

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Bakalářská práce

2018

Gabriela Uchytilová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Míra korupce v ČR:
Politická řešení vlád v období let 2010-2017**

Bakalářská práce

Autor práce: **Gabriela Uchytlová**

Studijní program: **Politologie**

Vedoucí práce: **PhDr. Kamil Švec, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2018**

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 11. 5. 2018

Gabriela Uchytlová

Bibliografický záznam

UCHYTILOVÁ, Gabriela. *Míra korupce v ČR: Politická řešení vlád v období let 2010-2017*. Praha, 2018. 60 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra Politologie. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

Rozsah práce: 102 695 znaků (včetně mezer)

Anotace

Bakalářská práce „*Míra korupce v ČR: Politická řešení vlád v období let 2010-2017*“ se zabývá protikorupční politikou na vládní úrovni. První část práce se věnuje korupci z teoretického hlediska. Analytická část je zaměřena na činnost vlád v oblasti boje s korupcí a také na vývoj indexu vnímání korupce (CPI) ve sledovaném období. V letech 2010-2017 se v České republice vystřídaly čtyři vlády, z nichž dvě byly úřednické. Vláda Jana Fischera neměla explicitně stanoveny cíle v rámci protikorupční politiky, proto přijímala opatření dle aktuální potřeby. Podobně postupovala i úřednická vláda Jiřího Rusnoka, jelikož té navíc nebyla Poslaneckou sněmovnou vyslovena důvěra. Na rozdíl od nich vláda Petra Nečase sama sebe nazývala „*koalicí rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci*“. Řešení korupce bylo jedním z hlavních témat koaliční smlouvy a programového prohlášení vlády, z nichž vychází dvě rozsáhlé dvouleté protikorupční strategie. Vládě se podařilo splnit sice jen pět ze svých prioritních cílů, avšak v plnění dalších z nich pokračovaly následující vlády, zejména vláda Bohuslava Sobotky. Ta posléze vytvořila svou vlastní koncepci boje s korupcí rozdělenou do několika akčních plánů na jednotlivé roky. Činnost Nečasovy a Sobotkovy vlády se příznivě projevila na výsledku Indexu vnímání korupce (CPI) v roce 2015, kdy ČR oproti minulým rokům zaznamenala výrazné zlepšení. Pozitivní trend se však v následujících dvou letech udržet nepodařilo, neboť nebyla prozatím přijata další klíčová protikorupční opatření.

Annotation

The bachelor thesis "*The corruption rate in the Czech Republic: Government's political solutions in 2010-2017*" deals with anti-corruption policy at the governmental level. The first part pays attention to corruption from a theoretical point of view. The analytical part focuses on the activities of governments in the fight against corruption as well as on the development of Corruption Perception Index (CPI) in the monitored period. During years 2010-2017 there were four governments in the Czech Republic, including two caretaker ones. Jan Fischer's government did not explicitly determine anti-corruption policy objectives, so they acted according to current need. Caretaker government of Jiří Rusnok acted similarly, because in addition this cabinet lost vote of confidence in the Chamber of Deputies. In contrast to it, the government of Petr Nečas called itself "*A Coalition of*

Budgetary Responsibility, the Rule of Law and the Fight against Corruption". Corruption has been one of the main topics of the Coalition Agreement and the Government's Program Statement, on which were based two anti-corruption strategies. Although the government managed to meet only five priority anti-corruption objectives, the following governments, in particular the government of Bohuslav Sobotka, continued to fulfill others goals. The government of Bohuslav Sobotka then created its own Government Anti-Corruption Conception divided into several Action Plans for individual years. The activities of Nečas's and Sobotka's government were favorably reflected in the outcome of the Corruption Perception Index in 2015, where the Czech Republic experienced a significant improvement over the past years. However, the positive trend was not maintained over the next two years, because other key anti-corruption measures have not been approved yet.

Klíčová slova

Česká republika, vláda ČR, programové prohlášení, protikorupční politika, protikorupční strategie, korupce, index vnímání korupce.

Keywords

Czech Republic, government of the Czech Republic, program statement, anti-corruption policy, anti-corruption strategy, corruption, Corruption Perception Index.

Title

The corruption rate in the Czech Republic: Government's political solutions in 2010-2017

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu své bakalářské práce PhDr. Kamilu Švecovi, Ph.D. za věnovaný čas, cenné rady a užitečné podněty, které mi pomohly při psaní mé bakalářské práce.

Obsah

ÚVOD	2
1. TEORETICKÉ VYMEZENÍ KORUPCE	6
1.1 Korupce a její definice	6
1.2 Fenomény spojené s korupcí.....	9
1.2.1 <i>Lobbing</i>	9
1.2.2 <i>Střet zájmů</i>	11
1.2.3 <i>Klientelismus a nepotismus</i>	11
1.3 Příčiny korupce	12
1.4 Formy a druhy korupce	14
1.4.1 <i>Druhy korupce</i>	14
1.4.2. <i>Formy korupce</i>	16
1.5 Měření korupce	17
1.6 Způsoby potírání korupce	19
2. ANALYTICKÁ ČÁST.....	22
2.1 Vláda Jana Fischera	23
2.2 Vláda Petra Nečase	27
2.3 Vláda Jiřího Rusnoka	34
2.4 Vláda Bohuslava Sobotky	36
2.5 Vývoj indexu vnímání korupce (CPI) v letech 2010-2017.....	41
ZÁVĚR.....	45
SUMMARY	49
POUŽITÁ LITERATURA.....	50
TEZE BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	57
SEZNAM ZKRATEK.....	59

Úvod

Korupce je v současné době fenoménem, jemuž je věnována značná pozornost, neboť se jedná o jeden z nejzávažnějších problémů, s nimiž se společnost potýká. Je to jev nadčasový, jehož existence tíží lidstvo již od dob vzniku nejstarších státních útvarů. Snaha korupci odhalovat, postihovat a předcházet jí rovněž není výdobytkem posledních let. Určitou formu protikorupčních opatření obsahoval již Chammurapiho zákoník. Stejně tak se s problematikou korupce potýkaly kromě starobabylónské říše i jiné starověké státy, jako Inde či Římská říše, kde docházelo k prodeji úřednických hodností. (Chmelík, Tomica 2011: 9)

Přesto je však současný zájem o řešení korupce poměrně novou záležitostí, která se v mnoha zemích objevuje až v 90. letech 20. století. Do té doby byla korupce víceméně „veřejným tajemstvím“ a poukazování na její existenci bylo téměř nepřípustné. Korupce byla považována za ošemetné téma, se kterým si představitelé států příliš nevěděli rady, a tak byla raději záměrně přehlížena. Impulz, díky kterému se korupce dostala mezi přední témata politického zájmu, přišel z vyspělých (zejména severských) států. Tyto země si začaly plně uvědomovat, jak citelný dopad má korupce na ekonomiku a na celkový vývoj státu. Dalším důležitým faktorem pro boj s korupcí byla postupně čím dál větší aktivita a uplatňování se nevládních organizací, které se na boj s korupcí koncentrují (například Transparency International). (Štíčka 2005: 6)

Korupce se týká všech režimů i historických etap. V současnosti se ve větší či menší míře vyskytuje takřka ve všech zemích světa, včetně tradičně demokratických a vyspělých států. Přitom se její forma a rozsah může lišit v závislosti na velikosti země, vyspělosti či hospodářské situaci. (Petrovský 2007: 9) Objevuje se v mnoha oblastech života společnosti – v politice, při obchodování, ale i ve sportu a dalších běžných aktivitách, a to v různých podobách i z různých příčin. Je vnímána jako narušení spravedlnosti a demokratických principů, proto se stává postupně čím dál diskutovanějším tématem. Její nebezpečí spočívá zejména ve složitém odhalování a dokazování, ale rovněž v komplikované prevenci jejího vzniku. Napříč společnostmi platí shoda, že je nutné korupci se zabývat a nedovolit, aby se stala běžnou součástí života společnosti, ba naopak, aby byla striktně odmítána a postihována. Přesto je však boj s korupcí obtížný, pomalý a často

značně neefektivní.

Korupce se řadí mezi hlavní témata mediálního zájmu, je předmětem zkoumání mnoha vědeckých odvětví (např. politologie, sociologie, ekonomie, práva) a těší se velké pozornosti rovněž ze strany odborné i laické veřejnosti. Vlády proto vytváří protikorupční strategie, politické strany řadí boj s korupcí mezi svá prioritní témata, úřady a instituce přijímají vnitřní protikorupční předpisy a etické kodexy zaměřené na boj s korupcí. Navzdory tomu jsou však konkrétní a účinná protikorupční opatření během na dlouhou trať. Přestože lze obecně říci, že se situace v tomto směru pomalu zlepšuje, není protikorupční politika zdaleka tak účinná, jak by bylo potřeba. Samotná příprava protikorupčních opatření trvá léta a výsledná podoba často neodpovídá skutečným potřebám. Některá legislativní opatření nejsou přijata ani po několik volebních období a proces jejich projednávání a schvalování přináší řadu komplikací. Nedokonalost systému protikorupčních opatření dokazuje i objevování se stále nových korupčních afér.

Protikorupční legislativa je klíčovým prvkem, od kterého mohou vycházet další protikorupční opatření kupříkladu jednotlivých institucí a nelze se tedy bez ní obejít. Z tohoto důvodu je důležité zaměřit se přímo na činnost vlád v oblasti řešení korupce, což bude hlavním předmětem zájmu této bakalářské práce. Práce bude sledovat období mezi lety 2010 a 2017, ve kterém se v České republice vystřídaly čtyři vlády (z toho dvě úřednické). Konkrétně půjde o období od jmenování vlády Jana Fischera až do konce působení vlády Bohuslava Sobotky po sněmovních volbách na podzim roku 2017.

Cíl práce

Cílem práce je zmapovat činnost jednotlivých vlád ČR působících v uvedeném období v oblasti boje s korupcí. Práce si klade za cíl zjistit, jaká protikorupční opatření vlády ke snižování míry korupce v České republice volily. Dále bude zkoumáno, která z navrhovaných protikorupčních opatření byla projednána, schválena a uvedena do praxe, případně v jakém rozsahu. Cílem práce je tedy nalézt odpověď na hlavní výzkumnou otázku, jaké legislativní a nelegislativní kroky podnikly vlády ČR v letech 2010 až 2017 ke snížení míry korupce v České republice. Dále pak bude práce hledat odpověď na otázku, jak se vyvíjela hodnota indexu vnímání korupce (CPI) ve sledovaném období.

Metodologie

Z hlediska metodologie je práce případovou studií České republiky. V její první části budou shrnuty teoretické poznatky k problematice korupce, k čemuž bude využita především odborná literatura a případně relevantní internetové zdroje. Druhá část práce bude detailní analýzou vládní protikorupční politiky v uvedeném období. Pomocí obsahové analýzy dokumentů bude zkoumáno, jaké kroky vlády ČR zamýšlely podniknout k omezení korupce, jakými prostředky chtěly stanovených cílů dosáhnout a zdali byla deklarovaná řešení skutečně uvedena do praxe. Na základě těchto zjištění se práce pokusí vyvodit závěry ohledně úspěšnosti jednotlivých vlád v řešení dané problematiky. Vývoj míry korupce v ČR v období působení vybraných vlád bude zjišťován za pomoci dat mezinárodní nevládní organizace Transparency International, konkrétně bude sledován vývoj hodnoty Indexu vnímání korupce (CPI), jenž organizace každoročně sestavuje.

Struktura

Práce bude rozdělena na dvě hlavní části, které budou dále děleny do menších kapitol. První, teoretická, část má sloužit jako obecná charakteristika fenoménu korupce, jeho příčin, forem, způsobů měření a potírání. V první kapitole je vysvětlen původ pojmu korupce, jeho možné definice a také základní rysy tohoto jevu. Druhá kapitola se zabývá fenomény spjatými s korupcí, mezi které se řadí především lobbying, střet zájmů, klientelismus a nepotismus. Předmětem třetí kapitoly jsou příčiny korupce s důrazem na korupční příležitosti a identifikaci prokorupčních faktorů. Čtvrtá kapitola se soustředí na druhy a formy korupce. Nejprve je popsán rozdíl mezi malou a velkou korupcí, jakožto druhy korupce. Rovněž je charakterizován třetí možný druh korupce tzv. state capture. Následně jsou uvedeny možné formy korupčního jednání. Pátá kapitole je věnována problematice měření korupce, přičemž se soustředí na indexy sestavované za účelem zjištění míry korupce v dané zemi. Poslední kapitola teoretické části se zabývá možnými způsoby potírání korupce, nástroji protikorupční politiky, včetně příkladů konkrétních opatření.

Analytická část je rovněž rozdělena na menší kapitoly, přičemž každá je věnována jedné ze čtyř vlád působících ve sledovaném období. V každé kapitole je popsána protikorupční politika a strategie dané vlády, konkrétně prioritní cíle protikorupční politiky

jednotlivých vlád a jejich realizace. Následně je zhodnoceno, do jaké míry byly naplněny tyto prioritní cíle a rovněž jak úspěšná byla vláda obecně v plnění své protikorupční strategie. Nakonec je popsán vývoj hodnoty indexu vnímání korupce (CPI) v uvedeném období, přičemž se práce opírá o data mezinárodní nevládní organizace Transparency International.

Reflexe tématu v literatuře

Teoretická část práce vychází z odborných publikací a článků, které se zaměřují na problematiku korupce. Pohled na korupci jako komplexní sociální jev nabízí Frič (1999) v první ucelené publikaci o korupci, která po sametové revoluci vyšla. Podobně průřezovou publikací je Korupce a úplatkářství (2011) od autorů Chmelíka a Tomici. Charakteristiku souvisejících fenoménů jako je například lobbying poskytuje Laboutková, Müller a Vymětal (2010) a Bažantová et al. (2007). Příčinám korupce se kromě již uvedených autorů věnuje také Petrovský (2007). Dále jsou v práci popsány formy a druhy korupce (Vymětal 2006; David, Nett 2007) a způsoby jejího měření (David, Nett 2007). Publikace Vladislava Davida a Alexandra Netta navíc poskytuje komplexní pohled na právní aspekty korupce v rámci českého i mezinárodního práva. Způsoby potírání korupce ve veřejné správě popisuje Štíčka et al. (2005) a také autoři Karel Schelle a Jaromír Tauchen v rámci sborníku z kolokvia na téma korupce, v němž je rovněž korupce popsána i z historického hlediska a v různých společenských kontextech. Konkrétní protikorupční opatření zaměřená na aktuální podmínky v České republice uvádějí ve své publikaci Ondřej Vondráček a Marek Havrda (2013).

Jelikož se práce soustředí na období od roku 2010 téměř až po současnost, není k tomuto tématu doposud k dispozici mnoho odborných publikací či analýz. Proto analytická část práce vychází především z oficiálních vládních dokumentů, kterými jsou programová prohlášení vlády (s důrazem na oblast boje s korupcí), protikorupční strategie vlády vydávané příslušnými vládami v pravidelných intervalech a z dalších vládou vydaných dokumentů, souvisejících s tímto tématem (akční plány boje s korupcí na konkrétní rok, zhodnocení plnění opatření uvedených v protikorupčních strategiích a podobně).

1. Teoretické vymezení korupce

Pro porozumění korupční problematice je nejprve nutné vysvětlit, co se pod pojmem korupce skrývá, jaká možná vymezení pro ni existují a v čem korupční jednání spočívá. Jelikož se jedná o nebezpečný jev narušující fungování demokratických principů, je na místě seznámit se s možnými příčinami, které ke vzniku korupce vedou a s formami, jakých může nabývat. Předmětem této části práce budou též způsoby měření korupce a následné nastínění možných protikorupčních opatření. V první řadě je však nezbytné zaměřit se na možné definice korupce a fenoménů s ní spojených.

1.1 Korupce a její definice

Vzhledem k tomu, že se korupcí zabývá řada autorů, existuje mnoho názorů na to, jak má být korupce chápána a vymezena. Z tohoto důvodu je obtížné stanovit jedinou „oficiální“ a všeobecně platnou definici korupce. Samotné slovo korupce pochází z latinského výrazu *corrumpere*, což v překladu znamená zkazit, zmařit či uplatit. Podle slovníku cizích slov je korupce (korumpování) uskutečňováno zpravidla podplácením ve veřejném životě; jedná se o úplatkářství umožňující získávání neoprávněných výhod. (Klimeš 2002: 404)

Podle Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (2017) lze korupci vymežit jako: *„Vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává za tuto poskytnutou výhodu protislužbu, ať už materiální či nemateriální povahy“.*

Svou vlastní definici nabízí mezinárodní nevládní nezisková organizace Transparency International, jejíž činnost je soustředěna na mapování stavu korupce v jednotlivých zemích a aktivně se snaží hledat způsoby, jakými může být korupce eliminována. Podle Transparency International se korupcí rozumí zneužívání pravomocí představiteli veřejného sektoru za účelem nezákonného obohacování ve vlastní prospěch. Organizace rovněž zdůrazňuje skutečnost, že český trestní zákoník s pojmem korupce nepracuje. (Transparency International 2014)

Trestní zákoník¹ užívá pouze termín *úplatkářství*, který se s charakteristikou korupčního jednání shoduje a je tak směrodatný pro trestněprávní postihování činů, zahrnujících nekalé a nelegální praktiky vedoucí k soukromému obohacování na úkor veřejných zájmů. Definici korupčního jednání odpovídá řada trestných činů, vymezených v trestním zákoníku. Mezi tyto trestné činy patří zejména přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímé úplatkářství (§ 333). V části Společná ustanovení (§ 334) jsou pak vymezeny základní pojmy – „úplatek“², „úřední osoba“ a „obstarávání věcí obecného zájmu“. Dále také trestné činy spojené s výkonem úřední funkce, především trestný čin zneužití pravomoci (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330). Kromě veřejného sektoru zajišťuje trestní zákoník i postihování korupčního jednání v soukromém sektoru.

Vztah pojmu *korupce* a pojmu *úplatkářství* je chápán jako vztah mezi dvěma základními filosofickými kategoriemi. Korupce je považována za kategorii neboli pojem obecnější, která zahrnuje veškeré jednání založené na vztahu dvou stran, z nichž jedna strana výhodu či protekci získává výměnou za poskytnutí odměny nebo protislužby straně druhé. Užším, zvláštním pojmem je tudíž úplatkářství, které je považováno za jednu z možných forem korupčního jednání. (Chmelík, Tomica 2011: 15)

Širší definici korupce uvádí Policie ČR (2017), která korupci rovněž charakterizuje jako situaci, kdy určitý aktér zneužije svého postavení ve svůj vlastní prospěch za účelem zisku určité výhody či materiálního zisku, přičemž dochází k narušení nestrannosti v rozhodovacím procesu. Korupce je chybou v řídicím procesu a při rozhodování, které se dopouští jedinec, který se odchyluje od daných pravidel výměnou za určitou výhodu. Korupční vztah je nesprávný a protiprávní, v širším smyslu se jedná o mravní a etické selhání jedinců. Indikátorem kvality fungování institucí je schopnost daných institucí korupce odhalovat a zamezovat jejímu vzniku, neboť korupce ohrožuje vnitřní i vnější bezpečnost, demokratické fungování institucí i funkčnost ekonomiky.

¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

² Úplatek trestní zákoník (§ 334, odst. 1) definuje takto: „*Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.*“

Nadační fond proti korupci (NFPK; 2017) označuje korupci přímo jako: „... *nejhorší formu krádeže. Krádeže, která se stala společensky přijatelným „zločinem bez rizika“.* U definice pojmu korupce uvádí NFPK rovněž výčet stěžejních trestných činů souvisejících s korupcí, které již byly uvedeny výše.

Korupce spočívá v jednání, při němž je působeno na danou osobu různými prostředky s tím úmyslem, aby tato osoba jednala v něčím zájmu, přestože tímto jednáním porušuje své úřední a morální povinnosti. Těmito prostředky je míněna nejčastěji finanční odměna či poskytnutí protislužby nebo mocenské výhody. Pokud by byl na někoho použit fyzický nátlak, mluvili bychom spíše o vydírání či útisku. Autoři Jan Chmelík a Zdeněk Tomica (2011: 25) korupci v obecné rovině definují jako vztah dvou subjektů, jejichž jednání je v rozporu s mravními normami. Korupční jednání spočívá v nabídnutí a následné realizaci výhody v něčí prospěch, nebo přijetí nabídnuté, případně příslibené odměny.

Charakteristickým znakem korupce je, že s sebou nese určité jevy, jež nebezpečně působí na chod demokracie i společnosti jako takové. Korupce má na svědomí vznik a růst nedůvěry ve fungování právního státu, jelikož oslabuje občanský, profesní a také morální kodex. Korupce se projevuje vytvářením paralelních nedemokratických struktur ve státech, které ohrožují jeho demokratické principy. Stejně tak je ohrožena i hospodářská soutěž. V nejhorším případě se korupce stává nástrojem organizovaného zločinu, s jehož pomocí může pronikat do státní správy a politických struktur. (Chmelík, Tomica 2011: 29)

Z pohledu společenských věd je korupce nejčastěji označována jako deviantní chování. Za korupci však nelze označit veškeré deviantní chování, nýbrž pouze to, jež je spjaté se zneužitím pravomocí svěřených určité osobě k výkonu veřejné funkce. Zneužitím svěřené funkce porušuje daná osoba normy zákonné i morální. Americký politolog J. S. Nye³ charakterizoval korupci jako jednání odchylovající se od povinností spojených s výkonem veřejné funkce za účelem zisku neoprávněné finanční nebo statusové výhody.

³ J. S. Nye (1967: 966) definuje korupci jako „... *chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu“.*

1.2 Fenomény spojené s korupcí

S termínem korupce souvisí další jevy, které korupční jednání často podněcují či doprovází nebo s ním bývají alespoň spojovány, jelikož hranice mezi nimi a korupčním jednáním je poměrně tenká. Jedná se především o *lobbying*, *klientelismus* a *střet zájmů*. Ačkoliv se tedy u zmíněných jevů přímo o korupci nejedná, znamenají i z hlediska korupční tematiky určitou hrozbu, proto je žádoucí rovněž uvést jejich definici a vymezení, čemuž se bude věnovat tato podkapitola.

1.2.1 Lobbying⁴

Pojem *lobbying*, respektive *lobby*, dle slovníku cizích slov může znamenat buď hlasovací místnost britského či amerického parlamentu nebo je to vlivná skupina lidí, kteří se snaží ovlivnit rozhodovací proces, aby prosadili své nebo cizí zájmy. (Klimeš 2002: 441). Laboutková, Müller a Vymětal (2010: 18) *lobbying* ve své publikaci charakterizují jako způsob ovlivňování či přesvědčování veřejných činitelů, jehož cílem je prosadit zájem určité skupiny, přičemž záleží na schopnostech, použitých metodách a argumentech daného lobbisty. Transparency International definuje *lobbying* jako snahu prosadit zájmy určité skupiny během schvalování legislativních opatření nebo v rámci exekutivy. (Štička et al. 2005: 12)

Akceptování *lobbyingu* jakožto integrální součásti demokracie, která není spojována s nekalým a nelegálním jednáním, úzce souvisí s vyspělostí demokracie v jednotlivých státech. Ve Spojených státech amerických, kde se *lobbying* začal vyvíjet, trvalo definování a vymezování *lobbyingu* vůči jiným formám nezákonného ovlivňování zhruba jedno století. (Laboutková, Müller, Vymětal 2010: 31) Důvodem, proč je *lobbying* často s korupcí spojován je především fakt, že jak korupce, tak *lobbying* se zpravidla objevují tam, kde dochází ke koncentraci moci a vlivu. Středem pozornosti *lobbyingu* i korupce jsou rozhodovací procesy o různých záležitostech dotýkajících se veřejného života či chodu státu. Zásadně je však rozděluje míra tolerance, která jim je ze strany společnosti prisuzována. Zatímco v západních zemích s dlouhou demokratickou tradicí je *lobbying* již v zásadě vždy považován za legitimní součást demokratického systému, například

⁴ V některých textech bývá používána rovněž anglická verze „lobbying“, avšak v pravidlech českého pravopisu se uvádí tvar „lobbying“, proto bude užíván i v této práci.

v postkomunistických státech je jeho existence spíše tolerována. Oproti tomu existence korupce je všude nepřipustná a jakékoliv projevy takového jednání jsou odsuzovány.

Činnost lobbistů a zájmových skupin bývá často spojována s politickými stranami. Na první pohled může vypadat jejich činnost podobně nebo dokonce stejně, jelikož jak politická strana, tak zájmová skupina se snaží prosadit své cíle. Odlišnost spočívá především v tom, že politická strana hájí zájmy širší veřejnosti a zabývá se zejména záležitostmi, jejichž řešení je pro veřejnost nejvíce aktuální. Na rozdíl od toho se zájmová skupina soustředí na řešení oblasti zájmů, které se vztahují k činnosti jejích členů. Zájmová skupina se tedy spíše snaží činnost politických stran ovlivnit ve svůj prospěch. (Bažantová et al. 2007: 44)

Lobbing se v Českém prostředí objevuje po roce 1989, jelikož do té doby jakožto prostředek prosazování zájmů veřejné sféry a občanské společnosti existovat nemohl vzhledem k tomu, že veřejná sféra byla pod nekompromisní kontrolou komunistické strany. Po roce 1989 dochází k obnovení svobodného fungování veřejné sféry, a tudíž znovu vzniká možnost svobodně formulovat, hájit a prosazovat své zájmy. Lobbing se tak stává nedílnou a legitimní součástí obnoveného demokratického systému v České republice. Na rozdíl od vyspělých demokracií je v České republice však na lobbing stále nahlíženo s jistou nedůvěrou. Zřejmě i proto se lidé, kteří se lobbingu věnují profesionálně, snaží často svou činnost zamaskovat a namísto transparentního prosazování svého vlivu provozují svou činnost skrytě. To ve výsledku důvěru občanů v lobbing ještě oslabuje, a navíc zde vzniká prostor pro vznik klientelismu nebo přímo korupce. (Laboutková, Müller, Vymětal 2010: 7-8)

Řada států se snaží lobbing od jiných nekalých praktik oddělit pomocí jasného definování této činnosti a nastavením právní úpravy tak, aby byla zajištěna co nejvyšší transparentnost lobbistických aktivit. Existuje mnoho variant, jak může být lobbing právně upraven, přičemž tyto varianty zpravidla odpovídají konkrétním potřebám daných zemí, což ve svém důsledku ztěžuje nalezení modelu jasné právní úpravy lobbingu. V zemích s nedlouhou demokratickou tradicí je častým problémem úplná absence právní úpravy lobbingu a nedostatečná informovanost veřejnosti, což vede onomu k názoru, že lobbing je pouze alternativní výraz pro korupci.

Zároveň je nutné učinit opatření, která zajistí, že takto nastavená „pravidla hry“ budou vymahatelná. Cílem regulace lobbingu přitom není jej omezit, nýbrž jej vymezit jako legální aktivitu, která má svá pravidla. Základní otázka k regulaci lobbingu spočívá v tom, zdali má být regulace zákonná či má jít o samoregulaci, případně kombinaci obou přístupů. (Laboutková, Müller, Vymětal 2010: 53-57, 71-74) Mezi často používaná regulační opatření se řadí povinnost registrace profesionálních lobbistů a uvedení jejich příjmů včetně zdrojů. (Štička et al. 2005: 12)

1.2.2 Střet zájmů

Střetem zájmů je myšlen konflikt zájmů osobních se zájmy veřejnými. Dostane-li se osoba, vykonávající veřejnou funkci do takového konfliktu, je tím ohrožena důvěra v její nestrannost při rozhodování v dané záležitosti. Je proto potřeba tuto situaci oznámit, aby se předešlo podezření, že se daný jedinec obohacuje z titulu své funkce na úkor všeobecného prospěchu. Transparency International uvádí, že střet zájmů vzniká tam, kde existuje možnost, že se funkce nebo výkon zaměstnání dostane, případně již dostává do konfliktu se soukromými zájmy dané osoby. Nejedná se přímo o korupci, nicméně jde o stav, jenž riziko jejího vzniku zvyšuje. (Štička et al. 2005: 11) V případě korupce jde vždy o nekalé nebo trestné jednání, zatímco střet zájmů jako takový nekalým jednáním být nemusí. Ve chvíli, kdy k tomu však dojde, se zpravidla střet zájmů propojuje s korupcí, navzájem se podporují a takové jednání se stává trestným. (Chmelík, Tomica 2011: 16)

Přestože existuje povinnost předcházet vzniku střetu zájmů, mnohdy jeho vzniku není zabráněno, tudíž je zapotřebí určit pravidla jeho regulace. K nejefektivnějším nástrojům, pomocí nichž lze střetu zájmu předcházet, patří vyloučení z rozhodovacího procesu, kodexy jednání, majetková přiznání či možnost ohlásit spáchání přestupku. (Oživení, 2018)

1.2.3 Klientelismus a nepotismus

V souvislosti s korupcí je ještě vhodné zmínit pojmy klientelismus a nepotismus. *Klientelismus* dle jazykové příručky Ústavu pro jazyk český (2017) znamená zneužívání úřednické nebo politické moci, za účelem poskytnutí výhod za protislužbu. Klientelismus je založen na osobních vazbách, protekci a rozhodování o obecných zájmech prostřednictvím

„zákulisních“ jednání. Zpravidla platí, že čím méně je demokracie vyspělá, tím je pravděpodobnost vzniku takovýchto vazeb vyšší. Klientelismus a případy prodej pozic má pochopitelně negativní dopad na důvěru občanů ve fungování demokratických principů v dané zemi.

Úzce souvisejícím pojmem je *nepotismus*⁵, který označuje situaci, kdy jsou funkce a pracovní pozice obsazovány na základě příbuzenských vztahů či dosazováním jinak spřízněných osob, například obchodních partnerů a podobně. Slovník cizích slov definuje nepotismus jako protěžování příbuzných díky svému úřadu či postavení. Osoba s vysokým postavením své funkce využívá k povyšování příbuzných nebo je jiným způsobem podporuje. (Klimeš 2002: 509)

1.3 Příčiny korupce

Hlavním důvodem, proč korupce vůbec vzniká, je snaha lidí dosáhnout co největšího zisku či osobního prospěchu, kariérního postupu, získat co nejlepší zakázku nebo jinou výhodu. Ke korupci by však v zásadě nemohlo docházet, pokud by pro ni neexistovalo příznivé prostředí, respektive příležitosti. Čím méně transparentní je prostředí, v němž se rozhodovací procesy odehrávají, tím větší je riziko vzniku korupce. Současně čím méně jasná jsou pravidla, tedy protikorupční opatření a zákony, nebo čím větší nedostatky obsahují, tím je větší pravděpodobnost, že ke korupci dojde. Korupční jednání si pochopitelně žádá i jisté odhodlání či troufalost, která se zvyšuje s možností, že nekalé jednání nebude odhaleno a potrestáno.

Přestože se ve všech společnostech na světě vyskytují jedinci toužící po penězích a úspěchu, rozsah korupčních jednání není všude stejný. Míra korupce je v dané zemi ovlivňována korupčním klimatem a hodnotami společnosti. Zatímco v některých státech se korupce vyskytuje více či méně nahodile, v jiných státech prorůstá celým systémem a stává se organizovaným zločinem. Korupce je problémem jednotlivců, institucí a systémů, přičemž vhodné prostředí jí zajišťuje několik vzájemně propojených aspektů.

⁵ Termín *nepotismus* pochází z latinského „*nepos*“, což doslova v překladu znamená potomek nebo příbuzný, případně synovec či vnuk.

Jednak je to soustředění širokých rozhodovacích pravomocí do rukou určitých jednotlivců nebo organizací. Pokud existuje málo (nebo žádné) kontrolních mechanismů a mechanismů zajišťujících rovnováhu, vzrůstá riziko, že úředníci a další představitelé systému zneužijí své pravomoci v něčí prospěch za úplatu. Dalším faktorem vytvářejícím korupční prostředí je nedostatek transparentnosti, čímž je snížena možnost kontroly osob, které disponují speciálními znalostmi o určité problematice, které má jen velmi úzký okruh osob. Neblaze v tomto ohledu působí rovněž rozpory ve fungování či nefunkčnost právního a politického systému. (Chmelík 2011: 27) Dále lze říci, že čím více existuje státních regulací a administrativních úkonů nezbytných pro vyřízení různých záležitostí občanů, tím více roste riziko korupčního jednání, neboť vzniká více možností rozhodovat skrytě. Stejně tak záleží na povaze veřejných činitelů i žadatelů a jejich přístupu k možným korupčním podnětům. (Frič 1999: 36; Petrovský 2007: 36-39)

Kromě výše popsaných patří mezi prokorupční faktory například výše úplatku, jež může značně ovlivnit, zda jedinec nabídce odolá. Prokorupčně působí také nevyhovující systém sankcí, díky čemuž se korumpujícímu zdá, že přijímání nebo poskytování úplatku se mu vyplatí. Významnou roli hraje korupční tradice v dané zemi. V některých zemích je korupce považována za normální jev a uplácení úředníků je chápáno jako očekávané chování. Zvykem zde rovněž bývá vyřizování různých záležitostí přes známé, mimo oficiální pořadí i pracovní dobu a funguje zde značný klientelismus. Žádná nebo malá občanská kontrola a politická participace působí jako další prokorupční faktor, neboť způsobuje znovuzvolení zkorumpovaných politiků, kterým navíc dodává pocit neomezených možností pro zneužívání svého postavení. Prokorupčně mohou působit nízké platy úředníků, kteří se pak snaží kompenzovat si příjmy nekalým jednáním. Tento faktor je ještě umocněn v zemích, kde je v rámci hodnotového žebříčku společnosti na předním místě bohatství a osobní prospěch. Nemalou roli hrají i korupční vzory. To znamená, že čím více je společnost přesvědčena o zkorumpovanosti veřejných činitelů a ostatních lidí, tím mají občané sami větší sklony jednat korupčně. Míra korupce v dané zemi se odvíjí od přítomnosti uvedených (a případně dalších) prokorupčních faktorů a liší se v závislosti na jejich počtu a intenzitě. (Frič 1999: 37-38, Chmelík 2011: 28-29)

Tam, kde je značné korupční klima se korupce zdá být všudypřítomnou a neporazitelnou. Lidé tak ztrácejí motivaci s korupcí bojovat a spíše se uchylují

k tolerování korupce, případě ji sami využívají. Korupce se stává normou, která dále šíří korupční chování a posiluje korupční klima. Platí, že s růstem korupce jako takové roste i potenciál k jejímu dalšímu rozvoji. Budoucí vývoj korupce tak vždy závisí na jejím rozsahu v minulém období. (Frič 1999: 39-47)

1.4 Formy a druhy korupce

Odborná literatura nabízí mnoho různých pohledů na dělení korupce podle rozmanitých kritérií. Stejně tak by bylo možné identifikovat celou řadu forem, jakých může korupce nabývat. V následujících dvou podkapitolách jsou shrnuty nejčastější možnosti dělení korupce a rovněž nejfrekventovanější formy korupčního jednání, se kterými je pracováno ve většině odborných textů.

1.4.1 Druhy korupce

Základní rozdělení korupce je dle Vymětala (2006: 13-18) na korupci malou a velkou. K uvedeným dvěma typům navíc v posledních letech přibyl třetí typ, tzv. *state capture*.

„Velká korupce“ neboli „politická korupce“ se týká především nejvýše postavených představitelů veřejného života, politiků či šéfů velkých firem. Její rozsah je zpravidla velký a zisky značné, proto je všemi zainteresovanými aktéry kladen důraz na přísné utajení. Velká korupce může mít různou podobu, nejčastěji se však jedná o zpronevěru nebo nehospodárné zacházení s veřejnými zdroji, zneužívání svěřených pravomocí při zadávání veřejných zakázek, zneužívání privatizace k vlastnímu prospěchu, insider trading⁶ či přidělování monopolních licencí. Velká korupce bývá často doprovázena klientelismem a nepotismem.

Častým způsobem politické korupce je ukládání peněz na zahraniční konta, z nichž je financováno studium dětí státních úředníků nebo dary na politické kampaně ze zahraničních bank. Proto je politická korupce také spojována s otázkou financování politických stran. Kromě členských příspěvků a státních příspěvků jsou pro ně důležitým

⁶ *Insider trading* znamená obchodování s akciemi nebo obecně cennými papíry, které je založeno na získání neveřejných vnitřních informací a jejich následnému využití ku vlastnímu prospěchu.

příjmem sponzorské dary. Mnoho zemí se tudíž snaží nastavit jasná pravidla financování politických stran, aby byly finanční zdroje politických subjektů co nejvíce transparentní a omezily se tím korupční příležitosti. (David, Nett 2007: 63)

„Malá korupce“ neboli byrokratická korupce je běžnější, jelikož se odehrává v každodenním životě. Týká se například řadových úředníků, dopravních policistů či zdravotních pracovníků. Účastníků korupčního jednání v rámci malé korupce je mnohem víc, ovšem výše úplatků je nepoměrně menší. V některých kulturách je tento typ korupce de facto součástí běžného života, a proto je společností akceptován. Malá korupce nejčastěji spočívá v uplácení úředníka či požadování úplatku z jeho strany, v záměrném vytváření nepřehlednosti v pravidlech a informacích, postupech nebo organizaci, případně ve zneužívání kontrolních pravomocí ve veřejné správě.

Specifickým druhem korupce je tzv. „state capture“⁷. Aktéry v tomto typu korupce mohou být jednotlivci nebo určité skupiny, případně firmy z veřejné i soukromé sféry. Jejich cílem je ovlivnit legislativní proces, tvorbu nařízení, regulací a dalších rozhodnutí ve svůj prospěch výměnou za poskytnutí nelegálních soukromých provizí státním úředníkům. Výsledkem je ovládnutí zákonodárského procesu nebo celkově veřejné správy a korupce je tak již vytvářena ex ante. State capture je charakteristický využíváním veřejných institucí pro soukromé obohacení, omezováním politické soutěže, využíváním neprůhledně financované volební kampaně a zneužíváním legislativního procesu. Může docházet i k politickému vydírání za pomoci kompromitujících informací, k ovlivňování průběhu soudních procesů a korupci médií.

Korupci lze dále dělit například na aktivní a pasivní, kde pasivní korupcí je myšleno prosté přijímání nabídnutých úplatků a aktivní korupce spočívá v přímé iniciaci korupčních transakcí, to znamená v aktivním vyžadování úplatků, stanovením jejich výše a podobně. Dále může být korupce přímá nebo zprostředkovaná, z časového hlediska krátkodobá nebo dlouhodobá, pravidelná či nahodilá.

⁷ Název tohoto druhu korupce pochází z anglického „capture“, což v překladu znamená „zajmout“, „dobýt“, „zmocnit se něčeho“ nebo „ukořistit něco“. Tímto názvem je znázorněno značné ovlivňování legislativního procesu soukromými subjekty (captors), které se díky systémové korupci „zmocní státu“.

1.4.2. Formy korupce

Forem korupčního jednání rovněž existuje celá řada, přičemž velmi často se jednotlivé formy prolínají nebo doplňují. První místo v pomyslném žebříčku nejčastějších forem korupce zaujímá uplácení. Uplácení spočívá v nabídnutí, respektive přijetí úplatku. Trestní zákoník v tomto ohledu rozlišuje trestné činy přijetí úplatku a podplácení a dále trestný čin nepřímé úplatkářství.

Trestný čin přijetí úplatku je podle § 331 trestního zákoníku spáchán tehdy, pokud někdo sám nebo prostřednictvím jiné osoby v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu buď pro sebe nebo případně pro někoho jiného přijme nebo si nechá slíbit úplatek. Uvedený trestný čin je spáchán rovněž tehdy, když někdo sám nebo prostřednictvím jiné osoby v souvislosti se svým podnikáním, případně v souvislosti s podnikáním další osoby, pro sebe či pro někoho jiného přijme nebo si nechá přislíbit úplatek. Stejně tak bude trestán ten, kdo z uvedených důvodů úplatek požaduje.⁸ Trestného činu podplácení podle § 332 trestního zákoníku se dopustí osoba, která jinému nebo pro jiného poskytne či nabídne, případně slíbí úplatek v rámci obstarávání věcí obecného zájmu. Platí to i v případě, že se tohoto jedná dopustí v souvislosti se svým podnikáním nebo podnikáním jiného.⁹ Pachatelem trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku je osoba, která požaduje, přijme nebo si nechá slíbit úplatek za to, že ovlivní nebo se prostřednictvím jiné osoby pokusí ovlivnit výkon pravomoci úřední osoby. Platí to i v případě, že se daná osoba takového jednání již dopustila.¹⁰

Dále můžeme dle Vymětala (2006: 18-19) mezi základní formy korupčního jednání zahrnout například zpronevěru, nezákonné uvalení vazby nebo nezasloužené prominutí trestů, podvody a zkreslování faktů, falšování a manipulace voleb, nedovolené ovlivňování obchodů. Také přijetí nemístného daru, poplatku či služební cesty, kterou financuje cizí subjekt je formou korupčního jednání. Rovněž je korupce páchána za pomoci zneužití úředních razítek, pečetí, budov nebo nezákonným využíváním dohledu a odposlechů. Nejzávažnější formou korupce je propojení s organizovaným zločinem.

⁸ zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, Hlava IX, díl 3., § 331

⁹ zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, Hlava IX, díl 3., § 332

¹⁰ zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, Hlava IX, díl 3., § 333

1.5 Měření korupce

Jednou z možností, jak míru korupce posoudit je srovnat na základě policejních a soudních statistik počet trestných činů vztahujících se ke korupci s počtem těchto činů v uplynulých letech, případně s jinou zemí. Je však nutné si uvědomit, že pouze malé procento korupčních trestných činů je odhaleno a postihnuto, proto nemusí mít toto hledisko velkou vypovídací hodnotu. (Chmelík 2011: 32) Zjišťování míry korupce proto spočívá hlavně ve sledování frekvence korupce a celkové hodnoty poskytnutých úplatků. Měření korupce je obtížné jednak z důvodu, že o zkorumpovaných subjektech existuje málo informací a také kvůli omezené vypovídací hodnotě závěrů měření. K měření korupce se používají sociologické i ekonomické metody, které jsou však nákladné, proto se v rámci veřejné správy využívají hlavně metody identifikace příčin a projevů korupčního chování. (David, Nett 2007: 38-41)

Sehnání „tvrdých dat“ o korupci je tedy prakticky nemožné, tudíž zbývá zaměřit se na tzv. „měkká data“, mezi něž se řadí hlavně údaje o vnímání korupce občany státu a podnikateli. Lze je tedy označit za nepřímé důkazy o korupci, jejichž větší množství může být v podstatě ekvivalentem přímých důkazů o existenci korupce v zemi. (Havrda, Vondráček 2013: 17) Průzkumy o vnímání korupce provádí každoročně mezinárodní nevládní nezisková organizace Transparency International (TI)¹¹. Kromě ní se měřením korupce zabývají i další organizace, například Světová banka, Mezinárodní měnový fond a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

a) Index vnímání korupce

V roce 1995 TI vyvinula index vnímání korupce (*Corruption Perceptions Index – CPI*), který se zaměřuje na vnímání korupce ve veřejném sektoru, přičemž toto vnímání srovnává v různých zemích. Počet srovnávaných zemích se každoročně liší, v roce 2017 to bylo celkem 180 států. V daných státech jsou prováděny průzkumy mezi experty, jak jednotlivci, tak organizacemi, v nichž je hodnocena například účinnost protikorupčních opatření, schopnost vlády postihovat korupci, rozsah korupce ve veřejné správě, transparentnost fungování veřejné správy a míra zneužívání veřejných prostředků a funkcí.

¹¹ Organizace vznikla v květnu 1993 v Berlíně, kde je její hlavní sídlo, za účelem boje proti korupci. Založil ji spolu s dalšími Peter Eigen, bývalý manažer Světové banky. V současné době má TI pobočky ve více než 100 zemích po celém světě. V České republice TI (Transparency International – ČR, o. p. s.) působí od roku 1998.

Průzkumy využívají různé metody i vzorky respondentů, a navíc jsou do výsledného žebříčku zemí zařazeny jen ty státy, ve kterých se uskutečnily aspoň tři výzkumy. Na základě výsledků průzkumu jsou zkoumané země ohodnoceny podle stupně vnímání korupce, přičemž je využita stupnice 0-100, kde 0 značí vysokou míru korupce a 100 znamená, že země je téměř bez korupce. Následně je sestaven žebříček¹² států podle jejich „skóre“, kde se na předních místech nachází nejúspěšnější státy. (Transparency International 2017a)

b) Index plátců úplatků

Dalším indexem sestavovaným Transparency International je Index plátců úplatků (*Bribe Payers Index – BPI*). Prvně byl sestaven v roce 1999 a řadí státy podle náchylnosti k uplácení veřejných činitelů. Zdrojem dat pro sestavení indexu jsou odpovědi vedoucích pracovníků obchodních společností v průzkumu EOS (Executive Opinion Survey) Světového ekonomického fóra. Respondenti odpovídají na dvě hlavní otázky vztahující se k mezinárodním obchodním transakcím a jejich osobním zkušenostem s nabízením úplatků v této sféře. Země jsou po vyhodnocení opět seřazeny dle získaného skóre, které se pohybuje na stupnici od 0 do 10, kde 0 značí zemi značně náchylnou k uplácení vysoce postavených veřejných činitelů a stupeň 10 naopak zemi jednající legálně. Čím vyšší skóre země má, tím nižší je pravděpodobnost, že firmy a společnosti z této země budou při obchodování v zahraničí používat úplatky. Index není sestavován každý rok, poslední známé výsledky jsou z roku 2011¹³, kdy bylo srovnáváno 28 států s největším exportem. (Hardoon, Heinrich 2011: 5)

c) Globální barometr korupce

Třetím nástrojem Transparency International pro zkoumání míry korupce je Globální barometr korupce (*Global Corruption Barometer – GCB*), který se zaměřuje na zkušenosti občanů s korupcí v dané zemi. Sestavován je od roku 2003 a vychází z odpovědí občanů vztahujících se k jejich osobní zkušenosti s korupcí při poskytování veřejných služeb v různých sektorech, a také se zjišťuje jejich názor na protikorupční

¹² V žebříčku CPI se pravidelně na předních místech nachází státy severní Evropy a Nový Zéland. Naopak poslední místa tradičně obsazují nejméně rozvinuté africké státy, země Blízkého východu a Severní Korea.

¹³ První tři místa v roce 2011 obsadilo Nizozemsko, Švýcarsko a Belgie, na posledním místě se umístilo Rusko, předposlední byla Čína.

opatření v zemi. Globální barometr korupce se snaží ukázat, jak může korupce ovlivnit každodenní život občanů. Poslední průzkum probíhal v letech 2014-2017¹⁴ a zahrnoval 119 zemí a regionů. (Transparency International 2017b)

1.6 Způsoby potírání korupce

Základem úspěšné protikorupční politiky jsou v první řadě fungující demokratické instituty. Jsou to svobodné volby, jasné rozdělení pravomocí mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, rozdělení rolí mezi vládu a opozici a kontrola v rámci správního a ústavního soudnictví. Správné fungování demokratických institucí zabraňují kumulaci moci, jelikož je-li státní moc vykonávána nekontrolovaně, bývá to hlavním spouštěčem korupce. (Štička et al. 2005: 19)

Jak uvádí Schelle a Tauchen (2013: 96-108), aby mohla být korupce efektivně potírána, je zásadní řádné fungování soudního systému, zejména je nutné posilovat nezávislost soudů. S tím je i spojena důležitá role státního zastupitelství, které musí být rovněž zcela nezávislé, odpolitizované a vysoce profesionální. Nepostradatelný při boji s korupcí je Nejvyšší kontrolní úřad, který dle Ústavy České republiky kontroluje hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Důležitou změnou ve vztahu ke korupci je rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, aby kromě státního majetku mohl prověřovat i hospodaření s dalšími veřejnými prostředky. Pro odhalování korupce jsou nepostradatelné bezpečnostní sbory, v první řadě Policie České republiky. V rámci policie se na odhalování korupce a finanční kriminality specializuje *Národní centrála proti organizovanému zločinu*.¹⁵

Uvedené obecné předpoklady boje s korupcí musí být doplněny konkrétními protikorupčními nástroji, které bývají uvedeny v tzv. protikorupční strategii. Protikorupční strategie shrnuje procesy a nástroje, s jejichž pomocí se má systém posunout

¹⁴ Z průzkumu GCB vyplynulo, že každý čtvrtý respondent se v minulých 12 měsících setkal s korupcí, tudíž 57 % respondentů nepovažuje protikorupční politiku ve své zemi za dostatečnou. Další výsledky jsou dostupné z: <https://www.transparency.cz/globalni-korupcni-barometr-ohlasy-obcanu-z-celeho-sveta/>

¹⁵ Původně existoval v rámci policie České republiky samostatný *Útvar odhalování korupce a finanční kriminality* (ÚOKFK) s celorepublikovou působností, který byl k 1. srpnu 2016 sloučen s *Útvarem pro odhalování organizovaného zločinu* (ÚOOZ) do jednoho útvaru nazvaného jako *Národní centrála proti organizovanému zločinu* (NCOZ).

ze současného bodu do bodu s nižším rozsahem korupce. Tento pohyb systému je způsoben změnou poměru mezi prospěchem korupce a rizikem jejího odhalení a potrestání. V protikorupční strategii by měla být za prvé uvedena analýza příčin korupce a její projevy, dále uvedení účinných protikorupčních nástrojů preventivní i represivní povahy a rozvržení jejich nasazení do korupcí postižené oblasti. Za třetí by měla zahrnovat hodnocení efektivity protikorupční strategie. Zavedení jednoho opatření nikdy nestačí, proto je důležité, aby se protikorupční opatření vzájemně doplňovala. (Štička et al. 2005: 20; Chmelík, Tomica 2011: 149-156)

Protikorupční nástroje lze obecně rozdělit na preventivní a represivní, dále pak na legislativní a organizační. Preventivní protikorupční nástroje působí tak, aby se dalo výskytu korupce předcházet. Represivní protikorupční opatření mají za cíl již zjištěné korupční chování sankcionovat. Legislativní protikorupční opatření vyžadují přijetí zákona a organizační protikorupční opatření jsou aplikována na základě zákona s možností vlastní podrobnější úpravy. (Štička et al. 2005: 28-29)

Přestože není možné korupci zcela vymýtit, je nutné ji co nejvíce omezovat, což je možné činit různými způsoby, které uvádí David a Nett (2007: 103-107). V první řadě je žádoucí provádět změny ve státní správě, aby fungovala efektivněji a nebyla příliš komplikovaná. Čím je proces vyřizování záležitostí občanů zdoluhavější a nepřehlednější, tím více se občané snaží k jeho urychlování využívat úplatky. S tím je spojeno také zajištění co nejširšího přístupu veřejnosti k informacím ohledně činnosti státní správy. Vhodné je zveřejňování správních rozhodnutí na internetu včetně jmen odpovědných úředníků. Zároveň je potřeba zlepšit kontrolu veřejné správy, a to jak vnitřní (dodržování zákonů a právních prováděcích předpisů), tak vnější (kontrolu ze strany soudů a finančních úřadů). Svou roli hraje i kontrola prováděná nevládními organizacemi a médii, zejména investigativními novináři.

Nedílnou součástí potlačování korupce jsou represivní opatření, která by měla být postavena na kvalitní legislativě a vyšší vynutitelnosti protikorupčních zákonů. Represivní složka protikorupčních opatření musí zahrnovat systém sankcí, které budou dostatečnou hrozbou pro aktéry korupčního jednání, neboť tresty za korupční jednání jsou mnohdy příliš mírné.

Třetí důležitou složkou protikorupčních opatření je prevence vzniku korupce. Zejména se jedná o zavádění transparentnosti rozhodovacích procesů, zabránění kumulace moci u úzké skupiny osob, zvyšování odpovědnosti státních úředníků nebo vyžadování majetkových přiznání u vybraného okruhu státních zaměstnanců a veřejných funkcionářů. Svůj význam má rovněž zavádění etických kodexů, které by měly být ve všech oblastech státní správy a stejně tak v soukromé sféře. Při tvorbě etického kodexu by se o jeho obsahu mělo diskutovat s těmi, jichž se týká. Větší význam bude etický kodex mít v případě, že jeho obsah bude právně vynutitelný a za jeho porušení budou moci být uděleny sankce. (David, Nett 2007: 106; Petrovský 2007: 90-91)

Nepostradatelnost preventivních opatření proti korupci zdůrazňují též Havrda a Vondráček (2013: 23-26), podle nichž by vyšší tresty i prostor pro neohrožené státní zástupce situaci pomohly, ale v porovnání s preventivními opatřeními jsou ta represivní málo efektivní. Odhalení všech korupčních praktik je pro orgány činné v trestním řízení prakticky nemožné. Navíc tresty za korupci udělované soudy byly doposud poměrně mírné, velká část stíhaných osob vyvázla pouze s podmínkou. Mnohem efektivnější je zavedení pravidel, která budou zvyšovat riziko odhalení a náklady korupčního jednání, čímž může výrazně klesnout výhodnost korupce. Hlavním požadavkem by měla být transparentnost. Jakmile je veřejný činitel donucen zveřejnit informace o svém majetku a činnosti, otvírá se prostor pro média a občanské iniciativy, které mohou informace ověřovat a v případě nekalého jednání ze strany veřejného činitele zde existuje značné riziko medializace a konfrontace s nesrovnalostmi. Není na místě od pravidel a protikorupčních opatření očekávat, že vyřeší všechny problémy, ale ani je nelze označovat za neúčinné jen proto, že společnost ihned nezbaví korupce jednou pro vždy. Za efektivní lze považovat každé protikorupční opatření, díky němuž nedojde k „rozkradení“ stovek milionů, ale třeba „jen“ části této sumy.

2. Analytická část

V této části práce dojde ke zkoumání činnosti jednotlivých vlád České republiky v oblasti boje s korupcí. Analytická část je rozdělena do pěti kapitol, přičemž každá z prvních čtyř kapitol je věnována jedné vládě. Poslední, pátá kapitola, shrnuje vývoj hodnoty indexu vnímání korupce (CPI) v rámci uvedeného období.

Na začátku každé kapitoly jsou stručně nastíněny okolnosti nástupu dané vlády a poté je již sledována její protikorupční politika. Jelikož se práce zaměřuje čistě na vládní úroveň protikorupčního boje, nebudou brána v potaz vlastní protikorupční opatření jednotlivých ministerstev a dalších orgánů státní správy. Práce vychází z vládních dokumentů, které se problematiky korupce týkají. Opatření k eliminaci korupce jsou většinou zakotvena již v programovém prohlášení vlády, případně v koaliční smlouvě. Tato opatření následně vlády rozváděly a specifikovaly v protikorupčních strategiích.

Strategie vlády v boji proti korupci je stěžejní dokument vládní protikorupční politiky. Je zpracovávána na několikaleté období a v pravidelných intervalech jsou vydávány zprávy o průběhu plnění stanovených cílů. Cíle stanovené ve strategii vychází především z programového prohlášení dané vlády a dále se do nich promítají doporučení mezinárodních organizací, které se soustředí na boj s korupcí, zejména *Skupina států v boji proti korupci* (GRECO) a *Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj* (OECD), ale i nevládních neziskových organizací a dalších protikorupčních iniciativ.

Na základě strategií a jejich hodnotících zpráv lze vysledovat, jestli se vládám vytyčené cíle podařilo naplnit, případně zdali je splnily alespoň částečně. Vzhledem k rozsáhlosti protikorupčních strategií se však nelze věnovat každému stanovenému cíli, tudíž se práce zaměřuje převážně na prioritní oblasti vládních řešení problematiky korupce. V některých případech byly v protikorupční strategii vládní priority explicitně vyjmenovány. Pokud tomu tak nebylo, byla za prioritní cíle považována opatření uvedená v programovém prohlášení vlády. Úspěšnost daných vlád byla dále posuzována i podle počtu splněných cílů uvedených v protikorupčních strategiích.

Co se týká nástrojů boje s korupcí, na vládní úrovni jsou především legislativního charakteru, tedy jedná se o předkládání nových protikorupčních zákonů případně

novelizace těch stávajících. Další součástí jsou analýzy korupčních rizik a analýzy účinnosti právní úpravy vztahující se k prevenci i potírání korupce, z nichž legislativní opatření vycházejí. Stejně tak se k vládním protikorupčním nástrojům řadí zprávy zaměřené na vyhodnocování účinnosti přijatých opatření.

2.1 Vláda Jana Fischera

Po vyslovení nedůvěry druhé vládě Mirka Topolánka v březnu 2009 došlo k sestavení dočasné úřednické vlády¹⁶, která měla být východiskem z vládní krize a dočasným řešením, než se uskuteční předčasné volby a bude sestavena nová politická vláda. Vláda Jana Fischera byla jmenována prezidentem Václavem Klausem dne 8. května 2009. Za jejím vznikem stála dohoda tří politických stran, ODS, ČSSD a Strany zelených. Jedná se o v pořadí druhou porevoluční úřednickou vládu. Důvěru získala 7. června 2009 a předpokládalo se, že bude vládnout do předčasných voleb na podzim roku 2009. Volby plánované na 9. a 10. říjen 2009 se však nakonec nekonaly. Předčasné volby se měly uskutečnit na základě jednorázového ústavního zákona¹⁷, který měl zkrátit páté volební období Poslanecké sněmovny. Ústavní zákon byl 13. května 2009 schválen Poslaneckou sněmovnou, následně i Senátem a podepsán prezidentem. Poslanec Miloš Melčák však v srpnu téhož roku podal na tento zákon stížnost k Ústavnímu soudu, který jej 10. září 2009 zrušil. (iDNES.cz 2009) Volby se tak konaly až 28. a 29. května 2010. Nicméně vláda Jana Fischera vládla až do 13. července 2010¹⁸. Hlavním úkolem Fischerovy vlády bylo kromě zmíněného dovedení země k předčasným volbám také dokončení českého předsednictví v Radě Evropské unie, trvajících od 1. ledna do 30. června 2009.

¹⁶ Úřednická vláda je označení pro vládu zpravidla určenou na přechodné období, než bude vytvořena nová politická vláda. Pojem „úřednická vláda“ byl používán již v době první republiky. Příčinou jmenování úřednické vlády v rámci demokratických států je nejčastěji koaliční krize nebo přijímání důležitých ústavních změn. Jak je již z názvu patrné, úřednická vláda je složená z úředníků či odborníků, nikoliv z členů politických stran. Úkolem úřednické vlády je spravovat zemi a zajistit běžné fungování ministerstev, naopak není žádoucí, aby dělala zásadní reformy a strategická rozhodnutí. (Brunclík 2014: 1-9)

¹⁷ Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny

¹⁸ Demisi podala vláda Jana Fischera prostřednictvím premiéra dne 25. června 2010, načež byla prezidentem Václavem Klausem pověřena vedením země až do doby, než bude jmenována nová vláda. Vláda Petra Nečase byla jmenována 13. července 2010.

Ve svém programovém prohlášení¹⁹ vláda zdůrazňuje, že je složena z nestrannických odborníků a není proto jejím cílem realizovat politický program, nýbrž politicky neutrálně spravovat zemi do předčasných voleb. Členové vlády si podle programového prohlášení tuto skutečnost uvědomují a nezamýšlí proto přijímat zásadní politická rozhodnutí a otevírat sporná témata. Proto jsou popsány především klíčové oblasti správy země a programové prohlášení neobsahuje razantní či kontroverzní návrhy na řešení problémů České republiky. Jelikož oblast protikorupční politiky tradičně vyvolává bouřlivé diskuse a žádá si velkou pozornost i delší časové období, vláda Jana Fischera neměla v plánu přinášet nové návrhy na řešení korupční problematiky. V programovém prohlášení explicitně korupci ani nezmiňuje. Problematiky korupce se nepřímo dotýká pouze v odstavci věnovanému vnitřní bezpečnosti, kde uvádí jako největší hrozbu mimo jiné organizovaný zločin, který je s korupcí v mnoha případech spojen. Tím pádem tato vláda svou vlastní protikorupční politiku v podstatě neměla, proto se zabývala především návrhy protikorupčních zákonů, které byly v té době aktuálně řešeny.

Vláda Jana Fischera během svého působení projednala několik návrhů a opatření týkající se protikorupční politiky. V červnu 2009 vláda projednala návrh poslanců Bohuslava Sobotky a Jeronýma Tejce na vydání zákona o lobbingu a ve svém usnesení č. 721 ze dne 8. června 2009 s ním vyslovila nesouhlas. Ve svém stanovisku argumentovala tím, že se neuskutečnila širší diskuse a důkladná příprava, bez níž nelze vypracovat ústavně konformní a účinnou legislativní úpravu. Hlavní výtky směřovala k faktu, že navrhovaná právní úprava pouze legalizuje způsob současné aplikace lobbingu v praxi a nestanovuje pravidla a hranice jeho výkonu, aby tak bylo zamezeno obcházení zákonů a překračování etických principů. (Vláda ČR 2009a; Vláda ČR 2009b) Návrh zákona o lobbingu předložili titíž poslanci ještě spolu s poslanci Ondřejem Liškou, Pavlem Kováčikem a Věrou Jakubkovou později znovu, nicméně vláda k němu měla stejné výhrady jako v předchozím případě a proto se k němu ve svém usnesení ze 4. ledna 2010 vyjádřila opět nesouhlasně. (Vláda ČR 2010a; Vláda ČR 2010b)

V listopadu 2009 vláda projednávala návrh zákona o zrušení listinných akcií na majitele, který byl předložen Bohuslavem Sobotkou, Jeronýmem Tejcem a Ondřejem

¹⁹ Programové prohlášení vlády Jana Fischera bylo schváleno usnesením vlády ČR č. 679, ze dne 25. května 2009.

Liškou. Ve svém usnesení ze dne 30. listopadu 2009 vláda uvádí, že si je vědoma potřeby zamezit zneužívání anonymity ve vlastnických vztazích v akciových společnostech ke korupčním aktivitám, a to zejména v případech týkajících se zadávání veřejných zakázek. Navrhovaný zákon však pouze zakázal vydávání listinných akcií na majitele, což se vládě zdálo nedostatečné. Dále doporučila zvážit možné negativní dopady na akciové společnosti a upozorňovala také například na problematičnost návrhu zákona ve vztahu k vlastnickému právu chráněnému Ústavou a Listinou základních práv a svobod. (Vláda ČR 2009c; Vláda ČR 2009d)

Během roku 2009 byl připraven návrh zákona o protikorupčních opatření, tzv. protikorupční balíček. Jeho součástí byl návrh na zavedení institutu tzv. korunního svědka, který je významnou pomocí při vyšetřování organizovaného zločinu. K jeho zavedení vyzývaly i mezinárodní dokumenty Rady EU a OSN. Stejně tak bylo součástí balíčku zavedení institutu tzv. protikorupčního agenta, jehož funkcí je pozorovat korupční jednání, aniž by jej inicioval. Protikorupční balíček také zahrnoval novelizaci trestního zákoníku a trestního řádu, především byla zvýšena hranice trestů pro zvláště závažné zločiny. Poslední částí protikorupčního balíčku byla novelizace daňového řádu, aby nebyl omezen přístup policistů k údajům z daňového řízení. Všechna vyjmenovaná opatření byla schválena usnesením vlády č. 46 dne 11. ledna 2010. (Vláda ČR 2010c; Vláda ČR 2010d)

Vládě byly v době jejího působení také předloženy zprávy týkající se korupční problematiky, které vláda vzala na vědomí. Jednalo se o *Zprávu o provozu protikorupční linky 199 za období od 1. ledna do 31. prosince 2009* a *Zprávu o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2009 (ve srovnání s rokem 2008)*. Druhá z uvedených zpráv se soustředí v rámci korupce zejména na policejní statistiky spáchaných korupčních trestných činů. Vláda rovněž uložila ministru vnitra zpracovat a předložit vládě tyto zprávy opět za další období (Vláda ČR 2009e; Vláda ČR 2009f). Vládě byla taktéž předložena *Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2008 až 2009*, kterou vzala vláda svým usnesením ze dne 19. dubna 2010 na vědomí a uložila ministru vnitra zpracovat a předložit *Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012* do 31. října 2010. (Vláda ČR 2010e)

Zpráva o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2008 až 2009 vyhodnocuje plnění vládní protikorupční strategie na období 2006-2011. *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011* byla vypracována Ministerstvem vnitra a přijata v říjnu 2006. Následně došlo v červnu 2007 k její aktualizaci. Strategie byla postavena na třech pilířích – prevence, průhlednost a postih. Opatření v rámci pilíře prevence se zaměřovaly na omezování korupčních příležitostí, zejména prostřednictvím omezování státní regulace, zvyšování transparentnosti legislativního procesu a zjednodušení legislativy, dále na snižování byrokratické zátěže občanů i samosprávných celků. Cílem pilíře průhlednosti bylo zvýšení možnosti veřejné kontroly fungování veřejných institucí a nakládání s veřejnými prostředky. Třetí pilíř, postih, si kladl za cíl zintenzivnit činnost policie v rámci korupčních kauz a zefektivnit trestní řízení. Strategie obsahuje v každé části konkrétní úkoly vztahující se ke snižování míry korupce, které jsou zadány jednotlivým rezortům. Jejich plnění je pravidelně vyhodnocováno ve zprávě o plnění strategie na příslušné období.

Během roku 2009 a 2010 se postupně plnil úkol zaměřený na zajištění větší informovanosti o dotacích a dalších podobných výdajů z veřejných financí. Na základě analýz provedených předchozí vládou byly stanoveny etapy pro plnění tohoto cíle. Po vyhodnocení průběhu plnění jednotlivých etap měly být změněny právní předpisy upravující veřejné rozpočty, aby byla zajištěna větší transparentnost při poskytování dotací a tím omezena možnost páčání korupce. Dále se průběžně pokračovalo v plnění úkolu, jehož cílem bylo analyzovat v rámci jednotlivých rezortů a ostatních ústředních orgánů státní správy právní předpisy v rámci svěřené působnosti a případně navrhnout jejich úpravu, aby odpovídaly protikorupční strategii vlády. Rovněž byl průběžně plněn další cíl, týkající se transparentního zadávání veřejných zakázek. Úkolem resortů bylo zavést trvalé monitorování a kontrolu zadávání veřejných zakázek a vždy k poslednímu dni kalendářního roku vyhodnocovat transparentnost těchto řízení a případně odstranit zjištěné nedostatky. S tímto byl spojen i další průběžně plněný úkol zaměřený na podporu činností nevládních organizací zabývajících se korupcí. S těmito organizacemi se měl zároveň každý resort dohodnout na spolupráci.

Ačkoliv vláda Jana Fischera ve svém programovém prohlášení problematiku korupci explicitně nezmiňovala, v rámci svého působení přijala několik opatření týkajících

se boje s korupcí. Nejdůležitějším z nich byl nepochybně tzv. protikorupční balíček. V době jejího působení však nebyla řešena řada dalších důležitých zákonů, které by vedly ke snižování míry korupce. Nicméně vzhledem k tomu, že se jednalo o vládu úřednickou, která sama deklarovala, že jí jde především o správu země do příštích voleb, není další kritika na místě. Stejně tak nelze určit úspěšnost vlády v přijímání antikorupčních řešení, neboť si vláda Jana Fischera nestanovila v této oblasti žádné priority, ani neplnila vlastní protikorupční strategii. Lze tak pouze konstatovat, že projednáním výše zmíněných zákonů a zejména schválením některých z nich přispěla k protikorupčnímu boji v České republice.

2.2 Vláda Petra Nečase

Ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, které se konaly 28. a 29. května 2010 zvítězila ČSSD, která však ani společně s komunisty nebyla schopna složit většinovou vládu.²⁰ Přesto však předseda Sociálních demokratů Bohuslav Sobotka s odvoláním na ústavní zvyklosti žádal prezidenta Václava Klause, aby ho sestavením vlády pověřil, za což se přimlouvali i předsedové dalších stran. Prezident však po několika jednáních s lídry parlamentních stran pověřil 4. června 2010 sestavením vlády předsedu ODS Petra Nečase a 28. června jej jmenoval premiérem. Klíčové podle jeho slov bylo, že ODS, TOP 09 a Věci veřejné podepsaly prohlášení o společném vyjednávání vlády. (Kopecký, Kratochvíl 2010) Koaliční smlouvu spolu tyto strany uzavřely 12. července 2010 a o den později byla vláda Petra Nečase jmenována. Důvěru Poslanecké sněmovny získala 10. srpna 2010.

Již v koaliční smlouvě tři zúčastněné strany uvádějí, že se jedná o „*koalici rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci*“. V preambuli koaliční smlouvy strany deklarují, že budou „*důsledně realizovat zásadní opatření pro boj s korupcí a byrokracií*“. (ODS, TOP 09, VV 2010: 3) Protikorupční politice je zde věnována samostatná kapitola a dále je zmíněna v kapitolách „Zdravotnictví“, „Vnitřní bezpečnost, Policie a IZS“ a „Legislativa“. Text koaliční smlouvy je víceméně totožný s *Programovým prohlášením vlády Petra Nečase*, tudíž konkrétní opatření protikorupční politiky v rámci

²⁰ ČSSD získala ve volbách 56 mandátů a KSČM 26 mandátů. Zbýlé tři strany, které překročily pětiprocentní kvórum, dohromady disponovaly 118 mandáty (ODS získala 53 mandátů, TOP 09 měla 41 mandátů a VV 24 mandátů).

těchto kapitol budou popsány níže. Ke koaliční smlouvě byl v červnu 2011 přidán dodatek, v němž se koalice zavazuje, že naplní přijatou protikorupční strategii. Cíle v oblasti boje s korupcí, které jsou uvedeny jak v koaliční smlouvě, tak v programovém prohlášení, zde vláda ještě doplnila o dva další. Za prvé, zavázala se zřídit *Generální inspekci bezpečnostních sborů*. Druhým doplněným cílem bylo přijetí zákona o financování politických stran a volebních kampaní. (ODS, TOP 09, VV 2011: 7-8)

Ve svém programovém prohlášení vláda boj proti korupci zmiňuje již v preambuli a dále jej zahrnuje mezi pět stěžejních úkolů, které sama označuje za klíčové. Podrobně se pak korupcí zabývá ve čtvrté kapitole programového prohlášení (Vláda ČR 2010f: 17-24), nazvané „Právo, spravedlnost, veřejná správa a korupce“. Boji proti korupci je zde vyčleněna hned první samostatná podkapitola, v rámci níž vláda uvádí konkrétní opatření, která chce realizovat. V první řadě vláda uvádí, že se zaměří na zvýšení transparentnosti veřejné správy, prostřednictvím zavedení hodnocení dopadů regulace (RIA) a hodnocení korupčních rizik (CIA). Druhým cílem vlády bylo dle programového prohlášení předložit komplexní právní úpravu lobbingu. Dále se vláda zavázala, že bude zvyšovat transparentnost legislativního procesu a posílí pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu ke kontrole hospodaření územně samosprávných celků. Stejně tak se vláda zavázala zavést centrální registr oznámení dle zákona o střetu zájmů a zavést povinnost územních samosprávných celků vypracovat a zveřejnit vlastní etický kodex. Vláda chtěla také zajistit, aby informace z hlasování o nakládání se státním majetkem, veřejných zakázkách, grantech a dotacích byly zveřejněny. Měla být rovněž přijata změna obchodního zákoníku s cílem odhalit vlastnickou strukturu firem ucházejících se o veřejné zakázky. Dalším bodem protikorupční politiky vlády byla novela trestního zákona, jejímž obsahem mělo být zpřísnění trestů za korupční jednání, a to hlavně u úředníků. Zároveň chtěla vláda zřizovat soudní senáty a útvary státního zastupitelství specializované na boj proti korupci a finanční kriminalitě. Rovněž mělo dojít k zpřesnění institutu korunního svědka, aby mu mohla být hlavně v závažných případech zajištěna úplná beztrestnost. Vládla si rovněž kladla za cíl zavést institut „testů spolehlivosti“ pro další okruh osob působících v rámci orgánů veřejné moci. V rámci Policie ČR chtěla vláda zajistit sdílení dat za účelem efektivnějšího vyšetřování hospodářské trestné činnosti, finanční kriminality a korupce. Cílem vlády bylo taktéž předložení návrhu na zakotvení práva občanů

na ochranu před korupcí a byrokracií k veřejné diskusi. Posledním cílem protikorupční politiky vlády bylo předložení návrhu zákona o odpovědnosti právnických osob, čímž měla být zároveň splněna podmínka pro ratifikaci *Úmluvy proti korupci*.²¹

Tato opatření byla následně vládou zařazena do protikorupční strategie na roky 2011 a 2012, přijaté usnesením vlády č. 1 ze dne 5. ledna 2011. Dokument navazuje na *Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011*, z níž většina úkolů byla splněna, některé však byly zrušeny, jak vyplývá ze dvou hodnotících zpráv²² vztahujících se k této strategii. *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* je rozdělena do kapitol podle oblastí, k nimž se opatření vztahují. Celý dokument začíná úvodem, kde jsou stručně popsány informace o předchozí protikorupční strategii, na kterou tato navazuje. Stejně tak jsou zde nastíněny klíčové body, kterých se protikorupční strategie týká a také vymezení pojmu korupce včetně statistik o stavu korupce v České republice.

Vzhledem k tomu, že celá protikorupční strategie však vychází primárně z programového prohlášení vlády, odvozeného od koaliční smlouvy mezi vládními stranami, je zde uveden i výčet prioritních cílů protikorupční politiky. Jedná se o jedenáct úkolů, které se vláda již ve svém programovém prohlášení zavázala splnit a zároveň byly vybrány jako prioritní na základě doporučení *Národní ekonomické rady vlády*. Prvním z nich je přijetí novely zákona o veřejných zakázkách. Za druhé, schválit zákon o úřednících, díky němuž dojde k odpolitizování a profesionalizaci státní správy. Třetím úkolem je zpřísnění pravidel pro nakládání s obecním a krajským majetkem, a také upravit podmínky nakládání s majetkem právnických osob, jejichž zřizovatelem je stát nebo územně samosprávný celek. S tímto je spojen i pátý cíl zaměřující se na posílení pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu směrem k územním samosprávným celkům. Dále bylo stanoveno, že má dojít k dokončení elektronizace agend, jež jsou v rámci veřejné správy

²¹ *Úmluva proti korupci (United Nations Convention against Corruption – UNCAC)* je dokument přijatý v rámci OSN, jediný svého druhu mající celosvětový rozsah. Podepsána byla v roce 2003 s platností od 14. prosince 2005. Byla přijata za účelem zlepšení prevence i potírání korupce a posílení mezinárodní spolupráce v oblasti navrácení majetku, který byl získán korupčním jednáním, do země původu. (Transparency International 2013a)

²² Jednalo se o *Zprávu o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2006 až 2007* a *Zprávu o plnění úkolů Strategie vlády v boji proti korupci za období let 2008 až 2009*. Druhá uvedená zpráva byla popsána v minulé kapitole, jelikož zasahuje do období působení vlády Jana Fischera. Zpráva obsahující údaje o plnění Strategie v posledním období, tj. v letech 2010 a 2011 zpracována nebyla (patně z důvodu, že rok 2011 byl zahrnut do nově přijaté protikorupční strategie přijatou vládou Petra Nečase).

provozovány. Sedmým bodem seznamu je zefektivnění svobodného přístupu k informacím. Dalším záměrem je dosáhnout větší nezávislosti ale i odpovědnosti státního zastupitelství. Následuje cíl navrhnout zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a rovněž zvýšit restitutivní funkce trestního řízení (včetně odčerpání výnosů). Posledním prioritním opatřením je analýza ochrany oznamovatelů korupce, respektive whistleblowingu²³. (Ministerstvo vnitra ČR 2011: 15)

V rámci protikorupční politiky byl poradním orgánem vlády *Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí*. Výbor byl zřízen usnesením vlády č. 315 ze dne 27. dubna 2011. Hlavním úkolem Výboru bylo zabývat se problematikou boje s korupcí a koordinovat protikorupční politiku v souladu s vládní protikorupční strategií. Výbor zároveň dohlížel na plnění úkolů v oblasti boje s korupcí zadaných jednotlivým rezortům. V čele Výboru stál nejprve Radek John, kterého v červenci 2011 nahradila místopředsedkyně vlády Karolína Peake. Dalšími členy Výboru byli ministři zahraničních věcí, spravedlnosti, vnitra, financí, obrany, dopravy a ministr pro místní rozvoj. (Úřad vlády ČR 2011: 3-4)

Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády České republiky vydala v únoru 2013 zprávu *Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*. Tento materiál informuje o stavu a způsob plnění jednotlivých úkolů protikorupční strategie. U každé z nich je přitom uvedeno, zdali byl splněn formálně (jestli byly podniknuty ze strany gestora všechny uložené kroky ke splnění úkolu) nebo i fakticky (má-li opatření zamýšlený protikorupční efekt). Rovněž je vždy u každého úkolu uvedeno celkové zhodnocení jeho plnění. Co se týká jedenácti vládních priorit stanovených *Strategií vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*, došlo ke splnění pouze pěti z nich. Byla zpracována novela zákona o veřejných zakázkách, která byla vládou schválena usnesením č.381 ze dne 18. 5. 2011. Poté byla přijata jako zákon č. 55/2012 Sb. s účinností od 1. dubna 2012. Byl splněn úkol týkající se elektronizace agend veřejné správy prostřednictvím zpracování materiálu *Informace o zajištění souladu realizace strategie Smart Administration a strategie Digitální agenda pro Evropu pro období 2010-2020* včetně hodnotících zpráv za každý rok. Došlo rovněž ke zpracování návrhu zákona

²³ *Whistleblowing* znamená nahlášení nelegálního, nekalého či neetického jednání na pracovišti. Oznamované jednání by mělo být následně kompetentně prošetřeno, přičemž by měla být pro oznamovatele zajištěna ochrana, aby nebyl kvůli tomuto upozornění vystaven negativním následkům.

o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který byl schválen usnesením vlády č. 134 ze dne 23. 2. 2011 a poté přijat jako zákon č. 418/2011 Sb. s účinností od 1. ledna 2012. Tím byla zajištěna podmínka pro ratifikaci *Úmluvy OSN proti korupci* (UNCAC)²⁴. Dále byl splněn úkol, jehož předmětem bylo posílení *Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality SKPV* a vytvoření pracoviště specializovaného na vyhledávání výnosů z trestné činnosti. Poslední ze splněných úkolů se týkal ochrany oznamovatelů korupce. Byla zpracována *Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*, kterou vláda vzala na vědomí svým usnesením č. 409 ze dne 13. června 2012. Ze zbývajících 6 prioritních úkolů byly tři splněny pouze formálně a zbytek vůbec. (Úřad vlády ČR 2013a: 5)

Celkem *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* dle hodnotící zprávy obsahovala 87 úkolů, z nichž bylo splněno (jak formálně, tak fakticky) 52 úkolů²⁵, což v přepočtu představuje hodnotu 59,77 %. Formálně, ale nikoliv fakticky bylo splněno 15 úkolů, tedy 17,24 %. Průběžně nebo částečně splněno, případně částečně nesplněno bylo 7 cílů²⁶, což je 8,05 %. Nesplněny, ale řešeny byly 3 úkoly (3,45 %) a zcela nesplněno zůstalo 10 cílů (11,49 %). Pokud bychom vzali v úvahu všechny úkoly, na nichž se pracovalo a byly tedy splněny alespoň částečně, dostaneme výsledek 74 úkolů, což představuje zhruba 85% úspěšnost v plnění strategie. Vyjádříme-li také plnění prioritních úkolů v procentech, bylo splněno 45,45 % úkolů, respektive pokud bychom zahrnuly i pouze formálně splněné úkoly, dostaneme hodnotu 72,73 %.

Druhá protikorupční strategie spadající do období působení vlády Petra Nečase byla schválena usnesením vlády č. 39 ze dne 16. ledna 2013. Dokument nazvaný jako *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014* s podtitulem *Od korupce k integritě* navazuje na předchozí strategii a odvolává se na programové prohlášení vlády i koaliční smlouvu. V průběhu těchto dvou let byla několikrát aktualizována. V úvodu je opět nastíněno, jakým směrem se chce vláda v oblasti protikorupční politiky ubírat. Přímo je zde zdůrazněno, že „vláda si bere za svůj primární cíl zaměřit se na zajištění

²⁴ Česká republika *Úmluvu proti korupci* (UNCAC) ratifikovala dne 29. listopadu 2013 jako 169. země na světě.

²⁵ Včetně úkolů s poznámkou „splněno a plněno průběžně“.

²⁶ Spadají sem úkoly z kategorií „plněno průběžně“, „(s)plněno částečně“, „částečně splněno a částečně nesplněno“ a „částečně plněno průběžně“.

otevřenosti, profesionalizace a stability veřejné správy“. (Úřad vlády ČR 2013b: 5) Po úvodu následuje kapitola o korupci v ČR a jejím vnímání. Protikorupčním opatřením je věnována čtvrtá kapitola, která obdobně jako předešlá strategie, obsahuje i seznam prioritních vládních cílů protikorupční politiky. Jedná se za prvé o přijetí zákona o úřednících, dále o analýzu účinnosti zákona o střetu zájmů a o novelu zákona o svobodném přístupu k informacím. Čtvrtým bodem jsou opatření k rozkrývání konečných vlastníků. Pátou prioritou je ochrana oznamovatelů. Další tři body se týkají finanční kontroly ve veřejné správě, vlastnické politiky státu a strategie a metodiky veřejného nakupování. Předposledním cílem je návrh zákona o státním zastupitelství. Desátým a zároveň posledním prioritním úkolem je vytvoření protikorupčního programu pro prevenci a potlačování korupce.

Vzhledem k tomu, že vláda Petra Nečase nedokončila celé své funkční období, byla za jejího působení splněna pouze část protikorupční strategie. Plnění cílů strategie bylo pravidelně sledováno v hodnotících zprávách vydávaných vždy ke konci čtvrtletí. Cíle, jež splnila vláda Petra Nečase, jsou shrnuty ve dvou z těchto zpráv²⁷, přičemž první z nich hodnotila stav plnění strategie k 9. květnu 2013 a druhá k 25. červenci 2013²⁸. Splněny včas nebo v náhradním termínu byly 4 prioritní úkoly týkající se předložení vládě návrhu zákona o státních úřednících, návrhu zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a návrh zákona o státním zastupitelství²⁹. Splněn byl i poslední prioritní úkol tím, že byl vládě předložen *Program pro podporu boje s korupcí*. Postupně plněny byly 4 úkoly, konkrétně byla provedena analýza nedostatků zákona o střetu zájmů a na jejím základě byl předložen návrh novely tohoto zákona. Rovněž byly učiněny některé kroky k rozkrývání konečných

²⁷ Konkrétně se jedná o tyto dokumenty: *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 za období 1. čtvrtletí 2013* a *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014: aktualizace za 2. čtvrtletí 2013*.

²⁸ Vláda Petra Nečase podala 17. června 2013 demisi poté, co byla 13. června 2013 provedena na Úřadu vlády razie Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu proti politikům a úředníkům podezřelým z korupce (tzv. „Kauza Nagyová“). Vláda Petra Nečase poté z pověření prezidenta Miloše Zemana vládla v demisi až do doby, než byla jmenována nová vláda. K tomu došlo 10. července 2013. Druhá hodnotící zpráva protikorupční strategie tak byla vydána jen několik dní po konci vlády Petra Nečase, tudíž lze celý její obsah vztáhnout k působení této vlády.

²⁹ Návrh zákona o státním zastupitelství byl sice vládou Petra Nečase schválen a následně 29. května 2013 předložen PS PČR, ovšem vláda Jiřího Rusnoka schválila svým usnesením ze 24. července 2013 č. 555 jeho zpětvzetí. (Úřad vlády ČR 2013d: 25)

vlastníků právnických osob³⁰ a postupně se zpracovávala *Strategie a metodika veřejného nakupování*. U úkolu spjatého s ochranou oznamovatelů trestné činnosti byla splněna první část týkající se předložení vládě návrhu změn zákona, který by řešil problematiku whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. O možnostech jejich podpory a právní pomoci měla být zpracována analýza, přičemž tato část úkolu byla plněna. Částečně byly splněny 2 úkoly, a sice předložení návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, ovšem bez řešení poskytování informací o přestupkových řízeních. A dále také cíl týkající se vlastnické politiky státu, z jehož tří dílčích úkolů byl splněn pouze jeden.³¹ Zcela nesplněn nezůstal žádný z prioritních cílů. (Úřad vlády ČR 2013c: 5-24; Úřad vlády ČR 2013d: 5-29)

Celkem *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014* obsahovala 73 úkolů, z nichž bylo vládou Petra Nečase splněno 20 úkolů, což představuje hodnotu 27,4 %. Úkolů se statusem „splněno“, „částečně splněno“ či „plnění zahájeno“ bylo 36, tedy 49,31 %. Úkolů v kategorii „řešeno“ nebo „bude plněno“ bylo 9, což představuje 12,33 %. Zcela nesplněných úkolů zůstalo 8, tedy 10,96 %. Pokud vezmeme v potaz všechny úkoly, u nichž bylo alespoň zahájeno plnění, můžeme konstatovat, že vláda svou protikorupční strategii splnila na 76,71 %. Co se prioritních úkolů týče, splněno bylo 40 % z nich. Počítáme-li i postupně či částečně plněné úkoly, pak lze říci, že vláda byla v plnění prioritních úkolů této strategie úspěšná na 100 %. Nutno však dodat, že směrodatné jsou zcela splněné úkoly.

Ze sedmnácti úkolů v oblasti boje s korupcí, které si vláda stanovila v koaliční smlouvě, respektive v programovém prohlášení, bylo splněno 5 úkolů. Byla zřízena *Generální inspekce bezpečnostních sborů (GIBS)*³², zavedeno hodnocení dopadů regulace (RIA) a hodnocení korupčních rizik (CIA). Vládě se rovněž podařilo zpřísnit tresty za korupční jednání. Dále splnila cíl týkající se zavedení sdílení dat v rámci Policie ČR za účelem efektivnějšího vyšetřování korupce a finanční kriminality. Taktéž byl předložen

³⁰ Byl přijat zákon č. 134/2013 Sb., o některých opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností a o změně dalších zákonů, který však představuje pouze první dílčí opatření ke splnění stanoveného cíle.

³¹ Byl vypracován materiál, zabývající se vlastnickou politikou státu v rámci jednotlivých odvětví společenského i hospodářského života, včetně vymezení potřebného a nepotřebného majetku a případných návrhů na jejich transformaci či privatizaci.

³² GIBS byla zřízena zákonem č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, s účinností od 1. ledna 2012.

návrh zákona o odpovědnosti právnických osob, čímž vláda dosáhla splnění podmínky pro ratifikaci *Úmluvy proti korupci*. Přestože se na některých z ostatních cílů pracovalo, splněny nebyly. Je však důležité si uvědomit, že vláda Petra Nečase nedokončila celé volební období, což je patrně jednou z hlavních příčin, proč nebylo naplněno více cílů v oblasti protikorupčního boje.

2.3 Vláda Jiřího Rusnoka

Po pádu Nečasovy vlády, která podala 17. června 2013 demisi, existovalo několik variant řešení. Vládní strany ODS, TOP 09 a strana LIDEM³³ si přály pokračování stávající koalice s tím, že by se premiérkou stala Miroslava Němcová. Ačkoliv pro podporu své případné vlády sehnala 101 podpisů poslanců, prezidentem jmenována nebyla. Miloš Zeman nevyhověl ani požadavku opozičních stran na předčasné volby a novým premiérem jmenoval 25. června 2013 Jiřího Rusnoka. (Kopecký 2013) Jeho úřednická vláda byla tvořena nestraníky a jedním členem KDU-ČSL. Vláda byla jmenována 10. července 2013. S žádostí o vyslovení důvěry předstoupila před Poslaneckou sněmovnu 7. srpna 2013, ovšem důvěra jí nebyla vyslovena. Proto podal Jiří Rusnok 13. srpna 2013 demisi a byl posléze pověřen Milošem Zemanem vládnutím v demisi až do sestavení nové vlády vzešlé z předčasných voleb. Tyto volby se uskutečnily 25. a 26. října 2013, nicméně vláda Jiřího Rusnoka úřadovala až do 29. ledna 2014.

Co se protikorupční politiky týká, považovala ji vláda Jiřího Rusnoka za jednu ze svých priorit. Ve svém programovém prohlášení se zavazuje, že bude pokračovat v procesu schvalování návrhu zákona o státních úřednících připraveného vládou Petra Nečase. V rámci svého programového prohlášení dále slibuje, že se bude soustředit na posílení nezávislosti státního zastupitelství, a to tím, že navrhne výraznější změny v zákoně o státním zastupitelství. Třetím bodem vztahujícím se ke korupce je závazek vlády předložit novelu trestního řádu za účelem zjednodušení a zefektivnění trestního procesu. (Vláda ČR 2013: 10-11)

³³ Stranu LIDEM – liberální demokraté založila na jaře 2012 místopředsedkyně vlády Karolína Peake poté, co pro názorové neshody opustila spolu s několika dalšími poslanci stranu Věci veřejné. Strana LIDEM se tak stala součástí vládní koalice, ze které později odešly do opozice VV.

Plnění cílů protikorupční strategie v období působení vlády Jiřího Rusnoka shrnují opět dvě informační zprávy, za 3. a 4. čtvrtletí³⁴. Úvod obou zpráv obsahuje informaci o změně vlády a uvádí: „*Současná vláda Jiřího Rusnoka pokračuje v plnění protikorupční strategie, byť aktivita v předkládání a schvalování protikorupčních opatření logicky úzce souvisí se skutečností, že je vláda v demisi.*“ (Úřad vlády ČR 2013e: 3) Ve zprávě o hodnocení protikorupční strategie za 4. čtvrtletí roku 2013 jsou obsaženy informace k datu 27. ledna 2014.

K uvedenému dni došlo k částečnému splnění priority týkající se zákona o úřednících. Strategie vlády v boji proti korupci byla v listopadu 2013 aktualizována a byl stanoven nový termín pro předložení nové právní úpravy týkající se státních úředníků³⁵. Z důvodu, že se jednalo o akutní problém, na jehož vyřešení naléhala i EU, dohodl se Úřad vlády s příslušnými ministerstvy, že dojde k novelizaci služebního zákona. Za úkol bylo odpovědné MPSV, které 9. ledna 2014 předložilo návrh na změnu příslušných zákonů týkajících se služby státních zaměstnanců. Vláda oba dva návrhy zákonů schválila svým usnesením č. 47 ze dne 15. ledna 2014 a 21. ledna 2014 byly předloženy k projednání v Poslanecké sněmovně. (Úřad vlády ČR 2014a: 6-9) Vláda Jiřího Rusnoka se věnovala i zákonu o státním zastupitelství. Poté, co byl jejím usnesením č. 555 ze dne 24. července vzat zpět návrh zákona o státním zastupitelství vypracovaný vládou Petra Nečase, bylo Ministerstvo spravedlnosti pověřeno vypracováním nového návrhu tohoto zákona. Nový návrh zákona o státním zastupitelství byl vládě předložen 15. ledna 2014, načež vláda jednání o tomto návrhu přerušila s tím, že další legislativní vývoj ponechává na nové vládě vzešlé z říjnových voleb 2013. (Úřad vlády ČR 2014a: 19-21) Třetí protikorupční opatření, novelizace trestního řádu, uvedené v programovém prohlášení vláda Jiřího Rusnoka nakonec nerealizovala, opět s odkazem na rozhodnutí nové vlády. (Úřad vlády ČR 2014a: 119)

Vláda Jiřího Rusnoka tedy pokračovala v plnění protikorupční strategie vytvořené Nečasovou vládou. Ze tří protikorupčních opatření, k jejichž přijetí se v rámci svého

³⁴ Jedná se o zprávy *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014: za období 2. a 3. čtvrtletí 2013* a *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014: aktualizace za 4. čtvrtletí 2013*.

³⁵ Původní návrh zákona o státních úřednících schválila vláda Petra Nečase 12. června 2013 a o den později byl předložen k projednání Poslanecké sněmovně, k čemuž však z důvodu rozpuštění PS PČR nedošlo. (Úřad vlády ČR 2014: 6)

programového prohlášení zavázala, splnila pouze jedno. Další bylo splněno částečně a poslední vůbec. Vzhledem k tomu, že se však jednalo o úřednickou vládu, která navíc vládla v demisi, jelikož jí nebyla vyslovena důvěra, je pochopitelné, že se rozhodla nepouštět se do přípravy zásadních opatření.

2.4 Vláda Bohuslava Sobotky

V předčasných volbách v říjnu 2013 zvítězila ČSSD, která se však v té době potýkala s vnitrostranickými problémy. Jednání o vládě s hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL tak vítězná ČSSD zahájila až 10. listopadu 2013. Jednání vyústila v podepsání koaliční smlouvy 6. ledna 2013. Premiérem byl Bohuslav Sobotka jmenován až 17. ledna 2014 a posléze 29. ledna 2014 byla jmenována celá vláda. S žádostí o vyslovení důvěry předstoupila vláda před Poslaneckou sněmovnu PČR 18. února 2014 a důvěra jí byla vyslovena 110 ze 181 přítomných poslanců.

Programové prohlášení vlády Bohuslava Sobotky vychází z koaliční smlouvy, kterou spolu uzavřela ČSSD, hnutí ANO 2011 a KDU-ČSL. Koaliční smlouva je jako příloha přidána k programovému prohlášení vlády. V úvodu mezi své priority v rámci protikorupční politiky zařadila zvyšování kontroly a transparentnosti v nakládání s veřejnými prostředky a rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu. Dále je explicitně zmíněn „nesmlouvavý boj proti všem formám korupce“. (Vláda ČR 2014a: 4) Dalším bodem v kapitole priority vlády vztahujícím se k protikorupční politice je přijetí zákona o státní službě, který zajistí odpolitizování státní správy, včetně jeho implementace. V rámci resortních priorit je pak u Ministerstva spravedlnosti stanoven cíl prosadit nový zákon o státním zastupitelství, který zvýší odpovědnost a nezávislost státních zástupců. Zároveň by nová právní úprava měla umožňovat vznik organizačních i systémových předpokladů pro specializovaný boj s korupcí a další závažnou trestnou činností. Stejně tak chtěla vláda prosadit novou právní úpravu trestního řízení, aby bylo rychlejší, spravedlivější a aby umožňovalo zabavovat výnosy pocházející z trestné činnosti. U Ministerstva pro místní rozvoj se vláda zavázala připravit nový zákon o veřejných zakázkách, který bude zvyšovat transparentnost zadávacích řízení po vzoru trendů zadávání veřejných zakázek v EU, aby došlo k omezení korupce v této sféře.

Koaliční smlouva navíc ještě obsahuje závazek na změnu stavební legislativy, za účelem snížení korupčního potenciálu díky nastavení jasných a transparentních pravidel ve stavební oblasti. Korupci je přímo věnována kapitola Koaliční smlouvy nazvaná jako „Rekonstrukce státu a opatření proti korupci“. Zde je uvedeno osm cílů, kterých chce koalice v protikorupční politice dosáhnout. Za prvé se jedná o novelu zákona o střetu zájmů, která má zavést majetková přiznání politiků. Dalším bodem je předložení zákona zaměřeného na transparentní vlastnictví akcií. Následují cíle zavést centrální registr smluv uzavřených veřejnou správou, navrhnout rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu a podpora elektronických aukcí a centrálních nákupů v rámci veřejného sektoru. Šestáým bodem je záměr zprůhlednit hospodaření politických stran a zavedení finančních limitů pro kampaně. Sedmý cíl se zaměřuje na zavedení standardů nominací zástupců státu do státních podniků a obchodních společností. Posledním cílem je přijetí legislativní úpravy ochrany oznamovatelů korupce, respektive whistleblowingu.

Vláda svým usnesením ze dne 4. června 2014 č. 418 zrušila další sledování plnění *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014*, neboť již chystala svou vlastní protikorupční strategii. Své priority v rámci protikorupční politiky představila také v dokumentu *Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni* z května 2014. V jeho preambuli vláda uvádí, že na rozdíl od předchozích vlád nebude přijímat rozsáhlé protikorupční strategie, ale bude vytvářet jednodušší *Akční plány boje s korupcí*. V nich budou obsaženy cíle stanovené koaliční smlouvou a programovým prohlášením vlády, jakož i doporučení mezinárodních organizací. (Vláda ČR 2014c: 3) Dokument se skládá z pěti bodů, z nichž první popisuje cíle vládní protikorupční politiky v rámci legislativy. Záměrem vlády v této oblasti bude kromě realizace konkrétních uvedených cílů také hledání korupčních rizik v připravované legislativě a ve stávajícím právním řádu. Druhý bod se týká preventivních opatření, kde Sobotkova vláda měla v úmyslu pokračovat v tvorbě resortních protikorupčních programů a dále se chtěla zaměřit na vzdělávání žáků, studentů i úředníků. Třetí bod se zabývá mezinárodními aspekty boje s korupcí. Vláda zde deklaruje, že bude na rozdíl od předešlých vlád více dbát na doporučení mezinárodních organizací jako je GRECO či EU, respektive Evropská komise. Čtvrtá část „Institucionální zakotvení boje s korupcí na vládní úrovni“ hovoří o záměru zřídit nový poradní orgán vlády, a sice *Radu vlády pro boj s korupcí*. Poslední bod se vztahuje k boji s korupcí na vládní úrovni do

konce roku 2014, v němž vláda zdůrazňuje diskontinuitu se současným postupem v protikorupční politice. Přesto se však rozhodla stávající protikorupční strategii na roky 2013 a 2014 dokončit, neboť její účinnost měla stejně vypršet na konci roku 2014 a rovněž z důvodu, že se na ni Česká republika odkazuje v rámci svých mezinárodních závazků. Její účinnost definitivně skončila s přijetím koncepce boje proti korupci vytvořené Sobotkovou vládou.

V prosinci 2014 ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu³⁶ předložil vládě *Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017*. Koncepce navazuje na *Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni*, rozvádí cíle zakotvené v uvedeném dokumentu a popisuje, jakým způsobem bude vládní protikorupční politika realizována. Koordinací boje s korupcí na vládní úrovni vláda pověřila ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, který bude předkladatelem Akčních plánů boje s korupcí a případně dalších opatření. Ministr je zároveň předsedou *Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí*, která byla zřízena usnesením vlády č. 629 z 30. července 2014. V Radě jsou zastoupeni ministři vnitra, financí a spravedlnosti a místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace. Dále zástupci územních samospráv, orgánů činných v trestním řízení, důležitých neziskových organizací, akademické sféry i odborné veřejnosti. Celkově má Rada 18 členů. Činnost Rady doplňuje *Meziresortní koordinační skupina a Oddělení boje s korupcí*, jež je součástí Odboru hodnocení dopadů regulace spadající pod Sekci Legislativní rady vlády v rámci Úřadu vlády. Tito aktéři dohromady vytvářely jednoleté *Akční plány boje s korupcí*. Každý akční plán byl nejprve projednán Radou, následně prošel meziresortním připomínkovým řízením a poté byl předložen ke schválení vládě. Akční plány se vždy zaměřovaly na prioritní témata v rámci legislativy a jejich cílem bylo eliminovat riziko korupce. Každoročně byly nejpozději k 31. březnu předkládány na vyhodnocení, jehož výstupem byly zprávy uvádějící zhodnocení plnění opatření uvedených v akčních plánech. Současně sledovaly také statistiky týkající se korupčních trestných činů, které zpracovávají orgány činné v trestním řízení. Vláda v závěru uvádí, že bude svou protikorupční politikou usilovat o lepší umístění ČR než doposud v Indexu vnímání korupce. (Úřad vlády ČR 2014b: 3-13)

³⁶ Ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu byl od začátku působení Sobotkovy vlády až do 30. listopadu 2016 Jiří Dienstbier mladší, poté jej nahradil Jan Chvojka, který v úřadu setrval až do konce funkčního období vlády.

Z prioritních cílů vládní protikorupční politiky byla dle *Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015* věnována pozornost implementaci zákona o státní službě³⁷, který nabyl účinnosti 1. ledna 2015. Rovněž byl připraven návrh nového zákona o veřejných zakázkách, který vláda v říjnu 2015 schválila a předložila Poslanecké sněmovně, která jej projednala a v březnu 2016 byl postoupen Senátu. Dále byla vládou schválena a Poslanecké sněmovně předložena novela zákona o střetu zájmů a novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadě. Dalším bodem, jemuž se tento akční plán věnoval, bylo zavedení opatření pro transparentnější hospodaření politických stran a hnutí. Za tímto účelem byla připravena novela zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, a také novela některých volebních zákonů. Oba návrhy byly předloženy Poslanecké sněmovně.

Akční plán boje s korupcí na rok 2015 stanovil celkem 37 cílů. Vládou i gestorem bylo splněno 14 úkolů, to znamená 37,84 %. Pouze gestorem, ale nikoliv vládou bylo splněno 12 úkolů představujících 32,43 %. Částečně splněny (to znamená úkoly se statutem „splněno gestorem, ale částečně vládou“, „splněno částečně gestorem a nikoliv vládou“, „splněno a plněno gestorem, ale ne vládou“) byly 3 cíle, což představuje 8,11 %. Zcela nesplněných úkolů zůstalo 8, tedy 21,62 %. Pokud opět budeme počítat s úkoly, které byly přinejmenším částečně splněny, výsledná hodnota úspěšnosti vlády v plnění tohoto akčního plánu bude 78,38 %.

Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2016 shrnuje další postup vlády v rámci protikorupčních opatření. Během roku 2016 pokračovala implementace zákona o státní službě a příprava jeho podpůrných opatření. Důležitým bodem v rámci akčního plánu na rok 2016 byl návrh zákona o státním zastupitelství. Ministerstvo spravedlnosti se jím zabývalo již od roku 2014 a v dubnu 2016 byl schválen vládou, načež byl předložen k projednání v Poslanecké sněmovně. Začala příprava analýzy, jejímž předmětem je srovnání práv a povinností státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků. Rovněž bylo zahájeno zveřejňování profesních životopisů představených státních zaměstnanců. V roce 2016 byl splněn cíl týkající se zabavování výnosů z trestné činnosti. Stalo se tak díky transpozici evropské směrnice³⁸

³⁷ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci

zavádějící zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti. Proto musel být přijat zákon³⁹, měnící trestní zákoník a trestní řád, který vláda schválila 21. března 2016. Zákon následně prošel legislativním procesem a účinnosti nabyl 18. března 2017. V návaznosti na přijetí zákona č. 143/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, byl plněn úkol týkající se jeho uvádění do praxe. Stejně tak došlo ke zprovoznění zákonem⁴⁰ zavedeného registru smluv. I tomto roce pokračovala příprava návrhu novely Ústavy ČR a zákona o NKÚ. Vzhledem k tomu, že byly během roku 2016 schváleny zákony upravující financování politických stran a hnutí, a také financování volebních kampaní, bylo předmětem akčního plánu dohlížet na zřízení *Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí*. Během roku 2016 byl také připravován návrh zákona, kterým se mění další zákony v souvislosti s ochranou whistleblowerů neboli oznamovatelů protiprávního jednání.

Akční plán boje s korupcí na rok 2016 obsahoval celkem 42 úkolů. Jak gestor, tak vláda splnili 16 z nich, tudíž bylo takto splněno 38,1 % ze stanovených úkolů. Pouze gestorem, a nikoliv vládou bylo splněno rovněž 16 cílů neboli 38,1 %. Částečně splněno (úkoly se statusem „splněno částečně gestorem, ale ne vládou“ a „splněno částečně gestorem a splněno zcela vládou“) bylo 5 úkolů, tedy 11,9 %. Pět úkolů nebylo splněno vůbec, což vyjadřuje opět hodnota 11,9 %. Při sečtení všech úkolů, které byly alespoň částečně splněny vládou nebo gestorem, se dostaneme na číslo 37, představující 88,1 %.

Z hlediska vládních priorit *Akční plán boje s korupcí na rok 2017* nadále počítá s pokračováním implementace zákona o státní službě, implementace přijaté právní úpravy financování politických stran a hnutí a také uvádění nového zákona o zadávání veřejných zakázek do praxe, včetně realizace vzdělávacích programů k této právní úpravě. Dalším vytyčeným cílem je dokončení legislativního procesu návrhu zákona o státním zastupitelství⁴¹, návrhu novely zákona o NKÚ spolu s novelou Ústavy ČR⁴² a návrhu zákona

nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii

³⁹ Zákon č. 55/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

⁴⁰ zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

⁴¹ Návrh zákona schválila vláda v dubnu 2016, posléze byl postoupen Poslanecké sněmovně. Projednání návrhu zákona bylo doporučeno organizačním výborem v květnu 2016. Zákon však nakonec schválen nebyl a jeho projednávání bylo ukončeno s koncem volebního období.

na ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání. Akční plán rovněž stanovuje rozšíření dotazníkového šetření týkajícího se úřadů územního plánování a stavebních úřadů, zahrnující i oblast korupčních rizik. Co se týká registru smluv, byl stanoven úkol zaměřující se na sbírání podnětů ohledně fungování registru a dále měla být uspořádána informační kampaň vztahující se k sankcím stanoveným tímto zákonem.

Akční plán boje s korupcí na rok 2017 obsahuje celkem 39 úkolů. Zpráva o zhodnocení plnění těchto opatření však dosud nebyla vydána, proto nelze přesně zjistit, jak úspěšná byla vláda v plnění tohoto akčního plánu.

Na konci svého působení však vláda vydala publikaci nazvanou *Zpráva vlády Bohuslava Sobotky o plnění programového prohlášení 2014–2017*, v níž vyhodnocuje plnění svého programového prohlášení. K boji s korupcí shrnuje, že byl přijat zákon o státní službě, zákon o registru smluv a zákon o zadávání veřejných zakázek. Dále se jí podařilo prosadit novelu zákona o střetu zájmů a též novelu zákonů vztahujících se k financování politických stran a hnutí, včetně úpravy financování volebních kampaní. Za svůj úspěch vláda taktéž považuje prosazení institutu prokazování původu majetku. (Úřad vlády ČR 2017b: 9; 80-81) Splněn byl dále záměr zřídit *Radu vlády pro koordinaci boje s korupcí* a byla přijata úprava trestního řízení umožňující zabavovat výnosy z trestné činnosti. Sedm z celkových 16 cílů, které byly zakotveny v programovém prohlášení vlády a dalších souvisejících dokumentech, tak bylo splněno. Průběžně docházelo k plnění dalších dvou bodů, a sice tvorbě resortních protikorupčních opatření a vzdělávání v oblasti prevence korupce. Na některých dalších úkolech se pracovalo, avšak splněny nebyly. Vládě Bohuslava Sobotky se tak podařilo přijmout některá důležitá opatření, nicméně řada dalších stěžejních zákonů pro snížení míry korupce schválena nebyla.

2.5 Vývoj indexu vnímání korupce (CPI) v letech 2010-2017

V této kapitole bude popsán vývoj indexu vnímání korupce (CPI) v letech 2010–2017⁴³. U výsledku bude rovněž stručně shrnut komentář Transparency International, která index každoročně zveřejňuje na svých webových stránkách.

⁴² Rozšíření pravomocí NKÚ bylo nakonec zamítnuto Senátem v květnu 2016.

⁴³ Výsledky CPI z jednotlivých let jsou dostupné z: <https://www.transparency.org/research/cpi>.

Podíváme-li se nejprve na výsledek indexu vnímání korupce v roce 2009, najdeme Českou republiku na 52. místě ze 180 zemí se skóre⁴⁴ 4.9 bodů. V tomto roce si Česká republika o pár desetín bodu oproti minulým dvěma rokům pohoršila. Další propad však přinesl rok 2010, kdy skóre ČR bylo 4.6 a umístila se na 53. místě ze 178 států. V roce 2011 bylo srovnáváno 182 zemí. Postavení České republiky se ještě zhoršilo, když se se skóre 4.4 dělila o 57. místo s Namibií a Saúdskou Arábií.

K mírnému zlepšení došlo v roce 2012, v němž ČR obsadila 54. místo ze 176 se skóre 49 bodů.⁴⁵ TI k výsledku uvedla, že odráží špatné fungování státní správy i politických stran a nedokončení priorit protikorupčních strategií. Zejména stále chyběl zákon o úřednících, nebylo přijato opatření na posílení kontroly hospodaření státních podniků, novela zákona o státním zastupitelství, ani zákon o financování politických stran a volebních kampaní. (Transparency International 2012) Rok 2013 přinesl opět zhoršení, neboť se ČR umístila na sdíleném 57. místě ze 177 a její skóre bylo 48 bodů. Komentář TI znovu upozorňoval na nedotažení klíčových bodů protikorupční strategie. Podle TI nadále zůstává podmínkou ke zlepšení hodnocení ČR odpolitizování státní správy, upravení pravidel financování politických stran a zajištění nezávislého vyšetřování korupce. (Transparency International 2013b) Rok 2014 znamenal zlepšení díky skóre 51 a umístění na 53. místě žebříčku, který celkově zahrnoval 175 států. Ředitel TI David Ondráčka k výsledku tehdy uvedl, že za prioritní považuje přijetí zákona o financování politických stran, přijetí opatření umožňující zajišťování výnosů z trestné činnosti a zajištění lepší kontroly ve státních podnicích spolu s možností vynutit osobní odpovědnost při nehospodárném nakládání s veřejnými financemi. Upozornil rovněž na tehdy aktuální neshody ohledně podobny zákona o veřejných zakázkách a způsobu zajištění nezávislosti státních zástupců. Spolu s výsledky CPI za rok 2014 byly zveřejněny i závěry z národní zprávy o lobbingu. Kromě mapování korupce TI zjišťovala, jak je lobbing na úrovni EU

⁴⁴ Hodnocení bylo prováděno na stupnici od 0 do 10, kde 0 označuje vysokou míru korupce a 10 naopak zemi téměř bez korupce.

⁴⁵ Od roku 2012 došlo ke změně metodologie při sestavování indexu vnímání korupce. Jednak se při sestavování indexu začala používat pouze data za příslušný rok, aby bylo možné lépe sledovat změny v jednotlivých letech. Dále bylo změněno hodnocení, které nyní využívá škálu 0 až 100, kde 0 znamená, že v zemi je vysoká míra korupce a 100 značí zemi, která je téměř bez korupce. To je však důvod, proč nelze porovnávat výsledky indexu CPI do roku 2011 s výsledky z roku 2012 a novějšími. Viz https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPIUpdatedMethodology_EMBARGO_EN.pdf.

a v ČR regulován. Výsledkem bylo, že veřejnost je stále málo informovaná o tom, kdo, koho a jak lobbuje. Většina států Evropy nebyla schopná přijmout dostatečná opatření zajišťující transparentnost lobbingu. Česká republika se tehdy z 19 zkoumaných států umístila na 9.-10. místě. Předmětem hodnocení bylo, do jaké míry právní úprava v dané zemi (a případně samoregulace v rámci soukromého sektoru) zajišťuje transparentnost a dodržování etických principů v rámci lobbingu. Výsledek ČR byl průměrný, neboť dosáhla 29 % ideálního stavu, což odpovídá evropskému průměru. Kladně byl v této souvislosti hodnocen český zákon o svobodném přístupu k informacím, snaha o seberegulaci některých lobbistických firem a hodnocení dopadu regulace (RIA). Negativně byla shledána nefunkčnost etických kodexů úředníků a absence etických kodexů poslanců a senátorů. Dle zprávy by měla být také zlepšena úprava střetu zájmů. Vládě bylo doporučeno zavést definici lobbingu a souvisejících pojmů, registr lobbistů a upřesnění pravidel pro přijímání darů (hlavně v souvislosti se zákonem o státní službě). Posledním doporučením pro vládu bylo zavedení „legislativní stopy“ neboli transparentního systému, který by umožnil veřejnosti sledovat průběh legislativního a rozhodovacího procesu (např. aby bylo možné dohledat autory pozměňovacích návrhů zákonů). (Bureš, Vymětal 2015; Transparency International 2014b)

Rok 2015 byl pro ČR úspěchem, neboť se posunula se ziskem 56 bodů na 38. místo. V tomto roce bylo srovnáváno 168 zemí světa. Podle TI výrazné zlepšení ČR v žebříčku CPI neodráželo jednu událost, ale bylo výsledkem protikorupční politiky posledních let. Zlepšení nastartovala opatření přijatá vládou Petra Nečase, na jejichž přípravě pracoval *Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí* v čele s Karolínou Peake. V protikorupční politice nadále pokračovala i vláda Bohuslava Sobotky, což udrželo pozitivní trend. Hlavní příčinou zlepšení byl podle Radima Bureše z TI pokrok ve vyšetřování organizovaných korupčních kauz a v celkovém zlepšení přístupu orgánů činných v trestním řízení ke korupci. Na výsledku CPI 2015 se rovněž podepsala *Rekonstrukce státu*⁴⁶, která pomohla k přijetí zákona o zveřejňování smluv a služebního zákona. K výsledku přispělo například také zlepšení kontroly evropských fondů, vstup aktivních občanů do komunální politiky, což narušilo zaběhlou korupční strukturu či větší tlak firem na přijímání vnitřních

⁴⁶ Rekonstrukce státu je společný projekt protikorupčních organizací a iniciativ, spuštěný v březnu 2013. Jejím cílem je prosadit 9 klíčových zákonů k omezení korupce, zlepšení fungování státních institucí i politických stran.

antikorupčních mechanismů. Za důležitou podmínku pokračování pozitivního trendu označila TI úspěšnou implementaci přijatých zákonů a přijetí dalších zákonů, zejména o financování politických stran, o prokazování původu majetku, vyřešení problematiky whistleblowerů a státního zastupitelství. (Transparency International 2016)

Ačkoliv v následujícím roce 2016 získala ČR jen o bod méně, v rámci umístění se propadla na 47. místo ze 176. Důvodem je podle TI za prvé fakt, že se zatím nepodařilo veřejnosti vysvětlit výhody některých nových opatření (např. registru smluv). Za druhé, stále nebyly přijaty některé podstatné zákony, případně jejich projednávání provází velké neshody, a nakonec jsou daná opatření přijata v nedostačujícím rozsahu. Neshody o podobě přijímaných zákonů často odráží soupeření vlivových skupin o moc. Situaci rozhodně nezlepšují ani roky se táhnoucí kauzy, jejichž otevření v předchozích letech výsledek CPI pro ČR ovlivnilo pozitivně, nicméně jejich nedořešení přináší opět zhoršení. Zásadní pro opětovný vzestup ČR v rámci CPI je zefektivnit trestního řízení a přijetí důležitých zákonů v dostačující podobě. (Transparency International 2017c)

Rok 2017 přinesl ČR sdílené 42. místo žebříčku z celkových 180 a zisk 57 bodů. Výsledek však podle TI nelze interpretovat jako další zlepšení, ale spíše odraz stagnace. Pro další vzestup je klíčové nastavit pravidla pro lobbying, nově upravit kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a přijmout zákon o ochraně whistleblowerů. Dále musí být zajištěna snadná přístupnost občanů k informacím, je třeba odstranit výjimky z registru smluv a zajistit znalost skutečných vlastníků firem. Nutné je rovněž zaručit nezávislé fungování demokratických institucí, zejména justici a policii a zabránit stoupajícím útokům na ně. Stejně tak je nezbytná svobodná občanská společnost a nezávislost médií. (Transparency International 2018)

Závěr

Řešení problematiky korupce se stalo nedílnou součástí programů politických stran i jednou z ústředních priorit vlád. Korupce vyžaduje efektivní a komplexní řešení na všech úrovních veřejné správy a jsou to právě vlády, kdo určuje směr, jímž se bude protikorupční politika ubírat. Měly by tudíž dbát zejména na přípravu kvalitních legislativních opatření, která jsou základem pro úspěšné potírání korupce. Hlavním cílem práce proto bylo zmapovat činnost vlád České republiky v oblasti protikorupční politiky v letech 2010-2017. Práce hledala odpověď na otázku, jaké legislativní a nelegislativní kroky podnikly vlády ČR v uvedeném období ke snížení míry korupce v České republice. Na základě programových prohlášení vlád, případně koaličních smluv, byly identifikovány prioritní cíle protikorupční politiky, k jejichž splnění se vlády zavázaly. Prioritní opatření spolu s dalšími záměry se promítly do vládních protikorupčních strategií či plánů, které byly klíčovým nástrojem vlád v boji s korupcí. V práci bylo sledováno, zdali vlády proklamovaných cílů dosáhly, případně jestli byly naplněny alespoň částečně. Tyto informace poskytují především vyhodnocující zprávy vztahující se k protikorupčním strategiím, které jsou vydávány v pravidelných intervalech. Na jejich základě práce uvádí kromě přehledu realizace prioritních vládních cílů také procentuální úspěšnost vlád v plnění protikorupčních strategií.

Ukázalo se, že přístup vlád k řešení korupční problematiky se značně liší podle toho, jestli se jedná o vládu politickou nebo o tzv. úřednickou vládu. V případě dvou ze čtyř vlád působících ve sledovaném období šlo právě o vlády úřednické. Vyhodnotit jejich činnost v oblasti boje s korupcí je poměrně problematické, jelikož úřadují pouze po omezený čas a zároveň jejich ústřední poslání spočívá ve správě země do nástupu nové politické vlády. Vláda Jana Fischera ve svém programovém prohlášení explicitně o protikorupčních opatřeních ani nehovoří. Přesto se však některými zákony souvisejícími s eliminací korupce během svého působení zabývala. Opakovaně například řešila poslance návrhy zákona o regulaci lobbingu, k nimž však vždy zaujala nesouhlasné stanovisko z důvodu, že navrhovanou právní úpravu považovala za neefektivní. Naopak nejdůležitějším schváleným opatřením bylo přijetí tzv. protikorupčního balíčku, který zaváděl instituty korunního svědka a protikorupčního agenta, zahrnoval novelu trestního zákoníku, trestního řádu a daňového řádu.

Druhá úřednická vláda v čele s Jiřím Rusnokem oproti Fischerově vládě ve svém programovém prohlášení o řešeních korupce hovoří. Této vládě však nebyla Poslaneckou sněmovnou vyslovena důvěra, proto působila v demisi, což bylo důvodem, proč se nakonec do realizace svého programu příliš nepouštěla. Ze tří deklarovaných protikorupčních opatření v programovém prohlášení splnila pouze jedno, týkající se pokračování ve schvalovacím procesu zákona o státních úřednících. Zbylé cíle naplněny nebyly, neboť Rusnokova vláda jejich další vývoj ponechala na příští vládě vzešlé z předčasných voleb v říjnu 2013.

Další dvě vlády přistupovaly k řešení korupce mnohem aktivněji, neboť se již jednalo o klasické politické vlády. Vláda Petra Nečase měla boj proti korupci zakotven již ve svém názvu „*koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci*“. (ODS, TOP 09, VV 2010: 1) Principy a stěžejní opatření k řešení korupční problematiky obsahuje jak koaliční smlouva, tak programové prohlášení, přičemž za klíčovou oblast vláda považovala veřejnou správu. Deklarované cíle byly posléze zařazeny do dvou protikorupčních strategií, kde byl určen gestor, termín i způsob plnění. Zároveň obě strategie stanovily několik prioritních opatření. *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* obsahovala celkem 87 úkolů, z nichž se vládě podařilo alespoň částečně splnit 74 (85 %). Z jedenácti prioritních úkolů však bylo zcela splněno pouze 5, tři jen formálně a tři vůbec.

Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 plnila Nečasova vláda jen částečně, neboť v červnu 2013 podala demisi. Během doby jejího působení bylo přinejmenším částečně splněno 56 úkolů (73,71 %). Z deseti prioritních úkolů byly 4 splněny úplně, postupně plněny byly taktéž 4 úkoly a zbývající dva cíle se podařilo splnit částečně. Celkově tak ze 17 cílů, jež si vláda vytyčila v rámci koaliční smlouvy a programového prohlášení, bylo kompletně splněno pouze pět. Jedná se o zavedení hodnocení dopadů regulace (RIA) a hodnocení korupčních rizik (CIA), zpřísnění trestů za korupční jednání úředníků, zavedení sdílení dat v rámci Policie ČR pro zefektivnění vyšetřování korupce a o zřízení *Generální inspekce bezpečnostních sborů*. Rovněž byl přijat zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, díky čemuž mohla být ratifikována *Úmluva proti korupci*. Některé další priority byly sice řešeny, ovšem bez uspokojivého výsledku. Na druhou stranu je nutné dodat, že v plnění některých z nich pokračovaly

i následující vlády. Tudíž lze konstatovat, že Nečasova vláda se zasloužila o „nastartování“ protikorupční politiky na vládní úrovni.

Vláda Bohuslava Sobotky vycházela při řešení problematiky korupce ze své koaliční smlouvy a programového prohlášení, kde si vytyčila stěžejní cíle, kterých chtěla v rámci potírání korupce dosáhnout. V květnu 2014 vydala dokument *Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni*, z něž vychází posléze přijatá *Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017*. Koncepce byla rozvržena do akčních plánů přijímaných vždy na jeden rok, které nahradily rozsáhlé dvouleté protikorupční strategie. *Akční plán boje s korupcí na rok 2015* zahrnoval celkem 37 úkolů, z nichž minimálně částečně bylo splněno 29 (78,38 %). Plán na rok 2016 stanovil 42 úkolů, z čehož alespoň částečně se podařilo splnit 37 úkolů, tedy 88,1 %. Plán na rok 2017 obsahoval 39 úkolů, ale dosud nebyla vypracována hodnotící zpráva, tudíž nelze určit úspěšnost plnění. Z 16 stěžejních cílů stanovených koaliční smlouvou a programovým prohlášením bylo splněno sedm. Byl přijat zákon o státní službě, zákon o registru smluv a zákon o zadávání veřejných zakázek. Novelizován byl zákon o střetu zájmů a zákony upravující financování politických subjektů a volebních kampaní. Dále byla zřízena *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* a podařilo se také prosadit právní úpravu umožňující zabavovat výnosy z trestné činnosti. Lze tedy říci, že v realizaci stěžejních protikorupčních opatření byla Sobotkova vláda o něco úspěšnější než vláda Petra Nečase. Faktem však zůstává, že vláda Bohuslava Sobotky na rozdíl od Nečasovy vlády své volební období dokončila. V obou případech každopádně zůstává značný prostor pro zlepšení.

Práce si rovněž kladla za cíl zjistit, jestli měla vládní protikorupční politika dopad na míru korupce v České republice, respektive práce hledala odpověď na otázku, jak se vyvíjela hodnota indexu vnímání korupce (CPI) ve sledovaném období. Bylo zjištěno, že hodnota CPI pro ČR se v období působení uvedených vlád nejprve postupně zhoršovala (od roku 2009 do roku 2011). V roce 2012 došlo k úpravě metodologie při tvorbě CPI, čímž se změnila i škála hodnocení (místo stupnice 0-10 se začala používat stupnice 0-100), proto nelze výsledky před rokem 2012 adekvátně srovnat s výsledky novějšími. Lze tak pouze konstatovat, že z hlediska umístění v žebříčku si Česká republika mírně polepšila, neboť se posunula z 57. na 54. místo se ziskem 49 bodů. V následujícím roce však ČR získala o bod méně a vrátila se na 57. místo žebříčku, což bylo dle Transparency

International důsledkem nedokončení klíčových opatření stanovených v protikorupční strategii. V roce 2014 byly spolu s CPI zveřejněny i výsledky národní zprávy o lobbingu, v níž ČR dosáhla evropského průměru. Rok 2015 znamenal skokové zlepšení, za kterým podle TI stál pokrok ve vyšetřování velkých korupčních kauz a celkově aktivnější vládní boj s korupcí v posledních letech, s nímž začal již Nečasův kabinet. V příštím roce došlo opět k sestupu. V roce 2017 byla ČR ohodnocena 57 body a umístila se na 42. místě, což TI označila spíše za stagnaci než posun k lepšímu. Podmínkou navrácení pozitivního trendu je dle TI přijetí klíčových opatření, jako je zákon o ochraně whistleblowerů, nastavení pravidel pro transparentní lobbing a odstranění výjimek z registru smluv. Nutností je dále zabránit útokům na demokratické instituce i média a zajistit nezávislost jejich fungování.

Summary

The bachelor thesis "*The corruption rate in the Czech Republic: Government's political solutions in 2010-2017*" analysed governmental anticorruption policy. In the monitored period there were four governments in the Czech Republic, including two caretaker ones. None of the caretaker governments conducted too much initiative in the fight against corruption. The government of Jan Fischer did not even determine anti-corruption policy objectives, so they acted according to current need. The government of Jiří Rusnok mentions corruption in the Program Statement, but because this cabinet lost vote of confidence in the Chamber of Deputies, it also approved only the necessary measures. In contrast, the government of Petr Nečas paid attention to corruption in the Coalition Agreement as well as in the Program Statement, on which were based two broad anti-corruption strategies. In the strategy for 2011 and 2012, there were 87 tasks, of which the government at least partially met 74 (85 %). The fulfilment of the strategy for 2013 and 2014 was not completed by this government, because Nečas's cabinet resigned in June 2013. So this government at least partially met 56 of 73 tasks (76.71 %). In the active anti-corruption policy continued Bohuslav Sobotka's government. Its objectives from the Government's Program Statement and the Coalition Agreement were transferred into the Government Anti-Corruption Conception, which was further elaborated into three Anti-Corruption Action Plans. In the Action Plan for 2015, 29 of 37 tasks (78.38 %) were at least partially met. In the Action Plan for 2016, 37 of 42 tasks (88,1 %) were at least partially met. The action plan for 2017 has not been evaluated so far. These governments have considerable contributed to a significant improvement in the result of the Corruption Perception Index for Czech Republic in 2015. However, other key anti-corruption measures need to be approved.

Použitá literatura

Odborné články a publikace

- BAŽANTOVÁ, I. et al. (2007). *Lobbing a korupce při tvorbě veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Prospektrum. ISBN 978-80-7175-144-1.
- BRUNCLÍK, M. (2014). Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta Politologica* 6, 1, 1-23. ISSN 1803-8220.
- DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (2006). *Korupce. Projevy a potírání v České republice a v Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. ISBN 80-210-3983-3.
- DAVID, V., NETT, A. (2007). *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-562-9.
- FRIČ, P. (1999). *Korupce na český způsob*. Praha: Nakladatelství G plus G. ISBN 80-86103-26-9.
- CHMELÍK, J. (2003). *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha. ISBN 80-72014-34-X.
- CHMELÍK, J., TOMICA, Z. (2011). *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha. ISBN 978-80-7201-853-6.
- KLIMEŠ, L. (2002). *Slovník cizích slov*. 6. vyd. Praha: SPN - pedagogické nakladatelství. ISBN 80-7235-023-4.
- LABOUTKOVÁ, Š., MÜLLER, K., VYMĚTAL, P. (2010). *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3165-0.
- NYE, J. S. Corruption and Political Development. A Cost-Benefit Analysis. In: HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSTON, M., LEVINE, S. (eds). (1967). *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transition Publishers, s. 963-983.
- PETROVSKÝ, K. (2007). *Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 978-80-86861-94-4.
- ROUDNÝ, R., ZILVAR, J. (2001). *Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě*. Pardubice: Univerzita Pardubice. ISBN 80-7194-314-2.
- SMITH, M. L. (2008). *Vnímání a realita korupce v České republice: Nové výzkumy, metody a postupy*. Praha: ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy. ISBN 978-80-903316-4-8.
- ŠTIČKA, M. et al. (2005). *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International – Česká republika.

TAUCHEN, J., SCHELLE, K. (eds.). (2013). *Korupce – včera a dnes: Sborník z kolokvia pořádaného Katedrou dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law*. Ostrava: Key Publishing. ISBN 978-80-7418-177-1.

VONDRÁČEK, O., HAVRDA, M. (2013). *Korupce jako parazit: návod, jak ji porazit*. Praha: Sport-Press. ISBN 978-80-87050-00-2.

VYMĚTAL, P. Typologie korupce. In: DANČÁK, B.; HLOUŠEK, V.; ŠIMÍČEK, V. (2006). *Korupce. Projevy a potírání v České republice a v Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, s. 13-20. ISBN 80-210-3983-3.

Elektronické zdroje

BUREŠ, R., VYMĚTAL, P. (2015). *Tisková zpráva TI: Transparency International mapovala lobbying v Česku a v Evropě: ČR potřebuje posílit transparentnost legislativního procesu a připravit právní regulace lobbyingu*. Transparency International. [online]. [cit. 2017-04-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/>

HARDOON, D., HEINRICH, F. (2011). *Bribe Payers Index 2011*. Transparency International. ISBN 978-3-943497-02-1. Dostupné z: https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/2011_BPI_EN.pdf

iDNES.cz (2009). *Soud zrušil říjnové volby, uznal Melčákovu stížnost*. [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/soud-zrusil-rijnove-volby-uznal-melcakovu-stiznost-pci-/domaci.aspx?c=A090910_145024_domaci_adb

KOPECKÝ, J., KRATOCHVÍL, L. (2010). *Klaus pověřil Nečase, ať jedná o vládu. Sobotku tím prezident zklamal*. iDNES.cz. [online]. [cit. 2018-03-30]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/klaus-poveril-necase-at-jedna-o-vlade-sobotku-tim-prezident-zklamal-1pf-/domaci.aspx?c=A100604_100635_domaci_klu

KOPECKÝ, J. (2013). *Vládu sestaví Rusnok, rozhodl Zeman. Postavil se proti stranám*. iDNES.cz. [online]. [cit. 2018-04-02]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/zeman-predstavil-noveho-premiera-bude-jim-rusnok-fby-/domaci.aspx?c=A130625_145418_domaci_kop

Ministerstvo vnitra ČR (2011). *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*. [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni.pdf

Nadační fond proti korupci. (2017). *Definice korupce*. [online]. [cit. 2017-10-18]. Dostupné z: <http://www.nfpc.cz/definice-korupce>

ODS, TOP 09, VV (2010). *Koaliční smlouva: o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci*. [online]. [cit. 2018-03-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva_ods_top09_vv.pdf

ODS, TOP 09, VV (2011). *Dodatek ke koaliční smlouvě koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci*. [online]. [cit. 2018-03-30]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Dodatek-koalicni-smlouvy-30-6-11.pdf>

Oživení. (2018). *Střet zájmů*. [online]. [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: <https://www.oziveni.cz/nase-temata/stret-zajmu/>

Policie ČR. (2017). *Co je korupce*. [online]. [cit. 2017-10-18]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/co-je-korupce.aspx>

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. (2017). *Protikorupční vládní dokumenty*. [online]. [cit. 2017-10-17]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/protikorupcni-dokumenty-vlady-104809/>

Transparency International. (2012). *Hodnocení České republiky v Indexu vnímání korupce (CPI) 2012 odráží hluboce rozloženou státní správu, špatné fungování politických stran a nedotažení klíčových priorit protikorupční politiky*. [online]. [cit. 2017-04-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/hodnoceni-ceske-republiky-indexu-vnimani-korupce-cpi-2012-od/>

Transparency International. (2013a). *Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci*. [online]. [cit. 2017-03-31]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>

Transparency International. (2013b). *Index vnímání korupce /CPI/ Transparency International v roce 2013: v hodnocení 31 evropských zemí je Česká republika na 25. místě*. [online]. [cit. 2017-04-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi-2013/>

Transparency International. (2014a). *Co je to korupce?* [online]. [cit. 2017-10-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/co-je-to-korupce/>

Transparency International. (2014b). *Tl dnes zveřejnila žebříček 175 zemí seřazených podle míry vnímání korupce ve veřejném sektoru. Mezi 31 evropskými státy se Česká republika nachází na 25. místě, celosvětově pak obsadila 53. příčku*. [online]. [cit. 2017-04-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vysledky-zebricku-zemi-podle-indexu-vnimani-korupce-2014/>

Transparency International. (2016). *Index vnímání korupce 2015*. [online]. [cit. 2017-04-22]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2015/>

Transparency International. (2017a). *Index vnímání korupce 2016 (Corruption Perceptions Index, CPI)*. [online]. [cit. 2018-03-08]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/index-vnimani-korupce-2016-corruption-perceptions-index-cpi/>

Transparency International. (2017b). *Globální korupční barometr: Ohlasy občanů z celého světa*. [online]. [cit. 2018-03-08]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/globalni-korupcni-barometr-ohlasy-obcanu-z-celeho-sveta/>

Transparency International. (2017c). *Česká republika neudržela pozitivní trend, v žebříčku CPI se propadla o 10 míst*. [online]. [cit. 2018-04-22]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2016/>

Transparency International. (2018). *ČR získala v Indexu vnímání korupce za rok 2017 o dva body více než loni. Do evropského průměru má však stále daleko a čelí velkým rizikům*. [online]. [cit. 2018-04-23]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2017/>

Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí. (2011). *Výroční zpráva o činnosti Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí v roce 2011*. [online]. [cit. 2018-04-01]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/Vyrocnizprava-VV-za-rok-2011.pdf>

Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí. (2013a). *Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*. [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/na-leta-2011-a-2012-104845/

Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí. (2013b). *Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014: Od korupce k integritě*. [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014_1.pdf

Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí. (2013c). *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 za období 1. čtvrtletí 2013*. [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/zpravy-o-plneni/Informace-o-stavu-a-zpusobu-plneni-ukolu-obsazenych-ve-Strategii-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-za-obdobi-1--ctvrtleti-2013.pdf>

Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí. (2013d). *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014: aktualizace za 2. čtvrtletí 2013*. [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/zpravy-o-plneni/Informace-o-stavu-a-zpusobu-plneni-ukolu-obsazenych-ve-Strategii-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014---aktualizace-za-obdobi-2--ctvrtleti-2013.pdf>

Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí. (2013e). *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014: za období 2. a 3. čtvrtletí 2013*. [online]. [cit. 2018-04-02]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/zpravy-o-plneni/Informace-o-stavu-a-zpusobu-plneni-ukolu-obsazenych-ve-Strategii-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2013-a-2014-za-obdobi-2--a-3--ctvrtleti-2013.pdf>

Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí. (2014a). *Informace o stavu a způsobu plnění úkolů obsažených ve strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014: aktualizace za 4. čtvrtletí 2013*. [online]. [cit. 2018-04-02]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/zpravy-o-plneni/Info-o-plneni---4-Q-2013---final.pdf>

Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí. (2014b). *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017*. [online]. [cit. 2018-04-07]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí. (2014c). *Akční plán boje s korupcí na rok 2015*. [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>

Úřad vlády České republiky, Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. (2015). *Akční plán boje s korupcí na rok 2016*. [online]. [cit. 2018-04-11]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>

Úřad vlády České republiky, Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. (2016a). *Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015*. [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Zhodnoceni-plneni-opatreni-vedenych-v-Akcnim-planu-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>

Úřad vlády České republiky, Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. (2016b). *Akční plán boje s korupcí na rok 2017*. [online]. [cit. 2018-04-14]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2017.pdf>

Úřad vlády České republiky, Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. (2017a). *Zhodnocení plnění opatření uvedených v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2016*. [online]. [cit. 2018-04-11]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Zhodnoceni-plneni-opatreni-vedenych-v-Akcnim-planu-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>

Úřad vlády České republiky. (2017b). *Zpráva vlády Bohuslava Sobotky k plnění programového prohlášení 2014–2017*. [online]. [cit. 2018-04-17]. ISBN 978-80-7440-201-2. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Zprava-vlady-Bohuslava-Sobotky-k-plneni-programoveho-prohlaseni.pdf>

Ústav pro jazyk český AV ČR. 2017. *Internetová jazyková příručka: Klientelismus*. [online]. [cit. 2017-11-16]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=kientelismus>

Vláda ČR. (2009a). *Usnesení vlády České republiky ze dne 8. června 2009 č. 721 k poslaneckému návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu) (sněmovní tisk č. 832)*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97AR3WZ9>

Vláda ČR (2009b). *Stanovisko vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu) (sněmovní tisk č. 832)*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97AR3Y2H>

Vláda ČR (2009c). *Usnesení vlády České republiky ze dne 30. listopadu 2009 č. 1449 k poslaneckému návrhu zákona o zrušení listinných akcií na majitele a o změně některých souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 954)*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BNTU26>

Vláda ČR (2009d). *Stanovisko vlády k návrhu zákona o zrušení listinných akcií na majitele a o změně některých souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 954)*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BNTW7C>

Vláda ČR (2009e). *Usnesení vlády České republiky ze dne 9. dubna 2010 č. 267 ke Zprávě o provozu protikorupční linky 199 za období od 1. ledna do 31. prosince 2009*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BQHGPW>

Vláda ČR (2009f). *Usnesení vlády České republiky ze dne 9. dubna 2010 č. 265 ke Zprávě o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2009 (ve srovnání s rokem 2008)*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BQHAUW>

Vláda ČR (2010a). *Usnesení vlády české republiky ze dne 4. ledna 2010 č. 14 k poslaneckému návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu) (sněmovní tisk č. 994)*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97ASQRFQ>

Vláda ČR (2010b). *Stanovisko vlády k návrhu zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu) (sněmovní tisk č. 994)*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97ASQTGW>

Vláda ČR (2010c). *Usnesení vlády České republiky ze dne 11. ledna 2010 č. 46 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a zákon*

č. 280/2009 Sb., daňový řád (zákon o protikorupčních opatřeních). [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97ASNW7W>

Vláda ČR (2010d). *Protikorupční balíček*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/protikorupcni-balicek-66677/>

Vláda ČR (2010e). *Usnesení vlády České republiky ze dne 19. dubna 2010 č. 283 ke Zprávě o plnění úkolů strategie vlády v boji proti korupci za období let 2008 až 2009*. [online]. [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97BQDWCG>

Vláda ČR (2010f). *Programové prohlášení Vlády České republiky*. [online]. [cit. 2018-03-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf

Vláda ČR (2013). *Programové prohlášení vlády ČR*. [online]. [cit. 2018-04-02]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tema/Programove-prohlaseni-vlady-20130802.pdf>

Vláda ČR (2014a). *Programové prohlášení vlády České republiky*. [online]. [cit. 2018-04-07]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

Vláda ČR (2014b). *KOALIČNÍ SMLOUVA mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 - 2017*. [online]. [cit. 2018-04-07]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva.pdf

Vláda ČR (2014c). *Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni*. [online]. [cit. 2018-04-07]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Zakladni-smery-boje-s-korupci-na-vladni-urovni.pdf>

Zákony

Zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník*

Teze bakalářské práce

Teze závěrečné diplomové práce

Katedra politologie IPS FSV UK

Příjmení,
jméno: Uchytlová Gabriela

Název práce: Míra korupce v ČR: Politická řešení vlád v období let 2010-2017

Vedoucí práce: PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

Název práce v AJ: The corruption rate in the Czech Republic:
Government's political solution in 2010-2017

Studijní obor: Politologie a veřejná politika (Bc.)

Semestr zadání: letní

Ak. rok podání: 2016/2017

Předpokládaný termín
dokončení: LS 2018

Typ práce: bakalářská

Zdůvodnění výběru práce (max 2000 znaků):

Fenomén korupce se stal jedním z nejdiskutovanějších témat posledních let, neboť se jedná o velmi závažný jev, který narušuje fungování demokratických principů ve státě. Existuje mnoho různých definic korupce, avšak obecně lze říci, že jde o jednání, jehož cílem je ovlivnit něčí rozhodování ve svůj vlastní prospěch na úkor veřejného zájmu. Je tudíž nutné, aby vláda tomuto problému věnovala pozornost a snažila se jej aktivně a efektivně řešit. Ačkoliv je protikorupční politika nedílnou součástí volebních programů politických stran a následně se stává i důležitým bodem v programovém prohlášení vlády, tvorba protikorupčních opatření je často zdoluhavá a komplikovaná. Ve výsledku se tak některé důležité zákony nedaří prosadit i po několika volebních obdobích, popřípadě jsou přijaty v nevyhovující podobě. Práce se proto bude snažit zaměřit právě na to, jakým způsobem byla protikorupční řešení realizována vládami, které působily v letech 2010-2017.

Předpokládaný cíl (max 1500 znaků):

Cílem práce je identifikovat legislativní a nelegislativní opatření, která dané vlády volily za účelem eliminace míry korupce v České republice a zmapovat, jaká z těchto zamýšlených opatření byla skutečně realizována. Zároveň bude práce zkoumat, zdali měla tato vládní řešení dopad na míru korupce v ČR, respektive se práce zaměří na vývoj hodnoty indexu vnímání korupce (CPI) v období působení jednotlivých vlád. Cílem práce je tedy zodpovědět dvě výzkumné otázky: Jaké legislativní a nelegislativní kroky podnikly vlády ČR v letech 2010 až 2017 ke snížení míry korupce v České republice? Jak se vyvíjela hodnota indexu vnímání korupce (CPI) ve sledovaném období?

Metodologie práce (max 1500 znaků):

Metodologie práce bude vycházet z cílů práce a bude se jednat o případovou studii České republiky. Ve druhé části práce, která bude navazovat na teoretickou část, se práce zaměří na obsahovou analýzu dokumentů, konkrétně programových prohlášení vlád se zaměřením na problematiku korupce. Dále budou analyzovány protikorupční strategie vlád, přičemž bude práce sledovat, jaké cíle si vlády pro řešení tohoto problému stanovily a jakými prostředky chtěly těchto cílů dosáhnout. Následně bude zhodnoceno, zdali se vládám povedlo uvést zamýšlená opatření do praxe, a na základě toho se práce pokusí vyvodit závěry ohledně úspěšnosti vlád při řešení problematiky korupce. Pro zjištění vývoje míry korupce v ČR v období působení jednotlivých vlád budou využita data mezinárodní nevládní organizace Transparency International, která každoročně sestavuje index vnímání korupce (CPI).

Základní charakteristika tématu (max 1500 znaků):

Jak již bylo výše uvedeno, práce se zabývá protikorupčními opatřeními, kterými se jednotlivé vlády v uvedeném období pokoušely řešit problematiku korupce v České republice. Práce bude rozdělena na dvě části. V teoretické části se bude práce věnovat vymezení klíčového pojmu korupce, jeho definici a případně vymezení souvisejících pojmů. Dále budou nastíněny příčiny korupce a faktory, které ovlivňují její míru. V práci bude také uvedena typologie korupce, respektive jaké formy a druhy korupce rozpoznáváme. Dále budou zmíněny metody měření korupce a rovněž to, jaké existují způsoby potírání korupce. Druhá část práce bude vycházet především z oficiálních vládních dokumentů, kterými jsou programová prohlášení vlád a vládní protikorupční strategie. Práce bude sledovat zejména to, do jaké míry byly naplněny cíle protikorupční politiky jednotlivých vlád, tedy byla-li přijata deklarovaná legislativní a nelegislativní opatření či nikoliv, popřípadě v jakém rozsahu. Kromě toho se práce zaměří na vývoj hodnoty indexu vnímání korupce (CPI) v uvedeném období.

Předpokládaná struktura práce (max 1400 znaků):

- Úvod
- 1. Teoretická část
 - 1.1 *Definice korupce*
 - 1.2 *Příčiny korupce*
 - 1.3 *Formy korupce a druhy korupce*
 - 1.4 *Měření korupce*
 - 1.5 *Nástroje k potírání korupce*
- 2. Analytická část - analýza programových prohlášení vlád, vládních protikorupčních strategií a jejich hodnocení
 - 2.1 *Vláda Jana Fischera*
 - 2.2 *Vláda Petra Nečase*
 - 2.3 *Vláda Jiřího Rusnoka*
 - 2.4 *Vláda Bohuslava Sobotky*
- 3. Vývoj hodnoty CPI ve sledovaném období
- 4. Závěr
- Seznam literatury a použitých zdrojů

Základní literatura (10 nejdůležitějších titulů):

- DANČÁK, B.; HLOUŠEK, V.; ŠIMÍČEK, V. (2006). Korupce. Projevy a potírání v České republice a v Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. ISBN 978-80-2104-062-5.
- DAVID, V.; NETT, A. (2007). Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-562-9.
- FRIC, P. (1999). Korupce na český způsob. Praha: Nakladatelství G plus G. ISBN 80-86103-26-9.
- CHMELÍK, J. (2003). Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde Praha. ISBN 80-72014-34-X.
- CHMELÍK, J.; TOMICA, Z. (2011). Korupce a úplatkářství. Praha: Linde Praha. ISBN 978-80-7201-853-6.
- PETROVSKÝ, K. (2007). Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 978-80-86861-94-4.
- ROUDNÝ, R.; ZILVAR, J. (2001). Korupce: boj proti korupci ve veřejné správě. Pardubice: Univerzita Pardubice. ISBN 80-7194-314-2.
- SMITH, M. L. (2008). Vnímání a realita korupce v České republice: Nové výzkumy, metody a postupy. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy. ISBN 978-80-903316-4-8.
- ŠTIČKA, M. (2008). Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International - Česká republika. ISBN 978-808-7123-041.
- TAUCHEN, J.; SCHELLE, K. (eds.). (2013). Korupce - včera a dnes: Sborník z kolokvia pořádaného Katedrou dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a The European Society for History of Law. Ostrava: Key Publishing. ISBN 978-80-7418-177-1.

Teze odevzdány dne: 24. 5. 2017

 podpis studenta/-ky

Schváleno vedoucím práce dne: _____

Schváleno garantkou/koordinátorem oboru dne: _____

 podpis vedoucího práce

 podpis garantky / koordinátora oboru

Seznam zkratek

CIA	Corruption Impact Assessment
CPI	Corruption Perceptions Index
ČSSD	Česká strana sociální demokratická
EU	Evropská unie
GIBS	Generální inspekce bezpečnostních sborů
GRECO	Group of States Against Corruption
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
LIDEM	politická strana LIDEM – liberální demokraté
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NFPK	Nadační fond proti korupci
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RIA	Regulatory Impact Assessment
SKPV	Služba kriminální police a vyšetřování
TI	Transparency International
VV	Věci veřejné