

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ
Fakulta humanitních studií
Institut mezioborových studií Brno

Korupce jako deviantní a patologické chování

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Vedoucí bakalářské práce:
doc. PhDr. Aleš Sekot, CSc.

Vypracoval:
Tomáš Zelený

Brno 2007

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Korupce jako deviantní a patologické chování“ zpracoval samostatně a použil jen literaturu uvedenou v seznamu literatury.

Brno 30. března 2007

Tomáš Zelený

Poděkování

Děkuji panu doc. PhDr. Aleši Sekotovi, CSc., za velmi užitečnou metodickou pomoc, kterou mi poskytl při zpracování mé bakalářské práce.

Tomáš Zelený

OBSAH

Úvod

1.	Sociální deviace a sociální patologie a místo korupce mezi nimi	5
1.1	Pojmy „sociální deviace“ a „sociální patologie“ a vztah mezi nimi	7
1.2	Přehled sociálních deviací a sociálních patologií	8
1.3	Dílčí závěr	9
2.	Korupce a její společenské souvislosti	10
2.1	Definice pojmu „korupce“	10
2.2	Příčiny korupce	12
2.3	Formy korupce	14
2.4	Společenské důsledky korupce	18
2.5	Dílčí závěr	20
3.	Korupční klima v České republice	21
3.1	Korupce na území České republiky v historii	21
3.2	Statistické údaje ke korupci	23
3.3	Výzkum k problematice korupce	25
3.3.1	Cíl výzkumu	25
3.3.2	Použitá metoda a hypotézy	26
3.3.3	Výběrový soubor	27
3.3.4	Výsledky výzkumu a jeho interpretace	27
3.4	Dílčí závěr	34
4.	Možnosti působení proti korupci	35
4.1	Legislativní opatření proti korupci	35
4.2	Organizační a technická opatření proti korupci	39
4.3	Možnosti výchovných a vzdělávacích aktivit v boji proti korupci	41
4.4	Média a působení proti korupci	43
4.5	Mezinárodní spolupráce v boji proti korupci	44
4.6	Dílčí závěr	47
	Závěr	48
	Resumé	50
	Anotace	51
	Seznam literatury	52
	Přílohy	53

Úvod

Jedněmi z nejfrekventovanějších pojmů současnosti jsou pojmy „korupce“ nebo „úplatkářství“. Již jen z četnosti výskytu uvedených pojmů ve sdělovacích prostředcích je možné učinit závěr, který není příliš daleko od pravdy, že korupce je u nás poměrně rozšířeným jevem. Tento závěr ani nikoho příliš nepřekvapí, neboť korupce v jejích rozličných podobách je u nás řadu desetiletí považována za tradiční jev.

Problematiku korupce je možné uchopit z různých hledisek. Velmi často bývá tento fenomén rozebírán z právního pohledu. Nelze však nevidět, že má také své souvislosti sociální, ekonomické a psychologické. Předkládaná práce se zabývá korupcí jako sociálně patologickým jevem. V souladu se zvoleným tématem bakalářské práce jsem si před jejím zpracováním vytknul za cíl vymežit tento pojem korupce, poukázat na její příčiny a důsledky, rozebrat její jednotlivé formy a v neposlední řadě se taktéž zamyslet nad možnostmi působení proti ní.

V návaznosti na stanovený cíl jsem práci rozčlenil do čtyř kapitol. První a druhá kapitola jsou zaměřeny na vymezení pojmu korupce. Při vymezení tohoto pojmu je kladen důraz na jeho sociálně-patologické souvislosti. Z toho důvodu jsou nejprve charakterizovány sociálně-patologické jevy a sociální deviace, včetně jejich jednotlivých projevů tak, aby vyniklo postavení korupce mezi nimi. Druhá kapitola je věnována též příčinám, projevům a společenským důsledkům korupce.

Třetí kapitola je zaměřena na korupční klima v České republice. Je zde jednak popsána historie tohoto jevu s důrazem na jeho vývoj po roce 1989, tak i jeho současný stav. Ten je dokumentován prostřednictvím běžně dostupných statistických údajů nevládní organizace Transparency International, a dále také výsledky výzkumu, který byl k problematice korupce proveden v souvislosti se zpracováním předkládané práce.

Obsahem poslední kapitoly je zamyšlení se nad možnostmi působení proti korupci. Tento rozbor je proveden po jednotlivých oblastech, které přicházejí do úvahy. Těmito oblastmi jsou legislativní opatření proti korupci, organizační a technická opatření proti korupci, oblast výchovných a vzdělávacích aktivit a oblast mezinárodní spolupráce. Pozornost je zde věnována jak preventivním opatřením, tak i sankcím za porušení zákonných ustanovení vztahujících se ke korupci.

Při zpracování práce bylo možné využít několika skupin pramenů. První skupinu pramenů představují odborné monografie na téma korupce. Z této skupiny je možné uvést zejména práce Pavola Friče a kolektivu s názvem *Korupce na český způsob* a Jana Chmelíka a kolektivu s názvem *Korupce, pozornost a úplatek*. Druhou skupinu pramenů tvoří odborné statě s tématem korupce z různých periodik. Třetím významným zdrojem informací byl Internet. Patrně nejvýznamnější jsou internetové stránky nevládní organizace Transparency International Česká republika (www.transparency.cz) a Ministerstva vnitra České republiky (www.mvcr.cz). Další skupina pramenů zahrnuje výsledky průzkumů veřejného mínění v oblasti korupce, které byly provedeny specializovanými agenturami či z podnětu orgánů státní správy. Poslední skupina pramenů je představována aktuálními zněními příslušných právních norem.

Při zpracování práce bylo využito jednak metod teoretických, jimiž byly analýza, syntéza, indukce a dedukce, jednak metoda empirická, kterou byl dotazník korupce. Pro vyhodnocení vývojových směrů korupce byla též využita metoda komparace.

1 Sociální deviace a sociální patologie a místo korupce mezi nimi

1.1 Pojmy „sociální deviace“ a „sociální patologie“ a vztah mezi nimi

Poprvé pojem „sociální patologie“ (z řeckých slov *pathos*, tj. utrpení, vzrušení a *logos*, tj. slovo, nauka, řeč) použil Herbert Spencer (1820 - 1903). Tento se pokoušel nalézt paralelu mezi patologií (chorobou) sociální a patologií (chorobou) biologickou, jinými slovy mezi společenským organismem a biologickým organismem, jejich strukturami a funkcemi. Spencerův pozitivismus i jeho sociologické teorie byly do značné míry inspirovány tehdejšími úspěchy v biologii. V této souvislosti je zapotřebí ovšem uvést, že zejména Spencerovský biologismus byl jednou z hlavních příčin pozdějšího odmítání pojmu „sociální patologie“ a jeho nahrazováním pojmy „sociální deviace“ nebo „sociální dezorganizace“.

V současnosti bývá pojem „sociální patologie“ užíván zejména ve dvou souvislostech – jednak pro označení vědního oboru, jehož předmětem jsou sociálně patologické jevy, a dále jako „... shrnující pojem pro nezdravé, nemorální, obecně nežádoucí společenské jevy, tzn. společensky nebezpečné, negativně sankcionované formy deviantního chování.“ (Skopalová, J.). Obdobně je pojem „sociální patologie“ definován v obsáhlé encyklopedické práci Velký sociologický slovník, podle něhož je sociální patologie „... shrnující pojem pro nezdravé, nenormální, obecně nežádoucí společenské jevy, tzn. společensky nebezpečné, negativně sankcionované formy deviantního chování...“ a „... pro studium příčin jejich vzniku a existence“ (1996, s. 758).

Pro účely této práce bude pojem „sociální patologie“ používán ve druhém uvedeném významu, který jej používá k označení jevů škodlivých, bezprostředně ohrožujících jak společnost, stabilitu jejího uspořádání, tak i jednotlivých občanů. Vzhledem k závažnosti části sociálně patologických jevů některé z nich našly svoji reflexi v našem právním řádu, což znamená, že jsou negativně sankcionovatelné. Negativní sankcionovatelností se sociálně patologické jevy natolik odlišují od jiných sociálních deviací, že někteří je řada sociologů (např. Buriánek, J., 1998, s. 120 a další) vyčleňuje z kategorie sociální deviace a staví je zcela samostatně.

1.2 Přehled sociálních deviací a sociálních patologií

Odborná literatura obsahuje poměrně velké množství více či méně vyčerpávajících taxonomií sociálně patologických jevů. Tato skutečnost souvisí především s pojmovou různorodostí, a v neposlední řadě také s odlišným chápáním pojmu „negativní“ v závislosti na prostoru a čase. Přímo učebnicovým příkladem této relativnosti je homosexualita, která např. u nás relativně nedávno brána jako cosi nenormální a jako taková byla dokonce za určitých podmínek trestně stíhána. Tento stav ostatně v některých zemích trvá podnes. Právě vlivem relativnosti je každý výčet sociálně patologických jevů pouze demonstrativní, což je determinováno dobou a teritoriem jeho vzniku. I přes tento nedostatek taxonomie sociálně patologických jevů umožňují snáze pochopit obsah pojmu „sociálně patologické jevy“ i „sociální patologie“.

Na přelomu 20. století bývaly mezi sociálně patologické jevy řazeny zejména kriminalita, sebevraždnost, alkoholismus, homosexualita a jiné sexuální odchylky, prostituce, rozvodovost, popřípadě i nezaměstnanost či válka. V pozdějším období k nim přibyly narkomanie a chuligánství.

Malý sociologický slovník (1970, s. 381) uvádí jako sociálně patologické jevy zločinnost, sociálně podmíněné neurózy a psychózy, alkoholismus, pracovní nemoci a úrazy, ohrožení dopravou a sociální faktory, které působí na rozložení vztahů sociálního mikroklimatu.

V naší soudobé odborné literatuře zpravidla bývají mezi sociálně patologické jevy zařazovány následující:

- nezdravé mezilidské vztahy (zahrnují extrémní egoismus, ignoraci obecných morálních zásad, nezáměr o týmovou spolupráci, občanskou nevšímavost a pod.);
- nežádoucí agresivita (sem řadíme šikanování, propagaci násilí, sprejerství, týrání osob a zvířat či vandalismus);
- nezdravé návyky (patří sem drogová závislost, nestřídmé používání tzv. povolených drog - tj. alkoholu, nikotinu a kofeinu a v neposlední řadě též workoholismus);
- všechny formy projevů rasové nesnášenlivosti (extremismus, nacionalismus, rasová nesnášenlivost, intolerance a xenofobie);

- patologické hráčství (hrací a výherní automaty, hazardní hry);
- sekty (státem nepovolená a tzv. „nová náboženství“);
- sexuální patologie (patří se sexuální deviace - transsexualismus, pedofilie, fetišismus, exhibicionismus, sadomasochismus apod. a sexuální delikvence, tj. znásilnění, sexuálně motivované vraždy, pohlavní zneužívání a týrání dětí, obchod s „bílým masem“ atd.);
- prostituce;
- pohlavně přenosné choroby a AIDS;
- pracovní úrazy a nemoci (především úrazy a nemoci z povolání);
- kriminalita (nerespektování a obcházení zákonů, nelegální obchod se zbraněmi, terorismus, hospodářská kriminalita, dopravní nekázeň);
- dopravní nehodovost.

Patrně nejvíce vyčerpávající výčet sociálně patologických jevů uvádí u nás Stejskal a spol. (1999, s. 23) když mezi tyto jevy zařazují agresivitu, psychosociální a sexuální nezralost, lhavost, kleptomani, nudu, sprejerství, šikanu, týrání zvířat, ublížení na zdraví, zabití, vandalství, pornografii, sexuální deviace, vydírání, krádeže, záškoláctví, útěkářství, idolismus, narcismus, fašismus, agresivní fandovství, terorismus, ohrožení starých lidí, vraždu, perverzi, znásilnění, kuplířství, nepovolené obchodování, simulantství, dealerství drog, vloupání, narkomani, gamblerství a xenofobii.

1.3 Dílčí závěr

Korupci lze pojímat mimo jiné jako jednu ze závažných forem sociálně patologických jevů. Tyto jevy je možné chápat jako tu výseč sociálních deviací, tj. nezdravých, nemorálních a obecně nežádoucích jevů, které je možno negativně sankcionovat. Odborná literatura uvádí celou řadu taxonomií sociálně-patologických jevů, které jsou různě vyčerpávající. Tato skutečnost vypovídá o šíři a hloubce fenoménu, který bývá označován pojmem sociálně-patologické jevy. Obdobné je to i u jevu korupce.

2 Korupce a její společenské souvislosti

2.1 Definice pojmu „korupce“

Pojem „korupce“ je v současnosti natolik frekventovaným pojmem, že může na první pohled vznikat dojem, že je poměrně jednoduché jej vymezit. Podat vyčerpávající definici tohoto pojmu je však nesnadné, neboť se jedná o složitý jev, jenž se projevuje různě, a to především v závislosti na sféře jeho působení. Zejména v laické veřejnosti je pojem korupce obvykle používán jako synonymum pojmu úplatkářství. Je však nutné konstatovat, že takové užívání uvedeného pojmu je však nepřesné. Korupce je totiž širším pojmem, když v sobě vedle úplatkářství zahrnuje též jiné formy nežádoucího jednání osob, které disponují určitými kompetencemi ve veřejném nebo soukromém sektoru, přičemž tuto kompetenci vykonávají způsobem, který odporuje povinnostem vyplývajícím z postavení těchto osob a jenž směřuje k získání neoprávněných výhod.

Pojem „korupce“ má svůj etymologický původ v latinských slovech *com* (s) a *rumpere* (rozbít, zlomit, rozlomit, přetřhnout), přeneseně pak ve slovech *corruptus* (zkažený, ve svých důsledcích přinucený ke změně postojů, názorů a zásad) a *corrumpere* (kazit, oslabit, znetvořit či podplatit). Nejčastěji bývá tento pojem používán ve smyslu politické korupce, kterou se rozumí uplatňování veřejné moci ve prospěch jejích jednotlivých nositelů (úředníků či politiků), nikoliv v zájmu občanů. Význam pojmu korupce je však ve skutečnosti mnohem širší, neboť zasahuje též do sféry hospodářství, zdravotnictví, sportu i jiných oblastí života společnosti.

Profesor Petrus C. van Duyne (Duyne, P. C. a kol., 1999, str. 2) definuje korupci jako „... nepoctivost nebo nedostatek v rozhodovacím procesu, kdy ten, kdo rozhoduje (v soukromém sdružení nebo ve veřejnoprávní instituci), souhlasí s tím, že se odchýlí od kritéria nebo požaduje odchýlení od tohoto kritéria, kterým by se jeho rozhodování mělo řídit, výměnou za odměnu nebo za slib nebo očekávání odměny, avšak tyto motivy, které jeho rozhodování ovlivňují, nemohou být částí ospravedlnění rozhodnutí.“

V Konvenci OSN o postupu proti korupci (IKSP, 1995) je za korupční jednání považována „nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání jeho povinností, a vyjednávání, požadavek, přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo

nevykonání povinností". Internetová encyklopedie Wikipedia definuje korupci jako „...zneužití postavení, funkce k osobnímu prospěchu - v politice, veřejné správě, hospodářství“. V tomto smyslu je opakem integrity. J. S. Nye (1967) považuje za korupci „...chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních nebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role, anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu“.

Mezinárodní organizace Transparency International¹ chápe korupci jako „... zneužití pravomocí za účelem nezaslouženého osobního prospěchu...“ a současně též „... jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužíváním pravomocí, které jim byly svěřeny“ (Štička, M. a kol., 2005, str. 7).

V korupčním vztahu je možné rozlišit tři prvky (Cejp, M. a kol., 1996, str. 3):

- subjekt nabízející odměnu - ten je zároveň příjemcem určité výhody;
- subjekt přijímající (vyžadující) odměnu - je současně poskytovatelem výhody;
- způsob a forma nabídky odměny a poskytnutí výhody.

V návaznosti na výše uvedenou definici korupce Transparency International můžeme uvést následující **znaky korupce** (Štička, M. a kol., 2005, str. 7 a 8):

- nepoctivé zachování se při plnění svěřených úkolů plynoucích z postavení – podstatou nepoctivosti je, že určitá osoba zneužije svého postavení či svěřené pravomoci a nejedná nestranně;
- je vedena zjištnými cíli (touhou po zisku nebo jiném osobním prospěchu) – úplatek může mít podobu přímého majetkového obohacení, jiného prospěchu nemajetkové povahy (protislužby), popřípadě sítě vzájemných vazeb, ze kterých účastníci mohou profitovat i s určitým časovým odstupem nebo již jen samotnou účastí v tomto systému;

¹ Transparency International (TI) je nevládní organizace, která se zasazuje o vytváření koalic pro potírání korupce, a to jak v mezinárodním obchodě, tak i na národní úrovni prostřednictvím Národních poboček. Jako hlavní cíl své činnosti se stanovila změna v zákonech, institucích a politice, která radikálně sníží výskyt korupce v budoucnosti. Transparency International vyvíjí činnost ve více jak šedesáti zemích světa. V České republice zahájila Národní pobočka TI činnost k 1. červnu 1998.

- korupční vztahy se nevyskytují pouze ve vztahu soukromá osoba – „veřejný činitel“, ale může k nim docházet i v případě dvou (podle situace i více) soukromých subjektů;
- v korupčním vztahu nejsou pouze dvě strany, nýbrž strany tři, přičemž třetí stranou je více či méně konkretizovatelný poškozený – může jím být např. „daňový poplatník“ nebo jiná konkrétní osoba, která je nějakým způsobem poškozena konkrétním korupčním jednáním;
- důsledkem korupce je stav, kdy veřejné instituce přestávají sloužit veřejnému zájmu a stávají se platformou pro sledování soukromých zájmů – tím dochází k narušení realizace základních funkcí státu.

2.2 Příčiny korupce

Základní příčiny korupce jsou vyjádřeny v tzv. vzorci korupce, který je možné vymezit jako vzájemný vztah níže uvedených proměnných (Dufková, I. – Zlámal, J., 2005, str. 9):

$$\text{Korupce} = \text{Monopol (M)} + \text{Volnost v rozhodování}^1 (\text{Vvr}) - \text{Transparentnost (T)}$$

Příčiny korupce však tvoří vedle těchto proměnných mnohem různorodější paletu faktorů.

Podle internetové encyklopedie Wikipedia podporují korupci následující faktory:²

- koncentrace politické moci a rozhodování;
- nedemokratické režimy, ať již centralistické, totalitní nebo s vládou mocenských klanů;
- apatická, netečná a odevzdaná veřejnost, která se nezajímá o politiku nebo která na ni nemá dostatečný vliv;
- slabá vynutitelnost práva, justice neschopná řešit problémy nebo justice sloužící mocným a vlivným k prosazování jejich zájmů;

¹ Volnost v rozhodování je možné vymezit jako možnost rozhodovacího subjektu rozhodnout o věci různým způsobem a v různém časovém horizontu. To v některých případech může vytvářet prostor pro preferování soukromých motivů a tím i korupčního jednání.

² <http://cs.wikipedia.org/wiki/Korupce>

- utajování informací, rozhodování, procesů a závislostí, nedostatek otevřenosti a transparentnosti;
- před veřejnou kontrolou uzavřené mocenské a politické kliky;
- velké a nekontrolované částky vydávané na financování veřejných i soukromých projektů;
- špatně placení úředníci a zaměstnanci veřejné správy.

Jan Chmelík v práci Korupce, pozornost, úplatek (2003, str. 22 a 23) uvádí, že vznik a existenci korupce umožňují následující **prokorupční faktory**:

- **výše úplatku** – zde se vychází z tradiční teorie, která predikuje, že úplatný je v podstatě každý jedinec, přičemž závisí pouze na výši úplatku a na okolnostech, v nichž je nabízen. Minimální výše úplatku, kterou je jedinec ochoten s ohledem na okolnosti akceptovat, je přitom u každého přísně individuální;
- **normativní systém** – korupce je rozšířena víc tam, kde nepůsobí oficiální systém jednoznačně vyložitelných protikorupčních norem, který upravuje též činnost veřejně činných úředníků, včetně veřejných činitelů;
- **fungování administrativy** – na vznik korupce má velmi negativní vliv přebujelost byrokracie, nejasně definované pravomoci místní a státní správy, konfliktní aspekty fungování mezi jednotlivými složkami administrativy i neefektivní a zdlouhavé vyřizování požadavků občanů;
- **systém kontroly** – nefunkční či dokonce zkorumpovaný kontrolní systém nemůže být překážkou pro jedince, kteří mají sklony ke korupčnímu jednání, poněvadž riziko odhalení takového jednání je nízké a proto se vyplácí;
- **systém sankcí** – jsou-li tresty za korupční jednání nedostatečné, nemohou nikoho od takového jednání odradit. I v případě sankcí musí jednoznačně platit, že se korupce nesmí vyplatit;
- **korupční tradice** – korupci se daří také v zemích, kde je korupční jednání chápáno jako normální, běžný jev, neřkuli v některých případech jako jev, bez něhož si lze běžné fungování společnosti jen těžko představit;
- **sociální chaos** – vzniká obvykle ve společnostech, v nichž došlo k zásadním společenským změnám. Všudypřítomný chaos se neprojevuje toliko v běžném životě, nýbrž i ve fungování institucí, státní správy a samosprávy, což je živná půda pro korupci;

- **kvalita státní správy** – korupci se daří tam, kde není silná, kvalifikovaná, výkonná a respektovaná výkonná moc, disponující poměrně dobře finančně ohodnocenými úředníky;
- **klientelismus** – jeho podstatou je vyřizování občanských záležitostí zákulisní cestou, tedy mimo pořadí, mimo pracovní dobu, prostřednictvím známostí, a to vše na základě loajálnosti mezi úředníky;
- **hodnotový žebříček** – korupce je tolerována tam, kde na předních místech zdeformovaného žebříčku hodnot stojí osobní prospěch, bohatství, hmotné statky, touha po rychlém zbohatnutí bez ohledu na okolnosti apod.;
- **chudoba úředníků** – nedostatečná výše platů státních úředníků, nízká úroveň jejich sociálních jistot a objektivně vysoké životní náklady nezřídka vedou úředníky ke kompenzaci chudoby korupčním jednáním;
- **korupční vzory** – negativní vliv na korupční chování má obecné povědomí a úzus, že úředníci jsou zkorumpovaní. Pokud je takový úzus silný, jsou úředníci náchylní k úplatku;
- **vliv médií** – míra objektivnosti a serióznosti informací uveřejňovaných médii má vliv na veřejné mínění, jež má následně větší či menší schopnost regulovat míru korupce.

2.3 Formy korupce

Stejně jako je korupce různorodým jevem, tak jsou různorodé i její formy. V této souvislosti je možné uvést, že existuje řada klasifikací forem korupce, které poukazují minimálně na to, jak je korupce složitým a členitým jevem. Za zdařilý pokus o poměrně vyčerpávající klasifikaci korupce je možné považovat model, který vytvořil známý odborník na korupci, již výše citovaný profesor Petrus C. van Duyne z Tilburgské univerzity. Tento model je založen na hrubém funkčním dělení rozhodovací situace podle sektorů, mezi nimiž navzájem a uvnitř nich se mohou vyvinout korupční výměnné vztahy, jež ovlivňují rozhodovací proces nesprávným způsobem (Duyne, P. C. a kol., 1999, str. 4 a násl.). Za předpokladu, že rozlišujeme mezi korumpujícím a korumpovaným, takto vzniká celkem devět kategorií (forem) korupce, které jsou vyjádřeny v tabulce 1.

Tabulka 1 Kategorie korupce podle P. C. van Duyne

	Veřejný	Soukromý	Politika
Veřejný sektor	X	X	X
Soukromý sektor		X	X
Politika			X

Vyjdeme-li z uvedené klasifikace, můžeme níže popsat jednotlivé formy korupce - korupci ve vztahu veřejný a soukromý sektor, korupci v rámci veřejného sektoru, korupci ve vztahu veřejný sektor a politika, korupci v soukromém sektoru, korupci ve vztahu soukromý sektor a politika a konečně korupci mezi politiky.

Typickým příkladem **korupce ve vztahu veřejný a soukromý sektor** je korupce ve vztahu soukromá osoba – úředník nebo právnická osoba – úředník. Tyto vztahy mohou vypadat na první pohled nekomplikovaně, avšak tato forma korupce zahrnuje celou řadu podkategorií a úrovní. Může mít podobu prostého úplatkářství ze strany fyzické osoby probíhajícího na jedné úrovni byrokracie, jehož podstata spočívá v poskytnutí úplatku fyzickou osobou v různé formě za účelem získání nějaké výhody (např. neoprávněné vystavení určitého potvrzení, licence apod.). Kvalitativně vyššími bývají obvykle korupční vztahy mezi právníckými osobami a úředníky. Mezi těmito stranami korupčního aktu dochází poměrně běžně k prosté korupci, kdy zástupce právnické osoby poskytne úředníkovi úplatek na jedné úrovni byrokracie, ale může docházet i k sofistikovanějším formám korupce, v jejichž průběhu je nutné ovlivnit při poskytnutí úplatku několik úrovní byrokracie, které mohou získání nezákonné výhody ovlivnit.

Korupce mezi úředníky ve veřejném sektoru je poměrně těžce postižitelná, neboť je k ní málo dostupných informací. Tato skutečnost je dána tím, že v jejím průběhu obvykle nedochází k nějakému přímému materiálnímu plnění, a dále také tím, že k ní dochází uvnitř relativně úzké skupiny navzájem loajálních jedinců. Přestože u této formy korupce nelze vyloučit ani zprostředkované získávání materiálních výhod, korupce zde probíhá spíše v rovině nepeněžních výhod a pozorností.

Aktéry **korupce ve vztahu veřejný sektor a politika** jsou státní úředníci a političtí zástupci různých úrovní vzeší z voleb. V takovém korupčním vztahu se může

jednat jak o peníze, tak i o jiné formy plnění, jež lze penězi vyjádřit, v některých případech i o obsazení postu v rámci veřejného sektoru bývalým nebo stávajícím politikem. Korupce v tomto vztahu je nejčastěji postavena na nejednoznačnosti rozhodování o problémech. Tato nejednoznačnost je hlavní příčinou toho, proč je tato forma korupce po právní stránce těžce postižitelná.

Korupce v soukromém sektoru se vyskytuje se nejvíce v průmyslu a v obchodě, avšak vyloučit nelze ani střední a drobné podnikání, v němž je korupce nezřídka běžným prostředkem konkurenčního boje, čímž komplikuje působení tržních mechanismů. Korupce v soukromém sektoru je ve vztahu ke státní správě relevantní nejméně ze tří důvodů. V první řadě je nutné si uvědomit, že v řadě soukromých subjektů stát uplatňuje zákonnými prostředky zvláštní výkon státního dozoru. Druhým takovým důvodem je skutečnost, že v určitých soukromých subjektech dochází k soukromoprávnímu nakládání se státním majetkem. V neposlední řadě je nutné rovněž upozornit na to, že korupce v soukromém sektoru se nezřídka neomezuje pouze na tento sektor, ale dříve či později se začíná profilovat i ve vztahu ke státní správě.

Korupce ve vztahu soukromý sektor a politická korupce vystupuje jako nežádoucí produkt přirozené vzájemné interakce, k níž dochází mezi soukromým sektorem a politickou sférou. V rámci této interakce dochází k prolínání dominantních tendencí, kterými jsou obě sféry charakteristické. V případě soukromé sféry je primárním cílem subjektů dosažení co možná největšího zisku, v politické sféře je tímto cílem dosažení co největšího podílu na moci. Dojde-li k průniku či výměně těchto rolí (typickými příklady jsou situace, kdy se podnikatelský subjekt chce podílet na politické moci nebo kdy se politik snaží dosáhnout co největšího zisku apod.), existuje velké nebezpečí, že dojde ke korupci.

Politickou korupci je možné vymezit jako „... výměny, které překračují hranice politické sféry takovým způsobem, že oslabují zvláštní normy a standardy politiky, a tím ji podvracejí“ (Frič, P. a kol., 1999, str. 122). Cílem politické korupce nejčastěji bývá ovládnutí ekonomických vztahů ve společnosti. Tehdy se podnikatelské subjekty snaží od politicky činných osob získat různé výhody. Někdy vzniká přímé propojení mezi politiky, určitými podniky a organizovaným zločinem, přičemž toto propojení může v krajních případech přerůst do tzv. „kupování voličských hlasů“. Politická korupce může vést až ke kleptokracii.

Korupce ve veřejné správě může mít podobu tzv. malé administrativní korupce a zneužívání veřejných zdrojů. Tyto základní formy korupce je možné dále dělit následovně (Štička, M. a kol., 2005, str. 8):

1. malá administrativní korupce:

- podplácení úředníků – jedná se o podplácení úředníků soukromými subjekty, které si tím chtějí zajistit určitou výhodu;
- úmyslně netransparentní regulace, zamlžování pravidel, špatná organizace - soukromé subjekty v prostředí s přílišnou a v pravidlech nejasnou regulací některých společenských vztahů hledají způsoby, jak své požadavky ve vztahu k úřadům řešit „nejschůdnější“ cestou a ve většině případů je toto realizováno různými korupčními prostředky;
- zneužívání pravomocí plynoucích z dozorové činnosti státní správy - je typická především ve vztahu k malým podnikatelským subjektům za předpokladu, že nejsou definována jasná pravidla podnikání nebo pokud jsou tato pravidla nepřehledná;

2. zneužívání veřejných zdrojů:

- defraudace veřejných zdrojů - bývá úředníky realizována hlavně prostřednictvím skrytých rozpočtových položek či skrytých bonusů k platům;
- nehospodárné využívání veřejných zdrojů - k defraudaci veřejných zdrojů se může vázat i k jejich nehospodárnému využívání, což ve svých důsledcích vede k tomu, že při stejném objemu vynakládaných prostředků státní správa získává menší objem výrobků či služeb;
- soukromý prospěch z privatizace - je obzvláště rozšířena v zemích střední a východní Evropy, což souvisí s rozsáhlými převody státního majetku do soukromých rukou;
- zneužívání úřední moci při rozhodování o veřejných zakázkách - je poměrně rozšířeno jak na centrální úrovni státní správy, tak i na jejích nižších úrovních, a to především v oblasti stavebnictví;
- nepotismus, klientelismus, kupčení s pozicemi ve státní správě – podstatou nepotismu je zvýhodňování příbuzných a vytváření rodinných klik ve veřejné správě. Klientelismus je sociální instituce založená na vztahu mezi závislými klienty a jejich patronem. Kupčení s pozicemi ve státní správě se dopouští

osoby, které mají v organizační struktuře státní správy personální pravomoc. Pozice ve své kompetenci obsazují ne podle odborných či jiných předpokladů, ale podle výše úplatku.

Samostatnou kapitolou je korupce ve sportu, což souvisí s tím, že sport již několik desetiletí není toliko ušlechtilým koníčkem a zábavou. Od zhruba šedesátých let minulého století je sport silně komerčně orientován, a proto si osoby v něm pohybující, snaží úspěch a s ním spojený finanční zisk naklonit, vedle jiných neetických prostředků, (např. zakázané podpůrné prostředky apod.) i prostřednictvím úplatků. Z našich podmínek je známa řada korupčních afér zejména z prostředí fotbalu. V zahraničí způsobila rozruch korupční aféra některých členů Mezinárodního olympijského výboru, kteří měli přijmout různé pozornosti od organizačního výboru XIX. zimních olympijských her v Salt Lake City 2002.

2.4 Společenské důsledky korupce

Nebezpečnost korupce je zřejmá ze společenských důsledků, které způsobuje. Tyto se dotýkají jak oblasti ekonomické, která má ve vztahu ke korupci dominantní postavení, tak i oblasti politické. Obecně lze konstatovat, že korupce narušuje základní demokratické hodnoty, negativně ovlivňuje morálku společnosti, zpomaluje její rozvoj a současně brání volné hospodářské soutěži. Její důsledky zasahují snad všechny obory lidské činnosti.

Internetová encyklopedie Wikipedia uvádí, že korupce ve svých důsledcích vede k těmto důsledkům:¹

- oslabení správy veřejných věcí, politiky, což může v krajních případech vést až k rozpadu státu;
- oslabení hospodářských výsledků a ekonomiky, v řadě případů neumožňujících podnikání;
- růstu nezaměstnanosti a chudoby;
- růstu daňové zátěže a spolu s tím i daňových úniků;
- rostoucí nedůvěře v politiku, ekonomiku, k vlastním schopnostem a v konečném důsledku k rezignaci občanů;

- odchodu schopných tam, kde se mohou lépe uplatnit.

V politické oblasti korupce vážně narušuje a ohrožuje demokratické formy vlády, chod státní a veřejné správy jako celku, řádný chod finančního hospodaření státu a obcí a veřejný majetek. Korupce veřejných činitelů může vést i k narušení potenciální účinnosti všech typů vládních programů, poněvadž vytváří paralelní mocenské struktury, jež nemají původ v demokratických procedurách. Tím ohrožuje základní principy demokratického státu, neboť distribuce moci může jejich prostřednictvím probíhat na základě jiných než ústavních kritérií.

Popsat důsledky korupce v oblasti ekonomické je poměrně nesnadné. V první řadě je možné uvést, že v jejím důsledku se zvyšují transakční náklady celé ekonomiky, neboť určité úkony jsou díky korupci zpoplatněny, ačkoliv je již občan či firma zaplatili ze svých daní. Vyšší transakční náklady se promítají do snížené výkonnosti ekonomiky. Korupce taktéž pokrývá a zhoršuje celkovou kvalitu podnikatelského prostředí, neboť lidé jsou znechuceni a tím klesá jejich motivace k podnikání, což se v konečném důsledku projevuje na výkonnosti ekonomiky a celkové kvalitě života. Jako důsledek korupce vzniká taktéž tendence k rozmachu nelegální ekonomiky. To limituje možnosti státu při výběru daní, tím se snižují příjmy do státního rozpočtu, a tak klesá schopnost státu poskytovat v odpovídající míře příslušné veřejné statky. Korupce snižuje také efektivitu investiční činnosti ze státního rozpočtu a z rozpočtů nižších organizačních úrovní státní správy.

Korupce má závažné důsledky též v oblasti práva, což souvisí s tím, že od jisté úrovně intenzity a prevalence (všudypřítomnosti) korupčního prostředí přestávají fungovat mechanismy právního státu. Stát, jenž je řízen zkorumpovanými politiky a úředníky, tak zajišťuje právní regulaci v minimální míře nebo vůbec. V takovém případě již není celková dysfunkce státu průvodním znakem korupce, nýbrž záměrem takového způsobu vlády, jelikož zkorumpovaná veřejná správa vytváří pro korupční jednání prostor a jeho nositelům zajišťuje beztrestnost.

Ve zkorumpované společnosti je právo vnímáno jako selektivní, alternativní a málo účinný mechanismus regulace sociálních vztahů. Za takových podmínek je mnohem účelnější se spojit s těmi, kdo stojí nad právem (nebo jsou tak alespoň vnímáni), než se spoléhat se na činnost zkorumpovaných úřadů soudů či policie.

¹ <http://cs.wikipedia.org/wiki/Korupce>.

Společenské vztahy tak nejsou primárně regulovány právem, nýbrž přímým uplatňováním mocenského vlivu. Občané takového státu mají oprávněný pocit, že právo sankcionuje pouze chudé a neprivilegované (tedy řadové občany či cizince), zatímco bohatí a vlivní jsou z jeho vlivu vyjmuti. Obdobnou nerovnost je možné vysledovat např. i při výběru daní.

Korupce vede i k vážným sociálně-diferenčním důsledkům, které jsou dány tím, že jejím prostřednictvím dochází k přesouvání prostředků od řadových občanů k těm, kteří disponují mocí. V tomto světle se jeví jako scestná někdy uváděná zlehčující námitka směrem ke korupci, jejíž podstatou je argument, že bohatý podnikatel subvencuje úplatkem relativně chudého úředníka nebo policistu. Tato námitka totiž nezohledňuje souběžný vznik neférové nerovnosti. Korupce je tak překážkou upevňování spravedlivého řádu ve společnosti.

Korupce narušuje rovněž etický systém společnosti, neboť nahrazuje obecně akceptovatelné normy regulace chování svými pokřivenými normami. Proto má obecně demotivující účinek, a to obzvláště tehdy, není-li umožněna společenská katarze rychlým a účinným potrestáním viníků. Korupce je také jedním z nástrojů organizovaného zločinu k jeho etablování ve veřejné správě a ve společnosti.

Zdůraznit je nutné i etnický (sociální) aspekt korupčního jednání. Etnické (ale i jiné) minority se mohou stát snadněji oběťmi korupce nebo může s jejich vírou v nezbytnost korupčního jednání být účinně manipulováno.

2.5 Dílčí závěr

Korupci lze nejobecněji vymezit jako neoprávněné získávání výhod různého charakteru, k němuž dochází jak ve veřejném, tak i v soukromém sektoru v souvislosti s určitým postavením či funkcí. Jde o jev mimořádně složitý a vnitřně strukturovaný, který má různé podoby. Může souviset jak s finančním či materiálním prospěchem, získáním jiné neoprávněné výhody či v některých případech potenciální protislužbou v blíže nespecifikované budoucnosti. Korupce má neblahé důsledky, které spočívají především v tom, že narušuje základní demokratické hodnoty společnosti, zpomaluje její vývoj a je překážkou volné hospodářské soutěži. V tomto smyslu korupce náleží k nejzávažnějším sociálně-patologickým jevům.

3 Korupční klima v České republice

3.1 Korupce na území České republiky v historii

Česká republika bývá již několik desítek let považována za zemi s tradičně vysokým stupněm korupce ve většině oblastí života. V období Rakousko-Uherska se korupce u nás vyskytovala poměrně výjimečně. Tento stav se začal měnit od počátku 20. let minulého století, kdy byla po přijetí jazykového zákona německá státní byrokracie nahrazena českým úřednictvem. Nejznámějším prvorepublikovým skandálem byla tzv. lihová aféra senátora Karla Práška¹.

V období let 1948 až 1989 byla pro naše země spíše než klasická politická korupce charakteristická korupce spotřebitelská. Nedostatek některých segmentů spotřebního zboží měl za následek, že prodavači, případně další zaměstnanci obchodů, nedostatkové zboží nedávali do běžného prodeje, a tzv. „pod pultem“ je nabízeli svým přátelům a známým, kteří jim za to poskytovali protislužby různého charakteru². V této souvislosti se hovořilo o systému „konexí“. Korupční jednání také přestalo být většinou společnosti vnímáno jako zavrženíhodné, ba bylo paradoxně pokládáno za součást odporu k režimu.

V souvislosti s politicko-hospodářskými změnami po roce 1989 nedostatky v zásobování spotřebním zbožím z velké části zmizely. Spotřebitelská korupce tak přetrvává v současnosti již jen v těch oblastech, kde je určitý statek nedostatkový. Takovými oblastmi jsou např. zdravotnictví (zde jsou časté např. úplatky za operaci mimo pořadí) nebo sociální péče (zde jsou typické úplatky za přijetí do domova důchodců).

Vývoj korupce u nás po roce 1989 probíhal jako kombinace několika trendů, které je možné popsat jako (Frič, P., 2002):

¹ Karel Prášek byl v této aféře obviněn, že nezákonně disponoval s třicetimilionovým dispozičním fondem Družstva hospodářských lihovarů, jehož byl předsedou. Ačkoliv mu nebyla prokázána vina, na nátlak vedení agrární strany se v lednu 1924 vzdal funkce předsedy senátu a v dubnu 1925 mu byl odejmut poslanecký mandát.

² Nejčastěji se jednalo o obstarání jiného nedostatkového zboží, ale např. také přednostní přidělení dekretu na byt, kvalitnější nebo rychlejší ošetření u lékaře, opravu automobilu, na kterou pro běžného zákazníka nebyly k dispozici náhradní díly, zavedení telefonní linky mimo oficiální pořadník, prominutí dopravního přestupku, přijetí dítěte na vysokou školu, získání výjezdní doložky, přidělení poukazu do lázní, zajištění tuzexových poukázek (tzv. bonů) apod.

- rapidní úbytek drobné, každodenní korupce způsobený likvidací korupčních příležitostí v oblasti maloobchodu a služeb – volný trh zničil instituci nedostatkového zboží;
- nárůst velké politické a hospodářské korupce, daný především otevřením nových korupčních příležitostí v procesu privatizace a v oblasti veřejných zakázek;
- koncentrace korupce do státní správy, která získala moc rozhodovat o velkých majetkových přesunech a veřejných investicích a může své partnery z komerčního sektoru vydírat nebo s nimi uzavírat výhodné korupční transakce;
- zvyšování míry existenční naléhavosti korupce, respektive vytváření kategorií obyvatelstva existenčně na korupci závislých.

Je nutné dále konstatovat, že tolerance většiny společnosti ke korupčnímu jednání a jeho všeobecná akceptace přetrvávají i nadále (tuto skutečnost potvrdil kupř. převážně shovívavý postoj společnosti ke korupční aféře ODS v roce 1997). Většina společnosti chápe jako zcela přirozené, že se zaujetím veřejné funkce její držitel získává přístup ke korupčním prostředkům. To se projevuje např. na úrovni místní politiky tím, že zastupitelé či jejich rodinní příslušníci mají vazby na různé podnikatelské subjekty, jimž obec přednostně, na základě zmanipulovaných výběrových řízení zadává různé zakázky. Ve vrcholové politice je poměrně časté, že ústavní činitelé nejsou schopni uspokojivě vysvětlit původ finančních prostředků použitých při koupi nemovitostí nebo kterými kryjí svůj mnohdy nákladný životní styl. Velkým negativem přitom je, že ve většině případů čeští politici ani při prokázání korupce nehodlají odstoupit, ba naopak tento problém bývá samotnými politiky a nezřídka i médii bagatelizován.

Korupce je vnímána jako přirozený jev i u sdělovacích prostředků. Zde se korupce projevuje např. tak, že velké obchodní společnosti si buď inzercí či přímými úplatky zajišťují příznivou mediální odezvu (v této souvislosti se hovoří o tzv. Public Relations člancích) nebo alespoň potlačování negativních informací. Český tisk a televize jsou propojeny s některými politickými stranami, v jejichž prospěch zkreslují své zpravodajství. Korupce je poměrně častým jevem i u policie (zejména cizinecké a dopravní) a v rámci soudnictví. Za úplatek je tak možné dosáhnout zastavení vlastního trestního stíhání, stíhání pro přestupek, zahájení trestního stíhání obchodního konkurenta nebo přednostní zápis do obchodního rejstříku.

3.2 Statistické údaje ke korupci

Měření aktuální míry korupce je velmi obtížné, poněvadž není možné srovnávat úroveň korupce podle měřitelných dat, jimiž může být např. počet zatčených nebo počet osob souzených pro korupci v určitém roce. Tato data totiž více vypovídají o vůli a schopnosti státu korupci odhalovat a potírat, nežli o skutečné míře korupce. Z toho důvodu se u nás od roku 1995 pro zjišťování míry korupce využívá metoda subjektivního vnímání korupčního prostředí mezi těmi, kdo jsou korupci nejvíce vystaveni, t. j. mezi podnikateli, analytiky, obchodními komorami apod. Míra korupce je u této metody vyjádřena tzv. indexem vnímání korupce (označovaný jako CPI, což je zkratka z anglických slov Corruption Perception Index)¹. Index CPI odpovídající číslu 10 znamená zemi bez korupce, index CPI roven 0 vyjadřuje vysokou míru korupce.

Tabulka 2 Hodnocení České republiky v indexu CPI v letech 1998 až 2006

Rok	Hodnocení ČR v indexu CPI	Odchylka/rozmezí	Umístění	Počet zemí zařazených do žebříčku CPI	Použité průzkumy
2006	4,8	4,4-5,2	46	163	8
2005	4,3	3,7-5,1	47	159	16
2004	4,2	3,7-4,9	51	145	11
2003	3,9	0,9	54	133	12
2002	3,7	0,8	52	102	10
2001	3,9	0,9	47	91	10
2000	4,3	0,9	42	90	10
1999	4,6	0,8	39	99	12
1998	4,8	0,8	37	85	9

¹ Index vnímání korupce je zaměřen na korupci ve veřejném sektoru. Jeho prostřednictvím jsou země seřazovány podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. Určitými nedostatky indexu CPI je skutečnost, že ukazuje pouze na příjemce úplatků a že neodráží odpovědnost zemí-exportérů za šíření mezinárodní korupce. Z toho důvodu od roku 1999 byl Transparency International zaveden Index plátců úplatků (BPI; Bribe Payers Index), jenž seřazuje exportující země světa v závislosti na jejich sklonu k uplácení.

Tabulka 3 a 4 Výběr států dle umístění v žebříčku CPI v letech 2005 a 2006

Rok	Země	CPI	Pořadí země na světě	Pořadí země v EU
2005	Finsko	9,6	2	2
	Rakousko	8,7	10	7
	Velká Británie	8,6	11	8
	Francie	7,5	18	12
	Slovinsko	6,1	31	19
	ČR	4,3	47	24
	Řecko	4,3	47	24
	Slovensko	4,3	47	24

Rok	Země	CPI	Pořadí země na světě	Pořadí země v EU
2006	Finsko	9,6	1	1
	Velká Británie	8,6	11	5-6
	Rakousko	8,6	11	5-6
	Francie	7,4	18	11
	Slovinsko	6,4	28	15
	Řecko	4,3	49	21
	ČR	4,8	46	22
	Slovensko	4,7	49	23

Jak vyplývá z výše uvedených údajů naše země patří společně se Slovenskem a Řeckem v rámci Evropské unie k nejhůře hodnoceným zemím, když se dělí o 46. pozici na žebříčku společně s Kuvajtem a Litvou, tedy státy, které si připsaly hodnocení ve výši 4,8 bodu. Naše země tak v problematice korupce výrazně zaostává za Estonskem (6,7), Slovinskem (6,4) nebo Maďarskem (5,1) a horších výsledků z členských států Evropské unie dosáhli už jen Slovensko na 49. místě s 4,7 bodu a Polsko na 61. místě s 3,7 bodu.

V roce 2006 bylo do žebříčku Indexu vnímání korupce Transparency International¹⁾ zařazeno 163 států. Na první příčce se v tomto žebříčku umístili Finsko, Island a Nový Zéland s hodnocením 9,6 bodu. Za nimi následovalo Dánsko s 9,5 bodu.

¹⁾ Žebříček CPI pro Transparency International sestavuje prof. Dr. J. Graf Lambsdorff z univerzity v Pasově.

První desítku v žebříčku zemí uzavírají devátá až desátá Austrálie a Nizozemí s 8,7 bodu. Druhou desítku zemí otevírají Rakousko, Lucembursko a Velká Británie s 8,6 bodu. Ze starých členských států EU se umístilo Německo na 16. místě (8,0) a 18. příčku obsadily Francie společně s Irskem (7,4). USA se 7,3 bodu poklesly na dvacátou příčku, kterou zauímají společně s Belgií. Z dalších evropských se Bulharsko a Rumunsko, jež vstoupily do EU v roce 2007, umístily na 57. místě žebříčku (4,0), respektive na 84. místě (3,1). S 3,8 bodu bylo mezi nimi na 60. místě Turecko, které s EU zahájilo jednání o členství. Špatně bylo hodnoceno Rusko s 2,5 bodu, které je na tom s korupcí podobně jako Benin, Gambie, Guayana, Honduras, Nepál, Filipíny, Rwanda či Svazijsko. Žebříček uzavírají Guinea, Irák a Myanmar, které dosáhly hodnocení 1,9 bodu, a vůbec nejhoršího hodnocení dosáhlo s 1,8 bodu Haiti.

Pro hodnocení míry korupce u nás však není relevantní pouze to, jaké postavení má naše země v žebříčku Indexu vnímání korupce, ale současně i to jaká je tendence vývoje indexu CPI. Z tohoto pohledu je nutné konstatovat, že Index vnímání korupce se u nás po letech stagnace či zhoršování se nepatrně zlepšil, což je jistě pozitivní zjištění. Tuto tendenci by ovšem bylo žádoucí potvrdit i v následujících letech. Toto se daří v některých zemích, které vstoupily do EU společně s naší republikou, kde se situace v oblasti korupce změnila významně k lepšímu. Jako příklad lze uvést Slovensko, jehož Index vnímání korupce se v roce 2005 ve srovnání s předchozím rokem zvýšil o několik desetin bodu a v roce 2006 byl tento trend udržen. Pozitivní vliv tu mělo zavedení agenta provokatéra, vybavení Nejvyššího kontrolního úřadu většími pravomocemi, jakož i přijetí dalších opatření, k jejichž zavedení u nás dosud chybí politický konsensus. Řešením nepříznivé situace by mohly alespoň částečně být zákony o střetu zájmů, o veřejných zakázkách nebo nový insolvenční zákon, jenž by měl zásadním způsobem změnit pravidla konkurzů, tedy oblast, v níž byla v minulosti řada problémů.

3.3 Výzkum k problematice korupce

3.3.1 Cíl výzkumu

Cílem výzkumu bylo sebrat co nejvíce dat k obecným charakteristikám korupce. Těmito otázkami jsou zejména míra rozšíření korupce, oblasti, v nichž je tento jev

nejvíce rozšířen, jakož i vnímání různých forem korupčního jednání společností. Vedle obecných charakteristik průzkumu bylo důležitým cílem získat i základní demografické údaje o respondentech, které by umožnily co nejlépe interpretovat problematiku korupce z pohledu sociálního statusu jejích účastníků a svědků. Tyto cíle byly následně operacionalizovány do proměnných a hodnot, které jednotlivé charakteristiky korupce vyjadřují. Následným cílem bylo provést srovnání výsledků provedeného výzkumu s výsledky vybraných předchozích výzkumů.

3.3.2 Použitá metoda a hypotézy

Ke sběru dat v rámci výzkumu jsem zvolil metodu dotazníku. K této metodě jsem přistoupil z toho důvodu, neboť umožňuje v relativně krátkém čase získat poměrně velké množství relevantních dat. Samotná formulace dotazníku, který jsem pojmenoval „Dotazník korupce“, vychází z výzkumného nástroje, jenž byl při výzkumu k problematice korupce použit v roce 1998 agenturou GfK - Praha. Uvedený výzkumný nástroj byl mnou do jisté míry modifikován, přičemž některé již méně aktuální otázky z něj byly vypuštěny. Užití z velké části shodného výzkumného nástroje má svoji výhodu v tom, že umožňuje srovnání výsledků obou výzkumů a tím i zjištění dynamiky korupce u nás. Stanovený rozsah této práce neumožnil provést výzkum ve větším rozsahu, který by umožnil se zabývat např. rozšířením různých forem korupce v jednotlivých oblastech jejího výskytu, hlubšími příčinami korupce, popřípadě jinými aspekty tohoto jevu.

Na základě studia dříve provedených výzkumů bylo možné stanovit dvě hypotézy, které jsou sice svým charakterem poměrně obecné, avšak jejich potvrzení či vyvrácení mohou významně vypovědět o dané problematice. První hypotézu je možné formulovat tak, že míra korupce u nás se v posledních letech zvyšuje. Další hypotéza vyjadřuje předpoklad sociální diferenciace společnosti v postojích ke korupci a lze ji vymežit tak, že postoje veřejnosti k úplatkářství jsou výrazně ovlivněny jejich sociálně-ekonomickým postavením.

3.3.3 Výběrový soubor

Na stanovení výběrového souboru záleží do značné míry objektivnost provádění veškerých výzkumů, proto jsem se snažil o stanovení výběrového souboru tak, aby zahrnoval různé profesní a sociální skupiny. Respondenti byli osloveni na území okresů Brno-město, Brno-venkov, částečně také Vyškov a Blansko. Výběrový soubor, v jehož rámci byl výzkum proveden, zahrnoval celkem 238 osob, z nichž bylo 125 mužů a 113 žen. Osloveno s žádostí o vyplnění dotazníku korupce bylo celkem 300 osob. Návratnost vyplněných dotazníků tak činila poměrně slušných 79,33 %. Pokud se týká vzdělání respondentů, tak 18 (tj. 7,56 %) z nich ukončilo pouze základní školu, 7 respondentů (2,94 %) vychodilo zvláštní školu, 89 (37,39%) bylo vyučených, 53 (22,27 %) završilo své vzdělání maturitou, 23 (9,66 %) dotázaných vystudovalo vyšší odbornou školu a konečně 48 (20,17 %) bylo vysokoškolsky vzdělaných. Z pohledu vykonávané profese bylo složení respondentů následující: 47 (19,75 %) podnikatelé a svobodná povolání, 23 (9,63 %) zaměstnanců ve vedoucí funkci, 39 (16,39 %) zaměstnanců se středně odbornou činností, 44 (18,49 %) zaměstnanců s jednoduchou činností, 54 (22,69 %) a 31 (13,03 %) nekvalifikovaných dělníků.

3.3.4 Výsledky výzkumu a jeho interpretace

Samotný sběr dat byl proveden v měsících prosinec 2006 a leden 2007. Data byla posléze zpracována standardními statistickými metodami za použití výpočetní techniky.

První skupina otázek dotazníku korupce směřovala ke zjištění oblastí, v nichž je korupční jednání v naší společnosti nejvíce rozšířeno. Tyto otázky sledovaly jednak aktivní podíl respondentů na korupci a dále také názory respondentů na rozšíření úplatkářství v různých oblastech života společnosti. Rozdíl mezi těmito otázkami spočíval v tom, že v prvním případě respondent vystupoval pouze jako aktivní subjekt korupčního vztahu, zatímco ve druhém případě odpovědi zohledňovaly kromě této účasti také situace, kdy respondent sám přijal úplatek v určité oblasti nebo měl s uplácením v určité oblasti ať přímou či zprostředkovanou zkušenost.

Podle výsledků mnou provedeného výzkumu respondenti poskytují nejvíce úplatky ve zdravotnictví. Tuto alternativu uvedli bezmála dvě třetiny respondentů (64,29 %). Tento výsledek potvrdil zjištění jiných výzkumů prováděných u nás k problematice korupce. Je však nutno uvést, že výsledky v tomto ohledu mohou být ještě do jisté míry zkresleny tím, jak lidé ve vztahu ke zdravotnictví chápou úplatek. Pro řadu lidí je totiž vcelku běžné, že na návštěvu lékaře nebo zdravotnického zařízení berou ordinujícímu lékaři nějakou pozornost v podobě balíčku kávy, čokolády, láhve alkoholu apod.

Vcelku překvapivé výsledky přinesl výzkum v oblasti služeb. U těchto bylo možné předpokládat v důsledku konkurenčního prostředí nízkou míru nutnosti protislužby za odvedení kvalitní práce, a tím i nízkou míru korupce, avšak tento předpoklad se nepotvrdil. Více než jedna třetina dotázaných (36,97 %) poskytla úplatek v souvislosti s opravárenskými službami a řemeslnými pracemi a současně při opravě automobilu (35,29 %). Tento výsledek svědčí o tom, že ani v době tržního hospodářství u nás není kvalitně odvedená práce zcela samozřejmostí, což nutí potenciální odběratele k tomu, aby si různými pozornostmi předcházeli zástupce firem (ať již manažery nebo řadové zaměstnance), které poskytují kvalitní služby.

Na dalších příčkách se podle četností odpovědí umístily dvě oblasti, které jsou již tradičně spojovány s korupcí. Jedná se o úřední výkony, žádosti a potvrzení (31,93 %) a směna bytu či přidělení bytu (23,53 %). Za nimi následovaly dvě oblasti, které souvisí s profesním uplatněním jedince – získání pracovního místa, výhody v zaměstnání (19,74 %) a umístění dítěte ve škole různého stupně (17,22 %). Naproti tomu v minimální míře byl výskyt korupce v současnosti zjištěn u některých služeb – nákup předmětů dlouhodobé spotřeby (7,14 %), pohřební služby (5,88 %) a osobní služby (kadeřník, holič apod.; 2,10 %). Lze předpokládat, že tato skutečnost souvisí s velkou konkurencí v těchto oborech, která je v některých místech skutečně obrovská. I zde je však nutno upozornit na to, že u řady jedinců může být zaměňován úplatek např. holiči za spropitné, a tím může docházet k jistému zkreslení výsledků výzkumu v těchto oborech.

Dotazník bohužel neumožňoval zkoumat, jaké úplatky byly v jednotlivých případech poskytovány, čímž lze jen obtížně určovat míru společenské nebezpečnosti úplatkářství v jednotlivých oblastech, které byly v dotazníku uvedeny. Tento aspekt

ostatně nezohledňuje téměř žádný výzkum, který byl či je k problematice korupce prováděn. O formách a výši úplatku v jednotlivých oblastech si tak lze učinit představu pouze na základě kusých výpovědí některých zainteresovaných osob.

Srovnáme-li výsledky mnou provedeného výzkumu s výsledky obdobného výzkumu provedeného agenturou GfK – Praha v dubnu roku 1998, zjistíme, že současný výzkum dospěl k poměrně odlišným výsledkům, a to jak co do pořadí zkorumpovanosti jednotlivých nabízených odvětví, tak i podílem respondentů, kteří se v jednotlivých těchto odvětvích s korupcí setkali. Výzkum provedený agenturou GfK – Praha dospěl k závěru, že nejvíce zkorumpovanou oblastí jsou osobní služby (kadeřník, holič apod.), kde poskytlo úplatek 45 procent respondentů, zatímco podle výsledků mnou provedeného výzkumu je oblastí, v níž se nejvíce dávají úplatky, zdravotnictví. V obou výzkumech se na druhém místě pomyslného žebříčku umístily opravárenské služby a řemeslné práce, odlišnost byla pouze v procentuálním podílu respondentů, kteří v těchto oblastech úplatek poskytl. Pořadí oblastí z výzkumu agentury GfK – Praha uvádí tabulka 5.

Tabulka 5 Výsledky výzkumu agentury GfK - Praha k otázce poskytnutí úplatku

Dostal(a) jste se v následujících oblastech do situace, kdy jste dal(a) úplatek?		
č.	oblast	(%)
1.	osobní služby (kadeřník, holič apod.)	45
2.	opravárenské služby a řemeslné práce	37
3.	zdravotnictví	31
4.	opravy automobilů	17
5.	úřední výkony, žádosti, potvrzení	17
6.	získání pracovního místa, výhody v zaměstnání	7
7.	směna bytu, přidělení bytu	4
8.	nákup předmětů dlouhodobé spotřeby	2
9.	umístění dítěte ve škole různého stupně	2
10.	pohřební služby	1

Pokud se týká názoru respondentů na rozšířenost korupce v různých oblastech života společnosti, pak výzkum přinesl výsledky, které korespondují se zjištěními k předchozí otázce. Podle názoru dotázaných je úplatkářství u nás nejvíce rozšířeno ve zdravotnictví, které ve svých odpovědích 66,81 % respondentů. Nelichotivě vyzněl výzkum pro úředníky, poněvadž podle 44,96 % respondentů je úplatkářství nejvíce rozšířeno v oblasti úředních výkonů. Velmi často se v odpovědích vyskytovala jako nejzkorumpovanější oblast policie, kterou uvedlo 38,24 % dotazovaných. Tato oblast je ostatně v různých výzkumech veřejného mínění chápána jako oblast, kde je korupce velmi rozšířená. Úplatkářství je v oblasti prodeje a oprav nejrozšířenější podle 34,45 % respondentů. Přibližně stejně dopadla u respondentů oblast školství (22,27 %), oblast politiky (19,75 %) a oblast soudnictví (18,49 %). Korupční aféry ve sportu, které byly nedávno poměrně široce medializovány, zřejmě přiměly 15,13 % respondentů, aby označili jako nezkorumpovanější právě tuto oblast. Vcelku zanedbatelná část respondentů označila za oblasti, kde je úplatkářství nejvíce rozšířeno, doprava a stavebniny (12,60 %), služby (11,76 %), armáda (10,50 %), maloobchodní prodej (5,88 %) a pohostinství (1,26 %).

V souvislosti s otázkou, ve které oblasti je úplatkářství nejvíce rozšířeno, je potřebné zmínit některé skutečnosti. Předně je na první pohled patrné, že součet jednotlivých výsledků v procentuálním vyjádření je podstatně vyšší, než 100 %, což je dáno tím, že řada respondentů uvedla u této otázky více odpovědí, ačkoliv jsem předpokládal výběr pouze jedné z nabízených možností, respektive doplnění jedné podle vlastního mínění. Výsledky oblastí, které byly zastoupeny u předchozí otázky, jsou vždy o něco vyšší u názoru respondentů na rozšířenost úplatkářství. Tuto skutečnost lze vysvětlit tím, že u předchozí otázky respondenti pouze uváděli ty případy úplatkářství, na nichž aktivně participovali jako poskytovatelé úplatku, zatímco u následující otázky se u dotázaných do odpovědí promítaly i zprostředkované zkušenosti z okolí. Svoji roli při odpovědi na tuto otázku mohla hrát i média, která vybrané kauzy korupce rozebírají.

Poměrně zajímavé výsledky přinesl výzkum v otázce hodnocení výroku, že za socialismu u nás tolik korupce nebylo. Jakkoliv byla u nás problematika korupce před

rokem 1989 chápána jako buržoazní přežitek, byly k ní prováděny výzkumy¹⁾, které ukazovaly na její velkou rozšířenost, jež byla v některých oblastech podstatně vyšší, nežli dnes. Přesto paradoxně dnes lidé vnímají podle výsledků výzkumu korupci jako mnohem závažnější problém, než v éře socialismu. S tímto názorem zcela souhlasilo 24,40 % dotázaných a 29,41 % respondentů se přiklonilo k odpovědi „spíše ano“. Zcela s touto tezí nesouhlasilo 20,59 % účastníků výzkumu a částečně s ní nesouhlasilo 15,54 % oslovených. Odpověď „nevím“ zahrkla přibližně desetina odpovídajících (10,08 %). Názory o narůstající korupci je možné vysvětlit tzv. reutropismem typickým pro starší generaci, který lze specifikovat jak sklon idealizovat „staré dobré časy“. Pro toto vysvětlení hovoří zejména to, že s tezí, že za socialismu u nás tolik korupce nebylo, souhlasili především respondenti vyššího věku. Naproti tomu respondenti ve věku do 30 let, kteří nemohli odpovídat z vlastní zkušenosti, s tímto výrokem ve většině nesouhlasili. Svoji roli ve vnímání rozšířenosti korupce v současnosti může sehrávat i to, že se o ní v období před rokem 1989 z ideologických důvodů nesmělo příliš hovořit, zatímco v současnosti je v médiích probírána velmi často, což může vést k závěru, že je dnes daleko rozšířenější.

O tom, co lidé pokládají za korupci a co ne, si lze udělat poměrně přesnou představu z odpovědí dotázaných na otázku, do jaké míry se v určitých modelových situacích jedná o úplatek či ne. Výsledky výzkumu v této záležitosti uvádí tabulka 6. Výzkum v této otázce přinesl obdobné výsledky, jako výzkum provedený agenturou GfK – Praha před zhruba deseti lety. Vyjdeme-li z definici korupce, která ji chápe jako neoprávněnou výhodu, kterou osoba konzumuje v souvislosti se svým postavením či zaměstnáním, jsou v podstatě korupcí všechny uvedené situace, avšak v očích veřejnosti je tato skutečnost vnímána poměrně odlišně. Tím dochází i ke zkreslení každého prováděného výzkumu k této problematice.

Sebraná data k otázce, která zjišťovala četnost poskytování úplatku ze strany respondentů v podstatě potvrdila zjištění výzkumu ohledně počtu respondentů, kteří dali úplatek. Otázka zjišťující četnost dávání úplatků byla zároveň zamýšlena jako kontrolní, která měla ověřit pravdivost odpovědí respondentů k tomu, zda sami dali úplatek. Nikdy

¹⁾ Jedním z takových šetření byl výzkum, který v letech 1988 a 1989 prováděl Výzkumný ústav obchodu se zaměřením na stínovou ekonomiku.

Tabulka 6 Výsledky výzkumu k různým modelovým situacím korupce

Do jaké míry se v následujících situacích jedná nebo nejedná o úplatek	rozhodně se jedná o úplatek	spíše se jedná o úplatek	je to tak napůl	spíše se nejedná o úplatek	rozhodně se nejedná o úplatek
majitel obchodu nabídne značnou slevu svého zboží pro starostu obce, který na oplátku prosadí nižší nájem pro jeho obchod	71,85 %	18,06 %	4,20 %	3,78 %	2,10 %
majitel firmy , která usiluje o státní dotaci, nabídne úředníkovi, že v případě přidělení dotace převede, určitou částku na účet politické strany, které je dotyčný úředník významným členem	73,95 %	15,55 %	5,04 %	2,94 %	2,52 %
představitel velké firmy , která byla nedávno zprivatizována poskytne finanční dar v hodnotě ně-kolika miliónů Kč straně, která se podílí na vládě	63,87 %	17,23 %	4,62 %	6,72 %	3,36 %
firma , která chce získat státní zakázku, pozve na dobrý oběd v drahé restauraci jednoho z úředníků, kteří o tom rozhodují	52,94 %	22,23 %	12,18 %	8,82 %	3,78 %
majitel rodinného domku nabídne pohoštění dělníkům pracujícím na stavbě, kterou financuje obec, a ti mu pak dovezou materiál ze stavby	41,18 %	22,69 %	17,23 %	10,92 %	7,98 %
otec studenta na gymnáziu poskytne této škole 20.000 Kč jako sponzorský dar měsíc před synovými maturitními zkouškami	42,44 %	26,47 %	14,70 %	11,76 %	4,62 %
firma , která usiluje o nějaké úřední povolení dá na jeden rok zodpovědnému úředníkovi do užívání její mobilní telefon	36,55 %	37,39 %	14,29 %	7,14 %	4,62 %
majitel hotelu nabídne pracovníkovi cestovní kanceláře týdenní pobyt zdarma, když své klienty ubytuje právě v jeho hotelu	42,86 %	23,53 %	26,89 %	3,78 %	2,94 %
nadřízený nabídne své pracovníci zvýšení platu, když se nebude bránit jeho sexuálními návrhům	39,92 %	32,35 %	12,18 %	7,14 %	8,40 %
dodavatelská firma pozve členy obecního zastupitelstva na domácí zabíjačku	29,83 %	26,05 %	28,15 %	12,60 %	3,36 %
provozovatel rychlého občerstvení nabízí zdarma chlebičky policistům, kteří mají na starosti jeho obvod	23,53 %	27,73 %	25,63 %	13,03 %	10,08 %
majitel bytu nabídne řemeslníkovi úhradu jeho práce v hotovosti a bez stvrzenky, aby řemeslník nemusel platit daně	18,06 %	28,57 %	38,26 %	11,34 %	7,98 %
pacient při odchodu z ordinace dá svému obvodnímu lékaři láhev drahého alkoholu	13,87 %	17,65 %	16,39 %	29,83 %	22,27 %
zákaznice nechá kadeřnici navíc ještě dvacetikorunu kromě ceny za odvedenou práci	3,36 %	5,04 %	13,03 %	32,35 %	46,62 %
stálý host restaurace pravidelně nechává obsluhu značné spropitné	4,20 %	2,94 %	5,04 %	42,86 %	44,96 %
dítě přinese na konci školního roku učitelce velmi drahou kyticí květů	5,46 %	2,10 %	3,78 %	27,73 %	60,92 %

nedává úplatek dle svého vyjádření necelá třetina dotázaných (30,25 %). Výjimečně poskytuje úplatek 17,23 % dotazovaných. Poměrně početná skupina – 27,31 % oslovených dává úplatek jen občas. Vcelku často používá úplatku jako prostředek

k dosažení svého cíle více než jedna pětina osob (22,23 %). Přibližně tři procenta (2,94 %) na otázku, jak často dávají úplatek, raději neodpověděla. Z těchto údajů je patrné, že za přispění úplatku dosahuje svých cílů programově a de facto pravidelně zhruba jedna pětina jedinců, což je údaj poměrně vysoký. Největší podíl osob, které dávají úplatky pravidelně, byl zjištěn ve skupině podnikatelů a osob se svobodným povoláním.

V téže skupině byl také velký podíl osob, které se domnívají, že úplatky jsou zcela samozřejmou součástí života a že ten, kdo chce vyžít, je musí dávat. Tento výsledek je shodný se zjištěním výzkumu, který provedla agentura GfK – Praha. Vypovídá to o tom, že tyto osoby s vysokými aspiracemi a ekonomickými aktivitami, které jsou mnohdy závislé na veřejné správě, berou uplácení jako nutné zlo, případně jako zaručený prostředek k dosažení stanovených cílů. Spíše z okruhu osob, které stojí na nižších stupních společenského žebříčku, zaznívaly názory, že úplatky není nutné dávat, neboť při troše trpělivosti lze cíle dosáhnout i bez nich, respektive že úplatky jsou zcela zbytečné, poněvadž cokoliv je možné dosáhnout legální cestou.

Sociální diferenciaci názorů na úplatky se projevovala také u postojů respondentů k sociálně-ekonomickým důsledkům úplatkářství. Podnikatelé a osoby se svobodným povoláním, jakož i zaměstnanci ve vedoucí funkci spíše nesouhlasili nebo vůbec nesouhlasili s názory, že se díky korupci vytváří vrstva bohatých lidí, kteří mají lepší možnost brát úplatky než ostatní a že rozšíření korupce vede k chudnutí lidí, kteří nemají možnost brát úplatky. Osoby na nižších stupních společenského žebříčku naopak s těmito názory spíše či zcela souhlasily. O uvedených dopadech úplatkářství na sociálně-ekonomické postavení osob, které přijímají úplatky však lze pouze spekulovat, nikoliv uvažovat v seriózní rovině, neboť k úvahám na toto téma chybí nezbytné empirické údaje. Z některých mediálně publikovaných případů korupce však lze alespoň v některých případech dovést poměrně výrazné zvýšení životní úrovně osob, které v souvislosti se svým zaměstnáním či postavením přijímaly úplatky.

Výzkum se pokoušel také zjistit některé kauzální souvislosti úplatkářství, konkrétně vliv kapitalistické morálky na úplatkářství. Při použití tohoto pojmu v dotazníku jsem si byl vědom nepřesnosti pojmu „kapitalistická morálka“, avšak na druhé straně řada osob poměrně bez problémů intuitivně chápe jeho význam v souvislostech s převažujícími charakteristikami vývoje u nás po roce 1989, proto jsem jej jako poměrně výstižný použil. Rovněž v názorech na etické souvislosti úplatkářství

byly názory respondentů výrazně sociálně diferencovány. S názorem, že kapitalistická morálka nerozlišuje počestný obchod od korupce, se spíše ztotožňovaly osoby s nižším sociálním statutem. Mezi osobami s vyšším společenským postavením s tímto názorem nesouhlasily či spíše nesouhlasily.

3.4 Dílčí závěr

Korupce je jevem, jenž je v naší společnosti poměrně rozšířený už několik desetiletí. V období let 1948-1989 se korupce u nás vyskytovala ponejvíce ve své spotřebitelské podobě, což souviselo s nedostatkovostí určitých segmentů v sortimentu zboží. V důsledku společensko-ekonomických změn, k nimž u nás došlo po 17. listopadu 1989, se těžiště korupce začalo postupně přesouvat do oblasti hospodářství (např. v souvislosti s privatizačními procesy apod.) a politiky. Korupce přetrvávala i v některých oblastech ochodu a služeb (např. ve zdravotnictví). Tuto skutečnost potvrdil i výzkum provedený v souvislosti se zpracováním této práce. Přesunem těžiště korupce do oblasti hospodářství a politiky došlo i ke zvýšení její závažnosti, neboť je tak jí zasazena větší část společnosti a dotýká se poměrně velkých materiálních hodnot.

4 Možnosti působení proti korupci

Patrně většina členů společnosti by souhlasila s tím, že proti korupci je nutno účinně bojovat. Tento hlavní cíl je však nutno následně konkretizovat do cílů dílčích a zejména je pak nutné stanovit vhodné metody a prostředky tohoto boje. Obecně platí, že lepší než odstraňovat následky korupce, je jí předcházet. Důležitým způsobem působení proti korupci je tak prevence. Té je často přikládán stěžejní význam v boji proti korupci, avšak nelze ji chápat jako jediný a všespásný prostředek. Vedle prevence je nutné důsledně postihovat veškerá zjištěná korupční jednání. To ostatně v konečném důsledku působí rovněž preventivně, poněvadž to odrazuje potenciální aktéry korupčních vztahů od korupčního jednání a současně utvrzuje ostatní občany o tom, že korupční jednání je nejen nemorální a zároveň se nevyplácí. Možnosti působení proti korupci lze spatřovat především v opatřeních legislativní povahy, v organizačních opatřeních a ve vzdělávacích aktivitách. Důležitá role v boji proti korupci náleží rovněž médiím. Vzhledem k tomu, že korupce není omezena žádnými hranicemi, je nutno proti ní působit také na mezinárodní úrovni.

4.1 Legislativní opatření proti korupci

Přestože korupce představuje velký právní problém, náš právní řád v žádném právním odvětví neobsahuje pojem „korupce“ nebo ustanovení, jež o korupci výslovně hovoří. Přes tuto skutečnost však u nás v současnosti platná legislativa obsahuje poměrně široké spektrum pojmů (např. uplácení, nekalá soutěž apod.) a ustanovení, které s problematikou korupce bezprostředně souvisejí. Různé aspekty korupce, jakož i její postih je obsažen ve dvou oblastech práva – veřejnoprávní (zde se jedná především o trestní zákon) a soukromoprávní (v ní je zapotřebí zmínit především Obchodní zákoník). V obou oblastech je právní úpravou sledována ochrana různých subjektů před důsledky korupčního jednání a zároveň postih za porušení příslušných zákonných ustanovení.

Trestní zákon (zákon č. 140/1961 Sb.) vymezuje ve své zvláštní části několik skutkových podstat trestných činů, které sledují postih vybraných forem závažného

korupčního jednání. K nejvýznamnějším speciálním ustanovením ve vztahu ke korupci jsou ustanovení § 160 (přijímání úplatku), § 161 (podplácení) a § 162 (nepřímé úplatkářství) trestního zákona. Jednotlivým prvkem všech těchto ustanovení je pojem úplatku, jehož definice je obsažena v ustanovení § 162a odst. 1 trestního zákona. V něm je úplatek vymezen jako „...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.“

Ustanovení § 160 trestního zákona zakotvuje trestní postih osob, které v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu přijmou nebo si dají slíbit úplatek a současně i osob, které za takových podmínek úplatek žádají. Podle tohoto ustanovení je skutek přísněji trestný, dopustí-li se jej veřejný činitel. Na případy, kdy pachatel jinému v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, slíbí nebo nabídne úplatek, pamatoval zákonodárce v ustanovení § 161 trestního zákona. Jestliže se tohoto skutku dopustí vůči veřejnému činiteli, je v citovaném ustanovení zakotven přísnější postih. Nepřímého uplácení se ve smyslu ustanovení § 162 trestního zákona dopustí ten, kdo žádá či přijme úplatek za to, že bude ovlivňovat výkon pravomoci veřejného činitele nebo za to, že tak již učinil.

Pojem „obstarávání věcí obecného zájmu“ je možné vymežit jako „...obstarávání všech úkolů, na jejichž splnění má společnost zájem, např. na úseku výkonu státní moci a státní správy a v oblasti uspokojování materiálních, zdravotnických, kulturních aj. potřeb občanů.“ (Novotný, F. – Růžička, M. a kol., 2002, str. 214). Ani toto vymezení však nezahrnuje veškeré myslitelné případy, které je možno pojmem obstarávání věcí obecného zájmu označit. Pod tento pojem je možné zahrnout taktéž zachovávání povinnosti, kterou má subjekt uloženou právním předpisem, popřípadě smluvně převzatou, jejímž smyslem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování či bezdůvodnému zvýhodňování účastníků takových vztahů a osob, které jednají jejich jménem. Za obstarávání věcí obecného zájmu lze vedle rozhodování o nich označit také jiné činnosti, které je mohou ovlivnit. Takto se může např. jednat o přípravu podkladů k rozhodnutí, asistenci u určitého úkonu apod.

Okruh osob označovaných za veřejného činitele je vymezen v ustanovení § 89 odst. 9 trestního zákona, podle něhož se jím rozumí „...volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního

orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu,¹ pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Při výkonu oprávnění a pravomocí podle zvláštních právních předpisů² je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží. K trestní odpovědnosti ... veřejného činitele se podle jednotlivých ustanovení ... zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností. Funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník státního orgánu, samosprávy, ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru cizího státu, se za těchto podmínek považuje za veřejného činitele, pokud tak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.“

Ve vztahu k příslušným ustanovením trestního zákona o úplatkářství je pojem veřejného činitele pojímán poněkud širěji, když je rozšířen v ustanovení § 162 odst. 2 trestního zákona též na okruh osob, které zastávají funkci v zákonodárném nebo soudním orgánu nebo v orgánu veřejné správy cizího státu, nebo v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát, nebo v mezinárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného, pokud je s výkonem takové funkce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

Preventivní účinek má ustanovení obsažené v § 163 trestního zákona, podle něž zaniká trestnost podplácení (§ 161 trestního zákona) a nepřímého úplatkářství (§ 162 citovaného zákona) za splnění podmínky, že osoba poskytla nebo slíbila úplatek toliko z toho důvodu, že o to byla požádána a následně o tomto dobrovolně a bez odkladu učinila oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu.

Kromě speciálních ustanovení trestního zákona o uplácení je možné vybrané formy korupčního jednání kvalifikovat jako spáchání trestných činů pletichy při řízení

¹ Jedná se o Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

² Jde o Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 102/1963 Sb., o

konkursním a vyrovnacím (§ 256b trestního zákona) nebo pletichy při veřejné soutěži (§ 128a trestního zákona). Korupční jednání bývá kromě toho nezřídká provázeno pácháním jiných trestných činů. Typicky se může jednat o zneužívání pravomoci veřejného činitele (§ 158 trestního zákona) či o zneužívání informací v obchodním styku (§ 128 téhož zákona).

Jak uvádí J. Chmelík (Chmelík, J. a kol., 2003, str. 79 a 80), trestnou činnost v souvislosti s korupcí lze spáchat za splnění následujících podmínek:

- existence nositele veřejné funkce;
- dochází porušení státem stanovených norem (tj. zákonů, nařízení nebo jiných státem regulovaných pravidel chování);
- porušení těchto norem souvisí s určitou formou odměny, výhody či alespoň s jejich příslibem;
- porušení pravidel chování je uskutečněno ve prospěch jiného subjektu;
- existuje příčinná souvislost mezi úplatkem, porušením pravidel chování a zvýhodněním.

Trestní postih korupčního jednání bývá vnímán jako jeden z hlavních prostředků boje proti korupci. Je však nutné si uvědomit, že role instrumentů trestního práva v působení proti korupci je do značné míry omezena, což je dáno tím, že korupce je v drtivé většině případů výhodná pro veškeré zúčastněné strany korupčního vztahu (samozřejmě s výjimkou poškozené strany), které nemají jediný důvod udělat cokoliv, aby došlo k jeho odhalení. Z toho důvodu se korupce vyznačuje vysokou latencí a její odhalování bývá krajně nesnadné, ne-li v řadě případů nemožné.

V soukromoprávní oblasti jsou ustanovení proti korupci obsažena v obchodním zákoníku, konkrétně v ustanoveních o nekalé soutěži. Tato jsou obsažena primárně v § 44 odst. 1 obchodního zákoníku, v němž je nekalá soutěž definována jako „...jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům.“ Takové jednání je nepřípustné a zakazuje se. V demonstrativním výčtu nekalosoutěžních jednání, která jsou uvedena v ustanovení § 44 odst. 2 obchodního zákoníku, je uvedeno také podplácení, jehož podstata je dále rozvedena v ustanovení § 49 obchodního zákoníku.

rybářství, ve znění pozdějších předpisů a Zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů.

V něm je podplácení vymezeno jako:

- jednání, jímž soutěžitel osobě, která je členem statutárního nebo jiného orgánu jiného soutěžitele nebo je v pracovním nebo jiném obdobném poměru k jinému soutěžiteli, přímo či nepřímo nabídne, slíbí či poskytne jakýkoliv prospěch za tím účelem, aby jejím nekalým postupem docílil na úkor jiných soutěžitelů pro sebe nebo jiného soutěžitele přednost nebo jinou neoprávněnou výhodu v soutěži, anebo
- jednání, kdy taková osoba přímo či nepřímo žádá, dá si slíbit nebo přijme za stejným účelem jakýkoliv prospěch.

Subjektem podplácení je jakýkoliv soutěžitel, lhostejno jde-li o fyzickou či právnickou osobu. Za právnickou osobu může být účastníkem korupčním vztahu fyzická osoba, která nemusí být orgánem této právnické osoby, jenž je oprávněn za ni jednat, ačkoliv tato fyzická osoba jejím jménem jedná. Podmínkou je pouze to, aby tato fyzická osoba byla pověřena jednat v zájmu právnické osoby. Objektem podplácení může být na druhé straně pouze osoba, která je ve vztahu k podniku, vůči němuž chce protistrana získat výhodu, v pracovním či jiném obdobném poměru (např. jako člen ve statutárním či jiném orgánu jiného soutěžitele).

Obchodní zákoník obsahuje také prostředky právní ochrany proti nekalé soutěži, které je možno využít v případě podplácení. Těmito prostředky jsou soudní žaloby proti rušiteli dobrých mravů. Tyto je možné podat tehdy, když se rušitel sám nezdrží závadného jednání a neodstraní závadný stav. Smyslem žaloby může být to, aby se rušitel zdržel svého nekalosoutěžního jednání a současně aby odstranil protiprávní stav. Kromě toho se lze žalobou domáhat přiměřeného zadostiučinění, které může být poskytnuto ve formě peněz, náhrady škody nebo vydání neoprávněného obohacení.

4.2 Organizační a technická opatření proti korupci

Korupčnímu jednání lze v řadě případů poměrně účinně předejít přijetím organizačních a technických opatření. Někdy je jim přisuzována větší role, než jakou ve skutečnosti mohou mít, avšak faktem zůstává, že při jejich důsledném využívání se riziko korupčního jednání významně snižuje. Určitou nevýhodou těchto opatření je to, že vyžadují v některých případech nemalé vstupní investice (např. do výpočetní

techniky, popřípadě jiného technického vybavení), avšak tyto investice bývají obvykle jednorázové, takže z dlouhodobého pohledu nebývají zase tak vysoké. Již standardně se v boji proti korupci v této oblasti využívají např. výběrová řízení při zadávání zakázek nebo při obsazování personálních míst, participace více osob na rozhodovacích procesech, využití výpočetní techniky při přidělování určitých činností apod.

Výběrová řízení se jako prostředek boje proti korupci využívá u nás již poměrně dlouho. Jejich smyslem je objektivizace výběru ze subjektů, které se uchází o určitou zakázku apod. V praxi však bývá řada výběrových řízení pouze formální a obchází jejich smysl. Nejčastější způsoby obcházení smyslu výběrových řízení uvádí Petr Kučera (2006), podle něhož jsou nejfrekventovanějšími způsoby manipulace se zakázkami následující:

- určení podmínek zakázky „na míru“ určité firmě¹;
- změna ceny a podmínek po vyhlášení vítěze;
- rozdělení jedné větší zakázky do několika menších, u nichž nejsou tak přísné podmínky;
- neveřejné užívání subjektivních kritérií;
- zneužívání tzv. uzavřeného řízení, kdy jsou osloveny pouze spřátelené firmy;
- nedostatečná informovanost o vypsání výběrového řízení;
- bezplatné cesty nebo užívání produktů uchazeče členy hodnotící komise;
- přesouvání zakázek z úřadu na jimi zřizované akciové společnosti.

Uvedené způsoby manipulace se sice týkají výběrových řízení na zakázky, dají se však přiměřeně aplikovat i na výběrová řízení při obsazování personálních pozic.

Participace více osob (zpravidla úředníků) na rozhodovacích procesech je dalším poměrně účinným opatřením, které bývá užíváno v boji proti korupci. Jeho podstata spočívá v tom, že rozhodování v určité věci je rozděleno na více subjektů. Pokud by tedy chtěla osoba získat neoprávněnou výhodu, musela by uplatit či poskytnout jinou výhodu více osobám, což by snižovalo či zcela vyloučilo výhodnost takové korupční transakce. Takto například bylo rozčleněno povolovací řízení k pobytu cizozemců na území naší republiky u příslušných orgánů cizinecké policie.

¹ Jako typický příklad takového jednání, kdy byly podmínky zakázky určeny de facto „na míru“ bylo výběrové řízení na notebooky pro Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, v němž byl velký důraz kladen na „páčku“ pro rychlé odpojení od počítačové sítě Internet, přičemž toto technické vybavení nabízela v daném okamžiku pouze firma AutoCont.

Využívání technických prostředků v boji proti korupci je účinné zejména z toho důvodu, že vylučuje subjektivnost, která je dána lidem. Příkladem využití technických prostředků v boji proti korupci může být např. přidělování kauz na soudech jednotlivým soudcům prostřednictvím náhodného výběru, který uskutečňuje počítač. Poměrně rozšířenou korupci u dopravní policie se snaží vedení policie řešit zaváděním kamer, diktafonů a lokalizačních systémů GPS v hlídkových vozidlech policie, bezhotovostním výběrem pokut a jinými opatřeními.

4.3 Možnosti výchovných a vzdělávacích aktivit v boji proti korupci

Dlouhodobější efekt v boji proti korupci mívají zejména výchovné a vzdělávací aktivity. Jejich význam však bývá velmi často přehlížen, poněvadž měřit jejich efektivnost je velmi nesnadné. Je však nutné si uvědomit, že bez určité úrovně mravního a právního vědomí nelze v boji proti korupci dosáhnout trvale uspokojivých výsledků, protože se tato opatření dají většinou nějak obejít. Výchovné a vzdělávací aktivity zaměřené proti korupci zahrnují široké spektrum různých opatření – od výchovy jedinců k řádnému životu (s důrazem na mravní výchovu) po vzdělávací aktivity úředníků, kteří mají za úkol proti korupci vystupovat. Smyslem těchto aktivit je pozitivně či negativně odradit potenciální aktéry korupčních vztahů od korupčního jednání a dále také napomoci pracovníkům orgánů a institucí v jejich nesnadném boji proti korupci.

Velký význam tak má výchova a vzdělávání pracovníků státní správy, samosprávy a veřejného sektoru v těch oblastech, kterých se nejčastěji korupce dotýká. V rezortu Ministerstva vnitra je problematika korupce ve formě kurzu součástí programu celoživotního vzdělávání zaměstnanců Policie ČR a dalších odborníků, kteří se zabývají odhalováním a vyšetřováním korupce, jenž je realizován na Policejní akademii České republiky. Vedle toho se na Policejní akademii nepravidelně konají semináře k problematice korupce, kterých se účastní i hosté ze zahraničí.

Velká pozornost je různým formám korupčního jednání věnována ve vzdělávání zaměstnanců v působnosti Ministerstva financí. Ministerstvo financí pořádá kurzy k problematice korupce, které jsou zaměřeny na její různé aspekty – právní a daňové, dozorové a kontrolní. Pokud se týká právních aspektů korupce, semináře se dotýkají takových témat, jakými jsou hospodaření s majetkem státu, aplikace zákona č. 106/1999

Sb., o svobodném přístupu k informacím nebo metodika dotací. V daňové, dozorové a kontrolní oblasti se semináře a kurzy dotýkají problematiky spotřební daně z lihu, evidence daní, oceňování pro daňové účely, interního auditu, daňové kontroly, cenové kontroly finančních ředitelství, legislativě a výkonu státního dozoru nebo boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.

V rezortu Ministerstva financí je vzdělávání k problematice korupce věnována mimořádná pozornost také u Celní správy. Tato instituce zapracovala otázky potírání korupce do všech typů profesního školení. Již v rámci propedeutického kurzu bývá nový zaměstnanec obeznámen s Kodexem etiky zaměstnanců veřejné správy. Následně je etický kodex celníka zařazen do předmětu Chování a vystupování celníka, který je součástí jak základního, tak i odborného celního kurzu. Vedoucí pracovníci mají na základě rozhodnutí generálního ředitele cel proškolení v instrukčně metodické přípravě tzv. integrity zaměstnanců¹ celní správy v souvislosti s etickým kodexem, chováním, jednáním, vystupováním a potíráním korupce. Téma integrity zaměstnanců celní správy je rovněž součástí veškerých seminářů, které absolvují ředitelé celních úřadů.

V působnosti Ministerstva obrany vychází opatření proti korupci především ze zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, z Rozkazu ministra obrany č. 36/2001 Věstníku (Směrnice k zadávání veřejných zakázek v působnosti Ministerstva obrany) a z Rozkazu ministra obrany č. 6/2002 Věstníku (Poskytování darů útvarům Armády České republiky). Nejen z těchto právních předpisů vychází zaměstnání s vybranými pracovníky akvizičních pracovišť v rezortu Ministerstva obrany, která jsou zaměřena na zvyšování jejich odborné a etické úrovně. Vybraní pracovníci Vojenské policie se zúčastňují odborného kurzu, jenž je zaměřen na hospodářskou a finanční kriminalitu a který je organizován na Policejní akademii ČR v Praze. Kurzů se zúčastňují rovněž pracovníci Národního úřadu pro vyzbrojování Ministerstva obrany. Základní kurz je zaměřen na zadávání veřejných zakázek, přičemž se v něm jeho účastníci zabývají trestně-právními důsledky porušení příslušných právních předpisů, informační povinností a postupem jak se zachovat v případě podezření na korupční jednání, byť i ve stadiu pokusu.

Jak bylo naznačeno již výše, součástí výchovných aktivit zaměřených proti

¹ Integritou zaměstnanců se rozumí odolnost vůči nelegálním praktikám, především vůči korupci, ale také např. vůči rasismu apod.

korupci je i vytváření a zavádění etických kodexů pracovníků, jež apelují na morální kvality pracovníků veřejné správy a veřejných funkcionářů. V našich podmínkách bývá z důvodu historických zkušeností nedávných desetiletí tento přístup z pohledu účinnosti boje proti korupci velmi často zpochybňován. Je však nutné upozornit, že např. Rada Evropy ve svých doporučeních zdůrazňuje význam kodifikovaných či diskutovaných etických norem jako nezbytné součásti protikorupčních aktivit.

4.4 Média a působení proti korupci

Média a informace obecně sehrávají nezastupitelnou roli při zajišťování transparentnosti, která sama o sobě korupci nepřeje. Význam médií při odhalování korupce demonstrují poměrně četné případy, kdy se díky investigativním žurnalistům podařilo odhalit některé závažné korupční kauzy¹. U jiných takových kauz novináři významným dílem přispěli k jejich důslednému rozkrytí. Zde se ukazuje, jak významná je Ústavou České republiky zaručená svoboda slova. Blíže jsou veškeré takové aktivity novinářů zakotveny v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a v zákoně č. 46/2000 Sb. o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon).

Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky povinny poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Vedle již zmíněných jsou dle ustanovení § 2 odst. 2 citovaného zákona povinny poskytovat informace i ty subjekty, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, avšak pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Tiskový zákon zakotvuje řadu institutů, které významně napomáhají při odhalování korupce. Především se jedná o ustanovení § 16, který zakotvuje ochranu

¹ Média např. v roce 1997 poukázala na nesrovnalosti ve financování Občanské demokratické strany, což přispělo k pádu vlády, ve které byla tato strana zúčastněna. Další takovou závažnou korupční kauzou, kterou pomohla odhalit média, byl případ financování bytu bývalého ministra vnitra a posléze premiéra Stanislava Grosse, což rovněž vedlo k jeho pádu. Posledním známějším takovým případem jsou kauzy bývalého šéfa kabinetu českých premiérů Miroslava Doležela, z nichž první je známa pod označením „pět na stole v českých“ (její podstatou bylo to, že si Doležel v srpnu 2005 řekl na jedné ze schůzek s polským lobbistou Jackem Spyrouo úplatek ve výši pět milionů Kč za to, že firmu Seta, za níž Spyra lobbboval

zdroje a obsahu informací. Podle tohoto ustanovení má fyzická nebo právnická osoba, jež se podílela na získávání nebo zpracování informací pro uveřejnění nebo uveřejněných v periodickém tisku, právo odepřít soudu, jinému státnímu orgánu nebo orgánu veřejné správy poskytnutí informace o původu či obsahu těchto informací, jakož i předložení nebo vydání věcí, ze kterých by mohl být zjištěn původ či obsah těchto informací. Těmito právy však nejsou dotčeny trestním zákonem (§§ 116 až 168) stanovené povinnosti nenadržovat pachateli trestného činu a překazit nebo oznámit trestný čin a ve vztahu k těmto trestním řádem stanoveným povinnostem ani povinnosti, které jsou stanoveny v trestním řízení.

Na druhé straně je však nutné si uvědomit, že i v samotných médiích se korupce může vyskytovat. To souvisí s jejich velkým vlivem, pro který bývají média zvana vzletně jako „sedmá velmoc“. Z toho důvodu není možné vyloučit to, aby ze strany novinářů docházelo k pokusům využívat vlivu médií k osobnímu prospěchu. Odhalovat korupci v médiích je poměrně složité proto, neboť porušování principu nestrannosti v médiích je často obecně uznávané a nezřídka má zcela odlišný důvod, než-li úsilí o nečestné obohacení. Korupci v médiích lze nalézt např. v oblasti ekonomického zpravodajství, kde je placená inzerce vydávána za nezávislé a objektivní zpravodajství nebo ve stejné podobě i v oblasti politické. Jako formu korupce v oblasti médií nelze vyloučit ani vydírání, kterým média nabízí mlčenlivost (v jiné variantě k ní mohou být vybízeny) o získaných informacích výměnou za jinou výhodu, kterou mohou být též jiné informace.

4.5 Mezinárodní spolupráce v boji proti korupci

Jak bylo konstatováno již dříve, korupce nerespektuje žádné hranice. Mají-li být tedy opatření vůči ní účinná, je na místě, aby tyto aktivity nebyly omezeny na území jednoho či několika málo států. Naopak je žádoucí, aby tato opatření byla koordinována mezi státy, kterých se jednotlivé korupční problémy dotýkají.

Na nejvyšší mezinárodní úrovni je boj proti korupci jedním z cílů **Organizace spojených národů** (OSN). V rámci OSN se problematikou korupce v širokém slova smyslu zabývá především Úřad pro kontrolu drog a prevenci kriminality (ODCCP),

dostane „zpět do hry“ o firmu Unipetrol) a druhá se vázala se zamýšleným podvodným čerpáním peněz ze strukturálních fondů Evropské unie na opravu zámku v Budišově a na opravu zámku v Třebíči.

který sídlí ve Vídni. Řešení korupčních případů uvnitř OSN naproti tomu spadá do kompetence Úřadu pro vnitřní dohled. Jedním ze tří globálních programů ODCCP je tzv. Globální program boje proti korupci, jehož základním cílem je vytvořit ve zúčastněných zemích takové mechanismy, jež by optimálně sloužily k odhalování korupčních praktik, a to včetně jejich hodnotové stránky.

Snahy OSN o eliminaci korupce našly svého naplnění nejprve přijetím Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu na konferenci v Palermu ve dnech 12. až 15. prosince 2000, která obsahuje v čl. 8 problematiku kriminalizace korupce a v čl. 9 opatření proti korupci. Posléze byla dne 9. prosince 2003 v mexické Méridě podepsána Úmluva OSN o korupci. Ta byla podepsána více než 110 zeměmi, z nichž ve dvaceti pěti byla úmluva do roku 2005 ratifikována. Tato smlouva bude platná po její ratifikaci ve třiceti členských zemích OSN.

Další mezinárodní organizací, která přijala dokument proti korupci, je **Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj** (OECD). Konkrétně se jedná o Úmluvu OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích, která byla podepsána dne 17. prosince 1997 v Paříži. U nás byl tento dokument vyhlášen sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2000 Sb. m. s., přičemž účinnosti nabyl dne 20. března 2000. Ratifikace této úmluvy u nás se promítla přijetím novel řady zákonů – trestního zákona (novela provedená zákonem č. 96/1999 Sb.), zákona č. 586/1992, o daních z příjmů (novela provedená zákonem č. 493/2000 Sb.; obsahuje mj. zákaz odčitelnosti plnění, které bylo poskytnuto zahraničnímu veřejnému činiteli v souvislosti s výkonem jeho funkce) nebo zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (novela provedená zákonem č. 353/2001 Sb.) či přijetím zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb. Kontrolou implementace jednotlivých ustanovení úmluvy OECD je v souladu s jejím čl. 12 pověřena pracovní skupina pro boj s úplatkářstvím v mezinárodních podnikatelských transakcích, v níž jsou zastoupeni pracovníci ministerstev spravedlnosti a financí členských států OECD a dalších nečlenských států OECD, které jsou smluvními stranami Úmluvy OECD (jsou jimi Argentina, Brazílie, Chile, Bulharsko, Slovinsko).

Problematice korupce se věnuje také **Rada Evropy**. Na její půdě byly přijaty Trestně právní úmluva o korupci a Občanskoprávní úmluva o korupci. První uvedený dokument byl sjednán dne 27. ledna 1999 ve Štrasburku. V účinnost vstoupila i pro

Českou republiku dne 1. července 2002. Text Trestně právní úmluvy proti korupci byl u nás vyhlášen Sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s. Rovněž ve Štrasburku byla sjednána (dne 7. listopadu 1999) Občanskoprávní úmluva o korupci, jež byla podepsána za naši republiku dne 7. listopadu 2000.

Trestně právní úmluva o korupci, která zakotvuje trestně právní postih korupčních jednání s vnitrostátním i mezinárodním charakterem, má významné dopady pro dokumentaci a postih korupčních jednání, poněvadž dříve nebylo možné trestné činy v souvislosti s korupčním jednáním z důvodu nízkých trestních sazeb řadit do kategorie zvláště závažných trestných činů ve smyslu ustanovení § 41 odst. 2 a § 62 trestního zákona. Z toho důvodu nebylo možné pro jejich odhalování a dokumentaci použít např. odposlechů, záznamu telekomunikačního provozu či operativně pátracích prostředků. To umožnila až ratifikace trestně právní úmluvy o korupci. Implementace Občanskoprávní úmluvy o korupci probíhá postupně v průběhu reformy soukromého práva.

Ke dni 8. února 2002 se naše republika stala řádným členem **Skupiny států proti korupci** (GRECO). Zakládající dohoda GRECO byla přijata Radou ministrů Rady Evropy dne 5. května 1998. K zahájení činnosti této pracovní skupiny došlo o rok později, kdy k ní přistoupil potřebný počet států. Existence GRECO sleduje vytvoření mechanismu, jenž v návaznosti na vzájemné hodnocení monitoruje zavádění závazků vyplývajících z protikorupčních úmluv Rady Evropy do praxe. V průběhu činnosti GRECO (zejména při vzájemném hodnocení) získávají členské státy stěžejní informace o protikorupčním snažení v jednotlivých státech, což vytváří příznivé podmínky k efektivnější mezinárodní spolupráci při prosazování práva zejména tím, že dochází k výměně „protikorupčního know-how“ při tvorbě a implementaci legislativních i organizačních opatření proti korupci.

Smyslem instituce, která je nazvána **Pakt stability**, a jejímiž hlavními organizátory jsou Rada Evropy, OECD a Světová banka, je zlepšení právního a organizačního rámce boje proti korupci ve státech jihovýchodní Evropy. V rámci této instituce jsou především vyhodnocovány právní řády států uvedeného regionu a následně jsou jim doporučovány mechanismy k potírání korupce.

V dubnu roku 1999 byl založen **Evropský úřad boje proti podvodům** (Office de la Lutte Anti-Fraude, OLAF). Jeho hlavním úkolem je ochrana finančních zájmů

Evropské unie. Při plnění tohoto úkolu zjišťuje „irregularity“ a finanční podvody při nakládání s rozpočtovými prostředky Evropské unie. Legislativním podkladem činnosti OLAF je Úmluva o ochraně finančních zájmů ES a dva protokoly této úmluvy, které upravují právní postupy v souvislosti s jejím zaváděním. Činnost OLAF je zaměřena na vnitřní instituce Evropské unie, tj. Komisi, Radu a Parlament, jakož i na jejich zastoupení v jednotlivých členských státech. Nevztahuje se však na Evropskou investiční banku a Evropskou centrální banku. Prošetřování podezření z „irregularit“ či vlastních podvodů má charakter administrativního šetření, z čehož plyne, že OLAF svojí činností nenahrazuje orgány činné v trestním řízení.

Účinný trestně právní postih korupce by nebyl možný bez mezinárodní policejní spolupráce. Tato je realizována prostřednictvím několika úrovní. V boji proti korupci je v některých jejích aspektech možné využívat **INTERPOL**, ačkoliv tato mezinárodní organizace má za úkol bojovat především proti organizovanému zločinu. Mnohem větší možnosti v boji proti korupci má Evropský policejní úřad **EUROPOL**. Naše země spolupracuje při potírání korupce s řadou států na základě bilaterálních smluv, které upravují policejní spolupráci v oblasti boje proti závažné trestné činnosti. Jako významný počín v oblasti policejního boje proti korupci lze označit navázání pracovních kontaktů s mezinárodní nevládní organizací Transparency International, jejíž národní pobočka v Praze zahájila činnost ke dni 1. června 1998.

4.6 Dílčí závěr

Stejně jako u jiných negativních jevů, i v případě korupce je nejvýhodnější jí předcházet. Z toho důvodu je prevence nejvhodnějším prostředkem k zabránění korupce. Je však nutné si uvědomit, že přemíra prevence může být ambivalentní, nehledě na to, že u některých jedinců a v některých případech veškerá preventivní opatření selhávají. Z toho důvodu jsou stanoveny sankce jak v odvětví trestního práva, tak i v odvětví práva soukromého, které postihují korupční jednání, což svým způsobem působí na potenciální účastníky korupčního aktu odstrašujícím způsobem, tedy rovněž preventivně.

Závěr

Korupci představuje jeden z nejzávažnějších světových problémů současnosti. Tato skutečnost vyplývá z jejího nadnárodního charakteru, neboť neuznává hranice, společenské systémy nebo stranické ideologie. Poněvadž proniká do různých oblastí sociálního života, její příčiny nutně vytváří poměrně různorodý komplex faktorů různého charakteru. Toto tvrzení platí i o projevech korupce, které determinovány především sférou, v níž ke korupci dochází. Jedním z hlavních a charakteristických rysů korupce je její latence, která znemožňuje účinnější odhalování a postih korupčních jednání.

V podmínkách České republiky je korupce vnímána již delší období jako jeden z nežádoucích způsobů dosahování různých cílů. Na druhé straně je ovšem zapotřebí uvést, že se naše veřejnost vyznačuje poměrně vysokou mírou tolerance vůči korupci. O tomto svědčí skutečnost, že v minimu případů je podezření z korupce důvodem k rezignaci podezřelých politiků či jiných veřejných činitelů. Z toho důvodu v politice a veřejné správě u nás působí řada jedinců, kteří se dopustili či dopouštějí korupčních jednání. Samotnou kapitolou je korupce v soukromém sektoru, kde řada podnikatelských subjektů získává část zakázek díky uplácení zadavatelů zakázek, respektive osob, které o takových zakázkách rozhodují.

Že je korupce jevem u nás poměrně rozšířeným, svědčí taktéž výsledky výzkumu, který byl uskutečněn v souvislosti se zpracováním této práce. Smyslem tohoto výzkumu bylo ověřit dvě stanovené hypotézy. První z nich byla formulována tak, že míra korupce se u nás v posledních letech zvyšuje. Tato hypotéza byla postavena jak na stále častějších sděleních médií k různým aférám korupčního rázu, tak i na posledních výsledcích indexu vnímání korupce (CPI), který bývá každoročně ve vybraných zemích zjišťován a publikován nevládní organizací Transparency International. Druhá hypotéza predikovala sociální diferenciaci společnosti v postojích ke korupci.

Výsledky výzkumu potvrdily obě stanovené hypotézy. Při srovnání výsledků výzkumu s deset let starým výzkumem, jenž byl k problematice korupce proveden agenturou GfK – Praha, bylo zjištěno, že zkušenosti s korupcí má větší množství respondentů. Tato skutečnost může souviset jak s určitým úpadkem morálky, k němuž

paradoxně v dnešní demokratické společnosti dochází, tak i se zvýšenou byrokratizací společnosti, již jsme ve zvýšené míře svědky po vstupu naší země do Evropské unie.

Současně se potvrdil předpoklad, že postoje veřejnosti k úplatkářství, potažmo ke korupci, jsou sociálně diferencovány. Tato skutečnost může souviset právě s rozdílným profesním a sociálním postavením respondentů. Podnikatelé a osoby svobodného povolání jsou mnohem více bytostně závislé ve svém úspěchu či neúspěchu na mnoha faktorech, které si bezprostředně uvědomují. To je může motivovat k tomu, že se snaží úspěch naklonit různými prostředky bez ohledu na jejich morálnost či právní nezávadnost.

Resumé

Korupce představuje v současnosti jeden z nejpálčivějších globálních problémů lidstva. Tento jev lze nejobecněji vymezit jako jeden ze sociálně-patologických jevů, jehož podstatou je získávání neoprávněného prospěchu v souvislosti s určitým postavením či funkcí. Jak vyplývá z této definice, může mít celou řadu podob. Může se vyskytovat jak v soukromém sektoru, tak i v sektoru veřejném. Zrovna tak může mít korupce celou řadu příčin, které souvisí jednak se sociálním prostředím (veřejné mínění a postoje veřejnosti ke korupci, hodnotový systém společnosti, tradice apod.), jednak s osobnostními charakteristikami osob, které úplatek na jedné straně nabízejí a na straně druhé přijímají. Korupce je prospěšná pouze pro přímo zainteresované vztahy korupčního vztahu, zatímco pro zbytek společnosti bývá přínosem pouze výjimečně (za předpokladu, že je vyvážena za hranice). Pro českou společnost je korupční jednání poměrně typické. O její rozšířenosti vypovídají jak průzkumy různých agentur, tak i žebříček indexu vnímání korupce (CPI) sestavovaný nevládní organizací Amnesty International. Každá společnost, naši nevyjímaje, se snaží více či méně proti korupci bojovat. Nejvýhodnějším prostředkem boje proti korupci je prevence, která však není ani v případě korupce všelékem. Z toho důvodu musí být doprovázena celým komplexem dalších opatření rázu legislativního, organizačně technického, výchovně vzdělávacího i mezinárodního.

Anotace

Práce je zaměřena na jeden z nejzávažnějších sociálně-patologických jevů současnosti – na korupci. Jsou zde charakterizovány sociální deviace a sociálně patologické jevy a v návaznosti na jejich vymezení je podána definice pojmu „korupce“. V další části práce jsou vyjmenovány příčiny korupce, rozebrány její typické formy a vysvětleny společenské důsledky tohoto jevu. V centru pozornosti další části práce je korupční klima v České republice. Tato část práce obsahuje jak historický exkurs k problematice korupce, tak i specifikaci vývojových tendencí korupce po roce 1989. Součástí této části práce jsou též výsledky výzkumu, který byl autorem k problematice korupce proveden. Poslední kapitola práce pojednává o možnostech působení proti korupci. Tato opatření jsou diskutována po jednotlivých hlavních oblastech, v nichž působení proti korupci nejčastěji připadá do úvahy – legislativní, organizační a technické, výchovně vzdělávacích aktivit a mezinárodní spolupráce.

Klíčová slova

korupce, úplatkářství, příčiny korupce, formy korupce, důsledky korupce, působení proti korupci, prevence

Annotation

The thesis focuses on one of the most serious social pathological phenomena of today – corruption. The author characterises corruption-related social deviations and social pathological phenomena, subsequently defining the notion of corruption on the basis of their characterisation. The following part of the thesis lists the causes of corruption, analyses the typical forms of corruption and explains social consequences of this phenomenon. The corruption climate in the Czech Republic is the focus of attention of the following part of the thesis. This part includes a brief history of corruption in the country and specification of development trends in corruption after 1989. The thesis also includes results of a research into the issue of corruption carried out by the author. The final chapter deals with the options of anti-corruption activities. These measures are discussed for the most likely fields where anti-corruption activity makes sense – legislative, organisational and technological, educational and the field of international cooperation.

Key words

Corruption, bribery, causes of corruption, forms of corruption, consequences of corruption, anti-corruption activities, corruption prevention

Seznam literatury

1. CEJP, M. - KOTULAN, P. - JANDA, P. *Korupce*. 1. vydání. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1996, 51 stran. ISBN 80-96008-25-8
2. DOYLE, P. C. a kol. *Boj proti korupci*. 1. vydání. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1999, 80 stran. ISBN 80-86008-73-8
3. DUFKOVÁ, I. - ZLÁMAL, J. *Korupce*. 1. vydání. Praha: Střední policejní škola ministerstva vnitra, 2005, 69 stran. ISBN 80-239-5687-6
4. FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. 1. vydání. Praha: G plus G, 1999, 302 stran. ISBN 80-86103-26-9
5. CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, 222 stran. ISBN 80-7201-434-X
6. KAPR, J. a kol. *Sociální deviace, sociologie nemoci a medicíny*. Dotisk 2. upraveného vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997, 116 stran. ISBN 80-85850-03-6
7. KUČERA, P. *Korupce při veřejných zakázkách*. zveřejněno 2. října 2006. Dostupné na: <<http://www.profit.cz/clanek.php?iArt=19842&Search=>>>
8. ŠTIČKA, M. a kol. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Skripta ke stejnomennému vzdělávacímu programu Transparency International - Česká republika*. 1. vydání. Praha: Transparency International, 2005, 112 stran. ISBN nevedeno
9. <http://mvcr.cz/korupce/>
10. <http://transparency.cz/>