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 (služební předpis ze dne 14. 12. 2015 účinný od 1. 1. 2016),
- etické kodexy příslušníků bezpečnostních sborů,
- další etické kodexy dle konkrétní pracovní specifikace.

3.2 Pravidla pro přijímání darů

Pravidla pro přijímání darů podle skupin zaměstnanců

1) Zaměstnanci (zákoník práce a zákon o úřednících územních samosprávních celků)

Zaměstnanec ve správním úřadu či v jiné vybrané instituci (srov. § 303 zákoníku práce) nesmí v souvislosti s výkonem své práce přijímat ani vyžadovat dary či jiné neoprávněné výhody pro sebe nebo jiného. Je povinen nabídku odmítnout a neprodleně informovat přímého nadřízeného.

Úředník územního samosprávného celku je povinen v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných územním samosprávným celkem, u něhož je zaměstnán, nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv [srov. § 16 odst. 1 písm. i) zákona č. 312/2002 Sb.]

Za dar se nepovažuje plnění z pouhé společenské služby či plnění poskytovaná při společenských či protokolárních příležitostech, **jsou-li úměrná svým účelem i hodnotou.**

2) **Státní zaměstnanci** (zákon o státní službě)

Státní zaměstnanec nesmí vyžadovat ani přijímat jakýkoliv dar, který je způsobilý ovlivnit řádný výkon jeho služby. Nicméně může přijmout dar, který není způsobilý ovlivnit řádný výkon jeho služby, pokud jeho hodnota nepřesáhne částku 300 Kč. Dar nad 300 Kč nesmí státní zaměstnanec přijmout nikdy.

Státní zaměstnanec musí vždy vyhotovit záznam o nepřijetí/přijetí daru, v němž uvede jméno a příjmení dárce (popřípadě více dárců), popis daru, důvod, pro který mu byl nabídnut, a důvod, pro který jej přijal/nepřijal. Záznam předá státní zaměstnanec bezprostředně nadřízenému vedoucímu zaměstnanci.

Za dar se nepovažuje plnění z pouhé společenské úsluhy či plnění poskytovaná při společenských či protokolárních příležitostech, **jsou-li úměrná svým účelem i hodnotou**. Za dary se rovněž nepovažují drobné reklamní a propagační předměty.

3) **Příslušníci bezpečnostních sborů** (zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů)

Příslušník bezpečnostních sborů nesmí přijmout žádný dar (nulová tolerance).

4) **Vojáci z povolání** (zákon o vojácích z povolání)

Voják z povolání je povinen nepřijímat v souvislosti s výkonem služby neoprávněné dary nebo jiné výhody. Jazykovým výkladem lze dovodit, že např. dary při společenských či protokolárních příležitostech, které nenaplnují znak „neoprávněné“, přijmout lze.

3.3 **Střet zájmu**

Střet zájmů upravuje především zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Sám o sobě není střet zájmů protiprávní.

Střet zájmů nastává tam, kde se způsob výkonu určitého zaměstnání nebo funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává.

Povinnost hájit veřejný zájem

Protiprávní je kvalifikované jednání ve střetu zájmů, jehož důsledkem je ohrožení důvěry ve veřejnou správu a zvýšené riziko možné korupce (zejména u klientelismu).

Protiprávní je upřednostnění soukromého (osobního) zájmu nad zájmem veřejným (veřejný zájem není nikde přesně definován, výklad je otázkou společenského konsenzu a vyhodnocení konkrétní situace, důležitá je soudní praxe).

3.4 Lobbying

Lobbování (z angl. *lobby*, původně vrátnice, předsíň, v přeneseném smyslu zájmová skupina) je soustavné prosazování skupinových zájmů zejména u orgánů státu a jeho představitelů (politiků a úředníků), ale v obecném smyslu také v médiích (mediální lobbying) a v široké veřejnosti.

V širší podobě je lobbování součástí *public affairs*, tzv. managementu veřejných záležitostí, prováděné firmami (in-house lobbisté), oborovými asociacemi, agenturami a konzultačními společnostmi či právníky.

Vedle subjektů prosazujících své komerční zájmy provádějí lobbying rovněž některé nevládní organizace, odbory a další instituce občanské společnosti.

3.5 Protikorupční jednání

Zaměstnanec jedná tak, aby se při plnění úkolů nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána.

Zaměstnanec se vyvaruje vytváření vzájemně závislých vztahů a nepatřičného vlivu jiných osob (nepotismus, klientelismus), jež by mohly ohrozit jeho nestrannost.

Jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání je povinen zaměstnanec oznámit písemně svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení.

Zaměstnanec je povinen bezodkladně oznámit i nabídnutí či získání neoprávněné výhody.

Mlčenlivost

Všem kategoriím zaměstnanců ukládá mlčenlivost příslušný právní předpis. Státní zaměstnanec je povinen *zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám* podle § 77 odst. 1 písm. h) zákona o státní službě. Vybraný zaměstnanec v režimu zákoníku práce má povinnost *zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám* podle § 303 odst. 2 písm. b) zákoníku práce. Úředník územního samosprávného celku je povinen *v rozsahu*



stanoveném zvláštními právními předpisy zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním podle § 16 odst. 1 písm. j) zákona č. 312/2002 Sb. Příslušník je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby podle § 45 odst. 1 písm. c) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Voják je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby a které v zájmu služby nelze sdělovat jiným osobám podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o vojácích z povolání. Všechny tyto právní předpisy stanoví, že dotyčný může být povinnosti mlčenlivosti zproštěn; zákon o státní službě navíc např. deklaruje, že zproštění mlčenlivosti služebním orgánem není dotčena povinnost zachovávat mlčenlivost podle jiného zákona.

Zaměstnanec je povinen zachovávat mlčenlivost i po skončení služebního/pracovního poměru. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na skutečnosti, které zakládají podezření ze spáchání nepřipustného/protiprávního jednání.

Povinnost zachovávat mlčenlivost je obsažena i v dalších právních předpisech – např. kontrolujícího či tzv. přizvané osoby (§ 20 zákona o kontrole), oprávněné úřední osoby provádějící správní řízení (§ 15 odst. 3 správního řádu) atd. Samostatnou kategorií je povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích podle zákona č. 412/2005 Sb. a o osobních údajích (§ 15 zákona č. 101/2000 Sb., resp. § 45 návrhu zákona o zpracování osobních údajů).

3.6 Politická nebo veřejná činnost

Státní zaměstnanec nebo příslušník bezpečnostního sboru jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem.

Státní zaměstnanec nebo příslušník bezpečnostního sboru nevykonává takovou politickou nebo veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit pracovní úkoly apod.

Představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí.

4 Další protikorupční opatření

4.1 Interní protikorupční program

Interní protikorupční program navazuje na Strategii vlády v boji s korupcí a Akční plán boje s korupcí. Vychází z Rámcového rezortního interního protikorupčního programu, který schvaluje vláda.

Vysvětlení pojmů

1) Rámcový rezortní interní protikorupční program (RRIPP)

Materiál stanovuje minimální rámec rezortních interních protikorupčních programů (RIPP). Jeho aplikací je v jednotlivých ústředních správních úřadech a v ostatních organizacích jimi řízených rezortů zajištěna standardizovaná strukturální a obsahová podoba RIPP jako výchozích rezortních dokumentů boje s korupcí, odpovídajících aktuálním protikorupčním dokumentům vlády.

2) Rezortní interní protikorupční program (RIPP)

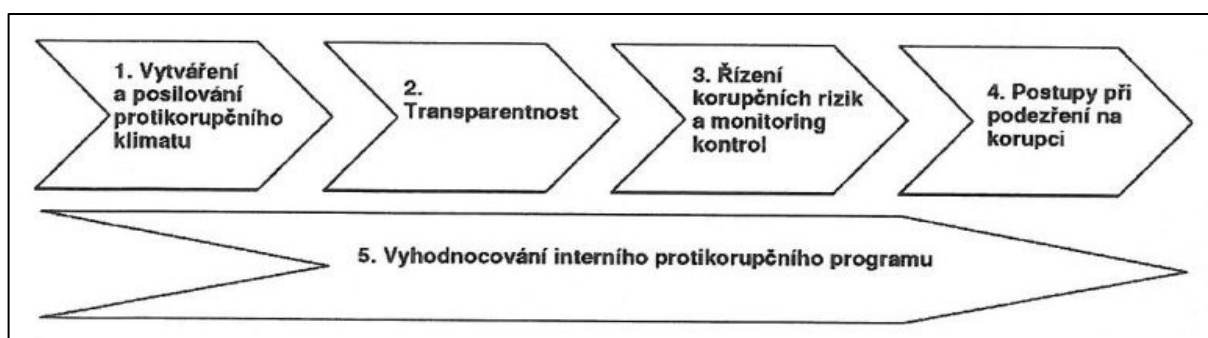
RIPP vytváří ministerstva (rezorty). Je základem pro interní protikorupční programy (IPP) podřízených organizací. Je nástrojem a návodem k vytváření a posilování protikorupčního klimatu a k řízení rozpoznaných rizik korupce ve všech organizacích a organizačních celcích rezortu.

3) Interní protikorupční program (IPP)

Materiál vytváří správní úřady a podřízené organizace (pokud vytváří vlastní IPP a nepřebírají RIPP nadřízené organizace). Je nástrojem a návodem k vytváření a posilování protikorupčního klimatu a k řízení rozpoznaných rizik korupce ve správním úřadě (nebo podřízené organizaci).

Osnova interního protikorupčního programu

Obrázek č. 1: Osnova interního protikorupčního programu



1. Vytváření a posilování protikorupčního klimatu

- a) Propagace protikorupčního postoje vedoucími pracovníky
 - aktivně prosazovat protikorupční postoj na pracovišti,
 - klást důraz na prošetřování podezření na korupci a na vyvození adekvátních disciplinárních a jiných opatření v případě prokázání prošetřovaných skutečností.
- b) Etický kodex
 - propagovat obsah etického kodexu a aktivně prosazovat a kontrolovat jeho dodržování.
- c) Vzdělávání zaměstnanců
 - uspořádat interní školení zaměstnanců v oblasti boje s korupcí na pracovišti.
- d) Systém pro oznámení podezření na korupci
 - nastavení systému pro oznámení podezření z korupce.
- e) Ochrana oznamovatelů
 - propagovat a zajišťovat ochranu oznamovatelů.

2. Transparentnost

Transparentnost umožňuje veřejnou kontrolu hospodaření státu jak zaměstnanci, tak veřejností. Zároveň zvyšuje pravděpodobnost odhalení korupce, a tím odrazuje od korupčního jednání.

- a) Zveřejňování informací (a jejich aktualizací) o veřejných prostředcích
 - transparentní postupy a zpřístupňování informací o nakládání s veřejnými prostředky zaměstnancům a další veřejnosti, zveřejňování informací centrálně a ve formátu, který umožňuje jejich jednoduché zpracování,
 - zveřejňování informací bude prováděno průběžně v souladu s platnou legislativou, v rozsahu daném vnitřním předpisem organizace a v tomto vymezení bude zahrnovat: *informace o rozpočtu; informace vztahující se k výběru dodavatelů, včetně veřejných zakázek, k poskytování dotací či návratných finančních instrumentů, k nakládání s majetkem státu, s nímž má rezort právo hospodařit; informace o uskutečněných veřejných zakázkách, včetně veřejných zakázek malého rozsahu, informace o zveřejňovaných poradcích a poradních orgánech; uzavřené smlouvy, včetně dodatků.*
- b) Zveřejňování informací (a jejich aktualizací) o systému rozhodování

- transparentní aktivní zpřístupňování informací o struktuře a kompetencích při rozhodování organizace zaměstnancům a další veřejnosti,
- zveřejňování informací bude prováděno v souladu s platnou legislativou, v rozsahu daném vnitřním předpisem organizace a v tomto vymezení bude zahrnovat: *informace o struktuře služebního úřadu/organizace vyjadřující vztahy podřízenosti a nadřízenosti; kontakty na vedoucí až na úroveň vedoucích oddělení (telefon a e-mail); profesní životopisy vedoucích, respektive představených od úrovně ředitelů odborů (s výjimkou zpravodajských služeb, Národního bezpečnostního úřadu a Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost), přičemž profesní životopisy mohou být zveřejněny pouze se souhlasem dotčené osoby (bez souhlasu lze zveřejnit jméno a příjmení, titul, funkci a služební kontakt).*

c) Sjednocení umístění protikorupčních informací na internetových stránkách úřadů

- zvýšení transparentnosti sjednocením místa na internetových stránkách rezortů, na kterých je umístěn text o protikorupční problematice, a jsou zveřejněny základní informace o boji s korupcí v rezortu,
- rezorty by měly na jednom místě zveřejňovat minimálně tyto informace: rezortní interní protikorupční program; etický kodex, případně pravidla etiky; systém pro oznámení podezření na korupci; seznam poradců.

3. Řízení korupčních rizik a monitoring kontrol

Aktivní řízení korupčních rizik napomáhá identifikovat oblasti se zvýšeným korupčním potenciálem a prověřovat a posilovat existenci a funkčnost kontrolních mechanismů v těchto oblastech.

Hodnocení korupčních rizik

Na základě předem stanovené strategie řízení korupčních rizik dochází k hodnocení korupčních rizik, které obsahuje:

- identifikaci korupčních rizik ve všech činnostech rezortu,
- hodnocení identifikovaných korupčních rizik,
- vytvoření mapy/katalogu korupčních rizik,
- přijetí opatření ke snížení pravděpodobnosti či dopadu korupčních rizik,
- sledování rizikových oblastí.

V rámci hodnocení korupčních rizik lze v souvislosti se stanovováním strategie jejich řízení a s přijímáním opatření ke snížení jejich pravděpodobnosti či dopadu účinně využít formu workshopů, organizovaných státním tajemníkem/vedením organizace/organizačního útvaru, případně využít i konzultační činnost interního auditu.

Monitoring kontrolních a řídicích mechanismů

Pravidelné testování kontrolních mechanismů v oblastech korupčního rizika z hlediska toho, jak jsou účinné pro identifikaci či odhalení korupčního jednání, a v případě potřeby přijímání opatření posilujících tyto mechanismy. Zvýšené úsilí směřují organizace zejména do oblastí, v nichž je korupční riziko hodnoceno jako významné.

4. Postupy při podezření na korupci

Bezodkladná reakce na podezření na korupční jednání zvyšuje pravděpodobnost jeho úspěšného prověření. Důkladná analýza příčin vzniku korupčního jednání je pak zásadní pro posílení preventivních mechanismů, které sníží riziko opakovaného výskytu korupce.

Postupy při prošetřování podezření na korupci

Nastavení postupů vedoucích k bezodkladnému internímu prošetřování podezření na korupci a k minimalizaci vzniklé škody. Služební úřad/organizace musí nejprve sám/sama bezodkladně prošetřit relevanci oznámeného podezření na korupci. Součástí postupu je dále důkladná analýza příčin vzniku korupce a ověření rozsahu korupčního jednání.

Následná opatření

Implementace nápravných opatření, která omezí opakování korupčního jednání či zajistí jeho včasné odhalení v budoucnu.

Nápravná opatření se uskutečňují v podstatě ve třech rovinách:

- úprava vnitřních procesů,
- disciplinární opatření,
- řešení vzniklých škod.

Součástí nápravných opatření je i nastavení postupu a odpovědnosti za rozhodování o disciplinárních opatřeních týkajících se účastníků korupčního jednání. Disciplinární opatření musí mít za cíl zajistit ochranu majetku státu.

5. Vyhodnocování interního protikorupčního programu

Vyhodnocování interního protikorupčního programu se provádí ve dvouletých cyklech a umožňuje pravidelnou a podrobnou analýzu protikorupčních opatření a jejich vylepšení.

- a) Vyhodnocování na úrovni jednotlivých organizačních útvarů
 - vyhodnotit plnění IPP (stav vždy k 31. prosinci lichého kalendářního roku za dva roky) a případně navrhnout jeho aktualizaci.
- b) Vyhodnocování na úrovni rezortu jako celku
 - vypracovat Zprávu o plnění RIPP (termín vždy do 31. března sudého kalendářního roku) a případně aktualizovat IPP,
 - zaslat Zprávu o plnění RIPP útvaru pověřenému koordinací boje s korupcí na Úřadu vlády ČR (termín vždy do 30. dubna sudého kalendářního roku), který provede vyhodnocení zpráv všech správních úřadů.
- c) Vyhodnocování na úrovni útvaru pověřeného koordinací boje s korupcí na Úřadu vlády ČR
 - vypracovat vyhodnocení Zpráv o RIPP a zveřejnit jej na internetové stránce Úřadu vlády ČR www.vlada.cz a Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí www.korupce.cz (termín vždy do 1. října sudého kalendářního roku).

4.2 Korupční rizika

4.2.1 Řízení korupčních rizik

Řízení korupčních rizik vychází především z metodického pokynu Centrální harmonizační jednotky (CHJ) č. 2 **Metodiky řízení rizik ve veřejné správě**, vydaného Ministerstvem financí dne 4. dubna 2016 (dále jen „Metodika řízení rizik“) a z přílohy č. 3 RRIPP.

Řízení korupčních rizik je komplexní proces skládající se z několika fází, které na sebe navazují. Cílem řízení korupčních rizik je jejich identifikace a kvantifikace a především rozhodnutí o vhodném způsobu zvládnutí těchto rizik. Jedná se o soustavnou činnost, jejímž účelem je omezit pravděpodobnost výskytu korupčních rizik nebo snížení jejich dopadu.

Aby bylo řízení korupčních rizik účinné, je nutné v první fázi odpovědnými pracovníky provést analýzu korupčních rizik, která zahrnuje identifikaci a kvantifikaci hrozeb a stanovení pravděpodobnosti výskytu rizika a jeho dopadů. Následně v dalším kroku je provedeno zhodnocení významnosti korupčních rizik, neboť tento krok je podstatný pro určení způsobu jejich zvládnutí. Je zřejmé, že nemůže být všem rizikům věnována stejná pozornost, proto

je důležité tuto míru významnosti korupčních rizik stanovit. V poslední fázi bude následovat rozhodnutí o vhodném způsobu zvládnání korupčních rizik.

Při posuzování způsobu taktiky zvládnání korupčních rizik je třeba si uvědomit, že ačkoli jsou korupční rizika podmnožinou rizik obecných, jejich zvládnání se podstatným způsobem od rizik obecných liší. Z tohoto důvodu je doporučeno stanovit stupnici pro významnost rizika pětistupňovou, oproti třístupňové stupnici použité v Metodice řízení rizik.

Řízení rizik (včetně korupčních) je součástí **manažerského řízení**, tj. je součástí agendy vedoucího zaměstnance, kterou nelze delegovat (např. na zaměstnance či podřízeného vedoucího zaměstnance). Každý vedoucí zaměstnanec řídí rizika ve svém útvaru, resp. ve své činnosti a činnosti svého útvaru.

4.2.2 *Hodnocení korupčních rizik*

Doporučuje se, aby hodnocení korupčních rizik bylo dvouúrovňové, tedy aby ho prováděl hodnotitel, a výsledek hodnocení prověřil schvalovatel.

- hodnotitel (vedoucí oddělení, zástupce vedoucího samostatného oddělení) provádí identifikaci, popis a hodnocení veškerých rizik v jednotlivých odděleních nebo samostatných odděleních,
- schvalovatel (ředitel odboru, vedoucí samostatného oddělení) provádí kontrolu a schválení veškerých hodnotitelem zhodnocených rizik celého odboru nebo samostatného oddělení.

Etapy hodnocení korupčních rizik

Etapa 1 – Současný stav

- analýza organizační struktury,
- analýza interních dokumentů (vnitřní předpisy a ostatní dokumenty mající charakter závazných vnitřních předpisů),
- analýza protikorupčních opatření,
- zjištění vnímání korupce a korupčních rizik – př. rozhovory se zaměstnanci, média, závěry interního auditu, závěry NKÚ.

Etapa 2 – Identifikace korupčních rizik

- vytipování korupčních rizikových oblastí – př. oblast veřejných zakázek, oblast uzavírání smluv, oblast bezpečnosti informací, oblast procesu tvorby legislativy, oblast poskytování finančních prostředků,

- identifikace existujících korupčních rizik,
- vytvoření tabulky pro identifikaci a hodnocení rizik.

Tabulka č. 4: Vzorová tabulka pro identifikaci a hodnocení rizik

Pořadové číslo rizika	Útvar	Název rizika	Scénář rizika	Pravděpodobnost výskytu rizika	Dopad výskytu rizika	Stupeň významnosti rizika	Opatření k eliminaci rizika

Vysvětlení obsahu sloupců:

Pořadové číslo rizika - číslo přidělené konkrétnímu riziku (nemění se). Údaje v tabulce lze řadit (mimo jiné) podle útvarů (přehled, jaká rizika má který útvar), nebo podle stupně významnosti rizika (přehled rizik od nejzávažnějších po nejméně závažná), případně mít obě řazení. Pořadové číslo rizika slouží k rychlému vyhledání konkrétního rizika bez ohledu na třídění.

Útvar – útvar, který riziko identifikoval. Může se jednat o sekci, odbor, oddělení či jinou organizační jednotku. K identifikaci lze použít i číslo útvaru (dle organizační struktury úřadu).

Název rizika – stručný popis konkrétní činnosti/procesu/korupčního jevu, ve kterém může riziko s nežádoucími dopady nastat.

Scénář rizika – stručný popis rizika, vztahující se k příslušné činnosti/procesu/korupčnímu jevu tak, aby byl zřejmý jeho obsah (podstata), tzn. v čem riziko, s nímž je spojen nežádoucí dopad, spočívá.

Pravděpodobnost výskytu rizika (P) – bodové ohodnocení pravděpodobnosti výskytu rizika podle stupnice pravděpodobnosti vzniku korupčního rizika.

Dopad výskytu rizika (D) – bodové ohodnocení vnímaného dopadu rizika podle stupnice dopadu korupčního rizika.

Stupeň významnosti rizika (V) – je dán součinem bodového ohodnocení pravděpodobnosti výskytu rizika a míry dopadu rizika ($P \times D$).

Opatření k eliminaci rizika – popis, jakým způsobem se pravděpodobnost výskytu rizika nebo jeho dopad eliminuje, případně jaké kroky budou provedeny k jeho další eliminaci (např. úprava vnitřního kontrolního systému, formalizace postupů ve vnitřním předpisu, stanovení odpovědností za výkon určitých činností, změna nebo nové nastavení schvalovacího postupu apod.). Možné je též akceptovat riziko bez přijetí opatření k jeho eliminaci, event. přenést riziko na jiný subjekt (např. pojištění).

- v této fázi je potřeba do tabulky pro identifikaci a hodnocení rizik vyplnit sloupce „Pořadové číslo rizika“, „Útvar“, „Název rizika“ a „Scénář rizika“.

Etapa 3 – Hodnocení korupčních rizik

- hodnocení významnosti korupčních rizik - v této fázi je potřeba do tabulky vyplnit sloupce „Pravděpodobnost výskytu rizika“, „Dopad výskytu rizika“, „Stupeň významnosti rizika“ a „Opatření k eliminaci rizika“,
- pro vyplnění sloupců „Pravděpodobnost výskytu rizika“ a „Dopad výskytu rizika“ se použije bodové hodnocení uvedené v tabulce č. 5 a č. 6,
- sloupec „Stupeň významnosti rizika“ se rovná součinu bodového ohodnocení sloupce „Pravděpodobnost výskytu rizika“ a „Dopad výskytu rizika“.

Tabulka č. 5: Pravděpodobnost výskytu rizika

Bodové hodnocení	Pravděpodobnost výskytu rizika
5	Téměř jistá
4	Pravděpodobná
3	Možná
2	Nepravděpodobná
1	Téměř vyloučená

Tabulka č. 6: Dopad výskytu rizika

Bodové hodnocení	Dopad výskytu rizika
5	Devastující
4	Zásadní
3	Podstatný
2	Málo podstatný
1	Prakticky žádný

Etapa 4 – Kontrolní a řídicí mechanismy

- identifikace kontrolních a řídicích mechanismů, které mají pomoci k eliminaci každého korupčního rizika uvedeného v tabulce pro identifikaci a hodnocení rizik,
- posouzení identifikovaných kontrolních a řídicích mechanismů z hlediska adekvátnosti jejich nastavení v interních dokumentech,
- identifikace a případná implementace nápravných opatření na základě zjištěných nedostatků, tj. posílení kontrolních a řídicích mechanismů,
- v této fázi je potřeba do tabulky pro identifikaci a hodnocení rizik vyplnit sloupec „Opatření k eliminaci rizika“.

Etapa 5 – Identifikace klíčových korupčních rizik

- vytvoření souhrnné tabulky pro identifikaci a hodnocení rizik za celou instituci. Cílem shromažďování je zjistit sjednocený názor na významnost korupčních rizik,
- vytvoření mapy korupčních rizik,
- identifikace klíčových korupčních rizik.

4.2.3 Mapa rizik a jejich významnost

Mapa korupčních rizik slouží ke grafickému znázornění rizik. **Zařazení korupčních rizik do předem stanovených intervalů významnosti** (nevýznamné, méně významné, významné, velmi významné a kritické) **je nezastupitelné pro stanovení strategie jejich řízení.**

Tabulka č. 7: Základní pole pro mapu korupčních rizik

		Pravděpodobnost výskytu rizika				
		1	2	3	4	5
Dopad výskytu rizika	1	1	2	3	4	5
	2	2	4	6	8	10
	3	3	6	9	12	15
	4	4	8	12	16	20
	5	5	10	15	20	25

Součástí Mapy korupčních rizik je rozdělení rizik do pěti barevných oblastí dle nastavené klasifikační stupnice pro významnost rizika, kdy platí vzorec:

Významnost rizika = pravděpodobnost výskytu rizika (P) x dopad výskytu rizika (D)

Významnost rizika (V) určíme jako součin pravděpodobnosti výskytu rizika (P) a dopadu výskytu rizika (D). Chceme-li významnost rizika snížit, přijmeme opatření, které obvykle směřuje k snížení pravděpodobnosti výskytu rizika, tedy veličina, kterou můžeme svým chováním/přístupem ovlivnit je pravděpodobnosti výskytu rizika (P), dopad výskytu rizika (D) se nám obvykle snížit nepodaří. Tato skutečnost se projevuje při řízení rizik ve skutečnosti, že pokud máme dvě rizika se stejnou významností, mohou nám spadnout do různých významností vlivu rizika, tj. budeme muset ke každému z nich při jejich řízení přistupovat odlišně. To, zda se budeme muset rizikem více zabývat, určuje právě veličina dopad výskytu rizika (D).

Př. Posudte, kterému z rizik R1 a R2 budete muset věnovat vyšší pozornost, je-li u rizika R1 jeho dopad výskytu D_{R1} 4 a pravděpodobnost jeho výskytu P_{R1} 2 a u rizika R2 je jeho dopad výskytu D_{R2} 2 a pravděpodobnost jeho výskytu P_{R2} 4.

$$V_{R1} = D_{R1} \times P_{R1} = 4 \times 2 = 8$$

$$V_{R2} = D_{R2} \times P_{R2} = 2 \times 4 = 8$$

Vidíme, že obě rizika mají stejnou hodnotu významnosti rizika, vyšší pozornost budeme muset věnovat riziku R1 neboť má vyšší hodnotu dopadu, tj. pokud nastane, poškodí organizaci více než riziko R2, to má sice stejnou významnost, ale má nižší hodnotu dopadu a jeho vyšší hodnotu pravděpodobnosti výskytu mohu snížit přijetím vhodného opatření.

Závěr: Vyšší pozornost budeme muset věnovat riziku R1 neboť má vyšší hodnotu dopadu.

Na výše uvedeném příkladu jsme si ukázali, že pro řízení rizik je významnou veličinou dopad výskytu rizika (D). Tato skutečnost se projeví ve skutečnosti, že hodnoty významnosti rizika při rozdělení do níže uvedených skupin na sebe nenavazují, ale překrývají se, což je právě důsledek vlivu dopadu výskytu rizika. Viz níže uvedená tabulka č. 8

Tabulka č. 8: Významnost vlivu korupčního rizika

Významnost vlivu	Postup při zjištění korupčního rizika
Nevýznamné V € (0 – 2)	V rámci pravidelné roční analýzy korupčních rizik bude zjišťováno, zda došlo ke změně ve významnosti těchto rizik.
méně významné V € (3 - 4)	Opatření ke zmírnění a vyloučení korupčních rizik budou navržena operativně v případě jejich reálného vzniku. V rámci pravidelné roční analýzy korupčních rizik bude zjišťováno, zda došlo ke změně významnosti těchto rizik.
Významné V € (4 – 9)	Oblasti činnosti úřadu/organizačního celku budou periodicky prošetřovány. Postup prošetřování bude vypracován ve spolupráci s dotčeným organizačním celkem, v případě potřeby s příspěvními interního auditora a/nebo příslušné inspekce.
velmi významné V € (8 - 12)	Při zjištění existence korupčních rizik bude zpracována analýza interních aktů řízení v dotčené oblasti činnosti úřadu/organizačního celku a příslušné organizační struktury s cílem prověřit, zda jsou stávající protikorupční kontrolní mechanismy účinné pro odhalení a zabránění výskytu rizik. Výstupem analýzy budou doporučení k realizaci konkrétních protikorupčních opatření.
Kritické V € (15 - 25)	

Grafické zobrazení mapy korupčních rizik se vytvoří tak, že do základního pole pro mapu korupčních rizik do patřičné „souřadnice“, se vepíše pořadové číslo rizika z tabulky pro identifikaci a hodnocení rizik. V jednom políčku tak může být zapsáno více korupčních rizik a je patrné rozložení jednotlivých rizik i jejich významnost.

Rizika kritická a velmi významná jsou považována za klíčová korupční rizika, pro která mají být stanovena opatření k jejich zvládnutí. Navrhne se konkrétní opatření ke snížení těchto rizik a plnění přijatých opatření se ve stanovených termínech pravidelně vyhodnocuje.



5 Literatura

- CEJP, Martin, Petr KOTULAN a Pavel JANDA. *Korupce*. Praha: IKSP, 1996.
- DANČÁK, Břetislav (eds.). *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2006
- DAVID, Vladislav a Alexander NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- FRIČ, Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999.
- HORNÍK, Jan a Hana ŽUFANOVÁ. *Základní minimum o korupci a trestním právu pro pedagogy středních škol*. Praha: Wolters Kluwer, 2014
- CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011
- Kolektiv autorů. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Skripta ke stejnojmennému vzdělávacímu programu Transparency International ČR. Praha: Transparency International – Česká republika, 2005
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012