

Jan Chmelík * Zdeněk Tomica

KORUPCE A ÚPLATKÁŘSTVÍ

CHARAKTERISTIKA, ZPŮSOB PÁCHÁNÍ, PRÁVNÍ ASPEKTY,
POSTUPY PŘI VYŠETŘOVÁNÍ, PROTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ,
MEZINÁRODNÍ DOKUMENTY

KORUPCE A ÚPLATKÁŘSTVÍ

Doc. JUDr. Jan Chmelík, Ph.D.
Mgr. et Mgr. Zdeněk Tomica

KORUPCE A ÚPLATKÁŘSTVÍ

Linde Praha
akciová společnost
Opletalova 35, 115 51 Praha 1
2011

Recenzovali:

prof. PhDr. Jiří Straus, DrSc.

JUDr. Miroslav Růžička, Ph.D.

prof. PhDr. Václav Krajník, DrSc.

JUDr. Igor Stříž

© Jan Chmelík, Ph.D., Zdeněk Tomica, 2011

ISBN 978 - 80 - 7201 - 853 - 6

OBSAH

Úvod	7
1 Základní charakteristika korupce, způsoby páčání	9
1.1 Charakteristika korupce	15
1.2 Příčiny vzniku korupce a její stádia vývoje	25
1.3 Nadnárodní charakter korupce a mezinárodní srovnání ...	30
1.4 Korupční rizika ve státní a veřejné správě	43
1.5 Formy a způsoby páčání korupce a oblasti jejího působení	52
1.6 Typické způsoby páčání korupce a úplatkářství	61
1.7 Veřejné zakázky	64
1.7.1 Vlastní průběh řízení o veřejných zakázkách.	65
1.7.2 Veřejné zakázky jako významný objekt korupce	71
1.7.3 Podmínky pro korupci ve veřejných zakázkách	72
1.7.4 Způsoby manipulace ve veřejných zakázkách	74
2 Základní charakteristika subjektů korupčního vztahu	79
3 Právní aspekty korupce	85
3.1 Korupce v mezinárodně právních dokumentech	85
3.2 Právní úprava postihu korupce v zahraničí	93
3.3 Právní úprava postihu korupce v českém právu	100
3.3.1 Trestněprávní úprava	100
3.3.2 Úprava korupce v obchodním zákoníku	120
3.3.3 Aktivní a pasivní úplatkářství	123
4 Právní a kriminalistické postupy při vyšetřování korupce	125
4.1 Kriminalistické a operativně pátrací postupy	132
5 Protikorupční opatření	149
5.1 Aktuální preventivní protikorupční opatření	157
5.1.1 Preventivní protikorupční opatření při přijímání právních předpisů	157
5.1.2 Preventivní opatření při nakládání s majetkem	159

5.1.3	Preventivní opatření týkající se informovanosti veřejnosti	162
5.1.4	Preventivní protikorupční opatření v rámci státní a veřejné správy	164
5.1.5	Preventivní protikorupční opatření v rámci nestátních institucí	171
5.1.5	Preventivní protikorupční opatření v oblasti zadávání veřejných zakázek	172
5.1.6	Preventivní protikorupční opatření v rámci Policie ČR	177
5.1.7	Preventivní protikorupční opatření v rámci státních zastupitelství a soudů	180
5.2	Represivní protikorupční opatření	182
6	Deliktní jednání právnických osob	189
7	Úvahy o odčerpávání zločineckého zisku	201
7.1	Fáze praní peněz	204
7.2	Některé aktuální způsoby legalizace výnosů z trestné činnosti	205
7.3	UFO zisky	211
7.4	Mezinárodní spolupráce v této oblasti	212
8	Agent-provokatér a spolupracující obviněný	215
8.1	Agent-provokatér	215
8.2	Agent-provokatér v kontextu s mezinárodním právem	222
8.3	Spolupracující obviněný	234
8.4	Korunní svědek	235
Příloha č. 1	239
Příloha č. 2	246
Příloha č. 3	264
Příloha č. 4	267
Literatura	279
Internetové zdroje	283

ÚVOD

Korupce je jedním z nejzávažnějších světových problémů současnosti. Tato skutečnost je dána řadou faktorů, mezi jinými i charakterem dnešní doby, jejím deformovaným žebříčkem hodnot a zájmů. Ať se jedná o jednotlivce či společnost, která korupci podlehne, zdánlivé výhody plynoucí z korupce jsou odbourány negativními důsledky, jež s sebou korupce zpětně přináší.

Negativní dopady korupce jsou dány mimo jiné i tím, že korupce nepřímo vybízí veřejně činné osoby a úředníky k přijímání důležitých rozhodnutí, která jsou určována nízkými motivy bez ohledu na to, jaké mají mít dopady na celou společnost. Podle obecných soudů se korupce v konečném důsledku projevuje i sekundárně, a to zvýšením cen zboží a služeb, vede k růstu vnitřního i vnějšího zadlužení zemí, ke snížení kvality zboží a služeb, k přijímání neprioritních kroků, k neefektivnosti trhu apod., neboť omezuje konkurenci, u rozvojových zemí nebo zemí s nízkým hospodářským potenciálem zvyšuje jejich chudobu a celkovou zaostalost země, dochází k úniku korupcí získaného kapitálu do zahraničí, snižuje celkovou společenskou produktivitu, vede k hospodářskému, kulturnímu a morálnímu úpadku země a řadě dalších negativním dopadům.

Korupce má tendenci rozkvétat ve všech společenských režimech. Zhoubný základ nacházíme v totalitních, autoritářských a diktátorských společensko-ekonomických formacích, kde je soustředěna moc do rukou několika jedinců, korupce však existuje a vzkvétá i v tzv. demokratických společnostech, kde nabývá své závažnosti mimo jiné proto, že se stává nechtěnou součástí systému, součástí veřejné moci. Demokratické systémy však na rozdíl od režimů autokratických umožňují korupci systémově řešit prostřednictvím celé řady institucionálních pojistek.

Obecně je pojem „korupce“ používán sporadicky. Většina veřejnosti korupci chápe spíše jako úplatkářství, které spolu s korupcí staví v podstatě jako synonyma. Celý tento fenomén však dostává výrazně politický ráz, protože je dáván do souvislostí s řadou privatizačních a celospolečenských afér. Mezi odborníky i mezi politiky je patrná až hektická snaha korupci pojmenovat, definovat a dávat návody, jak ji řešit. Bohužel žádný všelék, který by nemocnou společnost vyléčil, zatím nalezen nebyl, ba spíše naopak, korupce stále více ovlivňuje společenské dění a nabývá rakovinové zhoubnosti.

Existuje řada článků, které se více či méně fundovaně zabývají korupcí ve společnosti, nic však neřeší. Existuje i první, ucelenější práce zabývající

se problémem korupce,¹ která však zapadla v antikvariátech a zlevněných knihách. Cílem této publikace není vyřešit problém korupce, ale zabývat se jím z pohledu kriminologicko-sociologického, kriminalistického a zejména z pohledu právního, neboť prokázat korupční jednání včetně nejnámějšího úplatkářství není jednoduché a vyžaduje od orgánů činných v trestním řízení velmi dobré zkušenosti a znalosti.

Pojem korupce jako takový není v českém právním řádu definován, v trestním právu pak neexistuje ani stejnojmenná skutková podstata takto pojmenovaného trestného činu. Přesto platná právní úprava skýtá celou škálu trestných činů, které umožňují dostatečným způsobem postihovat všechny korupční aktivity. Jsou to především trestné činy uvedené v hlavě třetí zvláštní části trestního zákona, nazvané jako trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, a dále trestné činy, které s korupčním jednáním bezprostředně souvisí. K posouzení všech naznačených aspektů by měla právě přispět tato práce a autoři doufají, že publikace tento cíl naplní a nepůjde jenom o hromadu popsaného papíru.

Publikace, kterou lze označit i jako vysokoškolskou učebnici, navazuje na předcházející „Pozornost, úplatek a korupce“, která vyšla v nakladatelství LINDE v roce 2003. Situace ve vnímání a posuzování úplatkářství a korupce se však značně změnila včetně trestněprávního hodnocení v souvislosti s rekodifikací trestního zákona. Proto autoři zpracovali zcela novou publikaci, která zohledňuje naznačený vývoj, která přináší zcela nové pohledy na korupci a také dává návod na preventivní působení proti současným korupčním jednáním.

Informace obsažené v této knize odpovídají stavu k datu 31. března 2011.

Autoři

¹ FRIC, P., a kol.: Korupce, G Plus, Praha: 1999.

1

ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA KORUPCE, ZPŮSOBY PÁCHÁNÍ

Korupci je přisuzován atribut „nemoci společnosti“ se zhoubnými účinky. Lze ji označit jako nemoc bez hranic s výrazným nadnárodním charakterem, neboť neuznává hranice, státní suverenitu, společenské systémy, nezastaví se ani před stranickými ideologiemi, nezastaví ji politické strany, nezastaví se před represí. Její univerzální síla a „ideologické moto“ je vyjádřeno ve rčení: „Každý je úplatný, záleží jen na výši nabízené částky a okolnosti, za které je nabízena.“ To se dá zjednodušeně říci i tak, že v každém z nás je skryt určitý korupční potenciál, který číhá na příležitost, aby se projevil. To by ovšem znamenalo, že před korupcí není úniku a nikdo z nás se před ní nemůže cítit bezpečný. Korupce tak narůstá do obludnosti, všudepřítomnosti a všemocnosti. Vyskytuje se na všech kontinentech, ve všech společenských systémech a co více, ve všech historických údobích. Svědčí o tom i citát z díla Plútarchose, který napsal o historické osobnosti, aténském řečníku a filozofovi Démosthenovi: „*Démostenes... zpočátku Atéňanům radil, aby Harpala zahnal a neodvážili se obec uvrhnout do války z příčiny, která nebyla ani nevyhnutelná, ani spravedlivá. O několik dnů později, když se sepisoval inventář Harpalova bohatství... Démostenés si s požitkem prohlížel jeden zlatý kalich cizí výroby, podivil se nad jeho vahou a zeptal se Harpala, kolik váží. Tu se Harpalos usmál a řekl: „Tobě přinese dvacet talentů.“ A jen co nastala noc, poslal mu kalich s dvaceti talenty. A skutečně, Démostenés neodolal, ale naopak, ten dar ho tak oslepil, že se přidal na Harpalovu stranu... A na druhý den přišel do shromáždění s krkem pevně ovinutým vlněnými šátkami, a když jej lid vzýval, aby povstal a promluvil, odmítl tak udělat, naznačuje posunky, že nemá hlas.*“² Ani v současné době tolik proklamovaný balíček protikorupčních opatření³ není z pohledu protikorupčních opatření ničím novým. Vždyť již takové opatření obsahoval Chammurapiho zákoník ve starobabylónské říši. Ale stejně tak se lze s úplatky setkat ve starověké Indii a Římské říši, která proslula prodejem úřednických hodností a titulů. Dá se s jistou mírou

² Plútarchos 1953: Životopisy. Slovenské vydavateľství krásnej literatury, Bratislava: 1953.

³ Srovnej Národní program boje proti korupci z roku 1998, Ministerstvo vnitra ČR a další navazující proti korupční dokumenty.

nadsázky říci, že úplatkářství je staré jako státní útvar a s ním spojenými státními úředníky.

Tento dojem nadčasovosti, všudepřítomnosti a univerzálnosti korupce se však vytrácí v okamžiku, kdy ji chceme blíže „uchopit“, popsat, odhalit ji, analyzovat a postihovat. Univerzálnost, nadčasovost a hromadnost korupce se najednou vytrácí a stává se záležitostí určité skupiny lidí nebo jednotlivce, dostává se tak na pozici partikularismu a individualismu. Stejně tak je tomu v náhledu na korupční jednání, která jsou z generalizovaného chápání posuzována individuálně a obvykle zcela rozdílně, zejména jedná-li se o tzv. „pozornosti“, „sponzorské dary“ apod. Např. jestliže nějakou skutečnost veřejně označíme za korupční jednání, velmi rychle zjistíme, že s naším názorem ne všichni souhlasí a zcela jistě se dostaví bipolarizace názorů. Rozdílnost názorů je mimo jiné určována i sociálním prostředím, ve kterém žije ten který posuzovatel. Rozdílnost názorů na korupci je tedy především dána:

- a) sociálním prostředím posuzovatele,
- b) regionálním a zejména státním teritoriem (tedy státem),
- c) historickým faktorem (z pohledu jakého historického období je posuzována).

I když o korupci se hodně hovoří, zůstává stále ve větší míře latentní a lze ji spíše označit za „veřejné tajemství“ než ji brát jako prokazatelný fakt. Obvykle schází hmatatelné „důkazy“ a bez důkazů je jakákoliv korupce jen domněnkou, snad nepodloženým a veřejně známým faktem, na kterém však nelze stavět prevenci a již vůbec ne represí. Korupční transakce obvykle probíhají utajeně, nedají se zadokumentovat klasickými metodami, nedají se ani zkoumat metodami založenými na přímém pozorování objektu. Z informací, se kterými je možné pracovat, pak zůstávají indicie, názory, nepřímá, zprostředkovaná svědectví apod.

Podívejme se nejprve na statistická data⁴ korupčních trestných činů. Přijímání úplatku podle § 160, Podplácení podle § 161 a Nepřímé úplatkářství podle § 162, jak je znal zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, a jednak trestné činy uvedené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, Přijetí úplatku podle § 331, Podplácení podle § 332 a Nepřímé úplatkářství podle § 333, který nabyl účinnosti od 1. 1. 2010.

⁴ Statistické údaje o kriminalitě jsme čerpali z policejního celostátního informačního systému – Evidenčně statistický systém kriminality (dále jen „ESSK“), údaje o obžalovaných a odsouzených osobách ze statistik Ministerstva spravedlnosti.

rok	§ 160/§ 331		§ 161/§ 332		§ 162/§ 333		celkem	
	zjištěno	objasněno	zjištěno	objasněno	zjištěno	objasněno	zjištěno	objasněno
2000	38	37	133	131	3	3	174	171
2001	28	28	171	171	4	4	203	203
2002	48	38	116	109	7	6	171	153
2003	49	42	102	101	4	4	155	147
2004	126	123	149	147	12	11	287	281
2005	39	32	94	92	5	5	138	129
2006	43	33	89	86	6	4	138	123
2007	40	31	62	57	1	1	103	89
2008	46	29	99	86	5	4	150	119
2009	38	24	75	63	8	7	121	94
2010	53	27	124	96	4	2	181	125

Počet stíhaných osob za korupční trestné činy:

rok	§ 160/§ 331		§ 161/§ 332		§ 162/§ 333		celkem	
	stíháno	žen	stíháno	žen	stíháno	žen	stíháno	žen
2000	18	–	88	–	2	–	108	–
2001	15	–	142	–	6	–	163	–
2002	37	–	81	–	6	–	124	–
2003	22	–	79	14	3	1	104	15
2004	83	7	118	16	9	0	210	23
2005	31	1	79	7	5	0	115	8
2006	33	8	79	8	2	0	114	16
2007	31	5	47	3	2	0	80	8
2008	30	7	51	11	4	0	85	18
2009	19	1	40	5	6	0	65	6
2010	26	2	87	6	1	0	114	8

Nejvíce skutků bylo zaznamenáno v roce 2004, nejméně pak v roce 2007. Pokud jde o osoby, proti nimž bylo zahájeno trestní stíhání, pak nejvyšší počet, celkem 210 osob, je opět v roce 2004, nejméně stíhaných bylo v roce 2009, šlo jen o 65 osob. Podíl stíhaných žen je razantně menší, nejvíce v roce 2004 bylo stíháno za tyto trestné činy celkem 23 žen.

Dále pak je vhodné se podívat na korupční trestné činy podle trestního zákona v širším smyslu, kde mimo již uvedené zařazujeme i trestné činy Pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 128a odst. 1, odst. 3, podle § 128b písm. b) a c) a podle § 128c písm. b) a c), dále trestný čin Pletichy v insolvenčním řízení podle § 256b, všechny podle předcházejícího znění trestního zákona, podle trestního zákoníku pak Pletichy v insolvenčním řízení podle § 226, Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 1 písm. e), Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 odst. 1 odst. 3, Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 odst. 1 písm. b, písm. c) a Pletichy při veřejné dražbě podle § 258 odst. 1, písm. b, písm. c).

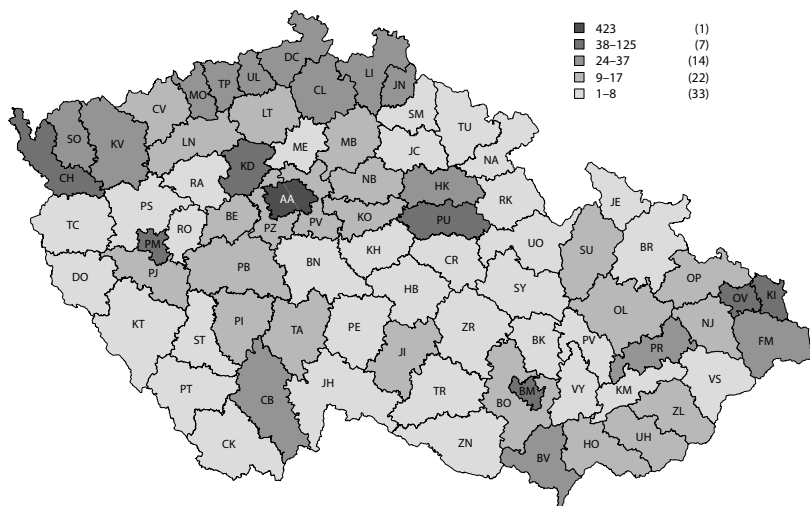
rok	§ 128a/§ 256, § 128b/§ 257 § 128c/§ 258		§ 256b/§226		§ 158/§ 329		§ 159/§ 330	
	zjištěno	objasněno	zjištěno	objasněno	zjištěno	objasněno	zjištěno	objasněno
2000	4	4	1	1	367	350	18	18
2001	4	4	0	0	390	381	18	18
2002	12	2	2	0	376	269	33	31
2003	9	5	1	0	384	324	23	23
2004	5	4	0	0	248	202	18	18
2005	14	10	0	0	212	167	19	18
2006	11	3	0	0	160	119	16	15
2007	9	3	0	0	187	111	16	14
2008	14	3	0	0	228	131	18	13
2009	9	5	0	0	204	109	14	9
2010	27	4	0	0	198	141	14	7

A protože rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží v oblasti veřejné správy včetně moci zákonodárné a moci soudní, je na místě připomenout statistická data i trestných činů úředních osob podle části druhé hlavy X., Díl 2, trestního zákoníku, a to „Trestné činy úředních osob“, kterými jsou Zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 (v trestním zákoně § 158 zneužívání pravomoci veřejného činitele) a Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti § 330 (§ 159 maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti) – viz tabulka na předchozí straně.

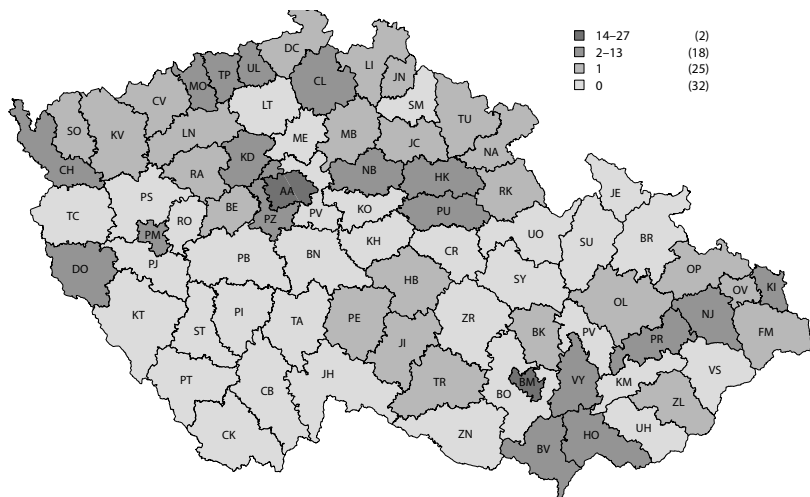
Z pohledu statistik Ministerstva spravedlnosti od roku 2000, jak ukazuje následující tabulka, nejvíce osob (137) bylo odsouzeno v roce 2002, nejméně pak v roce 2006 (74). Od roku 2005 do roku 2009 bylo odsouzeno celkem 440 osob, zatímco za období 2000 až 2004 to bylo 541 osob. Lze vyvodit, že trend počtu odsouzených osob měl v těchto 5 letech klesající tendenci.

rok	§ 160/§ 331		§ 161/§ 332		§ 162/§ 333		celkem	
	obžaloba	odsouzeno	obžaloba	odsouzeno	obžaloba	odsouzeno	obžaloba	odsouzeno
2000	48	49	106	68	4	1	158	118
2001	51	28	149	83	1	3	201	114
2002	45	26	120	108	3	3	168	137
2003	30	20	96	53	3	2	129	75
2004	41	23	103	74	6	0	150	97
2005	91	24	82	82	2	1	178	107
2006	39	27	96	45	3	2	138	74
2007	37	51	65	51	2	1	104	103
2008	42	26	78	50	6	0	126	76
2009	31	28	68	51	3	1	102	80
2010								

Počet případů úplatkářství celkem v okresech ČR v letech 2000–2009⁵



Počet případů úplatkářství celkem v okresech ČR v roce 2009⁶



⁵ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

⁶ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

1.1 Charakteristika korupce

Již v úvodu jsme naznačili problematiku morálního chápání korupce v České republice, tj. že většina obyvatelstva spojuje korupci pouze s úplatkářstvím, kdy pojmy korupce a úplatkářství jsou brány jako synonyma. V zemích západní Evropy jsou však do korupce zahrnována i taková jednání, jako je vydírání ze strany úředníků nebo politiků, zneužívání postavení a moci k vlastnímu prospěchu nebo prospěchu úzkého okruhu subjektů, k těmž účelům zpronevěra veřejných prostředků, braní tzv. provizí z veřejných zakázek, zvládnování známých a příbuzných, jevy, které jsou obecně označovány jako tzv. „klientelismus a nepotismus“.⁷

Samotný termín „korupce“ je latinského původu a vychází ze slovního základu *rumpere*, tj. zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský výraz *corruptus* znamená následek určitého nekalého jednání, v překladu pak má několik výrazů: znečištěný, zkažený, zvrácený, mravně zvrácený, zvrhlý, podplacený.

Vedle stále častěji používaného termínu „korupce“ je však užíván a právně v trestním zákoníku zakotven termín úplatkářství, který je také určující pro trestněprávní postih nekalých jednání a praktik, při kterých jedna strana získává prospěch na úkor strany druhé. V předcházejících letech byl vztah korupce a úplatkářství charakterizován jako vztah dvou základních filosofických kategorií, obecného a zvláštního, kdy korupce byla chápána jako pojem širší, zahrnující všechny projevy, ze kterých jeden ze subjektů korupčního vztahu kořistí, získává neoprávněný prospěch, který za to poskytuje různé výhody straně, která prospěch poskytuje. Úplatkářství naproti tomu bylo bráno jako jedna z forem korupce.⁸

V běžném, obecném slova smyslu lze korupci označit jednání, kterým se na určitou osobu působí různými prostředky, zpravidla prostými přímého fyzického násilí, aby osoba jednala buď proti dobrým mravům, nebo proti svým úředním nebo morálním povinnostem. Při uplatnění násilných prostředků by takové jednání mohlo mít charakter vydírání, útisku apod. Nejčastějšími prostředky, přes které je působeno na subjekt, jsou samozřejmě peníze, stále častěji jsou však využívány jiné hmotné výhody, ale také výhody mocenské. Lze tedy shrnout, že chápání korupce je velmi široké a v podstatě zahrnuje jakékoliv morálně neospravedlnitelné dosahování, přijímání nebo nekorektním způsobem nabízené získání hmotných, duševních nebo jiných nehmotných výhod či zisků. Je při tom nerozhodné, kdo daný zisk či výhodu přijímá a kdo ji nabízí. Uvedené chápání korupce má však i stinnou

⁷ FRIČ, P., a kol.: *Korupce*. G Plus. Praha: 1999, str. 12.

⁸ Srov. CHMELÍK J., a kol.: *Pozornost, úplatek, korupce*. Linde. Praha: 2003.

stránku, a to, že za korupční jednání jsou posuzována i taková, která jsou běžná v demokratických společnostech, např. za korupci je, sice výjimečně, považováno obchodování a zisk ze zprostředkovatelské činnosti, které jsou vnímány jako určitý druh parazitismu, obohacování se na úkor druhých, a ve své podstatě takto vymezeným chápáním korupce jsou společenským systémem podporována a dokonce tvoří legitimní základ zisku z určité činnosti. Například lze uvést působení různých právnických subjektů nabízejících zprostředkování určitých služeb, činnost soukromých nebo podílových subjektů bez státní účasti při získávání zakázek apod.

Četností a závažností pronikání korupce do „veřejného sektoru“ je však pojem „korupce“ stále častěji vztahován k těm jednáním, která jsou označována za klientelismus, u kterých jako jeden ze subjektů korupčního vztahu vystupuje tzv. veřejný sektor, předmětem korupce jsou veřejné prostředky na jedné straně a služby poskytované jinou právníkou osobou na straně druhé. Stále častěji skloňovanými jsou v tomto smyslu např. veřejné zakázky. Nastoluje se tak velmi ostré rozhraní mezi korupcí a úplatkářstvím.

Ruku v ruce s korupcí jde organizovaný zločin, který pak nemá daleko k různým formám vydírání. Zejména jde o tzv. výpalné, poskytování vynucené ochrany podnikatelům či jiným subjektům. Předcházející scénáře probíhaly tak, že podnikatel byl zpravidla osloven, byly mu stanoveny podmínky chování a následovala výhrůžka pro případ, že by stanovené podmínky neakceptoval nebo porušoval. V současné době je tento scénář nahrazován rafinovanějšími postupy, jejichž součástí je nejprve zkorumpování podnikatele nebo jiného subjektu např. nabídkou výhodného obchodu, výhodnou půjčkou nebo nabídkou jiných služeb. Po přijetí této, zpravidla „lukrativní“ nabídky je zavázán zločinecké skupině, která jej postupně začne vydírat včetně „nabízení“ ochrany či jiných služeb pro podnikatele značně nevýhodných. Leč takových, které nemůže odmítnout, pokud se nechce vystavit represi.

Problematika korupce však může souviset i se střetem zájmů. Pokud jde o běžnou korupci spočívající v různém úplatkářství ve sféře veřejných a soukromých služeb, ta se dostává do rozporu spíše s morálkou než se širšími veřejnými zájmy. Souvislost s korupcí je patrná zejména v případech, kdy se jejím objektem stává úřední osoba s rozsáhlými rozhodovacími pravomocemi, jehož hmotný zájem, případně zájem usměrněný korupcí se dostane do střetu s veřejnými zájmy, které je povinen respektovat a hájit je. Zatímco korupce je za všech okolností nekalé nebo i trestné jednání, střet zájmů ještě nemusí být sám o sobě nekalý. Pokud se tak stane, nastupuje zpravidla již přímá souvislost střetu zájmů s korupcí a obě aktivity se navzájem podporují a umocňují a nabývají zpravidla charakteru trestného jednání.

Je zřejmé, že teoretickým problémem je definování korupce. Frič ve své publikaci k definování korupce používá čtyři hlediska:

1. *Korupce jako deviantní chování.* Opírá se přitom o klasickou definici korupce J. S. NYE, který ji charakterizuje 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“.⁹ Za deviantní chování ve smyslu této definice je potřebné považovat jenom takové, při kterém dochází ke zneužívání pravomocí osobami ve veřejných funkcích (neztotožňovat ovšem s veřejnými činiteli, neboť veřejný činitel je podstatně užší vymezení než osoba zastávající veřejnou funkci). Ve většině případů se však jedná o zneužívání pravomocí veřejných činitelů pro soukromé účely. Podstata korupčního jednání podle této definice spočívá v překračování pravomocí a tedy norem za účelem dosažení výhod, zisků určitému úzkému okruhu subjektů. Norem upravujících chování veřejné osoby je však hned několik. V prvé řadě jde o zákonné normy, které vymezují práva a povinnosti osob ve veřejné funkci, u úředních osob (dříve veřejných činitelů) jde pak o striktní definování jeho role ve společnosti. Porušení těchto zákonných norem lze zpravidla postihnout. Mimo zákonné normy (veřejné mínění, morálka apod.) však chování regulují obyčejí, zvyklostmi, morálními kodexy apod., které již nejsou, nebo jen zcela výjimečně a obtížně vynutitelné, u sankční odpovědnosti lze uvažovat pouze v kategoriích odpovědnosti morální, otázky svědomí, veřejného mínění, případně jiné odpovědnosti pramenící z obyčejového-zvykového práva. Pokud bychom přistoupili pouze na striktně legalistické pojetí korupce, tedy korupční je jenom to, co zakazuje zákon, nebo co postihuje právní řád, korupční jednání bychom výrazně okleštili, vždyť významná část těchto jednání není podle platného právního řádu trestně postižitelná, ale lze je označit např. jako jednání odporující pracovní disciplině. Kromě legalistického pojetí korupce lze tedy hovořit o širším okruhu definování, kterým je formalistické pojetí (označované také jako public office definice), které zahrnuje i jiné formální akty upravující okruh chování subjektu, a konečně o neformálním definování korupce, vycházejícího z veřejného mínění, zvyků, označované také jako „public opinion definice“.

2. *Korupce jako patologické chování.* Při patologickém pojetí korupce vychází Frič z definice Friedricha, označované teoretiky také jako public in-

⁹ NYE, J. S.: Corruption and Political Development A Cost-Benefit Analysis, 1967. In: Heidenheimer A.J., Johnston M., Levine S., Political Corruption: A Handbook, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990, s. 963–983.

teres definice, podle které o korupci můžeme mluvit vždy: „když držitel pravomocí, který je pověřený dělat určité věci, resp. je odpovědný za fungování nějakého úřadu, je nelegálně stimulován peněžními nebo jinými prostředky k činnosti, která zvýhodňuje poskytovatele odměny a poškozuje veřejnost a její zájmy“.¹⁰ Za patologické označují korupční jednání ti, kteří je označují za nezdravé pro společnost, neboť je jím narušován normální, přirozený stav věci. Škodlivost spatřují nejen pro zúčastněné (korumpovaného a korumpujícího), ale také pro celou společnost. Jinak řečeno, o korupci by se mělo jednat vždy, když držitel pravomocí preferováním soukromého zájmu poškozuje zájem veřejnosti (společnosti). Tomuto označení korupce (patologická) přispělo i nebyvalé její rozšíření a obavy před důsledky tohoto jevu. Boj s korupčním chováním je brán jako veřejná záležitost. Míra poškození veřejných zájmů je také hlavním kritériem pro identifikaci a hodnocení korupčního chování. Definice a celková filosofie „patologičnosti korupčního chování“ má však jeden, leč velmi podstatný problém. Určit kdo a jak bude definovat veřejný zájem a kdo bude rozhodovat o prioritách ohrožených nebo dokonce narušených hodnot a zda vůbec došlo k jejich poškození (narušení) nebo ne. V podstatě existují dvě možnosti řešení. První, spočívající v tom, že veřejný zájem bude definován tím subjektem, který korupci vztahuje k tomuto veřejnému zájmu. To má ovšem nebezpečí, vymezení veřejného zájmu nebude jedno, ale více deklarovaných veřejných zájmů a pak bude docházet ke konfliktům, nebo veřejný zájem bude určen partikulárně, tj. bude definován zájmovou skupinou, která může mít nátlakový charakter, a pak bude zpravidla potřebné zdůvodnit, proč se konkrétní subjekt při posuzování podstaty veřejného zájmu a jeho poškozování přiklonil k této zájmové skupině. Obě dvě řešení skýtají prostor pro sekundární korupci. Teorií „patologické korupce“ je celá řada a nepovažujeme za nutné je všechny specifikovat a blíže rozvádět.

3. *Korupce jako prostředek maximalizující zisk.* Tento pohled na korupci je označován také jako tržní korupce.¹¹ Z pohledu autora této teorie lze o korupci mluvit tehdy, když úřední osoba považuje svůj úřad za obchod (byznys), jehož zisk se snaží maximalizovat. Tak se tento úřad stává jednotkou maximalizující zisk. Míra jeho příjmu pak už nezávisí na etickém hodnocení jeho užitečnosti pro společné dobro, ale na situaci na trhu a jeho

¹⁰ FRIDRICH, C. J.: Corruption Concepts in Historical Perspective 1972. In Heidenheimer A. J., Johnson M., Levine S., Political Corruption: A Handbook, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990, s. 15–38.

¹¹ Srovnej KLEVEREN, J.: Corruption as a Historical Phenomenon, 1957. In: Heidenheimer A. J., Johnston, M., Levine, S.: Political Corruption. A Handbook, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990, s. 73–86.

talentu nacházet bod maximalizující zisk na křivce veřejné poptávky. Této charakteristice korupce schází ovšem to podstatné, že autor Van Kleveren vůbec nedefinuje korupci a nestanoví ani jasné kritérium pro její hodnocení. Jednoduše se dá říci, že podle něj každé jednání úřední osoby v rámci jeho úřadu zaměřené na maximalizaci zisku je korupční. A takto zcela jistě není možné korupci dogmatizovat.

Všechny uvedené teorie korupce neřeší tento fenomén komplexně. Korupci definují segmentálně jako určitou množinu jednání charakteristických pro tu kterou teorii. Co je však společné pro všechny teorie, je z pragmatického hlediska nutnost přihlížení k hodnotám a normám dané společnosti. Nejblíže k tomuto pragmatickému pohledu na definování korupce má teorie deviantního chování jako chování, které se odchyluje od norem upravujících činnost osob vykonávajících veřejnou funkci, v konečném důsledku upravujících činnost zejména úředních osob, jejichž definování je velmi široké a všeobjímající. K této teorii se přiklonila i pragmatická definice korupce uvedená v konvenci OSN o postupu proti korupci, podle které se za korupční jednání považuje: „... nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro výkon povinností a vyjednávání, požadavek, přijetí jakékoliv takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání povinností“.¹²

4. *Korupce jako sociální problém.* Korupce má nebývalou schopnost ovlivnit veřejné mínění zejména pro její hluboké sociální a společenské dopady. Funguje na základě svých vlastních, zpravidla velmi dobře skrytých pravidel hry, na základě vnitřních zákonitostí a mechanismu vývoje. Šíří kolem sebe tzv. „korupční klima“, které je schopno měnit postoje lidí a ovlivňovat chování mas. V korupci zpravidla ten, kdo v prvé řadě selhává, není systém, ale jednotlivec, který nedokáže v ten daný moment vyhodnotit situaci a zvážit její dopady. Je „zaslepen“ vidinou momentálního zisku, který se mu nabízí za relativně malý díl protihodnotového jednání. Tím, co ovlivňuje korupční jednání, však není jen korupční klima, které může mít dominující postavení. Jsou to i korupčním jednáním vytvořená pravidla hry, která vytvářejí soubor nepsaných korupčních pravidel a norem, které se rychle šíří v prostředí korupčního klimatu, jednoduše tam, kde je slabý článek morálního nebo i společenského vnímání reality. Korupční normy a pravidla produkuje především opakované korupční chování. Tyto normy říkají, že výkon veřejných funkcí je na prodej, že každý je úplatný, záleží jen na výši úplatku. Proto, když někdo úplatek vzít nechce, je zapotřebí zvýšit nabídku, postarat se o její lukrativnost. Podle korupčních norem úplatek sice otevírá dveře, ale

¹² Srovnej Vládní program boje proti korupci. Usnesení vlády ČR č. 125 ze dne 17. 2. 1999.

aby všechno proběhlo hladce, je zapotřebí znát ty „správné lidi na správném místě“. ¹³ Korupční normy mají i významný nátlakový efekt, kterým může být změněn postoj jednotlivce do té míry, že přijetí (nabídnutí) úplatku může považovat za svou morální povinnost. Dát či vzít úplatek chápe jako něco, co se od něj očekává, co patří ke slušnému chování. Odmítnutí úplatku nebo jeho nenabídnutí může být z protistrany vnímáno i jako urážka, a to si nelze při respektování korupčních norem dovolit. V korupčním prostředí se pak úplatkářství jeví jako konformní jednání.

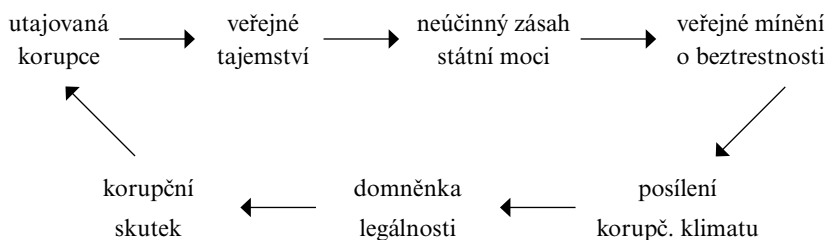
Jak tedy definovat korupční klima? Na základě toho, co již bylo řečeno, můžeme korupční klima definovat jako *soubor neformálních kolektivních představ a zvyklostí, které poskytování a přijímání úplatku činí pro danou skupinu obyvatel samozřejmým a zvykově legitimním jednáním*. Podle Křížanové ¹⁴ korupční klima obsahuje prvky stability a flexibility. Stabilizační prvky představují tzv. „korupční kulturu“, kterou tvoří hlavně korupční tradice a normy korupčního chování, na základě kterých jsou korupční transakce vnímány jako zaběhnutý systém. Do této kategorie patří i kolektivní představy a populární teorie vysvětlující platnost korupčních norem a příčiny korupce, jejich všemocnost a všudypřítomnost. Flexibilitu korupčního klimatu představuje jeho emotivní podtext, který tvoří korupční fámy, skandály a nálady vyvolané skandály, kam patří např. i závist, cynismus, nepřátelství apod. Korupční klima má pak dvojí efekt:

1. působí jednak navenek s cílem ovlivňovat veřejné mínění,
2. ale působí také dovnitř do samotného korupčního mikrosystému, který posiluje.

Korupční klima ovšem vytváří i uzavřený řetězec prvků korupčního systému, který tvoří jakýsi začarovaný kruh. Počátek kruhu je tvořen korupčním jednáním (zpravidla utajovaným), které po čase přejde ve veřejnou známost (stane se veřejným tajemstvím), na které zpravidla navazuje snaha státní moci zabránit korupci (v řadě případů neúčinná), neschopnost exekutivy korupci zabránit a potrestat aktéry korupce posiluje veřejné mínění o beztrestnosti korupce, to posiluje samotné korupční klima, ve veřejnosti vzniká mínění o legálnosti korupce, které plodí další korupční skutek.

¹³ Srovnej FRÍČ, P., a kol.: *Korupce*. G Plus. Praha: 1999, str. 20 a násled.

¹⁴ Srovnej KŘÍŽANOVÁ A.: *Společenské aspekty korupce*. In: *Korupce v policejním sboru a jiných oblastech společenského života*. Sborník odborných prací z mezinárodního teoreticko-praktického semináře, Akademie Policejního sboru v Bratislavě, Bratislava: 2001.



Vytvoření korupčního prostředí a naznačené „stabilizující“ prvky korupce snižují rizikovost korupce, ovšem ne do té míry, aby se toto stalo dominantním způsobem jednání ve společnosti. Korupce je vystavena mnoha rizikům a hrozbám, které mohou účinně nabourat celý systém fungování korupce včetně neformálních, spontánních norem, podle kterých korupce funguje. Těmito zásahy je silný tlak státní správy na likvidaci korupce, stále častější konflikty neformálních korupčních norem s oficiálními, legálními normami a následná konfrontace s trestním postihem apod. Je logické, že příliš vysoká míra rizika odhalení korupčních jednání a samotných korupčních praktik zapříčiňuje, že korupční chování se stává neatraktivní, neboť přílišné riziko odhalení a možného trestu již nelze vyvážit ani ziskem plynoucím z korupce. Proti tomuto jevu se korupce brání selekcí korupčních rizik a vytváření takových bezpečných korupčních svazků, které riziko snižují na minimum. Touto ochrannou bariérou je organizovaná korupce založená na pevných korupčních svazcích a organizačních strukturách. Dochází k tzv. *institucionalizaci* korupce. Smyslem je chránit korupční postupy a zkorumpované subjekty, aby jejich ohrožení bylo co nejmenší. Nejběžnější formou institucionalizace korupce je tzv. *klientelizace*, *klientelismus*. Klientelismus¹⁵ představuje podle Kellera vztah mezi patronem (vůdcem atd.) a na něm závislým klientem, kterého patron zahrnuje dary a poskytuje mu určité služby (např. v podobě jeho ochrany). Klienti naopak jsou povinováni úctou a oddaností svému patronovi včetně bezmezné ochrany jeho zájmů. Jde zpravidla o osobní vztahy, i když nelze vyloučit i určitou malou skupinovitost klientů. Klientské vztahy umožňují vybudovat velmi účinný kontrolní systém korupčních pravidel včetně sankcí za jejich porušení. Takovým závažným porušením může být např. porušení mlčenlivosti, nesplnění úkolu apod. Je evidentní, že jde o prvky systému vysoké organizovanosti činnosti a práce, typické pro organizovaný zločin. Institucionalizace je významným prvkem i pro organizování rozsáhlých korupčních akcí, které vyžadují na-

¹⁵ Srovnej KELLER, J.: *Dvanáct omylů sociologie*. Sociologické nakladatelství, Praha: 1997.

sazení většího počtu lidí, napomáhá snížit rizika a získat potřebné množství důvěrných informací. Za tímto účelem vznikají celé korupční řetězce, které se vzájemně překrývají a jistí a vytváří vlastní korupční příležitosti.

Na existenci organizovaných korupčních řetězců v České republice již v roce 1999 upozorňuje Frič citováním jednoho příběhu podnikatele v Lidových novinách:¹⁶ „... *Tento měsíc jsem musel zaplatit padesátitisícový úplatek. Podmáznout bylo nutné stavbyvedoucího v Praze, jenž při jednání s investorem rozhodoval o tom, která dodavatelská firma dostane zaplacené hned a která až se zpožděním... Když jsem tomu člověku připomněl, že podle smlouvy máme nárok na penále za každý den zpoždění platby, tak byl úplně v klidu a řekl: ‚Tak to dejte k soudu.‘ Podnikatel si představil několikaletý soudní spor, který by následoval, a se skřípěním zubů požadovaný obnos zaplatil. Podle něj stavbyvedoucí je jen první článek korupčního řetězce. Stavbyvedoucí musí něco zaplatit investorům a ti zase podplácejí úředníky, kteří rozhodují o bankovních úvěrech. Celý tento systém by se zhroutil jako domeček z karet, kdyby fungovalo jediné – soudy, které by rychle postihovaly neplatiče...“*

Investice klientů do institucionalizace korupce se vyplácí už tím, že přináší vyšší míru bezpečnosti transakcí, ale také tím, že sama o sobě přináší vyšší zisk. Umožňuje provádět korupci ve velkém. Klientelismus vnáší do korupce řád, pocit bezpečí a také netržní principy. V zájmu vysokých zisků se monopolizuje, vytváří korupční kartely v různých oblastech státní správy nebo i regionech. Umožňuje také snazší průnik do státní správy, ekonomiky a do světa politiky. Zvláštní formou institucionalizace korupce je politický klientelismus, politická korupce.¹⁷

Z naznačených různých zorných úhlů pohledu na korupci a korupční jednání vyvstává základní otázka: Lze korupci definovat? Jednou z nejstarších obecných definicí korupce je ta, kterou je možné nalézt v Ottově slovníku naučném, kde je korupce definována v běžném slova smyslu jako *jednání, kterým se na určitou osobu působí, aby jednala buď proti dobrým mravům, nebo proti svým povinnostem, ať již úředním nebo morálním*.¹⁸ Je v ní obsažen jak sociálně morální aspekt (*dobré mravy*), tak i aspekt institucionální, zahrnující ta korupční jednání, kterých se dopouštějí osoby veřejně činné, speciálně úřední osoby. Definice korupci blíže nespécifikuje, může se tedy zdát, že se z ní vytrácí důsledek moderní doby, kterým je v rámci institucionalizace zisk pramenící z korupce a prolínání korupce do mocenských struktur. Je to pochopitelné, neboť definice byla tvořena v době, kdy podstatou korupč-

¹⁶ FRIČ, P., a kol.: *Korupce*. G Plus, Praha: 1999, str. 30.

¹⁷ Blíže FRIČ, P., a kol.: *Korupce*. G Plus, Praha: 1999.

¹⁸ Srovnej Ottovu encyklopedii nové doby, AION CS, Praha: 1998, elektronická verze, s. 768.

ních jednání byly v převážné míře nahodilé úplatky, tedy klasické podplácní a přijímání úplatku.

Naproti tomu definice, kterou prezentuje americká politoložka Susan Rose-Ackermanová ve své knize *Korupce a vláda*¹⁹, zdůrazňuje onu institucionální korupční složku, tj. dosahování finančních zisků veřejnými činiteli, když korupci definuje jako: „... *chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních nebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role, anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu.*“ Autorka vnímá korupci jako veškeré chování veřejných osob (má na mysli veřejné činitele z našeho pohledu), které se odchyluje od formálně stanovených a kodifikovaných povinností za účelem dosažení soukromého finančního nebo statusového zisku. Její definování korupce tak zahrnuje sociální fenomény, jako je známé úplatkářství, nepotismus (protěžování známých, příbuzných z moci svého úřadu či postavení, snaha využít a využívání vysokého postavení k podpoře a povyšování osob z vlastního příbuzenstva, tzv. rodinkaření) a klientelismus. Autorka v definici preferuje obecnou platformu nazírání na korupci, kterou razí mezinárodní instituce zabývající se protikorupčními aktivitami včetně OSN. Z její definice se však vytrácí obecný pohled založený na historickém vnímání korupce.

Obdobně je tomu v definici korupce, kterou deklaruje Konvence OSN o postupu proti korupci. Za korupční jednání je zde označena: „... *nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinností a požadavek přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro vykonání nebo nevykonání povinností.*“²⁰ OSN pak tuto definici upravila jako „*úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoli druhu pro ně samé nebo pro jiné*“.²¹ Z upravené definice však je možné dovozovat, že se jedná o korupční jednání spočívající v nabízeném úplatku a může být chápáno jako opomenutí úplatku vyžádaného. Korupcí je zde označen způsob chování, při němž dochází k zneužívání pravomoci osobami ve veřejných funkcích (již uváděný abusus postavení, moci, autority apod.). Jako kritérium korupčního jednání zmíněná definice identifikuje moment překročení formálních pravomocí či norem za účelem soukromého obohacení.

¹⁹ ROSE-ACKERMANOVÁ, S.: *Korupce a vláda.* (Corruption and Government). Cambridge University Press, Cambridge – New York, Melbourne: 1999.

²⁰ Materiály IX. Kongresu OSN v Káhiře, 1995.

²¹ Tamtéž.

Obdobně institucionálně je definována korupce v dokumentech vládního programu boje proti korupci v České republice z roku 1998, a to jako: „*zneužívání postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku*“. Korupce je projev chyby v rozhodovacím (řídícím) procesu. Součástí korupčního vztahu je vždy ten, kdo rozhoduje, jeho moc odchylovat se od stanovených pravidel, výměna takto vychýleného rozhodnutí za výhodu a nesprávnost (protiprávnost, amorálnost) tohoto vztahu výměny.²²

Nejvyšší státní zastupitelství korupci definuje jako „... zneužití postavení spojené s porušením principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku. Korupce je projevem chyby v rozhodovacím (řídícím) procesu. Součástí korupčního vztahu je vždy ten, kdo rozhoduje, jeho moc odchylovat se od stanovených pravidel, výměna takto vychýleného rozhodnutí za výhodu a nesprávnost (protiprávnost, amorálnost) tohoto vztahu výměny. V širším slova smyslu je třeba chápat korupci jako projev přirozené lidské vlastnosti obcházet oficiální pravidla...“²³

Jde samozřejmě o definice staršího data, nicméně stále používané a tedy platné. Je zřejmé, že drtivá většina pokusů definovat korupci se uchyluje k jejímu institucionálnímu vymezení a redukuje ji na hospodářskou sféru. Za základní definiční znak používají zneužití veřejného úřadu, veřejné moci, postavení či moci a z tohoto titulu zneužívání postavení či moci k ovlivňování určitých procesů, zejména ve sféře hospodářské soutěže, vždy ku prospěchu jiného a za to přijatá finanční, naturální nebo jiná výhoda.

Lze konstatovat, že definovat korupci přesně a výstižně tak, aby byla charakterizována všechna korupční a úplatkářská jednání, není možné a zřejmě není ani účelné. Stalo se již tradicí, že všechny nové „civilizační“ fenomény jsou definovány spíše z profesních hledisek a je patrný odklon od snahy hledat co nejobecnější a „všeobjímající“ definice. I přes toto konstatování se však nabízí jedna obecně platná definice korupce, která vychází z několika základních atributů korupčního jednání, platných pro všechny typy (druhy) korupce:

1. vztah dvou subjektů (toho, kdo úplatek poskytuje/nabízí, a toho, kdo jej přijímá),
2. jde o směnný vztah, přinášející oběma stranám výhodu,
3. souvislost s obstaráním věcí obecného nebo institucionálního zájmu,

²² Srovnej Národní program boje proti korupci. MVČR. Praha 1998.

²³ Zpráva o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci. NSZ, Brno: 2002, s. 3.

4. korumpovaným je subjekt disponující určitým postavením, pravomocí,
5. jde o jednání proti dobrým mravům.

Na základě uvedených rozborů a společných atributů korupčního jednání definujeme korupci v obecné rovině takto:

Korupce je vztah dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy spočívající v nabídce, příslibu, realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za vyžádanou, nabídnutou nebo slíbenou odměnu.

Dala by se uvést ještě celá řada dalších definic, které však jsou obsahově a významově postaveny na stejném základu, a to, že jde o deviantní chování vybočující z norem regulujících činnost a chování veřejné moci za úplaty či jinou výhodu pro oboustranný prospěch a obohacení toho, kdo výhodu poskytuje nebo slíbí. Většina definic by měla vycházet z obecného soudu, že korupční jednání je takové, při kterém se někdo chová v rozporu s dobrými mravy při plnění svěřených úkolů, které vyplývají z jeho postavení ve prospěch jiného za úplatu. Takto chápaná korupce pak ukazuje na to, že se korupce netýká jenom úředních osob, ale i osob (včetně osob právnických), které svým postavením nebo funkcí mají společenský vliv.

1.2 Příčiny vzniku korupce a její stadia vývoje

Korupce je vysvětlována nejrůznějšími příčinami:

1. sociální změna, zvláště přechod od tradiční společnosti k moderní,
2. deficity ve vývoji společnosti, přinášející rozdíl v příjmech, politickou mocí jako podmínkou pro získání bohatství, změnou morálních norem, slabostí státu a absencí smyslu pro národní společnost,
3. monopolní postavení státu, které vede k vytvoření „státních tříd“,
4. ekonomické faktory, spočívající ve vytvoření nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou,
5. sociálně-psychologické příčiny, které vycházejí z individuálních nebo skupinových determinant.

Základním zdrojem korupce je lidská touha po zisku a osobním úspěchu. Ta je vlastní každé lidské společnosti. Záleží na tom, jaké existují příležitosti ke korupčnímu jednání. Tam, kde je rozhodováno skrytě a neomezeně, vznikají ideální podmínky pro ovlivnění takového rozhodování. Důležitou roli zde také hraje čas, protože nejsou-li stanoveny pro rozhodování úředníka lhůty, přímo to vybízí k tomu, aby někteří mohli být upřednostňováni.

Korupce souvisí se dvěma typy selhání – se selháními institucí a selháním lidí.

Příčiny korupce je třeba hledat v rovině formálních i neformálních pravidel, mezi kterými existují vzájemné vazby.

Příčiny korupce souvisí i s velkým prospěchem z korupce a nízkým rizikem spojeným s korupční činností. Čím vyšší je možnost prospěchu, tím větší motivací korupce je. Současně čím menší je možnost, že korupce bude odhalena a potrestána, tím více odvahy existuje pro korupční jednání.

Prostor pro korupci vzniká tehdy, když pravidla neexistují, jsou v nich mezery a nedostatky, pravidla jsou nejasná, nepředvídatelná a tím umožňují volnost v rozhodování a subjektivismus a v neposlední řadě, když jejich dodržování nelze vynutit žádnými sankcemi.

Korupce má stranu poptávky (ten kdo úplatek přijímá), ale také stranu nabídky (ten, kdo úplatek nabízí). Příčiny proto souvisejí na jedné straně s ochotou úplatky dávat a na druhé straně je také přijímat. Musí zároveň existovat určitý soulad mezi formálními a neformálními pravidly, protože jinak formální pravidla nebudou mít své nositele a nebudou se dodržovat.

Ani dokonalý formální rámec (zákony, fungující instituce) nemusí zabránit korupci. Instituce ožívají prostřednictvím lidí, kteří naplňují jejich poslání. Ale vnímání lidí, jejich postoje, zvyky, zkušenosti, sdílené hodnoty, vzorce úspěšného chování, náhled na svět také ovlivňují korupční jednání.

Ze sociologického hlediska je korupce projevem deviantního chování v tom smyslu, že nerespektuje standardní pravidla hry. Nebere v potaz to, co je společností od jedinců vyžadováno a vynucováno, odchyluje se od formálních povinností a pravidel, jde o jakousi poruchu. Daná porucha může mít několik motivů, ale všeobecně platí, že jde o získání určité výhody pro sebe, svoji rodinu, příbuzné a známé na úkor veřejnosti. Přitom se nemusí jednat pouze o materiální či peněžní prospěch, ale také o reputaci, prestiž, „sociální a politický kapitál“. „Korupce pak znamená nový obchod: úředník svůj úřad a funkci „prodává“ a využívá slabin systému. Buď čeká, až se kupec ozve sám, anebo iniciativa vychází přímo z jeho strany. Vše ale samozřejmě probíhá inkognito. Podobné věci se přece „ve slušné společnosti“ nedělají, a je tudíž nutné maskovat se pod čistým pláštíkem bez poskvrny. Samozřejmě, nemůžeme jednoduše paušalizovat, ale platí to všude a bez rozdílu.“²⁴

Výkon samosprávy a veřejné správy tak v sobě nese skryté nebezpečí korupčního jednání, neboť i na komunální úrovni zde existuje tlak lobbistů nebo jiných zájmových skupin na prosazení jejich vlastních zájmů. Pokud se

²⁴ VYMĚTAL, P.: *Kde se daří korupci?* [citováno <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=1704.55>. 2006].

k tomu připojí i osobní zájem úředníka, je jedna z příčin korupce na světě. Těžko odhalitelná, neboť počet odhalených korupčních trestných činů a odsouzených pachatelů je velmi nízký. To pak vytváří nelichotivé postavení České republiky v Indexu vnímání korupce.

Touha po penězích a úspěchu je stabilním hnacím motorem kteréhokoli společenství na světě. To ovšem neznamená, že také je všude stejná míra, rozsah korupčních jednání. To je ovlivňováno korupčním klimatem a samotnou kulturou daného společenství. V některých zemích je korupce více či méně na úrovni nahodilého jevu, naproti tomu jinde je rozvinuta do fáze organizovaného zločinu, prorůstajícího do mocenských struktur, politických stran a systému jako takového. U korupce lze vysledovat některé charakteristické rysy pro osoby, které jsou náchylnější ke zneužití svého postavení. Ukazuje se však, že korupce je spíše pak problém jednotlivců, problémem systémů a institucí. To lze odůvodnit strukturálními kořeny korupce, které lze zkoumat ze čtyř vzájemně propojených hledisek, které jsou současně i faktory vytvářející korupční prostředí.

1. Monopolizující efekt, kdy na trhu existuje několik firem, kontrolujících tento trh, přitom stát může mít zájem, aby určité služby, práce apod. vykonával určitý omezený počet těchto soukromých subjektů. Čím je větší počet firem, které mohou tuto poptávku státu uspokojit, tím větší je korupční prostředí a předpoklad korupčního jednání s cílem získat státní zakázku. Na druhé straně čím je menší počet firem schopných splnit požadavek státu na zajišťování služeb, veřejných prací apod., opět sice vzniká korupční prostředí, ovšem korupční praktiky mají jiný cíl než v předcházejícím případě, a to vědomi si nedostatečnosti konkurence služby a práce jsou odváděny nekvalitně, služby a práce jsou přepláceny, za úplatu je tolerováno nedodržení termínů apod. Tato situace např. nastává v případě zakázek obchodování s vojenským materiálem, kde sehrávají významnou roli zahraniční partneři.
2. Dalším faktorem vytvářejícím korupční prostředí jsou široké rozhodovací pravomoci v rukou jednotlivců nebo organizací. Jakmile existuje málo mechanismů pro kontrolu a rovnováhu, nebo dokonce žádné, vytváří se řada příležitostí, aby představitelé a úředníci systému této slabiny a korupčního prostředí využili, a je jen krůček ke zneužití pravomoci za úplatu.
3. Třetím faktorem je nedostatek transparentnosti, která snižuje možnost kontroly osob s nadanou autoritou. Uvedený nedostatek transparentnosti může mít řadu příčin, např. typicky jde o osoby zavázané bankovním tajemstvím, úzký okruh jedinců obeznámených s problé-

mem, nebo nadaných speciálními znalostmi a vědomostmi, kterými disponuje jen velmi úzký okruh osob.

4. Čtvrtým faktorem přispívajícím k vytvoření korupčního prostředí je asymetričnost, jinak také diskrepance, dysfunkce právního, administrativního, kulturního, ekonomického a politického systému.

Existují však faktory, které korupčnímu chování přímo napomáhají a jejichž existence předznamenává možnost fungování korupčního prostředí. K těmto *prokorupčním faktorům (kriminogenním faktorům)* patří zejména:

- a) **Výše úplatku.** Vyjdeme-li z již rozebírané obecné teorie, která předpokládá, že každý je úplatný, záleží jen na okolnostech a výši nabízeného úplatku, kterou, hodnotíme-li v obecně uznávaném názoru o touze po hmotných statcích a užitku, nutně musíme výši úplatku dát na první místo rizikových, kriminogenních faktorů vedoucích ke korupci. Nabízenému úplatku se od jisté individuálně určené hranice stěží odolává. Základní otázkou ve vztahu k předcházející tezi pak je, zda existují hranice nabízeného úplatku, který je neodmítnutelný. Tato úvaha, bude-li uplatňována dogmaticky a absolutně, může vzbudit děsivý závěr, že každá fyzická osoba je potenciálním pachatelem korupčního jednání. Na vyslovenou otázku nelze odpovědět a zbývá jenom doufat, že jde skutečně jenom o hypotézu, která se nikdy nepotvrdí.
- b) **Normativní systém.** Podstatně méně se bude dařit korupčnímu prostředí tam, kde působí oficiální systém norem, upravující fungování společnosti, včetně norem upravujících činnost veřejně činných úředníků, zejména pak veřejných činitelů. Součástí tohoto systému musí být i normy, které řeší případy korupce. To se týká jak norem psaných, tak i nepsaných (zvyklostí, morálních kodexů apod.). Pro systém psaných norem musí také platit jednoznačnost jejich výkladu.
- c) **Fungování administrativy.** Přemíra byrokracie, nejasnost fungování místní správy, státní správy, konfliktnost působení administrativy mezi sebou, neefektivnost a zdlouhavost vyřizování požadavků občanů je podhoubí korupce.
- d) **Systém kontroly.** Nefungující nebo dokonce zkorumpovaný systém kontroly nevytváří dostatečnou hrozbu pro ty, kteří mají sklony k úplatku. Riziko odhalení korupčního jednání je nízké a vyplácí se.
- e) **Systém sankcí.** Symbolické tresty za korupční jednání nejsou dostatečné protikorupčním opatřením. Musí platit, že korupce se nesmí vyplácet.
- f) **Korupční tradice.** Jsou země, kde korupce je považována za zcela normální, běžný jev, ba dokonce bez ní si běžné fungování společnosti

nedokáží obyvatelé představit. Korupce je tak považována za normální, běžný způsob chování, je tolerována a úplatek se běžně očekává. Být zkorumpovaným se ve společnosti žádá.

- g) **Sociální chaos.** Nastupuje zpravidla v těch společnostech, kde došlo k významným společenským změnám. Ten se projevuje nejen v každodenním životě, ale i v chodu institucí, státní správě a samosprávě (v našich podmínkách to byly a do jisté míry stále jsou privatizace a restituce).
- h) **Kvalita státní správy.** Účinným protikorupčním jevem je silná, kvalifikovaná, výkonná a respektovaná výkonná moc, která má relativně dobře finančně ohodnocené úředníky.
- i) **Klientelismus.** Patří více méně do tradic dané společnosti a spočívá v již zmiňovaném zvyku vyřizovat občanské záležitosti zákulisní cestou. Mimo pořadí, mimo pracovní dobu, prostřednictvím známých, na základě loajálnosti mezi úředníky, vzájemné úsluhy apod., to vše je velmi silným kriminogenním faktorem korupce.
- j) **Hodnotový žebříček.** Na prvním místě v deformovaném žebříčku hodnot je osobní prospěch, osobní statky, bohatství, touha rychle získat jmění apod.
- k) **Chudoba.** Do jisté míry je protipólem kvalitní státní správy. Např. nízké platy státních úředníků, sociální nejistota, objektivně vysoké životní náklady vedou k bočním aktivitám kompenzovat chudobu.
- l) **Korupční vzory.** Zde sehraává důležitou roli obecné povědomí a úzus, že úředníci jsou zkorumpovaní. Čím silnější je takový úzus, tím náchylnější jsou ti, o kterých se hovoří, k úplatku.
- m) **Vliv médií.** Míra objektivnosti a informační serióznosti sdělovacích prostředků má velký vliv na veřejné mínění a dokáže eliminovat nebo naopak rozpoutat korupční jednání.

Pro korupci je však typické, že je provázena řadou nebezpečných jevů, zejména:

- Projevy korupce oslabují občanský, profesní, morální kodex, způsobují vznik nedůvěry v právní stát.
- Korupce vytváří paralelní, nikým nekontrolované, nedemokratické struktury.
- Korupce ohrožuje hospodářskou soutěž.
- Korupce je nástrojem organizovaného zločinu, který ji používá k pronikání do politických struktur a do státní správy.

V předcházející kapitole bylo zevrubně pojednáno o tzv. institucionalizaci korupce jako rozvinuté fázi korupce. Celý vývojový proces korupce lze rozdělit podle Friče do čtyř fází, stadií.²⁵

1. **Stadium náhodné korupce.** V tomto počátečním stadiu nedochází k masovému korupčnímu jednání. Korupce je spíš náhodný a příležitostný jev. Korupční prostředí není rozvinuto a rovněž se nedá hovořit o korupčním zisku. Ojedinečnost korupčního chování je z celospolečenského hlediska přijatelná. Pohled veřejnosti na osoby, které přijali nebo nabídli úplatek, je kritický. Úspěšnost odhalení korupce je vysoká a rovněž se daří ji postihovat.
2. **Stadium spontánně regulované korupce.** Druhé stadium zpravidla nastupuje v případech selhání kontrolních mechanismů. Z ojedinelých, náhodných korupčních epizod se pomalu stává pravidlo, začínají se vytvářet korupční mechanismy a prostředí. Z ojedinelých oblastí života, ve kterých je korupce uplatňována v prvním stadiu, se tato rozšiřuje téměř do všech oblastí. Pro toto stadium je typická určitá živelnost nástupu korupčních jednání. Dochází k dezorientaci kontrolních mechanismů, které jsou paralyzovány, jejich snaha zabránit rozšiřování korupce je bezzubá, nekoordinovaná. Vytváří se neformální korupční normy chování a korupce se mění ve spontánně regulovaný sociální proces. Průchodnost korupčních jednání, jejich neefektivní postih vede stále více lidí k tomu, aby se tomuto korupčnímu chování přizpůsobili. Korupční atak nabývá masivních rozměrů.
3. **Stadium organizované korupce.** Masovost korupčních jednání se mění v organizovanost korupčních aktivit. Je rozvinuto korupční prostředí, ve kterém se uplatňuje „dělba práce“ při vytváření korupčních situací a realizaci korupčních jednání. Vznikají vzájemně propojené korupční řetězce. Z masovosti se stává postupně rozvinutý organizovaný řetězec korupčních aktivit, zaměřený na soustavný zisk, postupně přecházející až do formy vydírání, útisku apod. Kontrolní mechanismy jsou bezzubé, nefunkční, korupční prostředí proniká i do těchto kontrolních mechanismů. Dochází k průniku korupčních aktivit až do státní správy a politiky. Vytváří rychle se rozšiřující klientské sítě (klientelismus), které mají největší podíl na institucionalizaci korupce. Výnosnost korupčních aktivit závisí na „obchodních schopnostech“ aktérů korupce, je patrný konkurenční boj a snaha zlikvidovat soupeře.
4. **Stadium systémové korupce.** Je vrcholným stadiem, ve kterém dochází k vzájemnému propojení klientské sítě se státními institucemi.

²⁵ Srovnej FRÍČ, P., a kol.: *Korupce*. G Plus, Praha: 1999, s. 32–34.

Korupce zasahuje celý systém státní správy, který je tak zcela paralyzován, neboť bez úplatků není schopen fungovat. Dochází k vytváření speciálních, skrytých skupin, oddělení ve státní sféře, které jsou orientovány na korupční aktivity. Jsou zakládány společnosti, jejichž hlavní náplní je vtáhnout do korupčního prostředí úředníky a veřejné činitele. Korupce je postupně garantována a podporována státem. Vzniká korupční stát.

1.3 Nadnárodní charakter korupce a mezinárodní srovnání

V závěru předcházející kapitoly byla pojmenována a charakterizována 4 vývojová stadia korupce. Z pohledu míry organizovanosti korupčního klimatu jsou zajímavá poslední dvě stadia, tj. stádium institucionalizace korupce a stádium systémové korupce, pro které je typické pronikání korupce do státní správy, politického systému, budování korupčních systémů a vysoká míra organizovanosti korupčních jednání. Korupce je postupně propojována s ekonomickou (hospodářskou) a organizovanou kriminalitou. Získané prostředky korupcí jsou „propírány“ v obchodu s drogami nebo jsou využívány různé jiné formy legalizace zisku. Korupce je tak propojována s organizovaným zločinem, který, jak je všeobecně známo, usiluje o maximální zisk, ale také vytváří ochranné bariéry, které pro něj budují i maximální bezpečnost v tomto druhu „podnikání“. Cílem organizovaného zločinu je získat rozhodující vliv na činnost státních orgánů a institucí, a to se neděje nijak jinak než v převážné míře korumpováním státních úředníků, kteří mají ve svých rukou „moc“, která je postupně využívána ku prospěchu organizovaného zločinu. Názorným příkladem tohoto prolínání organizovaného zločinu za využití korupčního jednání a dalších činností je Itálie, její korupční prostřední a vývoj korupce je zevrubně popsána ve druhé části této kapitoly. Organizovaný zločin potřebuje znát konta zájmových osob, způsob získávání finančních prostředků, rodinné zázemí, slabé stránky osob apod. Řadu informací získává organizovaný zločin pomocí úplatků a jiných protislužeb od policie, která poskytuje potřebné informace z kriminálního prostředí, postupně pak ovlivňuje činnost policie (stejně tak i justice) a využívá tohoto vlivu na likvidaci podání trestních oznámení na osoby, které jsou podezřelé z trestné činnosti v souvislosti se zločinem nebo trestní stíhání jsou zinscenována a jsou pláštíkem závažnější trestné činnosti. Téhož cíle se snaží organizovaný zločin dosáhnout prostřednictvím zkorumpovaných politiků a státních úředníků, jejichž prostřednictvím se snaží získávat informace a v konečném důsledku i beztrestnost. Jak bylo již naznačeno, organizovaný zločin využívá korupci k pronikání do politických kruhů a státní správy. Po-

stupně je vytvářen uzavřený řetězec subjektů sloužících ku prospěchu úzce vymezené skupiny osob, která postupně nepřímou, prostřednictvím politiků a úředníků ovládá veškeré dění ve společnosti. Opět markantním příkladem tohoto scénáře působení organizovaného zločinu prostřednictvím korupce je současné Rusko, Ukrajina a další státy bývalého SSSR.

Cílem korupce ve spojení s organizovaným zločinem však není jenom získání beztrestnosti a zisku, v řadě případů slouží k prostému zavázání, zkorumpování určitých osob, úředníků pro případ budoucí potřeby nebo i pro jejich nekonání, tedy aby příslušný úředník spravující určitou oblast veřejného života, činností, povolovací činnosti byl do něčeho zapleten a tak aby organizovaný zločin měl na něj určitou páku k ovlivnění jeho činnosti pro případ, že to bude v zájmu zločinu nutné.

Posoudit míru korupce v jednotlivých státech je velmi obtížné. Schází jednak jednotná hodnotící kritéria, zejména však schází objektivní informace z jednotlivých zemí. Vycházet se dá ve většině případů z tendenčních nebo žurnalistických srovnání. Objektivním kritériem pro posouzení míry korupce by mohlo být srovnání počtu trestných činů postihujících korupci. Optimistické zahraniční prameny však uvádějí, že pouhé 1 % reálné korupce je stíháno,²⁶ a to není zrovna reprezentativní vzorek, ze kterého by se dala hodnotit míra korupce mezi jednotlivými státy.

Jedním z hledisek posuzování korupce v celosvětovém měřítku je i geograficko-politicko-ekonomické hledisko, podle kterého je možné z celosvětového pohledu rozdělit státy do tří základních kategorií.

- *Státy s tržní ekonomikou.* Pro tyto státy je typické, že v nich lze více-méně jakékoli statky nebo služby koupit. Existují i kategorie, které jsou poskytovány zdarma nebo jsou na přiděl (např. čekání na operaci). Takových položek je však zanedbatelné množství. V těchto státech se neuplácí ani tak pro získání majetkové výhody, statku, jako spíše pro rychlejší řízení, tedy k urychlení úřednické procedury. Záleží také na charakteru vlády v té které zemi. Právce, která je stoupencem „minimálního státu“, dává korupci menší prostor než levice, která naopak uplatňuje značné přerozdělování statků. Obecně platí, že čím méně dochází k přerozdělování, čím méně se uplatňují regionální dotace, čím úplnější je demonopolizace a deregulace ekonomiky, čím méně je státních zakázek, tím menší je operační prostor pro korupci.
- *Státy tzv. reálně socialistického světa.* Pro tyto státy je typické, že existuje řada žádaného, ale nedostupného zboží a statků. Lidé vydělávají peníze, za které si reálně nemohou koupit to, co by chtěli, ale musí k tomu

²⁶ Srovnej FRIC, P., a kol.: *Korupce*. G Plus G. Praha: 1999.

dát „něco navíc“. Společnost je typická privilegii, procesem shánění nebo úplatků poskytovaných prodáváčům nebo úředníkům. V určité míře tyto trendy jsou přítomny i v tzv. postsocialistických zemích, kde ještě nejsou v plné míře vybudovány tržní vztahy, ale také v demokratických společnostech, kde by naopak tržní vztahy měly fungovat.

- *Státy tzv. třetího světa.* Jde o státy, kde předcházely rodinné svazky vztahy klanové, kastovní či kmenové. Korupční tradice se odvíjí podle různých koloniálních mocností, které je spravovaly. Hnací motorem pro nastolení korupčních vztahů v těchto státech byla právě dekolonializace a s ní spojená modernizace společnosti. Přidělování státních zakázek, míst v řídicí sféře, přidělování vedoucích míst stoupencům vlády apod. vytváří ideální korupční prostředí. Nejvíce jsou korupci postiženy státy, které se vydaly pro-sovětskou cestou, jako je např. Etiopie, Mosambik, kde vznikla nekoncepční ekonomika a byly nastoleny nerovné ekonomické a politické vztahy ve společnosti. Za značně korupční státy jsou považovány Zair-Kongo (belgická kolonie) a Botswana (bývalá britská kolonie). Silné prokorupční prostředí je však také ve státech, které oplývají značným nerostným bohatstvím. Tyto země (Nigérie, Zairo, Zambie) jsou korumpovány těžebními společnostmi např. při upřednostňování těžebních práv.

Z uvedeného lze učinit jeden závěr: čím více je možné se dovolat práva, koupit si statky a služby (při dostatečně reálné kupní síle), tím méně prostoru je pro uplácení. Přítomnost či nepřítomnost korupce však nelze jednoznačně odvozovat od kulturní historie země, ani od ekonomické úrovně. Korupční prostředí se vytváří velmi individuálně, i když uvedené prvky v něm sehrávají důležitou roli.

Při porovnání korupce je také nutné brát v úvahu závažnost jednotlivých korupčních jednání. Pro tento účel je korupce dělena na dvě kategorie, bagatelní (slabou) korupci a závažnou, silnou korupci. Atributy bagatelní a závažné korupce lze nejlépe srovnat v uvedené tabulce.

Při pokusech o „změření“ úrovně korupce v jednotlivých zemích všechny objektivizující systémy selhaly a lze konstatovat, že skutečnou hladinu korupce zjistit nelze.²⁷ Co však lze porovnávat a hodnotit, je veřejné mínění občanů, tj. jejich vnímání korupce. Z řady na sobě nezávislých průzkumů různých subjektů zabývajících se statistickými a názorovými průzkumy byl vytvořen tzv. *index vnímání korupce – CPI*, který je v jednotlivých zemích každoročně aktualizován. Objektivnost indexace je zaručena metodikou se-

²⁷ Srovnej tamtéž.

stavování, podle které je index průměrem nejméně tří na sobě nezávislých průzkumů různých institucí (výzkum veřejného mínění apod.), které v té které hodnocené zemi proběhly. Stupnice CPI je desetistupňová v rozmezí od 0 (země je hodnocena jako naprosto zkorumpovaná) do 10 (země naopak hodnocena jako prostá korupce). Tradičně za nekorupční, nebo jen s nepatrnou mírou korupce v zemi jsou hodnoceny Dánsko, Finsko, Švédsko, Nový Zéland, Island, Kanada. Za korupční země, kde korupce je hodnocena jako systémová, jsou naopak uváděny země tzv. třetího světa – Kamerun, Paraguay, Nigérie (index CPI se pohybuje kolem 1,5). Za prokorupční země s vysokou mírou korupce jsou však uváděny i Ukrajina, Rusko, Bulharsko, Rumunsko (index mezi 2,5 – 3), mezi země s vysokou mírou korupce s indexem kolem 4 jsou uváděny např. Slovensko, Brazílie, Korea.

Česká republika v tomto žebříčku indexů CPI má stále horší pozici. Index CPI začal být sledován v České republice od roku 1996, kdy dosáhl hodnoty 5,37, tedy slabě nad polovinou ze sledovaných zemí. O rok později index klesnul na hodnotu 5,2 a klesající hodnota CPI se projevuje doposud. V roce 1999 index již klesl na hodnotu 4,6, v roce 2000 hodnota CPU již dosáhla 4,3 a v roce 2001 to bylo již 3,9. Je evidentní, že hodnocení České republiky co do indexu CPI se rok od roku zhoršuje.

Za rok 2010 bylo celkem hodnoceno 178 zemí. Česká republika se umístila až na 53. místě s hodnocením 4,6, což je dokladem, že míra korupce se neustále zvyšuje. V Evropské unii se Česká republika umístila na 21. místě a výrazně zaostává za západními státy i státy sousedícími s ČR. S korupcí se občané a firmy setkávají ve všech zemích světa. Ve vyspělých demokratických zemích se však korupci změnou myšlení, vzděláním a společenským tlakem daří snižovat. Zjednodušování, zrychlování všech úkonů veřejné správy a zavádění nezávislých kontrolních mechanismů je jednou z cest, jak snižovat riziko korupce. **Vymýtí lze korupci těžko, ale vhodnými opatřeními a především uvažováním společnosti se dá výrazně omezit**, jako se to povedlo v zemích Skandinávie, kde je korupce tradičně nejnižší. Severské země se od počátku pohybují na předních místech žebříčku spolu s Novým Zélandem.

Nízká míra korupce a kriminality, vzdělání občané, vynikající infrastruktura – to jsou aktiva, kterými se mohou pochlubit země na předních místech v tabulce. Minimální korupce zlepšuje podnikatelské prostředí, neboť **firmy mají stejné rovné podmínky a rozhoduje kvalita, cena a rychlost**. Nepřímo nízká korupce podporuje i technologický rozvoj, protože bez inovací není dlouhodobý úspěch na trhu možný. Z východoevropských zemí je na tom nejlépe Estonsko (26. místo), kde je poměrně nízká korupce a rychlost státních orgánů je na velmi vysoké úrovni.

Tabulka: Míra korupce ve světě (CPI index 2010)

Pořadí	Země
1	Dánsko
1	Nový Zéland
1	Singapur
4	Finsko
4	Švédsko
6	Kanada
7	Nizozemí
8	Švýcarsko
8	Austrálie
10	Norsko
11	Island
11	Lucembursko
14	Irsko
15	Rakousko
15	Německo
20	Velká Británie
22	Belgie
25	Francie
26	Estonsko
27	Slovinsko
28	Kypr
30	Španělsko
32	Portugalsko
37	Malta
41	Polsko
46	Litva
50	Maďarsko
53	Česká republika
59	Lotyšsko
59	Slovensko
67	Itálie
69	Rumunsko
73	Bulharsko
78	Řecko

„O korupci se u nás poslední dobou mnohem více mluví, a to do jisté míry ovlivňuje její vnímání, ale zároveň to je nutný předpoklad pro léčbu. Na vládní úrovni se za poslední rok a půl nepřijalo žádné protikorupční opatření, vedla se permanentní volební kampaň. Politici o protikorupčních opatřeních zatím jen mluví, je nejvyšší čas je začít realizovat. Musíme zacelit aspoň ty největší díry v rozpočtu, odstranit přísáté přátele státních aktiv, zpřehlednit veřejné zakázky a dotace a začít vyšetřovat korupci a hospodářskou kriminalitu. S jistou nadsázkou se dá říct, že korupční špina je zažraná a nechce pustit,“ komentuje letošní žebříček David Ondráčka, ředitel Transparency International – Česká republika (TIC).

Mezi hlavní a neřešené problémy podle TIC patří:

1. *Zefektivnění a zvýšení akceschopnosti vyšetřování protikorupční policí a posílení speciálních policejních útvarů pro vyšetřování korupce „bílých límečků“ a praní špinavých peněz stejně jako práce policejní inspekce a UOOZ. Efektivita vyšetřování ÚOKFK je velmi nízká, nejde po „velkých rybách“ a působí spíše jako hra na vyšetřování. Policii chybí schopnost adekvátně využívat stávajících právních nástrojů a naprosto selhává vyhledávání a zabavování zisků z trestné činnosti. Práce policistů je přehlčena byrokratickými postupy bez odpovídajícího výsledku v efektivitě. Jsme přesvědčeni, že odpovědnost za tento neutěšený stav může jít za konkrétními politiky a policejními funkcionáři.*
2. *Stabilizace soustavy státního zastupitelství. Jsme svědky rozvrácené soustavy a hluboké vnitřní nespokojenosti, která je neudržitelná a zásadně ohrožuje kvalitu vyšetřování trestné činnosti. Schopnost objasňovat hospodářskou kriminalitu stále klesá, a to logicky vyvolává pocit beztrestnosti u pachatelů a beznaděje u občanů. Vláda musí přijmout adekvátní systémové změny, které státní zastupitelství postaví na nohy. Dalším destabilizujícím faktorem je také nerovnováha platů, kdy reálně soudci mají větší možnost své platy bránit, zatímco státním zástupcům se platy snižují.*
3. *Stabilizace úředníků přijetím zákona o státní službě. Zdá se, že tento úkol nepochopitelně vypadl z vládních priorit a není jasné, zda a kdy bude předložen. Dlouhodobě neřešená situace podryvá nezávislost a profesionalitu veřejné správy a politizuje veřejnou správu, která je tak kořistí politických stran. TIC očekává vážnou diskusi nad legislativním řešením postavení úředníků a omezením politických vlivů.*

Index korupce (CPI index) sestavovaný společností Transparency International definuje korupci jako zneužití veřejného vlivu pro osobní zisk. Hodnocení ovlivňují tedy korupční praktiky ve veřejném i soukromém sektoru.

Nejvíce hodnocení korupce ovlivňuje **uplácení při zadávání veřejných zakázek**, zpronevěra veřejných prostředků apod. Hodnotí se však rovněž nezávislost médií a fungování kontrolních orgánů. Souhrnný index CPI zohledňuje dílčí výsledky jednotlivých nezávislých mezinárodních institucí (např. Světová banka, Columbia University, Economist Intelligence Unit, International Institute for Management Development – Lausanne, World Economic Forum). Výsledný index korupce se pohybuje od 0 do 10. **Čím vyšší známka, tím nižší míra korupce v zemi.** Na sestavování indexu se podílí tuzemští i zahraniční experti.

U některých zemí je možné ze sporých informací a k tomu ještě informací staršího data podat bližší charakteristiku k vývoji a míře korupce. V **Austrálii** se vysoká míra korupce objevila především ve fázích modernizace země. V sedmdesátých letech propukly v této zemi velké korupční skandály, které zasahovaly až do nejvyšších vládních a politických míst. Mezi obviněné patřili soudci, policisté, ministři a řada dalších veřejných funkcionářů. Politici vyvraceli a zamítali jakákoli nařčení z korupce a docházelo k jejich vzájemnému napadání a obviňování z korupčních jednání. Na obranu proti korupci byla vytvořena nezávislá protikorupční komise (ICAC). Cílem komisařů této komise bylo dosažení nulové hodnoty tolerance korupčního jednání. Na zásah komise došlo postupně k celé restrukturalizaci veřejného systému. Vytvořila se nová, spolehlivá vláda. Výsledek letitého snažení a úspěšnost protikorupčních kroků je patrná z indexu CPU v posledních letech, podle kterých je Austrálie mezi prvními deseti státy s nejnižší mírou tolerance korupce. Indexové číslo se pohybuje kolem 9. **Francie** (indexové číslo není k dispozici). Dlouhou dobu se Francouzi domnívali, že korupce není jejich problém. Až odhalení již plně rozvinuté systémové korupce v osmdesátých letech je vyvedlo z omylu. Korupce se tak z noci na den přesunula z marginálního problému do problému celospolečenského, zasahujícího všechny sféry veřejného života. K rozlišení míry korupce byla vypracována tříbarevná stupnice: bílá, šedá a černá. Za bílou korupci byla považována bagatelní korupce, která nebyla považována za škodlivou ani občany. Naopak černá korupce byla vnímána za všeobecně škodlivou, zasahující do veřejného i soukromého života. Šedá korupce byla vnímána rozdílně řadovými občany, kteří ji považovali za škodlivou a nebezpečnou, naopak politické strany a elity ji ospravedlňovaly a hájily. Celkově ve Francii panovala a stále panuje značná benevolence ke korupci. Tento trend nezměnila ani šedesátá a sedmdesátá léta, obecně považovaná za léta prosperity Francie, co by mělo být obecně protikorupčním jevem. Po určité stagnaci korupčního jednání Francií v roce 1994 otřásly nové korupční skandály, kterými byla opět ochromena vládnoucí nomenklatura. Nejrozšířenějšími

projevy korupce ve Francii jsou tzv. pantouflage (kombinace veřejných úřadů současně s posty v soukromém sektoru), držení více veřejných úřadů, tzv. prominentismus, které podporují institucionalizaci a systémovost korupce.²⁸ Úroveň korupce v *Irsku* byla v osmdesátých letech charakterizována těmito atributy: nízká efektivnost postihů korupce, špatné zabezpečí úředníků, investigativní (sdělovacími prostředky) odhalování korupčních afér, vysoká míra nezaměstnanosti, silná centralizace administrativy, korupce v samotné exekutivě a ve sféře prominentních politiků. K radikálnímu zlepšení situace došlo počátkem devadesátých let, kdy byla přijata zásadní legislativní opatření proti korupci. Mezi jiným i přijetí zákona, který opravňuje občany odhalovat korupci. Pozitivním krokem bylo i zavedení a fungování ombudsmana. Index vnímání korupce v Irsku však opět nasvědčuje zhoršování stavu z 8,2 v roce 1998 na 7,2 v roce 2000. *Itálie* je všemi experty a hodnoceními považována za typický korupční stát se systémovou korupcí. Korupce se stala v Itálii systematicky užívaným nástrojem k materiálnímu zisku, ale zejména k zisku obchodních kontraktů a pro politické strany je hlavním zdrojem financí. V letech 1992–1993 proběhla zemí řada vážných korupčních skandálů, které si vynutily razantní změnu politického uspořádání země. Tradiční politické strany, které se střídaly řadu let u moci (křesťansko-demokratická a socialistická strana), byly vystřídány koalici složenou z neznámých stran – Národní aliance a Ligy severu, které vyhlásily program „čistě ruce“. Zcela rozvinutá systémová korupce ve veřejné sféře mafiánského typu však příliš otřesena nebyla. K výraznější změně došlo po volbách v roce 1994, kdy vláda Barlusconiho dosáhla snížení korupce radikálními kroky proti mafii a prolomení medializačního embarga korupčních afér. Protikorupční boj nabyl na intenzitě a, co bylo důležité, získal podporu veřejnosti. Tato radikální opatření přinesla snížení korupce, vyjádřeno indexem pohybuje se míra vnímání korupce kolem 4,5–5 bodů, což je úroveň srovnatelná s úrovní vnímání korupce v České republice. Dalším státem s vysokou mírou rozvinuté korupce je *Rusko*.²⁹ Pro Rusko je typická velmi špatná ekonomická a hospodářská situace, spojená s organizovaným zločinem a mafiemi prorůstajícími hluboko za hranice země. Nástup Vladimíra Putina k moci po Jelcinovi vzbudil v mnoha lidech, ale i u zahraničních partnerů očekávání radikálních změn. Jeho rasantní opatření zatím směřovaly k omezení zločinnosti. Zatím ovšem zůstal zachován systém a hlavní bossové zůstali

²⁸ Zpracováno podle MĚNY, Y.: *Corruption Frech Style*. In: Little W., Pasada-Carbó, E.: *Political Corruption in Europe and Latin America*, London:1996.

²⁹ Srovnej WEBSTER, W., a kolektiv.: *Russian Organized Crime and Corruption: Putins Challenge*, CSIS Task Force Report, Center for Strategic and International Studies, CSIS Press, Washington, D.C.: 2000.

také nedotčení. Jeho opatření zatím směřovala spíše k drastickému omezení občanských práv, hovoří se o budování policejního státu. Převládá názor, že Putin spíše modernizuje, než demokratizuje.³⁰ Problém je ovšem také v tom, že Rusové již více jak 1 000 let žijí v silné autokracii. Silná vláda je pro ně samozřejmostí a jen stěží bez ní dokáží žít. Demokracie se u nich zatím nevířila, neumí se v ní pohybovat a tržní vztahy podle západu tu nemají tradici ani podporu. Kumulaci patologických jevů přispívá i neutěšená ekonomická a hospodářská situace, kdy ruský průmysl není konkurenceschopný na zahraničním trhu. Tomu také odpovídá velmi nízká úroveň mezd, nezaměstnanost a nízká kupní síla obyvatel. Platí za vše, protože všeho je nedostatek. Např. chudé ženy se i prodávají do zahraničí, aby rodiny získaly peníze. Roste počet narkomanů, droga a alkohol jsou neodmyslitelné denní stimulanty. Organizovaný zločin se situaci velmi rychle přizpůsobil a přijal roli koordinátora mezi guberniemi a státem. Je napojen na regionální politiky, kterým poskytuje ochranu, pomáhá jim podnikat, vymáhá pro gubernátory daně, poskytuje pomoc gubernátorům v neodvádění daní státu. Kapitál Ruska tak utíká do zahraničních bank a vývoj země se zpomaluje. Tam kde gubernátoři přímo nespolupracují s mafií, je jejich vztah konkurenčním bojem v získání kontroly nad rozhodujícími podniky a činnostmi v gubernii. Rusko je v mezinárodním srovnání jednoznačně označováno za „kriminálně-syndikalistický, kleptokratický či parazitokratický“ stát.³¹ Míra korupce a zločinnosti je neúnosná. Lobby spojená se zločinem v parlamentu brzdí jakékoli protikriminální a protikorupční zákony. Pro organizovaný zločin v Rusku je již málo místa, proto dochází k expanzi do zahraničí. Ve střední Evropě je doménou pro ruský organizovaný obchod praní špinavých peněz, distribuce drog, krádeže aut, pašování nebezpečného odpadu, organizovaná prostituce, vraždy na objednávku a další. Tato vlna ruského organizovaného zločinu zachvátila i Českou republiku. Jen např. v Budapešti je uváděno, že zde působí na 200 organizovaných gangů s účastí ruské mafie. Ruský organizovaný zločin postupně expandovat dále na západ (Latinská Amerika, Kolumbie a další). Pokud by byly k dispozici údaje o indexu CPU, pohybovaly by se v mezinárodním srovnání zřejmě kolem hodnoty 1.

Česká republika. Obsáhlou studii míry korupce v České republice podává Frič.³² Konstatuje, že: „... fenomén korupce svým rozsahem a rasantním nástupem významně zasáhl všechny oblasti veřejné politiky.“ Korupční

³⁰ Srovnej WEBSTER, W., a kol.: *Russian Organized Crime and Corruption: Putins Challenge*, CSIS Task Force Report, Center for Strategic and International Studies, CSIS Press, Washington, D.C.: 2000.

³¹ Tamtéž.

³² Tamtéž, s. 73 a násl.

skandály se množí a kompromitují veřejné činitele i vládnoucí elity. Je ovšem nutno také uvést, že bez poptávky obyvatel a jejich ochoty akceptovat korupci by nebylo korupčních jednání anebo alespoň ne v té šíři jako v současné době. K masovému šíření korupce nemůže docházet v systému, kdy jsou akceptována veřejná pravidla chování, formálně platný systém práva, zákonů a kde funguje i státní donucení, zejména však respektování těchto obecných i specifických pravidel je osobní věcí všech. Ve vývoji korupce v České republice lze zaznamenat podstatné změny. Současnému stavu předcházelo určité korupční klima typické korupčním chováním, které bylo ve společnosti v podstatě tolerováno. Korupce se stala pro řadu obyvatel společensky únosným, normálním jevem. Toto období je charakteristické tím, že zneužívání úředních pravomocí se stalo určitým kulturním zvykem, při kterém dávání a přijímání úplatků činilo pro obyvatele země samozřejmý a zvykově omluvitelný akt.³³ V tomto světle se korupce jevila jako běžné, omluvitelné jednání, nad kterým se nikdo nepozastavoval. Kořeny korupce v České republice tedy sahají hluboko do minulosti. Jde více méně o úřednickou tradici z éry socialismu, kdy „za vše se platí“, za vyřízení žádosti, za nedostatkové zboží, za návštěvu lékaře u pacienta, za přijetí na školu apod. Uplácelo se (a stále upláci) i v případech, kdy úplatek nemůže mít na výsledku naprosto žádný vliv. Ignorování tohoto faktu, totiž odmítání úplatku mělo dalekosáhlejší společenské důsledky než úplatek samotný.

Traduje se historka o obvodním lékaři, který, když odcházel do důchodu, předal svému nástupci sklep naplněný lahvemi alkoholu nejrůznějších značek a kvalit. Na dotaz, proč taková zásoba alkoholu, odpověděl, že již od svého mládí byl zarytý nepřítel alkoholu a abstinentem zůstal až do důchodu. Navíc byl také idealista a brání úplatků považoval za ponižující a odporné jednání. Nejdříve se to snažil svým pacientům vysvětlit. Oni však jeho důvody nechtěli chápat a hbitě přesedlávali na jiné značky, anebo mu vnucovali peníze. Brzy však zjistil, že odmítáním úplatků je uráží a vzbuzuje v nich nepříjemné pocity. Hlavně nedůvěru a podezření, že asi není tak dobrý lékař, když za své služby nepožaduje stejný „honorář“ jako ti ostatní, kteří jsou skutečně dobří lékaři. Aby si tedy zachránil svou profesionální pověst, musel se přizpůsobit a výsledkem byl sklep plný alkoholu, který mu osobně nic neřikal.

Kuriózní historka se stala jednomu vyšetřovateli, který krátce před Vánoci stihal otce čtyř dětí pro tehdejší trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví. Vyšetřování probíhalo vazebně, a to znamenalo, že o děti se musela starat pouze o řadu let mladší manželka obviněného. Vyšetřovatel ukončil dokazování velmi rychle, takže podal návrh tehdejšímu prokurátorovi

³³ Srovnej tamtéž, s. 74.

na propuštění obviněného z vazby, který návrh akceptoval a obviněného těsně před Štědrým dnem propustil z vazby na svobodu. Jaké však bylo překvapení policisty, když na druhý den po propuštění obviněného z vazby přišel k němu do kanceláře i s manželkou a vyšetřovateli nejprve nabízel větší obnos tuzexových poukázek, a když je nepřijal, tak ponechal v kanceláři manželku a taktně se jal odcházet. Byl velmi překvapen roztrpčenou reakcí policisty na jeho nabídky, když jej i s manželkou vykázal z kanceláře se slovy: „Vypadněte ven, než vás nechám zavřít znovu, tentokrát pro úplatkářství.“

O postoji veřejnosti ke korupci svědčí i průzkumy veřejného mínění, podle kterých cca 80 % respondentů řadí korupci až na 5. – 6. místo rizikových faktorů ve společnosti.³⁴ Tyto průzkumy také potvrdily tezi, že jednou ze základních příčin korupce je korupční morálka, která má v České republice dlouhou tradici. Korupční klima je u nás charakteristické tím, že v řadě případů lidé úplatek vnucují, aniž by byli o něj žádáni. Odmítání úplatku řada z nich bere jako jejich osobní urážku. Poskytnutí „pozornosti“ je více než 70 % respondenty bráno jako výraz slušnosti než touhy po výhodě. Oproti minulosti je však přece jenom zaznamenán posun v myšlení obyvatelstva, když v drtivé většině obyvatelé již deklarují negativní vztah ke korupci a již nejsou jako v minulosti nakloněni respektování korupčních pravidel chování. Dávání úplatku je již pro 85 % respondentů výzkumů ke korupčnímu klimatu v ČR nemorální a odsuzují jej.³⁵ Z uvedeného procenta obyvatel však více než 50 % uvedlo, že pokud by se od nich úplatek očekával, tak jej navzdory svému negativnímu postoji k úplatkářství poskytnou opět. Co do míry zkorumpovanosti veřejných činitelů jsou na předních místech uváděni úředníci, celníci, sportovní rozhodčí, policisté, lékaři, ale také soudci a učitelé na vysokých školách. Největší procento (53 %) je občany přisuzováno ministerským úředníkům. I přes tato strohá čísla je nutné konstatovat, že korupční klima v České republice není tak silné, aby se dalo hovořit o „korupčním státu“. Existuje značná část obyvatel, kteří se s korupcí nepotkávají a ani sami korupci neuznávají. Průzkum také prokázal, že lidé se s korupcí setkávají v menší míře, než tomu bylo za socialismu. Nejmarkantnější pokles se projevil u obstarávání věci dlouhodobé spotřeby a některých druhů služeb. Vysoká míra korupce je však vnímána veřejností ve zdravotnictví, kupodivu přes nadbytek opravárenských a řemeslných služeb tak v této oblasti je vnímání míry korupce na stejné úrovni jako za socialismu, k razantnímu nárůstu vnímání korupce však došlo u úřednických míst a na trhu práce.

³⁴ Srovnej tamtéž, s. 77.

³⁵ Tamtéž, s. 83.

Základní charakteristika a typické znaky tzv. bagatelní a závažné korupce:

Bagatelní (slabá) korupce	Závažná, silná korupce
Bohatý stát, dobře situovaní úředníci státní správy	Chudý stát, nefungující státní mechanismy, nefunkční kontrolní mechanismy, všichni musí brát úplatky, aby si zajistili základní životní prostředky (příklad Rusko)
Majetek v žebříčku hodnot nehraje podstatnou roli (např. u států, kde je stále uplatňováno společné vlastnictví)	Majetek vnímán společností jako důležitý znak moci, majetek je dáván na odív (např. Afrika, Rusko)
Funguje dobré ekonomicko-politické klima. Neprobíhají žádné sociální a politické otřesy, relativně vysoká zaměstnanost, funkční důchodový systém	Komplexní nejistota jak sociální, tak politická, časté střídání vládnoucích struktur, snaha ekonomicky se zajistit
Země politicky a ekonomicky stabilní	Soustavné reformy, vlny změn (úplatky vyžadovány pro vlastní zajištění pro případ svého pádu – např. Vietnam)
Schopní, vzdělaní úředníci, kteří dosáhli svých postavení na základě svých schopností, vědomostí, poctivě a nejsou existenčně vázáni pouze na úřad	Úředníci svých postů dosáhli korupcí, na základě známostí, z důvodu příslušnosti k některé z politických stran, aniž by byla rozhodujícím kritériem jejich kvalita. Na svém postu jsou existenčně závislí, snaha vyzískat z postavení maximum pro případ pádu.
Silná, nezávislá role médií	Média závislá na mocenské struktuře, provládání orientace, tendenční informování v mlčenlivé společnosti
Vysoká morálka společnosti, tradice je protikorupční prostředí, úplatek veřejně pranýřován, vybudován funkční právní a normativní systém, který účinně eliminuje ojedinělé korupční aféry	Nefungující právní systém, scházející nebo ignorované normy chování, korupce je brána za normální jev, nízká míra odhalení a postihů korupce

Existuje v České republice spojení mezi korupcí a organizovaným zločinem?

Jako hlavní nebezpečí korupce je její prorůstání do struktur státní moci jak na centrální, tak i regionální úrovni, v ovlivňování legislativních procesů organizovaným zločinem a v působení zločineckých struktur v hospodářské oblasti. Hlavním problémem není korupční jednání jednotlivců, byť je citlivě vnímáno veřejností a kritizováno, ale nejvíce negativních dopadů na hospodářskou sféru a státní zřízení má korupce organizovaná. V odborných kruzích se hovoří o pokračujícím trendu přesunu korupčního jednání do or-