

Ministerstvo spravedlnosti

Oddělení boje proti korupci

Materiál pro školitele protikorupčního vzdělávání

Praha, září 2025

Obsah

Úvod.....	4
1 Korupce.....	5
1.1 Pojmy a definice korupce	5
1.1.1 Korupční klima	6
1.1.2 Formy korupce	8
1.1.3 Znaky korupčního jednání	8
1.1.4 Stadia korupce	8
1.1.5 Důvody vzniku korupce	9
1.1.6 Korupční spirála	9
1.2 Úplatek	9
1.3 Další důležité pojmy.....	13
1.3.1 Nepotismus	13
1.3.2 Klientelismus.....	13
1.3.3 ČSN ISO 37001	13
1.4 Indikátory možné korupce	13
1.4.1 Indikátory možné korupce – obecné hledisko.....	13
1.4.2 Indikátory možné korupce – v instituci.....	14
1.4.3 Indikátory korupčního jednání – u jednotlivce.....	15
1.4.4 Indikátory korupčního ohrožení	15
1.5 Prevence a represe.....	16
1.6 Obecný postup při podezření na korupční jednání	17
1.7 Mezinárodní spolupráce.....	18
1.7.1 Organizace spojených národů – OSN	18
1.7.2 Rada Evropy	18
1.7.3 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj – OECD.....	19
1.7.4 Partnerství pro otevřené vládnutí – OGP.....	19
1.7.5 Evropský úřad pro boj proti podvodům – OLAF	20

1.7.6	Úřad evropského veřejného žalobce	20
1.7.7	Index vnímání korupce – CPI	21
2	Korupční situace.....	21
2.1	Korupční situace	21
3	Prevence.....	23
3.1	Etický kodex.....	23
3.2	Pravidla pro přijímání darů	24
3.3	Střet zájmů.....	25
3.4	Lobbing	25
3.5	Oznamování protiprávního jednání a ochrana oznamovatelů.....	26
3.6	Politická nebo veřejná činnost.....	27
4	Další protikorupční opatření	28
4.1	Interní protikorupční program	28
4.1.1	Vysvětlení pojmů.....	28
4.1.2	Osnova interního protikorupčního programu	29
5	Literatura	33

Úvod

Pro účely realizace školení školitelů protikorupčního vzdělávání byla zpracována prezentace „Školení protikorupční problematiky“ (dále jen „prezentace“) a tento „Materiál pro školitele protikorupčního vzdělávání“ (dále jen „materiál“), které slouží jako minimální informační základ pro účastníky školení.

Prezentaci je nutné přizpůsobit specifikům 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). Prezentace se skládá z bílých a světle modrých snímků. Bílé tvoří vlastní prezentaci, světle modré napomáhají školitelům při výkladu a doplnění prezentované problematiky. Světle modré snímky je možné z finální a doplněné prezentace odstranit, slouží pouze jako pomůcka školitelů.

Prezentace i materiál jsou koncipovány pro využití primárně ve veřejné správě.

Veřejná správa je správní činnost související s poskytováním veřejných služeb, řízením veřejných záležitostí na místní i centrální úrovni a zajišťováním záležitostí ve veřejném zájmu. Kromě této správní činnosti (např. vydávání správních aktů) bývají za veřejnou správu označovány též správní orgány, které ji vykonávají, tedy především úřady. V centralistickém pojetí státu byl nositelem veřejné správy pouze stát. V současné době je veřejná správa rozdělena na státní správu a územní samosprávu.

V rámci veřejné správy v ČR působí státní zaměstnanci, příslušníci bezpečnostních sborů, zaměstnanci a úředníci územních samosprávných celků.

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 Pojmy a definice korupce

Korupce je výraz latinského původu, odvozen od slova *rumpere* (zlomit, rozlomit, přetřhnout), přesněji *corruptere*, 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.

Pojmová nevyjasněnost definice korupce je způsobena více činiteli. Celosvětové rozšíření korupce vedlo k různým definicím podle společenského zřízení států a právního nazírání, její závažnosti v daném státě, rozsahu působnosti atd. Ke sjednocení definice korupce dosud nedošlo. Co někde korupcí je, jinde je běžnou praxí, která dokonce není postavena mimo zákon. Enumerativní definice korupce však není možná, protože případů korupce je takové množství a natolik rozdílných druhů (typů), že jakoukoli definici by znehodnotila její neúplnost. Je tedy na místě obecné, abstraktní vymezení korupce.

Z užšího pohledu zaměřeného na uplácení korupce zahrnuje dohodu mezi jedincem, který platí (uplácející, korumpující) a příjemcem (podplaceným, korumpovaným) v zájmu dosažení určité neoprávněné výhody. Korupce a úplatkářství jsou dva odlišné pojmy. Úplatkářství je zároveň korupcí, naopak to ale neplatí. **Úplatkářství je tedy jednou z forem korupce, naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu.**

Pro účely zkoumání korupce, jejího rozšíření a stanovení vhodných protikorupčních nástrojů jsou ale využívány i různé **širší definice**. Například, že korupce představuje takové jednání, kdy jednotlivec nebo skupina lidí využije svého oficiálního postavení a pravomoci pro uplatnění vlastních zájmů na úkor zájmů, jež jim toto postavení a pravomoci ukládá hájit. (Dvořáková 2020).

V širším smyslu je účast v korupčním vztahu etickým a mravním selháním jednotlivců. Schopnost instituce korupci potlačovat a bránit se jí je indikátorem kvality vnitřní kultury celého institucionálního systému jako takového a z něj vyplývajících norem chování v příslušných institucích. Výskyt korupce může ohrozit životaschopnost demokratických institucí a tržních ekonomik a zároveň bezpečnost státu, a to jak z hlediska vnitřní, tak i vnější bezpečnosti.

Přestože zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „TZ“ nebo „trestní zákoník“), nepoužívá výslovně pojem „korupce“, je tento negativní společenský jev postihovaný především na základě právní úpravy skutkových podstat trestných činů uvedených v části druhé hlavy X. trestního zákoníku. Korupční a jiná související

protiprávní jednání jsou sankcionována zejména dle ustanovení dílu 3 nazvaného „Úplatkářství“, tj. ust. § 331 a násl. trestního zákoníku (ust. § 331 TZ – přijetí úplatku; ust. § 332 TZ – podplacení; ust. § 333 TZ – nepřímé úplatkářství; ust. § 334 TZ – společné ustanovení).¹

Neoprávněná výhoda

- a) Je přímé majetkové obohacení (dar, finanční prostředky, provize),
- b) nebo jiné zvýhodnění (slib lepší kariéry, přímluva u vlivné osoby, upřednostnění v pořadníku, získání veřejně nedostupné informace, protislužba, zajištění rekreace, získání lukrativní pozice, zvýhodněný pronájem), které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě.

1.1.1 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 pokládat celou řadu různých jednání, z nichž některé jsou samostatnými trestnými činy, jiné jsou obtížně dokazatelné a nemají oporu v trestním řádu.

Obstarávání věcí obecného zájmu

Pod obstarávání věcí obecného zájmu se zařazuje veškerá činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věcí obecného zájmu. Kromě rozhodování orgánů státní moci a správy jde také o jinou činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb. Vyžaduje se plnění úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost či alespoň určitá sociální skupina. Obstarávání věcí obecného zájmu nelze ztotožňovat pouze s plněním úkolů spadajících do pravomoci úřední osoby. Výkon pravomoci úřední osoby je však vždy současně i obstaráváním věcí obecného zájmu. Obecný zájem nelze omezovat výlučně na veřejný sektor.² Tomuto vymezení

¹ Pojem korupce 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.

² Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 143/2008.

podléhá i takové obstarávání věcí obecného zájmu, které je v souladu s právními předpisy, nicméně je za něj přislíben, poskytnut nebo vyžádán úplatek (např. urychlené vyřízení dané věci či jen vydání zákonného rozhodnutí).

Pojem obstarávání věcí obecného zájmu zahrnuje činnosti spjaté s plněním společensky významných úkolů, a to činnost:

- a) osoby, která věci obecného zájmu sama obstarává a je přitom nadána rozhodovací pravomocí,
- b) osoby, která věci obecného zájmu sama přímo neobstarává a není nadána rozhodovací pravomocí, ale její činnost obstarávání věcí obecného zájmu bezprostředně podmiňuje, nebo
- c) osoby, která při obstarávání věcí obecného zájmu spolupůsobí, např. prováděním kontroly.

O obstarávání věcí obecného zájmu se nejedná, jestliže jsou vykonávány činnosti občanů výlučně vyplývající z jejich osobních práv nebo osobních povinností, jako je například prodej věcí v osobním vlastnictví, výměna bytu,³ pronájem nemovitostí, změna zaměstnání atd.⁴ Za obstarávání věcí obecného zájmu pak nelze považovat činnost, která není výkonem pravomoci ani výkonem funkčních či jiných pracovních povinností. Pojem *věcí obecného zájmu* je mnohem širší než např. pojem *plnění úkolů společnosti a státu* v rámci pravomoci úřední osoby. Spadá sem obstarávání všech úkolů, na jejichž řádném splnění má zájem celá společnost nebo alespoň větší skupina občanů. Jde o každou činnost, která souvisí s plněním společensky významných úkolů, tedy nejen o rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i o uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, zdravotních, sociálních, kulturních a jiných potřeb. Takovou oblastí bezpochyby může být i oblast vodního hospodářství. Otázky rozhodování týkající se stavby čistírny odpadních vod či její modernizace, a to byť by se jednalo o čistírnu tzv. podnikovou, nemohou být pokládány za výhradně autonomní oblast právnické osoby - obchodní společnosti, protože takové rozhodnutí má souvislost s obstaráváním věcí obecného zájmu spočívajícím v ochraně a zachování vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vod.⁵

³ R 11/1989.

⁴ NS 6 Tdo 1188/2009.

⁵ NS 4 Tz 77/2002.

1.1.2 Formy korupce

Malá korupce	Velká korupce
• drobná, spontánní, nesystematická, • podplácení na úřadech, ve veřejných institucích, • situační korupce (příležitostná korupce), • drobné pozornosti, protislužby.	• zneužívání veřejných zdrojů, • zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek, • nepotismus a klientelismus, • stranická patronáž.

Formy korupce

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

1.1.3 Znaky korupčního jednání

Korupční jednání většinou 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.

1.1.4 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,
- **systémová korupce** je stadium, kdy je korupce součástí ekonomických i politických institucí, přičemž tyto instituce nejsou již schopny bez korupce fungovat.

1.1.5 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.

1.1.6 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.

1.2 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.⁶

Úplatek představuje neoprávněnou výhodu, která může mít majetkovou i nemajetkovou povahu. Zpravidla jde o zvýhodnění, které se dostává uplácenému nebo s jeho souhlasem jiné osobě a které spočívá v přímém majetkovém prospěchu, například ve finančním či naturálním

⁶ (§ 334 odst. 1 TZ).

(peníze, cennosti aj.). Také může jít o výhodu jiného druhu, např. o vzájemnou protislužbu. Spodní hranice úplatku není zákonem stanovena. Výši úplatku je však třeba hodnotit v souvislosti s dalšími okolnostmi spoluurčujícími společenskou škodlivost konkrétního činu. Rozhodující je i to, v jaké oblasti společenského života došlo k úplatkářství. Zatímco v souvislosti s provozováním některých služeb je připuštěno spropitné jako výraz spokojenosti zákazníka, při výkonu státní moci a správy nelze tolerovat žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty.⁷

K trestnosti úplatkářství nestačí pouhé zjištění úplatku. Mezi úplatkem a obstaráváním věci obecného zájmu (podnikáním) musí existovat souvislost. Neoprávněná výhoda tedy musí mít vztah k činnosti, která spadá pod obstarávání věci obecného zájmu (pod podnikání). Nemá zde žádný vliv samotný způsob, jakým byla věc obecného zájmu obstarána. Rovněž není třeba, aby příjemce úplatku chtěl uplácejícímu stranit nebo poskytovat mu nějakou výhodu v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu, nebo jinak vadně rozhodovat.

Souvislost mezi úplatkem, resp. žádostí o něj a obstaráváním věci obecného zájmu spočívá v tom, že prostřednictvím úplatku má být ovlivněna činnost konkrétní osoby žádající úplatek, která se týká obstarávání věci obecného zájmu, a to obvykle ve prospěch poskytovatele úplatku. K tomu, aby osoba žádající úplatek mohla takto působit ve prospěch poskytovatele úplatku, uplácenou osobou bude zpravidla osoba, která o věci obecného zájmu sama rozhoduje či spolurozhoduje nebo která přímo vykonává jinou činnost při obstarávání věci obecného zájmu. Není ovšem vyloučeno, aby požadování úplatku bylo trestným činem i u jiné osoby, která jen spolupůsobí při obstarávání věci obecného zájmu nebo při tom vykonává faktický vliv na činnost osoby přímo obstarávající určitou věc obecného zájmu. Pachatelem trestného činu podle § 331 odst. 2 tedy může být i ten, kdo sám sice nemá rozhodovací pravomoc, ale např. provádí jen přípravné práce při opatřování podkladů pro rozhodnutí nebo poradní či obdobnou činnost, která je způsobilá zásadním způsobem ovlivnit konečné rozhodnutí, neboť faktický dopad jednání takové osoby je totožný jako u osoby, která sama rozhoduje nebo přímo vykonává činnost při obstarávání věci obecného zájmu. Uvedený závěr vyplývá především ze skutečnosti, že citované ustanovení trestního zákona předpokládá jen určitou "souvislost s obstaráváním věci obecného zájmu", což je pojem mnohem širší, než podmínka spočívající v požadování úplatku "při obstarávání věci obecného zájmu", jak ji v podstatě formuluje obviněný ve svém dovolání. Proto trestní odpovědnost není vyloučena

⁷ 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.“)

ani tehdy, jestliže pachatel žádal úplatek nikoli přímo při obstarávání věci obecného zájmu, ale též v jiné souvislosti s tím, jak bylo výše vyloženo.⁸

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.

Úplatkářství můžeme charakterizovat jako:

- **pasivní úplatkářství** – dopustí se ho ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného **přijme nebo si dá slíbit** úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek. Znak „dá si slíbit“ představuje přípravné jednání, které trestní zákoník povyšuje na roveň dokonatého trestného činu. Tento znak je naplněn tím, že pachatel úplatek ještě nepřijme, ale jeho nabídku neodmítne a výslovně či konkludentně s ní souhlasí. Slib úplatku vyjadřuje závazek poskytnout úplatek v budoucnu. Aby nedošlo k akceptaci slibovaného úplatku, musí být úplatek kategoricky odmítnut; je třeba dát zřetelně najevo, že úplatek přijat nebude.
- **aktivní úplatkářství** – dopustí se ho ten, kdo v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného úplatek **žádá**. Znak „žádá“ znamená, že pachatel dá podnět k poskytnutí úplatku nebo k jeho slibu. Pachatel nemusí o úplatek výslovně požádat. Postačí jakékoliv jednání, z něhož je patrné, že úplatek

⁸ NS 5 Tdo 796/2004.

očekává a chce. Trestný čin je dokonán tím, že pachatel úplatek žádá. Úplatek nemusí být z takového podnětu dokonce ani poskytnut nebo slíben.

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.

S korupcí mohou souviset i další skutkové podstaty trestných činů zakotvené v TZ:

- § 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,
- § 329 zneužití pravomoci úřední osoby,
- § 330 maření úkolů úřední osoby z nedbalosti.

Nepřekažení a neoznámení úplatkářství

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 díky 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.

1.3 Další důležité pojmy

1.3.1 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.

1.3.2 Klientelismus

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

1.3.3 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 ni. 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.

1.4 Indikátory možné korupce

1.4.1 Indikátory možné korupce – obecné hledisko

- normativní systém (legislativa) – pokud bude normativní systém nekvalitní, bude výskyt korupce oproti systému s jasnými a jednoznačnými normami podstatně větší.
- systém kontroly – pokud systém kontroly nefunguje, nepředstavuje pro potenciální pachatele dostatečnou hrozbu. Riziko odhalení korupčního jednání je tak nízké, že se korupce vyplácí.
- 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.

- 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.
- výše úplatku – s morálkou souvisí jisté nepsané základní pravidlo korupce, které morálku a základní etické hodnoty zcela popírá, tj. že každý je úplatný a záleží jen na okolnostech a výši nabízeného úplatku.
- fungování administrativy a kvalita státní správy – pro vznik korupčního prostředí je ideální prostředí, charakteristické přemírou administrativní zátěže, kde není fungování veřejné správy jasné nebo kde jsou požadavky občanů vyřizovány neefektivně a zdlouhavě.
- chudoba – nedostatečné ohodnocení úředníků, sociální nejistota a vysoké životní náklady mohou vést ke snahám o kompenzaci pomocí neoprávněných výhod či majetkových prospěchů.
- vliv médií – pokud jsou prostřednictvím médií zprostředkovávány neobjektivní a neseriózní informace, mohou být vzory chování občanů negativně stimulovány.
- korupční tradice – stále se na mapě světa vyskytují státy, ve kterých je korupce považována za jev obvyklý a kde se úplatek zpravidla očekává.
- korupční vzory – čím silnější je předpoklad, že jsou úředníci zkorumpovaní, tím náchylnější jsou tito úředníci k přijímání úplatku.

1.4.2 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 solventností jeho partnera,
- rozptýl 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.

1.4.3 Indikátory korupčního jednání – u jednotlivce

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

1.4.4 Indikátory korupčního ohrožení

- příležitost ke korupci,
- nedostatek financí,
- finanční problémy blízkých příbuzných,
- půjčky, hypotéky, úvěry,
- 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,
- nízké sebevědomí, komplexy méněcennosti,
- neuspokojené představy o kariéře, neúspěchy v kariérním postupu,
- pracovní přetřazení pociťované jako křivda,
- profesní vyhoření,
- sklony k laxnímu výkonu povinností,
- nezáměr o profesní růst, o zvyšování kvalifikace,
- nezáměr o odměny za odvedenou práci,
- snaha nebýt viděn (vyjma těch, u kterých to plnění úkolů vyžaduje),
- nadměrné požívání alkoholu a návykových látek,
- gamblerství a další patologické závislosti.

1.5 Prevence a represe

Prevence

soustava opatření přijatých státními, veřejnoprávními a soukromoprávními subjekty, která má bránit výskytu korupce a snižovat pravděpodobnost jejího vzniku.

Cíle prevence

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

Základy prevence

- jednoznačná organizační struktura, funkční organizační řád a organizační kultura,
- jasně stanovená a vzájemně souladná pravidla chodu organizace,
- správně definované pracovní náplně,
- plná a vymahatelná odpovědnost jedinců za učiněná rozhodnutí,
- ukládání spravedlivých sankcí za porušení norem,
- proaktivní a reaktivní poskytování informací občanům,
- nastavení účinných standardů pro nakládání s citlivými a utajovanými informacemi,
- 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.

Represe

Potlačování korupce orgány k tomu určenými zákonem (např. vyšetřovací orgány organizace, policie, justice).

Prevence	Represe
• odsouzení a odmítání korupce, • morální integrita občanů, • nastavení pravidel a trestnost,	• nezávislé vyšetřování, • efektivní postih a došetření kauz,

• protikorupční strategie, • osvěta občanů, • podpora oznamování protiprávního jednání a ochrana oznamovatelů, • transparentnost, • odolná organizační struktura, • osobní příklad.	• podpora oznamování protiprávního jednání a ochrana oznamovatelů, • spolupráce občanů s příslušnými orgány, • vyvození zodpovědnosti.
---	--

1.6 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 omezit prostor pro korupční 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 oznamovacími kanály podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky,
- 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 TR – „oznamovací povinnosti státního orgánu“,
- zajistit důkazy, sběr podnětů.

Oznámení podezření na korupci by mělo obsahovat následující informace:

- identifikace osob podezřelých ze spáchání protiprávního nebo nepřípustného jednání a všech dalších zúčastněných osob, případně osob profitujících z protiprávního nebo nepřípustného 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.

1.7 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 proti korupci, 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.

1.7.1 Organizace spojených národů – OSN

Úmluva Organizace spojených národů proti korupci byla přijata dne 31. října 2003, v ČR je v platnosti od roku 2013⁹. V současné době má 191 smluvních stran a je prvním univerzálním právním dokumentem v oblasti boje proti mezinárodní korupci.

Upravuje spolupráci při prevenci, vyšetřování a stíhání korupce a při úkonech týkajících se zmrazení, zabavení, konfiskací a navrácení výnosů z trestné činnosti. Kriminalizuje různé formy korupčního jednání, včetně korupce veřejných činitelů, zpronevěry či praní výnosů z trestné činnosti. Obsahuje úpravu prevence, vzájemné právní pomoci, mezinárodního vydávání a předávání osob v rámci trestního řízení.

1.7.2 Rada Evropy

Hlavními právními instrumenty v boji proti korupci v rámci Rady Evropy jsou Trestněprávní úmluva o korupci a Občanskoprávní úmluva o korupci. Trestněprávní úmluva o korupci byla ve Štrasburku přijata dne 27. ledna 1999 a po ratifikaci Českou republikou vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s.¹⁰ Občanskoprávní úmluva o korupci byla ve Štrasburku otevřena k podpisu dne 4. listopadu 1999 a po ratifikaci Českou republikou vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s.¹¹ Za účelem monitorování toho, jak je praxe členských států Rady Evropy v souladu se stanovenými

⁹ <https://www.e-sbirka.cz/eli/cz/sm/2013/105/0000-00-00>

¹⁰ <https://www.e-sbirka.cz/eli/cz/sm/2002/70/0000-00-00>

¹¹ <https://www.e-sbirka.cz/eli/cz/sm/2004/3/0000-00-00>

standardy, byla v roce 1999 založena Skupina států proti korupci (*Group of states against corruption*, GRECO).¹² Česká republika je od roku 2002 rovněž členskou zemí GRECO a aktivně se zapojuje do vzájemného hodnocení mezi státy, a to jak jako hodnocená země, tak vysíláním svých hodnotitelů do ostatních členských zemí.¹³

1.7.3 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj – OECD

Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích ze dne 17. prosince 1997, vyhlášená pod č. 25/2000 Sb. m. s.¹⁴, zavazuje trestat podplácení zahraničních veřejných činitelů účinnými, přiměřenými a odrazujícími trestními sankcemi, srovnatelnými s těmi, které jsou uplatňovány při podplácení tuzemských veřejných činitelů. Monitoring a hodnocení implementace úmluvy a dalších dokumentů proti zahraničnímu podplácení provádí Pracovní skupina proti zahraničnímu podplácení (*Working Group on Bribery in International Business Transactions*, WGB), která byla založena v roce 1994.¹⁵

1.7.4 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. Česká republika využívá svých akčních plánů OGP a jejich závazků k širšímu zakotvení principů otevřeného vládnutí v rámci vytváření a naplňování svých politik, strategických dokumentů a jednotlivých opatření tam, kde je to vhodné a účelné. Vytváření a přijímání konkrétních akčních plánů OGP a v nich obsažených závazků v podmínkách České republiky oproti některým jiným členským zemím OGP nepředstavuje hlavní nástroj pro zavádění reformy veřejné správy a jejího většího otevírání vůči občanské společnosti, ale spíše nástroj doplňkový, který jiné komplexní reformní strategické dokumenty vhodně doplňuje a je s nimi obsahově provázán. Již od počátku jsou vládní aktivity v rámci OGP úzce napojeny na naplňování opatření vládních protikorupčních strategických dokumentů. V akčních plánech OGP, které Česká republika vytváří a přijímá, je tak téma boje proti korupci dlouhodobě zdůrazňováno. Současný v pořadí již sedmý Akční plán České republiky Partnerství

¹² <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/greco/>

¹³ <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czechia>

¹⁴ <https://www.e-sbirka.cz/eli/cz/sm/2000/25/0000-00-00>

¹⁵ <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/oecd-2/>

pro otevřené vládnutí na období let 2025 až 2026 byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 8. ledna 2025 č. 15.¹⁶

1.7.5 Evropský úřad pro boj proti podvodům – OLAF

S cílem zvýšit účinnost boje proti podvodům a jiným protiprávním činnostem poškozujícím finanční zájmy byl na základě rozhodnutí Evropské komise ze dne 28. dubna 1999¹⁷ zřízen Evropský úřad pro boj proti podvodům (*European Anti-Fraud 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. Úzce spolupracuje s Úřadem evropského veřejného žalobce.

1.7.6 Úřad evropského veřejného žalobce

Úřad evropského veřejného žalobce (dále též „EPPO“) se sídlem v Lucemburku je počínaje listopadem 2020 nezávislým orgánem EU, který je odpovědný za vyšetřování a trestní stíhání v souvislosti s trestnými činy proti finančním zájmům EU (např. podvod, korupce, přeshraniční podvody s DPH přesahující 10 milionů EUR). Hlavními cíli výkonu pravomoci EPPO jsou trestní stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům Unie a rychlejší spolupráce při řešení kauz v několika státech EU podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie¹⁸, jakož i trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých, a plnění úlohy veřejného žalobce před příslušnými vnitrostátními soudy. Současně Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce,¹⁹ stanoví systém sdílené pravomoci mezi EPPO a vnitrostátními orgány, kdy platí, že pokud se Úřad evropského veřejného žalobce rozhodne vykonávat svou pravomoc, je tím dána překážka, aby příslušné vnitrostátní orgány, a to na základě evokačního práva EPPO, vedly trestní stíhání pro týž skutek – viz čl. 25 odst. 1 nařízení). Termín zahájení výkonu pravomoci EPPO byl 1. června 2021.

¹⁶ <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/sedmy-akcni-plan-2025-2026/>

¹⁷ <http://data.europa.eu/eli/dec/1999/352>

¹⁸ <http://data.europa.eu/eli/dir/2017/1371>.

¹⁹ <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1939>.

1.7.7 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.

Vzhledem k expertnímu charakteru CPI se experti (Bureš 2016) kloní k názoru, že více než rozsah podplácení či přijímání úplatků měří CPI celkové nastavení preventivních a kontrolních mechanismů v zemi, ale také jak je vláda daného státu razantní v předcházení korupce a jejím trestání. Z uvedeného vyplývá, že drobné posuny v hodnotě mají minimální vypovídající hodnotu. Pozornost si zaslouží zejména sledování dlouhodobého trendu a případná komparace s kulturně blízkými zeměmi.

Věc je ještě komplikovanější vzhledem k rozdílnému charakteru úplatkářství (petty corruption) a tzv. „velké korupce“ (state capture). Úplatkářství je charakterizováno přijímáním a vyžadováním úplatku širším okruhem úředních osob, při kterém může, ale nemusí docházet ke zneužívání úředního postavení. Pojmem velká korupce pak označujeme zejména zneužívání veřejných prostředků a ovlivňování politických rozhodnutí ve prospěch zájmových skupin. Pokud bychom použili tuto dichotomii, pak CPI označuje spíše „velkou korupci“ a zneužívání veřejných prostředků. (Bašná 2023).

Vývoj hodnocení ČR v žebříčku CPI

Za rok 2024 získala Česká republika 56 bodů ze 100 možných a obsadilo 46. příčku ze 180 hodnocených zemí světa. Za průměrem EU zaostalo o šest bodů, v rámci EU skončilo stejně jako v roce 2023 šestnácté.²⁰

2 Korupční situace

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

²⁰ <https://www.transparency.cz/cpi2024/>.

rozhodnutí ovlivnit, se s korupční nabídkou téměř jistě setká, na setkání s korupcí je proto třeba být připraven,

- všude tam, kde se má o věci 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 – uplácí pro jistotu, věří, že v daném úřadě se úplatky berou nebo vyžadují, považuje uplácení za společenský úzus nebo sám uplácí ze zvyku,
- všude tam, kde jsou pravidla nastavena tak, že umožňují příliš velkou diskreční pravomoc (*diskreční pravomoc, resp. správní uvážení můžeme vymezit jako zákonem založenou volnost správního orgánu zvolit si při řešení určitého případu jednu z více právně přípustných variant, volná úvaha může být založená pouze zákonem, resp. z něho odvozenou právní normou*) - je třeba upravit pravidla tak, aby se rozhodnutí v maximální míře objektivizovala (nejlepší protikorupční opatření – např. rozhodování v komisích), požadovat jasně formulovaná 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,
- všude tam, kde mohou a dovedou se dohodnout – proces vzájemného „oťukávání“, používání korupčního jazyka a šifer či zástupných termínů („kapřící“, „pět českých na stole“), „podivný rozhovor“ je varovné světélko,
- 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.

3 Prevence

3.1 Etický kodex

Etický kodex podle skupin zaměstnanců

- etický kodex státních zaměstnanců, který vychází ze služebního předpisu nejvyššího státního tajemníka č. 3/2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců (služební předpis ze dne 3. 10. 2023 účinný od 1. 1. 2024),
- etický kodex zaměstnanců v pracovněprávním vztahu podle zákoníku práce,
- etické kodexy příslušníků bezpečnostních sborů,
- další etické kodexy dle konkrétní pracovní specifikace.

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.

Pro státní zaměstnance je etický kodex ukotven služebním předpisem nejvyššího státního tajemníka č. 3/2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců a případně vnitřními služebními předpisy v rámci jednotlivých úřadů. Pro tento služební předpis je charakteristické, že nepojímá profesní etiku státních zaměstnanců disciplinačně, ale aspiračně. Zatímco disciplinační přístup usiluje o minimalizaci případů neetického chování pomocí důrazu na kontrolu dodržování pravidel a sankcionování jejich porušení, aspirační přístup se naopak více zaměřuje na podporu a motivaci zralého etického prostředí v ústředních správních úřadech. Tím se rozumí takové prostředí, které vytváří podmínky pro posilování etického charakteru státního zaměstnance, podporuje volbu eticky správného jednání a napomáhá rozvíjení eticky žádoucích mezilidských vztahů jak uvnitř organizace, tak vůči občanům. Nástrojem podpory a motivace zralého etického prostředí může být například školení představených v oblasti etického leadershipu, aplikace etické mediace při řešení konfliktů nebo etické poradenství. 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.

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.).

3.2 Pravidla pro přijímání darů

Pravidla pro přijímání darů podle skupin zaměstnanců

1) Státní zaměstnanci (zákon o státní službě)

Státní zaměstnanec nesmí vyžadovat ani přijímat jakýkoliv dar, s výjimkou darů poskytovaných úřadem (například v souvislosti s oceněním za příkladnou službu).

V předchozí úpravě (služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců), nebyly dary poskytované při služebních či společenských příležitostech považovány za dary. Státní zaměstnanci byli oprávněni takové dary bez dalšího přijímat.

Metodické doporučení nejvyššího státního tajemníka, jak postupovat při nabídnutí daru v souvislosti s výkonem státní služby ze dne 25. 8. 2025, již tyto dary z definice darů nevylučuje, neboť se nepochybně o dary jedná. Jedná se však o dary, které symbolizují výraz úcty, vděku, jsou předávány na znamení dobrých vztahů nebo přátelství. Tyto dary nejsou způsobilé ovlivnit výkon služby, neboť to ani není jejich cílem, a tudíž je třeba na ně nahlížet jako na dary, které nejsou poskytovány v souvislosti s výkonem služby. Státní zaměstnanec tedy může takové dary přijmout. Může se jednat o běžné reprezentační a upomínkové předměty, kytice na uvítanou, pohoštění při oficiálním jednání nebo při reprezentování úřadu na slavnostní recepci apod., které státní zaměstnanec obdrží při obvyklých služebních či společenských příležitostech a které jsou zpravidla poskytovány všem zúčastněným.

Metodické doporučení se nevztahuje na dary, které jsou státnímu zaměstnanci nabídnuty proto, že je členem nějakého pracovního kolektivu, nikoliv proto, aby ovlivnily jeho výkon služby. Mezi takové dary lze počítat např. dary od spolupracovníků či představených ke jmeninám, narozeninám či jiným životním událostem státního zaměstnance. Ani tyto dary nesouvisí s výkonem služby státního zaměstnance.

Státní zaměstnanec proto při nabídnutí daru musí vždy vyhodnocovat důvody, pro které mu byl dar nabídnut, okolnosti a příležitosti, za kterých mu byl dar nabídnut – podle toho musí vyhodnotit, zda je mu dar nabízen v souvislosti s výkonem služby, a tedy zda je nabídnutý dar způsobilý ovlivnit řádný výkon státní služby daného zaměstnance či nikoliv.

Má-li státní zaměstnanec pochybnosti o tom, zda smí nabízený dar přijmout či nikoliv, musí jej odmítnout.

2) **Zaměstnanci** (zákoník práce a zákon o úřednících územních samosprávných 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.**

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

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

3.3 Střet zájmů

Střet zájmů upravuje především zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

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. Sám o sobě není střet zájmů protiprávní.

3.4 Lobbying

Lobbování (z angl. *lobby*, původně předsíň, chodba, vestibul, hala, foyer, 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 u široké veřejnosti.

V širší podobě je lobbování součástí *public affairs*, tzv. managementu veřejných záležitostí, prováděného 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, které tuto aktivitu označují jako advokační činnost.

Regulace lobbování je zakotvena zákonem č. 168/2025 Sb., o regulaci lobbování, který je účinný od 1. července 2025.

3.5 Oznamování protiprávního jednání a ochrana oznamovatelů

Oznamování protiprávního jednání a ochrana oznamovatelů (anglicky „whistleblowing“ pochází z anglického sousloví „to blow the whistle“ – zapískat na píšťalku) jsou zakotveny zákonem č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Na jeho základě má každý zákonem specifikovaný subjekt povinnost zřídit vnitřní oznamovací systém, prostřednictvím kterého může oznamovatel podat oznámení o podezření ze spáchání zákonem vymezeného protiprávního jednání, ke kterému došlo v tzv. pracovním kontextu. Dále zákon stanoví možnost podat takové oznámení prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému Ministerstva spravedlnosti.

Detailní informace lze nalézt na webu: <https://oznamovatel.justice.cz>.

Protikorupční chování

Zaměstnanec jedná tak, aby se při plnění úkolů nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán oplátit 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 zaměstnanec povinen oznámit písemně svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení.

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 úřadu nelze sdělovat jiným osobám* podle § 77 odst. 1 písm. g) zákona o státní službě. Vybraný zaměstnanec v režimu zákoníku práce má povinnost *zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl 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 bezpečnostního sboru 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 zproštěním 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 nepřípustného/protiprávního jednání.

Povinnost zachovávat mlčenlivost je obsažena i v dalších právních předpisech, např. kontrolujícího či tzv. přizvané osoby podle § 20 zákona o kontrole, oprávněné úřední osoby provádějící správní řízení podle § 15 odst. 3 správního řádu atd. Samostatnou kategorií je povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích podle zákona č. 412/2005 Sb. *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, nebo zákona č. 110/2019 Sb., *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 další vládní protikorupční strategické dokumenty a vhodně je doplňuje. Vychází z Rámcového rezortního interního protikorupčního programu, který schvaluje vláda.

4.1.1 Vysvětlení pojmů

1) Rámcový rezortní interní protikorupční program (RRIPP)

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

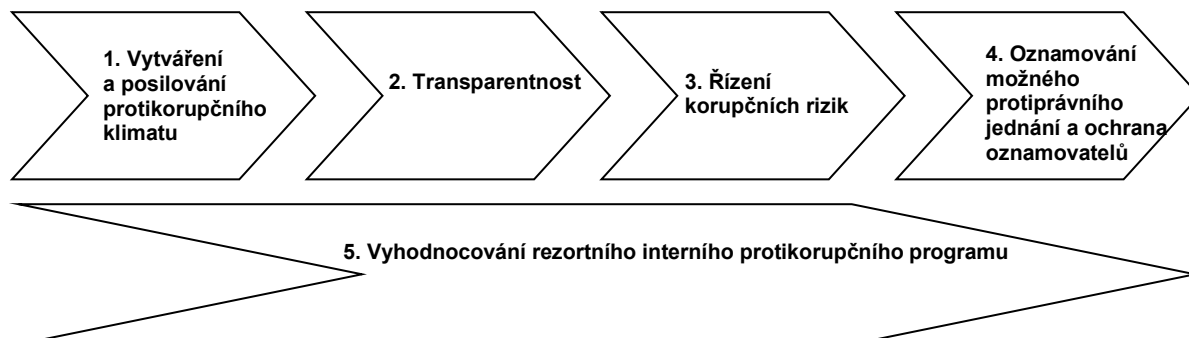
2) Rezortní interní protikorupční program (RIPP)

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).

4.1.2 Osnova interního protikorupčního programu



1. Vytváření a posilování protikorupčního klimatu

- a) Propagace pravidel etiky vedoucími zaměstnanci
 - propagovat obsah etického kodexu a aktivně prosazovat a kontrolovat jeho dodržování.
- b) Propagace protikorupčního postoje vedoucími zaměstnanci
 - 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.
- c) Vzdělávání zaměstnanců
 - uspořádat interní školení zaměstnanců v oblasti boje s korupcí na pracovišti.

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 o poradcích

- Je veřejný zájem na zpřístupnění transparentních informací o těchto poradcích a nakládání s veřejnými prostředky.
- Zveřejňování informací o poradcích je prováděno průběžně v souladu s platnou legislativou, a to v rozsahu uvedeném v příloze č. 2 RRIPP.

c) 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 úřadu a v tomto vymezení bude zahrnovat: *informace o struktuře úřadu či 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).*

d) Sjedení 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

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.

4. Oznamování možného protiprávního jednání a ochrana oznamovatelů

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.

Dne 1. srpna 2023 nabyl účinnosti zákon o ochraně oznamovatelů. Smyslem zákona je nastavení právního rámce whistleblowingu a zakotvení pravidel pro předcházení postihu, kterému mohou být oznamovatelé kvůli svému jednání vystaveni.

Dva systémy oznamování:

- a) Vnitřní oznamovací systém – systém pro podávání oznámení o možném protiprávním jednání, k němuž došlo v tzv. pracovním kontextu. Povinné subjekty jsou povinny taková oznámení pečlivě prověřit a v případě nutnosti učinit nápravná opatření.
- b) Externí oznamovací systém – systém pro podávání oznámení o možném protiprávním jednání od osob, které nejsou zaměstnanci povinného subjektu.

Postupy při prošetřování podezření na korupci

Nastavení postupů vedoucích k bezodkladnému internímu prošetřování podezření na korupci a k minimalizaci vzniklé škody. Úřad či 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 Ministerstvo spravedlnosti (termín vždy do 30. dubna sudého kalendářního roku), který provede vyhodnocení zpráv všech správních úřadů.
- Vyhodnocování na úrovni útvaru pověřeného koordinací boje s korupcí na Ministerstvu spravedlnosti.
- vypracovat vyhodnocení Zpráv o plnění RIPP a zveřejnit jej na internetové stránce www.korupce.cz (termín vždy do 1. října sudého kalendářního roku).

5 Literatura

- BAŠNÁ Kristýna; BUREŠ Radim; FADRŇÝ Dalibor a POSPÍŠILOVÁ Jaroslava. Korupce ve vybraných sektorech v české republice a možnosti jejího snížení. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2023. ISBN 978-80-7330-416-4.
- BURIÁNEK Jiří a RICHTER Eva (ed.). *Život v průsečíku rizik*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4644-2.
- CEJP Martin, KOTULAN Petr a JANDA Pavel. *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 NETT Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- DVOŘÁKOVÁ Vladimíra. *O prostoru korupčních příležitostí: kdy, kde a jak se vytváří v České republice*. Studie. Praha: Slon, 2020. ISBN 978-80-7419-301-9.
- FRIČ Pavol a kol. *Korupce na český způsob*. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999.
- HORNÍK Jan a ŽUFANOVÁ Hana. *Základní minimum o korupci a trestním právu pro pedagogy středních škol*. Praha: Wolters Kluwer, 2014
- CHMELÍK Jan a TOMICA Zdeněk. *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
- ÚZ *Trestní předpisy č. 1516, vydáno 1. 1. 2023*
- ÚZ *Protikorupční předpisy č. 1614, vydáno 2.12 2024*