

UNIVERZITA KARLOVA
Právnická fakulta

Mgr. Bc. Kateřina Kroo

Hranice korupce a lobbingu

The line between corruption and lobbying

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: doc. JUDr. Jana Tlapák Navrátilová, Ph. D.

Tematický okruh: trestní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 2. 2025

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 364 407 znaků včetně mezer.

Mgr. Bc. Kateřina Kroo

V Praze dne 20. února 2025

Na tomto místě bych chtěla poděkovat doc. JUDr. Janě Tlapák Navrátilové, Ph. D., za odborné vedení mé rigorózní práce, podnětné rady a veškerý čas, který mi při zpracování rigorózní práce věnovala. Rovněž bych chtěla poděkovat mé rodině za veškerou pomoc.

Obsah

Úvod	6
1. K pojmu korupce.....	7
1.1 Pojem korupce	7
1.2 Třídění korupce a její druhy	15
1.3 Příčiny vzniku korupce	17
1.3.1 Přímé faktory	18
1.3.2 Nepřímé faktory	19
1.4 Další pojmy související s korupcí.....	22
1.4.1 State capture.....	22
1.4.2 Klientelismus	23
1.4.3 Organizovaný zločin	24
1.4.4 Střet zájmů	25
1.4.5 Nepotismus	25
2. Historický pohled na právní úpravu korupce	26
2.1 Právní úprava před 1918.....	27
2.2 Právní úprava po 1918.....	28
2.3 Právní úprava 2. polovina 20. století	29
3. Mezinárodní aspekty korupce.....	33
4. Současná regulace v trestním zákoníku	38
4.1 Klíčové pojmy	40
4.1.1 Úplatek.....	40
4.1.2 Úřední osoba	42
4.1.3 Obstarávání věcí obecného zájmu	45
4.2 Přijetí úplatku	47
4.3 Podplácení	54
4.4 Nepřímé úplatkářství	59
5. Prevence, odhalování a trestání korupce	64
5.1 Prevence korupce.....	64
5.2 Nástroje odhalování korupce	66
5.2.1 Whistleblowing	67
5.2.2 Agent-provokatér	67
5.2.3 Podněty	68
5.2.4 Operativně pátrací prostředky	68
5.2.5 Míra korupce ve společnosti	75
5.3 Trestání korupce – analýza soudních rozhodnutí	80

5. 3. 1 Profilování pachatelů	83
5. 3. 2 Motivy a povaha úplatku	87
5. 3. 3 Odhalení korupce, klíčové důkazy	90
5. 3. 4 Právní kvalifikace, způsob spáchání	91
5. 3. 5 Sankce	93
5. 4 Statistika odsouzených v ČR	98
6. K pojmu lobbingu.....	102
6. 1 Pojem lobbingu.....	102
6. 2 Druhy lobbingu.....	105
6. 3 Funkce lobbingu	106
7. Historie a příčiny vzniku lobbingu	108
8. Mezinárodní aspekty lobbingu.....	113
8. 1 Mezinárodní organizace	113
8. 1. 1 OECD.....	113
8. 1. 2 Rada Evropy.....	115
8. 1. 3 GRECO	116
8. 1. 4 OSN.....	117
8. 2 Mezinárodní zkušenosti	118
8. 2. 1 Common law	118
8. 2. 2 Evropské státy	118
9. Současná regulace lobbingu v ČR.....	123
9. 1 Formy regulace	125
9. 2 Aktuální stav v České republice	127
9. 2. 1 Nový zákon o lobbování	127
9. 2. 2. Motivace ke korupci v regulované oblasti	133
10. Srovnání korupce a lobbingu	137
11. De lege ferenda	142
11. 1 Úprava korupčních deliktů	142
11. 2 Navrhované znění zákona o lobbování.....	148
Závěr.....	152
Seznam použitých zdrojů	155
Zkratky	169
Abstrakt	170
Klíčová slova.....	170
Abstract	171
Key words:	171

Úvod

Korupce představuje jeden z nejzávažnějších problémů současnosti. Důvodem může sloužit charakter dnešní doby, jelikož je doba deformována žebříčkem hodnot a zájmů. Toto pravidlo platí, ať už mluvíme o jednotlivci, skupiny osob či celé společnosti. Každý podlehne korupci, což nemusí být tak podivuhodné, když rychlá výhoda v určité míře eliminuje negativní důsledky (riziko odhalení). Negativním dopadem korupce je upřednostňování soukromých zájmů ze strany veřejně činných osob. Je tak zřejmé, že korupce existovala a bude existovat ve všech společenských režimech. Aktuálnost tohoto tématu tak nelze opomenout. Dalo by se zcela logicky předpokládat, že lepší podmínky pro korupci se budou nabízet v totalitárních režimech, ovšem setkáme se s ní i v demokratických režimech, avšak rozdíl tkví jen v tom, že v demokratickém právním řádu se s korupcí bojuje prostřednictvím celé řady institucionálních pojistek.

Cílem této práce není vyřešit problém korupce, což by se jevilo jako velmi ambiciózní, neli až nemožné. Tato práce si klade za cíl posoudit problém korupce z pohledu trestněprávního, částečně kriminologicko-sociologického (příčiny vzniku korupčního klima a dalších aspektů příčin vzniku korupce ve společnosti, latentní kriminalita) a kriminalistického (vyšetřování korupce). Praktická část bude věnovat vyhodnocením rozhodování soudů o úplatkářských trestných činech za období posledních třech let. Tato analýza poskytne přehled o způsobech páchání úplatkářské trestné činnosti, ukládaných trestech a profilování jejích pachatelů. Nebudou chybět i statistické údaje a závěry z nich plynoucí. Kromě analýzy soudních rozhodnutí na základě sběru dat, se budu zabývat *de lege ferenda* současné právní úpravy korupce.

Druhou stěžejní část bude představovat problematika lobbování. Budu se tímto pojmem zabývat jak z pohledu historického, tak z pohledu normotvorného, a to za účelem jasného odlišení tohoto pojmu od korupce, když tyto dva pojmy jsou mnohdy ve společnosti zaměňovány. Rovněž v této části se budu inspirovat mezinárodní úpravou lobbování. V praktické části se budu věnovat aktuálnímu návrhu zákona o lobbování, který by měl být přijat v tomto roce, a upozorním na některé nedostatky navrhované úpravy zákona o lobbování.

Lze tedy shrnout, že účelem této práce je tak zodpovědět na otázku, zda je mezi lobbingem a korupcí nějaký rozdíl, a příp. vymezení této hranice.

1. K pojmu korupce

Úvodem považuji za vhodné definovat nejprve pojem korupce. V této kapitole budu zkoumat nejčastější příčiny vedoucí ke vzniku korupčního jednání, jeho druhy, příp. formy takového jednání. Kromě pojmu samotného se budu věnovat také pojmům souvisejícím.

1.1 Pojem korupce

Nejprve je nutné vystihnout, že pojem korupce je velmi obtížné jednoznačně uchopit. Jak již Grívna definoval: „*Definiční nesnáze pramení již z její podstaty. Korupce je natolik dynamický a rozmanitý fenomén (obsah je podmíněn historicky a územně natolik, že veškeré pokusy o její přesnou definici jsou předem odsouzeny k nezdaru).*“¹

Původ korupce pramení z dávných dob – ze Starého zákoníku v Bibli v 5. knize Mojžíšově – Deuteronomium. V jednom z modernějších překladů Bible kapitola 16. verš 19. stanoví: „*Nepřekrucuj právo. Buď nestranný a neúplatný, neboť úplatek zaslepuje i oči moudrých a podvrací i rozhodnutí spravedlivých.*“² S výskytem protikorupčních opatření se můžeme setkat dále v období Starobabylonské říše (Chamurappiho zákoník³), ve Starověké Indii a Římské říši, která proslula prodejem úřednických hodností a titulů. Ve starém Římě se v období republiky říkalo „*Romae omnia venalia esse*“, tedy „*V Římě se vše dá koupit*“⁴. Dá se s jistotou mírou nadsázky říci, že úplatkářství je staré jako státní útvar a s ním spojenými státními úředníky. Toto lze odůvodnit tím, že snaha o korupční formy jednání v zájmu snazšího dosahování cílů bez nutnosti dodržování pravidel je bezesporu přirozenou součástí lidské povahy.

Je tedy zřejmé, že samotné korupční jednání má dávnou historii, jaký je však původ tohoto pojmu. Tento termín má zřejmě svůj původ v latině. Latinský výraz *corruptus* znamená následek určitého nekalého jednání, v překladu pak má několik výrazů, a to znečištěný, zkažený, zvrácený, mravně zvrácený, zvrhlý, podplacený.⁵ Lze nalézt též i slovo *corruption*, což znamená zkažení, podplácení, případně, či *corrumpere* mající význam zmařit, zkazit či uplácat. Lze vycházet ze slovního základu *rumpere*, tj. zlomit, rozlomit, přetrhnout.

¹ GRÍVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. Kriminologie. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-615-0. s. 296

² FLEK, A. et al. Bible, překlad 21. století. Praha: Biblion, 2009. ISBN 978-80-87282-00-7. s. 219

³ Zabýval se odpovědností soudců za jejich činy v rámci udělených pravomocí, ochraňoval vojáky před veliteli, kteří zneužili svého nadřízeného postavení nad rámec nutné disciplíny nebo vojáky okrádali o jejich věci nebo defraudovali jejich žold, stíhal krivou výpověď svědka či žalobce apod.

⁴ „*In Rome, everything is for sale.*“ - Sallust (Gaius Sallustius Crispus, (86-34 BC), Bellum Jugurthinum, [citováno 5. 12. 2023]. Dostupné online z: <https://latindiscussion.org/threads/romae-omnia-venalia-sunt.9860/>

⁵ CHMELÍK, Jan. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003, ISBN 80-7201-434-X, s. 11

Pokud se odchýlíme od zkoumání fenoménu korupce v dávných dobách a pokusíme se definovat tento pojem z hlediska vnímání současné společnosti, tak v nejjednodušším pojetí půjde o *neoprávněnou výhodu*, což je klíčové hledisko pro definování korupčního jednání. Takové pojetí se hojně užívá především ve sférách politiky, sociologie a obecně ve společnosti. Pro představu David s Nettem uvádějí: „*Korumpovat znamená mravně narušit, kazit zejména podplácením nebo poskytováním neoprávněných výhod či úsluh. Korupci lze definovat jako získávání neoprávněných výhod za úplatek.*“.⁶ Nelze proto uchopit pojem korupce jen z hlediska práva trestního, ale především je nutné si uvědomit, že se pojem přednostně prolíná i do ostatních oblastí, neboť se jedná o problém společenský.

Přikláním se k názoru, že korupci je přisuzován atribut „*nemoci společnosti*“⁷ se zhoubnými účinky. Korupce se šíří bez ohledu na hranice státu a stojí mimo státní suverenitu, společenských systémů a stranických ideologií. Z pesimistického hlediska by se zdálo, že se jedná o problém natolik všemocný a všudypřítomný, že není možné před ním utéct. Přesto je nutné s ním bojovat a vytvářet opatření, které zamezí dalšímu šíření. Tímto je dle mého názoru dána skutečná závažnost daného problému, i přes jeho dávný původ, je proto daná práce aktuální.

Obtížnost uchopení základní charakteristiky korupce spočívá v tom, že každá snaha uchopit, popsat, analyzovat pojem korupce se setkává s jevem individualismu. Každý vidí hranice korupčních aktivit odlišně. Rozdílnost názoru je dána především škálou hodnot každého člověka, přitom tyto hodnoty určují vedlejší okolnosti, jako sociální prostředí či regionální prostředí apod. Hodnoty mohou být ovlivněny historickým faktorem, který nás vrací zpět ke kořenům a tradicím vytvářející zvyklosti národa. Společnost každému z nás nepřímo vnucuje své názory, a my se s nimi v různé míře ztotožňujeme.

Neobvyklým aspektem korupce je její tzv. latentnost. Je to něco, o čem se hodně diskutuje, ale přesto ji nelze brát jako prokazatelný fakt. Jelikož velmi často při vyšetřování v rámci trestního řízení schází hmatatelné důkazy a obvinění je obvykle založeno na domněnkách, svědeckých výpovědích, názorů, nepřímých důkazů (indicií). Samotné protiprávní jednání probíhá utajeně a obtížně se dá zdokumentovat. K problematice latentnosti se v této odborné práci ještě budu vracet.

Širší veřejnost korupci často označuje jako úplatkářství. Proto nebude nadbytečné vymezit rozdíl mezi těmito pojmy. V předcházejících letech byl vztah korupce a úplatkářství

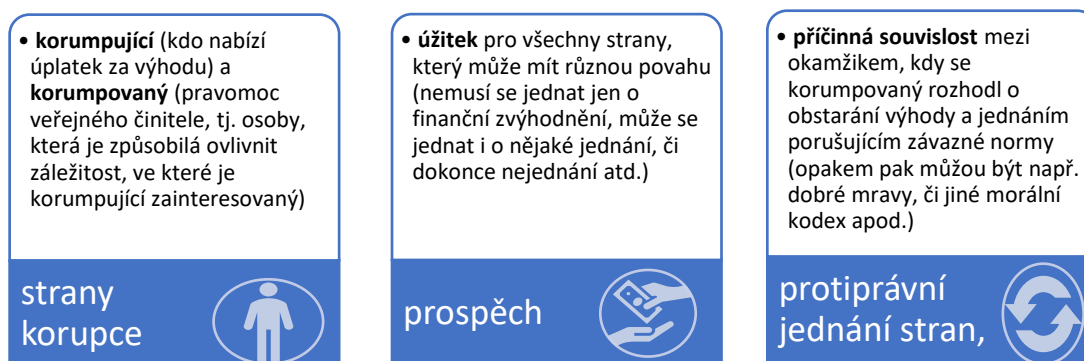
⁶ DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H. Beck, 2007. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9, s. 16

⁷ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6, s. 20 a násl.

charakterizován jako vztah dvou základních filosofických kategorií, obecného a zvláštního, kdy korupce byla chápána jako pojem nadřazený, 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 je chápáno úžeji jako jedna z forem korupce.⁸ Úplatkářství bude vždy korupcí, ale každá korupce nemusí být úplatkářstvím.⁹ Z tohoto důvodu, trestní zákoník¹⁰ vymezuje „úplatkářské“ trestné činy, nikoliv korupční, neboť se jedná o konkrétní projev korupce. Jednoduše řečeno, korupce je zastřešující pojem. Veřejnost tyto pojmy často zaměňuje, přitom obecně by korupce měla být chápána jako pojem širší, upravující veškerá jednání zneužívající moc v jakékoli podobě, kdežto úplatkářstvím by se mělo rozumět pouze jednání postižitelné trestním právem.¹¹ V trestním zákoníku neexistuje stejnojmenná skutková podstata trestného činu korupce. Nalezneme pouze škálu trestných činů, které umožňují potrestat úplatkářské jednání.

Pro účely této odborné práce je nutné se odchýlit od obecného vnímání korupce a jasně definovat jeho klíčové faktory. Charakteristické znaky dle mého velmi výstižně shrnul David s Nettem: „Korupce je jednání, motivované snahou po zisku korumpované osoby, která porušuje právní normu tím, že poskytuje za odměnu korumpující osobě či skupině osob výhody jakéhokoliv druhu a může tím poškodit i třetí osoby na protiprávním směnném obchodu přímo nezúčastněné.“¹² Z této definice plynou tři kumulativní podmínky, které jsem zobrazila pomocí níže uvedeného grafu.

Graf č. 1: Prvky korupčního jednání



⁸ CHMELÍK, Jan. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003, ISBN 80-7201-434-X, s. 11

⁹ GRIVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. Kriminologie. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-807-4786-143, s. 300

¹⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, dále jen „trestní zákoník“ nebo „TZ“

¹¹ PETROVSKÝ, Karel. Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, ISBN 80-868-6194-5, s. 20

¹² DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H. Beck, 2007. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9, s. 27

Pokud výše uvedené prvky přetransformujeme do více laického pojetí, v tomto případě lze korupci charakterizovat jako **jednání, kterým se na určitou osobu působí různými prostředky, aby osoba jednala tak, jak je od ní očekáváno**. Nejčastějšími prostředky, tj. motivace, přes které je působeno na subjekt, jsou peníze, ale nelze vyloučit jiné hmotné výhody (postavení, hodnost atd.). Při využití násilných prostředků by takové jednání mohlo mít charakter útisku, či vydírání.¹³

Velmi povedené vymezení korupce z pohledu kriminologicko-sociologického představil Frič, když při vymezení tohoto pojmu vymezit čtyři základní hlediska:¹⁴

- korupce jako deviantní chování
- korupce jako patologické chování
- korupce jako prostředek maximalizující zisk
- korupce jako sociální problém

Frič uvedl, že deviantní chování je takové chování, které se odchyluje od chování obvykle přijatelného. Tuto definici přizpůsobíme zvláštnostem naší problematiky, tj. při deviantním chování dochází ke zneužívání pravomocí osobami zastávající veřejné funkce¹⁵. Jedná se o zneužívání pravomocí veřejných činitelů pro soukromé účely, neboť veřejní činitelé, za účelem dosažení výhod, vybočují z pravidel přijatelného a odborného jednání osoby v takovém postavení. Tyto pravidla mohou být obsažena v závazné zákonné normě (stanoví konkrétní práva a povinnosti), dále i v nezávazných normách jako morální kodexy apod. Zcela logicky jsou nezákonné prameny obtížně vynutitelné a odpovědnost může být maximálně morální či otázkou svědomí. Lze shrnout, že korupční jednání může porušovat právní normy, příp. podzákonné právní předpisy (vnitřní předpisy organizace) i morální hodnoty (etický kodex), přitom pouze v prvním případě lze takové jednání potrestat trestněprávními prostředky.

V případě pojetí korupce jako patologického chování se Frič inspiroval definicí Friedricha, podle které o korupci můžeme mluvit: *"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*

¹³ srov. § 177 odst. 1 trestního zákoníku: „Kdo jiného nutí, zneužívaje jeho tísně nebo závislosti, aby něco konal, opominul nebo trpěl, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti“, nebo srov. § 175 odst. 1 trestního zákoníku: „Kdo jiného násilím, pohrůžkou násilí nebo pohrůžkou jiné těžké újmy nutí, aby něco konal, opominul nebo trpěl, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až čtyři léta nebo peněžitým trestem.“

¹⁴ FRIČ, Pavol. Korupce na český způsob. Zde a nyní (G plus G). Praha: G plus G, 1999. ISBN 80-86103-26-9, s. 20 a násl.

¹⁵ Neztotožňovat s pojmem veřejný činitel, neboť veřejný činitel je podstatně užší vymezení než osoba zastávající veřejnou funkci.

zájmy".¹⁶ Zájmy společnosti jsou pak někdy označovány jako „*public interes*“. V laické společnosti se patologické chování označuje jako chování nezdravé, proto je korupce v daném případě pojímána jako chování nezdravé, kterým se narušuje přirozený stav věci. Soukromý zájem je nadřazen zájmu veřejnému, proto je boj s korupcí zájmem veřejnosti. Korupce a veřejný zájem tak mohou představovat jakýsi líc a rub jedné mince. Problémem takového pojetí spočívá v určení konkrétní osoby, která bude definovat veřejný zájem a míru jeho poškození, což není jednoduché. Veřejný zájem může být dokonce definován účastníkem korupčního řetězce, nebo určitou zájmovou skupinou osob, ve svém výsledku bude pokaždé definován odlišně.

Frič mluvit rovněž o korupci jako prostředku maximalizující zisk (někdy označovaný jako tržní korupce¹⁷). V daném případě úřední osoba (ten, kdo může ovlivnit věci veřejného zájmu) nahlíží na svojí pozici, či pravomoci jako na prostředek získání co největšího zisku. Tato osoba tak ignoruje etická pravidla a její vliv na užitečnosti pro společnost. Jedná se o dílčí aspekt komplexního chápání pojmu korupce.

Bezesporu lze souhlasit s Fričem, že korupce je sociální problém, jelikož ovlivňuje veřejné mínění. Tento společenský problém ve svém výsledku vytváří tzv. korupční klima, což obnáší změnu obecného postoje lidí na tento fenomén. Čím více se společnost setkává s korupčním jednáním, tím více to ovlivňuje jejich postoj a vytváří se soubor nepsaných pravidel, když lidé již začínají korupci přijímat jako něco obvyklého. Korupční řetězec začíná vždy u jednoho člověka, který je zaslepen vidinou momentálního zisku. Ve svém výsledku to pak znamená, že si jednotlivec změnil vlastní postoje a považuje nabídku, či přijetí úplatku za svou morální povinnost. V korupčním prostředí se pak úplatkářství jeví jako konformní jednání. Jak uvedl Frič, korupční klima je „*soubor kolektivních představ, norem a kulturních vzorů, jenž zneužívání úředních pravomocí, dávání a brání úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a morálně omluvitelným chováním*“.¹⁸ Korupční klima tak představuje soubor neformálních společenských představ, podle kterých se poskytování či přijímání úplatku jeví jako samozřejmé, dokonce očekávané jednání. Korupční klima je tvořena prvkem stability a flexibility. Stabilizační prvek je dán tradicemi a normami korupčního jednání a flexibilní prvek představují emoce. Každý prvek za sebou nese nějaký efekt. Jednoduše řečeno korupční klima vytváří určitý mechanismus řetězců,

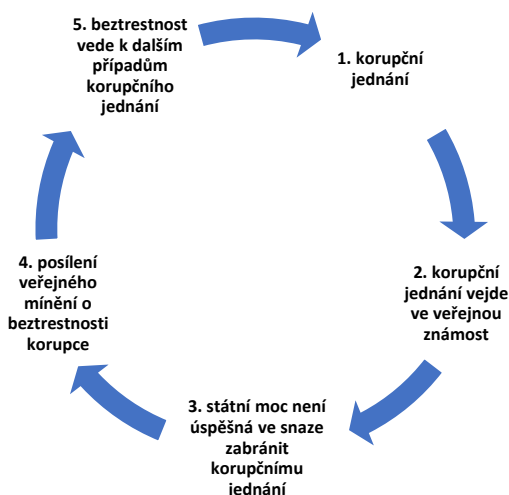
¹⁶ FRIDRICH, C. J.: Corruption Concepts in Historical Perspective 1972. In Heidenheimer A. J., Johnson M., Levine S., Political Corruption: A Handbook, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990, s. 15-38

¹⁷ 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

¹⁸ FRÍČ, Pavol. Korupce na český způsob. Praha: G plus G, 1999. ISBN 80-86103-26-9, s. 74

který dohromady tvoří jakýsi začarovaný kruh, který jsem pro přehlednost znázornila v následujícím grafu.¹⁹

Graf č. 2: Začarovaný kruh korupce



Začarovaný kruh nejdříve začíná z korupčního jednání jednotlivce, které se mění ve veřejnou známost, na to navazuje snaha státních orgánů k zabránění šíření korupčního jednání, následná neschopnost exekutivy zabránit, nalézt a potrestat aktéry posiluje ještě více veřejné mínění o beztrestnosti, a kruh je uzavřen posilujícím korupčním klimatem a vzniká mínění o legálnosti korupce, které plodí další korupční skutky. I přes výše uvedený dobře fungující řetězec, se korupce potýká s hrozbami, a to především silným zásahem státní moci. Strach z odhalení korupčního jednání vede k nalezení nových způsobů, které budou snižovat rizikovost korupčních aktivit. Jedná se o organizovanou korupci, která je založena na korupčních svazcích a strukturách uvnitř organizace. Mluvíme o tzv. institucionalizaci korupce. Nejběžnější formou je tzv. klientelismus.

Otázka korupčních řetězců není novinkou. Např. v roce 1999 v Lidových novinách upozornil Frič citováním jednoho příběhu podnikatele na existenci takových korupčních řetězců: *"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 zapláceno hned a která až se zpožděním... Když jsem tomu člověku připomněl, že podle*

¹⁹ Korupce – deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? Případ české policie, FRÍČ Pavol, Institut sociologických studií FSV UK, Praha, [citováno 6. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjHqavEqKOGAxUfgv0HHSa4Cr4QFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fesreview.soc.cas.cz%2Fpdfs%2Fcsr%2F2001%2F01%2F10.pdf&usq=AOvVaw127HPUyf7mVbMCbTc7VPfb&opi=89978449>

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 podplácují 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...”²⁰.

Určité definice korupce přináší i vnitrostátní autorita. Tak např. se lze inspirovat protikorupční politikou vlády České republiky: „Korupci je možné charakterizovat 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.“²¹ O korupci jako o vztahu dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy spočívající v realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za slíbenou odměnu mluvil i Chmelík, k tomu však dodal, že „není možné definovat pojem korupce natolik precizně, aby bylo korupční jednání specifikováno ze všech stran“.²²

Z hlediska protikorupční dokumentů lze odkázat rovněž i na Strategii vlády v boji s korupcí na období 2013 a 2014, kde byla korupce definována jako „odklon od sledování především veřejného zájmu a zneužívání veřejných prostředků s cílem dosažení vlastních individuálních či skupinových zájmů, jakož i zneužití svého postavení k obohacení sebe nebo jiného v soukromé sféře. Motivem je získání neoprávněného zvýhodnění pro sebe nebo jiného, na který není nárok“²³.

Další definici korupce představilo Nejvyšší státní zastupitelství České republiky, když uvedlo, že korupce je „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

²⁰ FRÍČ, Pavol. Korupce na český způsob. Zde a nyní (G plus G). Praha: G plus G, 1999. ISBN 80-86103-26-9, s. 30

²¹ Vláda ČR, Protikorupční dokumenty, [citováno 17. 12. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/>

²² CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6, s. 24-25

²³ Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, dostupné zde: [na léta 2013 a 2014 – Korupce.cz](https://na-leta-2013-a-2014-korupce.cz)

(protiprávnost, amorálnost) tohoto vztahu výměny. V širším slova smyslu je třeba chápat korupci jako projev přirozené lidské vlastnosti obcházet oficiální pravidla..."²⁴

Pro pochopení, nebude nadbytečné i negativní vymezení. Nejvyšší soud České republiky²⁵ uvedl: „lze obecně připustit, že se o korupci může jednat tam, kde nejde o činnosti občanů vyplývající z jejich osobních práv nebo osobních povinností, jako např. prodej věcí v osobním vlastnictví, výměna bytu, pronájem nemovitostí, změna zaměstnání atd.“²⁶

Vzhledem k různorodosti a nejednotnosti definic se Grívna²⁷ uchyluje k rámcové definici korupce pomocí zobecnění charakteristických prvků:

- **Dohoda mezi dvěma stranami** – ke korupci dochází mezi nejméně dvěma stranami, korumpujícím a korumpovaným, tedy tím, kdo úplatek poskytuje a tím, kdo jej přijímá.
- **Porušení povinnosti** – podstata jednání korumpovaného je porušení povinnosti či nezužití pravomoci či jeho postavení. Toto může být spácháno formou konání či opomenutí, jež je v rozporu s právem nebo alespoň dobrými mravy či etickým kodexem.
- **Úplatek** – tímto se rozumí neoprávněná výhoda poskytnutá podplácenému, v jakékoliv formě. Nemusí být poskytnut přímo podplácenému, může němu dojít i před prostředníka.
- **Neoprávněné zvýhodnění korumpujícího nebo jiné osoby** – jedná se o prioritizaci zájmu uplácujícího, kterému se dostává lepšího zacházení, jehož by se mu nedostalo, nebýt úplatku. Mezi uzavřenou dohodou a porušením povinností je příčinná souvislost.

Z výše uvedeného lze shrnout, že korupce znamená zneužívání veřejné moci pro soukromý účel, či pro vlastní prospěch, a to nabídkou, případně slibem jakékoliv výhody z jedné strany je působeno na výkon povinností veřejného činitele²⁸ na druhé straně, tedy osoby s vlivem něco rozhodnout, změnit.

²⁴ Ministerstvo vnitra České republiky, odbor bezpečnostní politiky, Zpráva o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci, Brno: Themis, 2002, ISBN 80-7312-016-X, s. 3

²⁵ dále též jako „Nejvyšší soud ČR“

²⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 6 Tdo 272/2008

²⁷ GRÍVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. *Kriminologie*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-615-0. s. 300

²⁸ Obecně je pojem veřejný činitel spojen s osobou, který obstarává věci veřejného či obecného zájmu, výkon úředních povinností apod.

1. 2 Třídění korupce a její druhy

S ohledem na roztržistěnost definování pojmu korupce, není překvapivé, že přístup k dělení tohoto pojmu nejsou zcela jednoznačný a odborná literatura nabízí více nadhledů, přesto se pokusím vymezit základní členění, se kterými se setkáme nejvíce.

Nejčastěji se setkáme s tříděním korupce podle velikosti, kdy dělíme korupci na **malou a velkou**²⁹. Rozsah korupce je dán především výši prospěchu, tj. úplatku. Nelze ovšem omezovat toto dělení jen na pojetí výše úplatku, neboť korupce může existovat v mnoha jiných formách.

V případě velké korupce (*grand corruption*) se jedná o velké kauzy, často v politické struktuře, či obecně vyšších představitelů veřejné moci. Lze mluvit o uplatňování nezákonného vlivu na nejvyšších úrovních vlády. Taková korupce je charakteristická velkým potenciálem (politických) zisků, a proto je doprovázena dohodami, které uzavírají politické strany v rámci korupční hry mezi sebou. Případy velké korupce jsou především zpronevěra veřejných zdrojů, nehospodárné užívání veřejných zdrojů, soukromý prospěch z privatizace, zneužívání veřejné moci při udělování veřejných zakázek, přidělování monopolních a kvazi-monopolních licencí a dokonce i „prodej klíčových pozic“, prodej běžně nedostupných informací, insider trading, zločiny bílých límečků apod. Někteří jsem začleňují i nepotismus a klientelismus, o nichž budeme mluvit v další podkapitole.³⁰ Nelze vyloučit, že pomocí uplácení se politici dostávají k moci a můžou tak ovlivňovat legislativní proces.

V případě malé (*petty corruption*), příp. bagatelní korupce či korupce běžné, uplácíme za veřejné služby za každodenního života. Malá korupce bývá zase v literatuře spojována s podplácením úředníků, záměrnou nepřehlednou regulací, zatemňování pravidel, úzkoprsé lpění na postupech či využívání jejich „flexibility“, špatná organizace a zneužívání pravomocí vyplývající z dozorové činnosti veřejné správy.³¹

Dále se lze setkat s dělením korupce dle jejího šíření. V případě **vertikální** korupce (též nazývaná jako centralizovaná) se korupční tlak bude šířit celou hierarchií. Pro-korupčně orientované osoby stojí zpravidla na vrcholu a jim podřazení mají na výběr, buď přijmout „pravidla hry“ nebo nikoliv. Lze předpokládat, že málo kdo z podřízených budou korupční jednání

²⁹ ČVERČKO, T., Trestnoprávní ochrana před korupcí. Justiční revue, č. 4/2005, s. 500

³⁰ The System Made Me Do It: Corruption on Post-communist Societies, Rasma Karklins, rok vydání 2016, [citováno 11. 6. 2023]. Dostupný online

z: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip.shib&db=e000xww&AN=1271679&lang=cs&site=ehost-live&scope=site&ebv=EB&ppid=pp_19

³¹ DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít a ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9, s. 14

oznamovat, když toto pro ně ve většině případů bude znamenat pokles v kariéře. Může se stát, že korupce se začne šířit ze zdola, v takových případech bude „přežívat ve stínu“. Pro-korumpované osoby budou jednat opatrněji a v utajení, aby na sebe neupozornili nadřízené osoby, které mají možnost je „ze hry“ vyhodit. V případě **horizontální** korupce (či decentralizované) se korupce šíří na jedné úrovni, tj. nešíří se po žebříčku a korumpující zůstávají na jedné úrovni.

Korupci můžeme též dělit s ohledem na **aktivitu** příjemce. Příjemce může v prvním případě vynakládat úsilí, aktivně vymáhat, vytvářet „ceník“ služeb. Ve druhém případě může zastávat pouze pasivní funkci, tzn. není přímým iniciátorem protikorupčního jednání, přesto ho to nezavazuje odpovědnosti za protiprávní jednání. Z tohoto pohledu známe korupci aktivní a pasivní.

S ohledem na skutečnost, zda je v korupčním vztahu účastna osoba obstarávající věci obecného zájmu (veřejného zájmu), lze dělit korupci ve **veřejném sektoru** a **soukromém sektoru**. V případě korupce ve veřejném sektoru vzniká korupční vztah mezi osobou obstarávající věci obecného zájmu a soukromou osobou. Jedná se tak o nerovný korupční vztah vzniklý mezi osobou veřejnou a soukromou, kdy osoba s vlivem ovlivnit rozhodovací činnost (úřední osoba) za zvýhodnění soukromé osoby (např. neoprávnění urychlení správních orgánů – vydání stavebního povolení, přesto, že nejsou splněny podmínky). Ve veřejném sektoru se můžeme setkat i s korupčním jednáním mezi osobami veřejnými, tj. v rovném postavení (např. protislužby úředníků). Nakonec lze mluvit i o vztahu osoby veřejné (úředník) a politický funkcionář, když za odměnu lze dosáhnout politicky vysoce postavených míst. V soukromém sektoru lze mluvit o rovném korupčním vztahu, typicky v podnikatelských kruzích.

Bylo pro mě překvapivé se setkat i s dělením korupce jako na korupci **ilegální** a **legální**, neboť je zcela zřejmé, že korupce v legálním pojetí nemůže existovat. Přesto toto je laické pojetí, pokud se do dané problematiky prohloubíme, tak zjistíme, že ilegální korupce je očividně charakterizována porušením právních norem, mluvíme o přímém porušení zákona. V případě legální korupce však nemluvíme o přímém porušení právních norem, neboť právní rámec nemá jasné hranice a je možné obcházet zákon. Ve druhém případě mluvíme o zlegalizování korupčního jednání a takové jednání není postihováno. Legální korupce je přítomna tam, kde zákon má „mezery“, proto jedním z klíčových protikorupčních faktorů je nastolení takového právního řádu, který by především v oblastech korupčně rizikových pokrýval co největší oblast chování jednotlivců. Zde je nutné však upozornit, že se může na první pohled zdát, že takový závěr odporuje samotné logice, neboť je korupce trestněprávními předpisy postihována. Odpověď spořívá v tom, že je nutné rozlišovat pojem korupce a úplatkářství, neboť úplatkářské jednání je

trestáno a postihováno trestněprávními předpisy, zatímco legální korupce je v podstatě obcházení zákona a takové jednání není postihováno.

Výše uvedená členění druhů korupce jsou nejčastější, s ohledem na vymezení tématu této odborné práce níže uvádím výčet dalších možných dělení korupce, který velmi pěkně představil Dančák³², jejíž podstatu lze dovodit z názvů, a je tak nadbytečné se jimi blíže zabývat:

- Přímá a zprostředkovaná
- Uvnitř a vně instituce
- Ex ante a ex post (předběžná a následná)
- Krátkodobá a dlouhodobá
- Z hlediska dobrovolnosti zapojení se do protikorupčního jednání (z donucení a koluzní)
- Očekávaná a nahodilá
- Vynutitelná a nevynutitelná
- S ohledem na peněžní nebo nepeněžní prospěch apod.

1. 3 Příčiny vzniku korupce

Na příčiny existence korupce lze nahlížet z různých úhlů pohledů. Nelze najít taxativní výčet všech faktorů, které ovlivňují šíření korupce ve společnosti. Prokorupční faktory můžeme zkoumat jak z pohledu psychologického, když se zabývá konkrétním jedincem, příp. jaké příčiny ho vedly k přijetí či nabídnutí úplatku. Z hlediska sociologického lze zkoumat typy společností, když v některých se korupční jednání šíří více. Z ekonomického úhlu pohledu lze zkoumat vliv korupčního klimatu na ekonomiku. Politolog bude analyzovat příčiny vzniku korupce s ohledem na politickou strukturu ve státě. Z mezinárodních srovnání stavu korupce vyplývá, že mezi korupcí nejvíce zasažené země patří postkomunistické státy.³³ Již od počátku 90. let můžeme v některých z těchto zemí sledovat případy vysokých politických představitelů obviňovaných a často odsouzených z korupce, někteří z nich dokonce musely opustit svoje posty.³⁴

³²DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít a ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9 Korupce, projevy a potírání v ČR a EU, s. 18

³³ Pro srovnání je možné využít například žebříčky uveřejňované Světovou bankou nebo žebříčky vnímání korupce sestavované Transparency International.

³⁴ Jako příklad je možné uvést bývalého albánského prezidenta Ramize Aliu, bulharského premiéra Georgi Atanasova nebo bývalého prezidenta Todora Živkova, Jaroslava Liznera, který hrál významnou úlohu v českém privatizačním procesu, bývalého ruského premiéra Jegora Gaidara a mnoho dalších.

Pro nás však bude zásadní zkoumat příčiny korupce z právního hlediska, tj. jakým způsobem předmětná právní úprava umožňuje prevenci korupce, její detekci a postih. Nejasnost a nesrozumitelnost právních norem může dát prostor k rozvoji korupčního klimatu, když jedinci budou mezery v právním řádu využívat ke svému prospěchu. Nelze též opomenout faktor povahy sankcí, příp. zda plní funkci odstrašující od pokračování v prokorupčním jednání.

K příčinám korupčního jednání z pohledu kriminologického lze citovat Gřivnu: „*Ke kriminogenním faktorům v této oblasti patří zejména transparentnost rozhodování (rozhodování otevřené nebo za zavřenými dveřmi), funkčnost kontrolních mechanismů, způsob rozhodování (individuální či kolektivní; zda-li je rozhodnutí vydáno na základě uvážení, nebo je na jeho vydání právní nárok) a stanovení odpovědnosti za rozhodnutí.*“³⁵ Je zřejmé, že příčiny vzniku korupce lze zkoumat jen ve spojení i s aktivitami státu. Aktivity státu mohou, jak přispívat k větší míře korupce ve společnosti, tak i takovou míru snižovat. Bývalý ředitel oddělení Mezinárodního měnového fondu pro fiskální záležitosti Vito Tanzi vymezil několik faktorů, jež přímo vyvěrají z aktivit státu, a mohou přitom přímo přispívat k míře korupce ve společnosti. Z mnoha různých faktorů zmiňovaných v odborné literatuře je z mého pohledu rozdělení V. Tanzi³⁶ jedno z nejlepších, proto níže uvedené členění faktorů vzniku korupce je inspirováno jeho rozdělením.

1. 3. 1 Přímé faktory

Mezi tyto faktory patří bezesporu **regulace a povolení**. Příslušný formalismus a zdlouhavost řízení, ve kterých se vyžaduje nějaké povolení, představuje jeden z klíčových problémů právní regulace motivující jedince, kteří by korupčnímu jednání mnohdy vůbec nepodlehli. Podnikatelé se pak snaží svou „aktivitou“ při střetu s úřady urychlit proces, příp. zjednodušit. Takové aktivity nejsou výjimečné, neboť jednání úředníka pak nedosahuje tu míru, ve které by porušoval právní normy či předpisy upravujících pracovní povinnosti. Často se strany vymlouvají, že přece motivem bylo urychlit nějaké řízení, což nemusí vždy znamenat korupční jednání. Navíc existují i případy, kdy povolení za úplatu vyjednávají s úředníky další třetí osoby, tzv. zprostředkovatelé. Příčinná souvislost mezi korumpovanou a korumpující osobou je tak narušena a velmi těžce prokazatelná.

Dalším aspektem, který hraje klíčovou roli je **daňová politika**. Regulace musí být transparentní a neobsahovat žádné mezery, kterými by bylo možné obcházet zákon. Právní normy

³⁵ GRIVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. *Kriminologie*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-615-0. s. 306-307

³⁶ TANZI, Vito. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. [online]. IMF Working paper. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. 1998. [citováno 20. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, s. 10.

by neměly být obtížné pro jejich výklad. Různá interpretace právních předpisů pak pravděpodobnost korupce zvyšuje. Též možné zamezení styku daňového poplatníka a úředníka finančního úřadu může přispět k snížení míry korupce. Platy úředníků hrají též nemalou roli. Přílišná volnost při rozhodování úředníků může rovněž přispívat k navýšení korupce.

Rozhodování o **veřejném rozpočtu** je též jednou z klíčových oblastí, kterým se korupce nevyhnula. Vzhledem k svévoli v rozhodování některých klíčových vysoko postavených úředníků o výdajových projektech, některé takové projekty budou realizovány jen z toho důvodu, aby některé skupiny či jednotlivci dostali možnost realizovat takovou „zakázku“. Nelze zapomínat i na fondy, které jsou vybudovány vždy za vyšších účelem, přitom kontrolu nad prostředky potom již má jistá skupina. Účelem takových fondů jsou často důchody či dopravní infrastruktura, přitom tyto fondy stojí mimo státní rozpočet a poléhají menší kontrole. V některých zemích výtěžky z prodeje státem vlastněných přírodních zdrojů, jako například ropy³⁷, putují na speciální účty, odkud se mohou dále nelegálně dostat na ruku neoprávněných osob.

Poskytování zboží a služeb pod **tržní cenou** rovněž přispívá ke korupci. Stát jakož vlastník takových služeb jako elektřina, voda, vzdělávací služby, zdravotnické služby atd., může tyto služby poskytovat za nižší cenu. O tom rozhodují úředníci, přitom subjekty poptávající tyto služby jsou ochotni poskytnout úplatek za přístup k těmto službám za výhodnějších podmínek.

Nakonec posledním přímým faktorem, který Tanzi jmenuje je **financování politických stran**. Politické strany potřebují finanční podporu na svojí činnosti a pakliže tyto výdaje nepokryjí příspěvky od státu, jsou nuceny tyto prostředky sehnat od soukromých subjektů, prostřednictvím darů a příspěvků. Takový „dárci“ pak mohou ovlivnit chování politiků výměnou za poskytnutí finančních prostředků, což demokracii dozajista neprospívá.³⁸

1. 3. 2 Nepřímé faktory

Kromě výše uvedených faktorů dále Tanzi jmenuje faktory nepřímé, které ovlivňují korupční klima nepřímo. Mezi tyto faktory lze předně začlenit **kvalitu byrokracie**. Kvalita úředního aparátu se v různých státech, příp. v rámci různých odvětví v jednom státě, mohou lišit,

³⁷ Ceny takovýchto komodit mohou významně kolísat i v rámci jediného dne, přesná výše výnosu se tedy odvíjí od času, kdy se transakce uskutečnila. Z tohoto důvodu je těžké sledovat přesnou výši takovýchto výnosů a kontrolovat, zda je stav prostředků v takových fonděch odpovídající. Rozdíl v uvedené ceně těchto komodit versus ceně skutečné pak může být snadno předmětem neoprávněného nakládání.

³⁸ TANZI, Vito. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. [online]. IMF Working paper. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. 1998. [citováno 20. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, s. 11-15

a to především s ohledem na efektivnost jasně stanovených pravidel fungování, vysokou míru odměňování úředníků, transparentnost rozhodování, kontrolu apod.

Z výše uvedeného lze předně vyčlenit **platy zaměstnanců ve veřejném sektoru**. Jeden z aspektů ovlivňující míru korupce ve státní správě může být právě výše platů jejích zaměstnanců.³⁹ Některé studie⁴⁰ přímo ukazují na korelaci mezi výší mzdy úředníků a jejich náchylností ke korupčnímu jednání. Ukazuje se, že čím vyšší mzda, tím méně se vyskytuje korupce mezi úředníky. To není možné však chápat absolutně. Je taktéž možné, že s vyšším platem také vzroste výše požadovaných úplatků.⁴¹

Sankční systém rovněž nepřímo ovlivňuje výskyt korupčního jednání. Vycházíme-li z předpokladu, že vysoké tresty za korupci mají na potenciální pachatele odrazující účinek, neznamená to nutně, že objem peněz zapojených do korupčního jednání klesne. V praxi je bohužel poměrně málo pachatelů korupce skutečně potrestáno, navzdory rozšířenosti tohoto jevu. Celý proces vedoucí k potrestání korupčníka je zdlouhavý a těžkopádný, a ve finále vyměřený trest bývá často poněkud mírný vzhledem k společenské škodlivosti a zákonnému rozpětí trestů.⁴² Prokázat korupční jednání, přitom zachovat všechny procesní požadavky spravedlivého procesu není velmi jednoduché, když mnohdy je korupční jednání skutečně skryté a obvinění se drží hodně na nepřímých důkazech a prokázání subjektivní stránky. Velmi často se setkáme s odporujícím se výpovědím a je na soudci, aby argumentoval, proč shledal důvěryhodné jedno tvrzení a druhé nikoliv. Obzvlášť, když v soudní praxi se setkáme s názorem, že osoba na službě (policista) nemá mnohdy důvod ve křivé výpovědi a soudy se přiklání k jejich tvrzení raději, než tvrzení např. obviněného z trestného činu. V případech, kdy nemám přímý důkaz o přijetí úplatku a obvinění je založeno v rovině tvrzení, mnohdy budou úřední osoby argumentovat absencí jakékoliv důvodu pro korupční jednání. V neposlední řadě také mohou situaci komplikovat možné obstrukce a také složité postavení případných oznamovatelů, jež mohou čelit různým neblahým následkům svého jednání.

³⁹ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6, s. 28

⁴⁰ Např. studie Caroline Van Rijckeghem a Beatrice Weder di Mauro z roku 1997 – *Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption?*

⁴¹ TANZI, Vito. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. [online]. IMF Working paper. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. 1998. [citováno 20. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, s. 16-20

⁴² NOVÁK, Martin. PAVLIŠOVÁ, Radka. *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů*. [online]. Transparency International. 2013. [citováno 21. 3. 2024]. Dostupné online z: http://transint.xred.cz/doc/Anal%C3%BDza_soudn%C3%ADch_rozhodnut%C3%AD_vydan%C3%BDch_v letech_2010_a%C5%BE_2012_ve_v%C4%9Bcech_%C3%BAplat%C3%A1%C5%99sk%C3%BDch_trestn%C3%BDch_%C4%8Din%C5%AF.pdf, s. 169-173

Existence **institucionálních kontrol a jejich kvalita** do jisté míry reflektuje přístup státu k problému korupce. Lze obecně říci, že kvalitní systém institucionální kontroly je jeden z nejefektivnějších zbraní uvnitř instituce v boji s korupcí. Vysoko postavení úředníci, kteří efektivně monitorují činnost svých podřízených, jsou nastolena jasně vymezená pravidla etického chování a existuje kvalitní vnitřní audit instituce, mohou odrazovat od korupčního jednání. Transparentní a efektivní trestání porušení vnitřních etických pravidel též složí k boji proti korupci.

Absence **transparentnosti** pravidel, právních norem a procesů rovněž slouží jako důvod k rozvoji korupce. Je zřejmé, že právní normy jsou charakteristické jistou abstraktností, přesto nemohou být nejasné, či nesrozumitelné. Vytvářející prostor pro různou interpretaci přispívá ke korupčnímu prostředí. Jazyk právních norem bývá často pro laika nesrozumitelný, s tím, že výkladové pomůcky či stanoviska nejsou dostatečně veřejně přístupná. Častá změna pravidel též nepřispívá k lepšímu pochopení právních norem. Úřední postupy, jsou-li netransparentní, vytvářejí další příležitosti pro korupční jednání, a veřejnost tak těžko může vykonávat kontrolu nad činností úředníků, neví-li ani, a nerozumí-li, jak bylo k určitým rozhodnutím vůbec dospěno.

Politické vzory rovněž přispívají k vytvoření korupčního klimatu. Pokud se vedení, nadřízení, či vysoce postavení úředníci zapojují do korupčního jednání (či zlehčují, schvalují), toto se pak odráží na chování podřízených. Absence politického a úřednického vedení, jímž jsou poctiví jedinci jednající eticky a s integritou, působí negativním způsobem na korupční klima ve státě.⁴³

Nad rámec výše uvedeného výčtu lze dle mého názoru, byť určitě jako vedlejší okolnost, zařadila dále **kulturu a tradice** společnosti jako nepřímý faktor. Jak již bylo uvedeno, zvyklosti národa ovlivňují jednání jednotlivce.

Z výše uvedené pro přehlednost lze shrnout faktory ovlivňující výskyt korupce ve společnosti.

- **Normativní systém** – Je nutné nastolit kvalitní systém norem upravující řádné fungování společnosti, obsahující pravidla činnosti veřejné moci a transparentní pravidla.
- **Systém sankcí** – Tresty musí být dostatečně odstrašující, aby splňovaly preventivní účel a odrazovat od protiprávního jednání. Dle mého názoru, peněžité tresty, které mnohdy nedosahují ani poloviny možné neoprávněného prospěchu jsou velmi mírné.

⁴³ TANZI, Vito. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. [online]. IMF Working paper. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1998. [citováno 21. 4. 2024]. Dostupné online z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, s. 16-20

Sankce za korupční trestné činy musí jednoznačně převažovat nad výhodami prokorupčního jednání.⁴⁴

- **Systém kontroly** – Jak již bylo uvedeno, základním problémem korupce je její latentnost, skutečně obě strany korupčního jednání nemají zájem na odhalení a oběť takového jednání často ani nemá povědomí, že je přímou obětí. Pokud nebudou existovat efektivní nástroje, které budou bez ohledu na oznámení oběti, zaručovat odhalení a následný postih korupčního jednání, riziko odhalení korupčního jednání bude nízké.
- **Korupční tradice** – V některých společnostech se korupční jednání stalo bohužel součástí každodenního života a je společností tolerováno, či dokonce někdy i vyžadováno. Jak Frič správně zdůraznil opakované korupční jednání vede ke vzniku „*korupčních norem, kterými se pak samo řídí, a které podporují jeho šíření ve společnosti.*“⁴⁵
- **Fungování administrativy a kvalita státní správy** – Pokud úřednický aparát státu nebude fungovat správně (nepřiměřená délka správního řízení, finančně podhodnocení úředníci atd.), zcela určitě to povede ke korupčnímu jednání. Platová třída může hrát roli, přesto se lze setkat s názory, že vyšší platy naopak vedou k vyjednávání o výši úplatku. I přes většinový názor, nebylo prokázáno, že výše platu úředníků má vliv na korupční klima.⁴⁶

Na závěr lze dodat, že vzhledem k povaze uvedených faktorů, nelze žádný posuzovat izolovaně. Příčiny vzniku korupce lze též spojit s tzv. začarovaným kruhem korupce, o kterém již byla řeč.⁴⁷

1. 4 Další pojmy související s korupcí

1. 4. 1 State capture

Světová banka definuje tento pojem jako „*aktivitu jednotlivců, skupin a firem veřejné, tak i soukromé sféry, které směřují k ovlivňování utváření zákonů, regulací, nařízení, rozhodnutí a ostatních vládních postupů ve svůj prospěch v důsledku ilegálních a netransparentních provizí*“

⁴⁴ *Sanctioning regimes for bribery*. Copyright © 2019 Transparency International [citováno 6. 6. 2023]. Dostupné online z: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/sanctioning-regimes-for-bribery>

⁴⁵ FRIČ, P. *Korupce — deviantní chování, nebo sociální dezorganizace?* [online] Sociologický časopis. 2001, 37(1), s. 65-72. ISSN 00380288 [citováno 1. 6. 2023]. Dostupné online z: <http://sreview.soc.cas.cz/en/issue/101-sociologicky-casopis-1-2001/1803>

⁴⁶ SVENSSON, J. *Eight questions about corruption*. The Journal of Economic Perspectives, 2005, 19(3), [citováno 22. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.researchgate.net/publication/>, s. 32-33.

⁴⁷ CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-434-X., s. 16

soukromého charakteru veřejným úředníkům ... díky neformálním, netransparentním a preferenčním přístupovým kanálům.“⁴⁸

Jednoduše řečeno jedná se o pojem definující ovládnutí legislativního procesu soukromými subjekty (*captors*)⁴⁹. Ve srovnání s korupcí bychom mohly takové aktivity zařadit mezi korupci velkou a malou, neboť vytvářením korupčních sítí může dojít k privatizaci veřejné správy.⁵⁰

Klíčovým faktorem tohoto pojmu je kontrola veřejných institucí *de facto* pro soukromý prospěch nebo protiprávní jednání, omezování politické soutěže, účelové kampaně na podkopání svobodných voleb, zneužití legislativní moci, korupce v soudním řízení, zneužití auditu, vyšetřování a dozoru, užívání kompromitujícího materiálu pro politické vydírání, korupce médií apod.⁵¹

Lze dodat, že výše uvedená aktivita omezuje přístup konkurenčních skupin a zájmů k rozhodování o věcech veřejného zájmu, a tím může dokonce ve svém výsledku nahradit transparentní způsoby politického ovlivňování či případné legitimní zprostředkování zájmů.

1. 4. 2 Klientelismus

Klientelismus je označován jako systém založený na „*upřednostňování přátel a spřízněných skupin vedoucí k tomu, že rozdělování statků neprobíhá na základě neosobních pravidel trhu, ale je nahrazeno pravidly známostí, protekcí a lidí zapojených do určité klientské sítě.*“⁵².

V souvislosti s tímto fenoménem se lze v odborné literatuře setkat s názorem, že se jedná o vztah mezi patronem, či vůdcem a na něm závislým klientem. Patron ze své strany poskytuje dary a služby (často v podobě ochrany) a klient ze své strany je oddaný svému patronovi (v podobě osobních vztahů). Vytvoří se tímto účinný kontrolní systém včetně pravidel. Možné narušení takových pravidel je například narušení zásady mlčenlivosti. Taková institucionalizace napomáhá snížit rizika a získat potřebné množství důvěrných informací.⁵³

⁴⁸Anticorruption in transition: a contribution to the policy debate. Washington, DC: World Bank, 2000, xxxi, 101 p. ISBN 0821348027. s. 15 až 16

⁴⁹DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít a ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9, s. 15

⁵⁰Tamtéž, s. 15

⁵¹Tamtéž, s. 16

⁵²ŠTIČKA, M. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International Česká republika, 2008. ISBN 978-80-87123-04-1, s. 9

⁵³KELLER, Jan. *Dvanáct omylů sociologie. Studie* (Sociologické nakladatelství). Praha: Sociologické nakladatelství, 1995. ISBN 80-85850-09-5, s. 58

Z výše uvedené je zřejmé, že jeden ze subjektů korupčního jednání je zástupce tzv. veřejného sektoru a předmětem tak vždy jsou veřejné prostředky na straně jedné a služby na straně druhé. Stále častěji se s tímto pojmem spojují veřejné zakázky. Klientelismus přináší do korupce pořádek, pocit bezpečí a hodnoty. 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.

Právě s ohledem na možnou míru vlivu klientelismu ve sféře politiky, je někdy za zvláštní formu institucionalizace korupce označován *politický klientelismus*.⁵⁴ Institucionalizace korupce je výhodná, především ve vyšší míře zisku. Umožňuje provádět korupci ve velkém.⁵⁵ Politický klientelismus je založen na kontaktech mezi politickou sférou a sférou podnikatelskou, tzv. klient-klient. Strany jednak obsluhují své klienty a současně se nechávají jako klienti obsluhovat. Klíma upozorňuje na to, že pro hladké fungování vztahu klient-klient je potřebné do tohoto vztahu zahrnout i úředníky. Součástí politického klientelismu se stává tzv. držba úřadů a s nimi typické politické čistky, které zpravidla přicházejí po volbách.

Klientelismus jako takový nelze označit bez dalšího za korupci, toto ovšem platí jen do okamžiku, kdy nebude spojen s korupčními praktikami. Jedinec získává neoprávněnou výhodu (profit úzké skupiny lidí na úkor ostatních, celé společnosti) tím, že je součástí systému vzájemných vazeb, ze kterého všichni účastníci profitují v dlouhodobém horizontu.

1. 4. 3 Organizovaný zločin

Organizovaný zločin souvisí s korupčním jednáním, především v případě různých forem vydírání. Lze například zmínit tzv. vynucenou ochranu podnikatelů či jiných subjektů. V praxi to pak znamená, že podnikatel byl osloven za účelem stanovení podmínek chování, samozřejmě spolu s výhružkou pro případ, pokud by se mu vynucené podmínky jednání nelíbily. Dnes se již setkáme s novodobým pojetím tzv. nabídkou výhodného obchodu, výhodné koupě, či prodeje, půjčky, či jiných služeb. V podstatě se však stále jedná o organizovaný zločin. V případě přijetí takové až někdy moc výhodné nabídky, je pak jedinec zavázán ke zločinecké skupině, která následně obrátí pravidla hry a nastolí velmi nevýhodné nabídky, jelikož strany již nejsou v rovném postavení. Takové podmínky velmi pravděpodobně pak nemůže jedinec odmítnout.

⁵⁴ KLÍMA, Michal. Od totality k defektní demokracii: privatizace a kolonizace politických stran netransparentním byznysem. Politické systémy. Praha: Slon, 2015. ISBN 978-80-7419-139-8, s. 186

⁵⁵ FRÍČ, Pavol. Korupce na český způsob. Zde a nyní (G plus G). Praha: G plus G, 1999. ISBN 80-86103-26-9, s. 20 a násl.

1. 4. 4 Střet zájmů

Problematika korupce však může souviset i se střetem zájmů. Pokud jde o běžnou korupci spočívající v různém úplatkářství ve sféře veřejných a soukromých služeb, tak zůstává především v rovině soukromoprávní, aniž by narušila širší veřejné zájmy. Větším problémem je pak, kdy se tyto ryze soukromé zájmy vyvinou do veřejného zájmu, především v případech, kdy je zkorumpovaný úředník z rozsáhlými pravomocemi. Takový úředník je povinen respektovat a chránit veřejný zájem. Bohužel však nakonec svůj soukromý zájem postaví nad zájem veřejný. 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.

1. 4. 5 Nepotismus

Za nepotismus, z latinského *nepos* (synovec, sestřenice), lze obecně označit takové jednání, které spočívá v zaměstnávání, zvýhodňování či jiném upřednostňování členů rodiny bez ohledu na jejich zásluhy a schopnosti, resp. dosazování je do funkcí. V důsledku takového jednání dochází prokazatelně k újmě jiných osob, tedy těch osob, které jsou kvalifikovanější, příp. by si to za své zásluhy, výsledky práce zasloužili více. Jako takový nepotismus nelze označit za protiprávní, přesto nelze ignorovat to, že takové jednání je společensky škodlivé stejně jako úplatkářství, když ve svém výsledku v čele důležitých funkcí stojí lidé, kteří na nemusí být dostatečně kvalifikovaní. Pokud je účelem postihnout korupční jednání veřejný zájem na čistotě veřejného života, příp. ochraně podnikatelských vztahů, tak nepotismus prokazatelně tyto hodnoty ohrožuje, stejně jako korupce. Je zřejmé, že pomoc osob blízkým není nic kriminálního a je ve společnosti často zvykem, nelze takové jednání bez dalšího tolerovat, obzvlášť když se odehrává uvnitř veřejné správy postavené právě na principu zásluhovosti.⁵⁶

⁵⁶ BIRKERHOFF, D. W., GOLDSMITH, A. A. Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming. Abt Associates Inc. Cambridge, 2002 [citováno 2. 2. 2024]. Dostupné online z: https://www.researchgate.net/publication/242081681_Clientelism_Patrimonialism_and_Democratic_Governance_An_Overview_and_Framework_for_Assessment_and_Programming, s. 2

2. Historický pohled na právní úpravu korupce

Po seznámení se s pojmem korupce se nyní budu věnovat jeho kořenům. Ve starověku byla osoba za korupční jednání trestána nejtvrdějším trestem – trestem smrti. V soudobé společnosti se s touto nejvyšší mírou trestání můžeme setkat v Číně, přesto z výsledků posledního Indexu vnímání korupce, který zveřejnil Mezinárodní sekretariát Transparency International, Čína získala 42 bodů ze 100 možných a obsadilo 76 místo v žebříčku ze 180 posuzovaných zemí⁵⁷ a je na tom hůře než Česká republika. To navádí na myšlenku, že přísný trest nemusí vždy odradit od korupce. Jediný nástroj k boji proti zamezení korupčního jednání, je vysoká míra dopadení, nikoliv vysoká míra trestu. Otázka dopadení je právě klíčovým problémem korupce, neboť velmi často neexistuje (nezjistí se) poškozený, popř. poškozený neví o tom, že je poškozený, a k odhalení korupčních jednání ve většině případů nedochází (k této problematice viz níže).

Setkáme se i s názorem, že korupce je spojena se začátkem byrokracie. Důvod vzniku byrokracie předcházela situace, kdy jednotlivce nemohl stíhat hlídat všude všechno sám (rozzrůstající se společnosti), proto došlo k vytvoření státního aparátu. Úřednická vláda nyní disponuje veřejnými prostředky, o kterých rozhoduje jednotlivec, který nemusí vždy jednat v zájmu veřejném.

První náznak boje s korupcí představuje Chamurappiho zákoník, jak již bylo uvedeno v kapitole 1 (období Starobabylonské říše). Jak již bylo v této práci uvedeno, pojem korupce mám svůj latinský původ. Vnímání korupce v období Římské říše bylo ovlivněno v první řadě tím, že Římská říše byla podle práva *res publica*, tj. věc veřejná. V druhé řadě byly stanoveny vysoké morální i právní nároky na římského občana. Proto osoby disponující s veřejnou mocí (dnes úředníci) musely splňovat požadavek poctivosti a dobrého výkonu správy. V případě porušení těchto právních i morálních povinností vůči společnosti ve svůj vlastní prospěch se tak daná osoba dopouštěla korupce. Korupce byla regulována Zákoníkem dvanácti desek, který řešil primární trestné činy, jako podplácení voličů, čili „*crimen ambitus*“. Za takové jednání náležel trest smrti. Avšak tento zákoník rozlišoval chudé a bohaté měšťany, rovněž pro obě skupiny platila odlišná pravidla.⁵⁸

⁵⁷Transparency international, Corruption Perceptions Index, [citováno 25. 11. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/chn>

⁵⁸ BARTOŠEK, Milan. Dějiny římského práva: (ve třech fázích jeho vývoje). 2. přeprac. vyd. Praha: Academia, 1995. ISBN 80-200-0545-5, s. 141

S regulací korupce se setkáme i ve Starověkém Egyptě, který byl plný podplácení i podvodů⁵⁹. Pro zajímavost stojí za zmínku, že v dobách absolutistických monarchií se za oběť korupce považoval panovník, přitom dnes se za oběť považuje celá společnost.

2. 1 Právní úprava před 1918

První zmínkou detailnější a komplexnější úpravy postihující korupční jednání je v českých zemích **zákon č. 117/1852 Ř.z., o zločinech, přečinech a přestupcích** (dále jen „zákon č. 117/1852 Ř.z.“), ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. 1. 1927. Tento zákon nahradil trestní zákoník z roku 1803 a byl v platnosti až do roku 1950, kdy proběhla poválečná rekodifikace trestního práva. Tato norma tedy byla v platnosti již od dob Rakouského císařství až do komunistického Československa. Tato norma upravovala trestní právo v době habsburské monarchie.

Korupční trestní činy byly upraveny v hlavě X. postihující zneužití moci úřední. V uvedeném zákoně byl v § 101 zakotven trestný čin zneužití moci úřední. Pachateli tohoto trestného činu mohli být zejména státní či obecní úředníci, popř. osoby pověřené vládou. V citovaném ustanovení je dále výslovně uvedena pohnutka, a to „*zištnost, jiná náruživost nebo vedlejší obmysl*“.

Ustanovení § 102 zákona č. 117/1852 Ř.z. vymezovalo „zvláštní“ případy zneužití úřední moci. Ve vztahu k § 101 tak jde pouze o demonstrativní výčet. Mezi tyto osoby patřili zejména soudci, státní zástupci, vrchnostenská úředníci, notáři i advokáti. Uvedené ustanovení však nezakládá pro tyto osoby žádnou kvalifikovanou skutkovou podstatu a slouží tak pouze jako demonstrativní výčet subjektů, který rozšiřuje jejich vymezení v předchozím ustanovení. V každém případě tedy šlo o trestný čin se speciálním pachatelem.

Ustanovení § 103 zákona č. 117/1852 Ř.z. upravovalo trest za trestný čin zneužití moci úřední, a to těžký žalář od 1 do 5 let, avšak ten mohl být při vysoké závažnosti případu prodloužen až na 10 let. Podle tehdy platného práva byl odstupňován trest odnětí svobody na těžký žalář, žalář, tuhé vězení a vězení. Rozdíl spočíval zejména v poutání, stravování, odívání a zařazování trestanců do pracovní činnosti. K těžkému žaláři trestní zákoník uváděl: „*Rozmluva s lidmi, již nemají přímo s jeho vězněním co činiti, povoluje se odsouzcenci toliko v případech zcela zvláštních a důležitých.*“⁶⁰ S trestem žaláře byly spojeny přiměřené práce. Bylo možné tento trest zpřísnit např. uložením půstu, tvrdým ložem, samovazbou nebo temnicí.

⁵⁹ Jediné z uchovaných trestně právních norem představují Haremhebovy zákony.

⁶⁰ § 16 zákona č. 117/1852 Ř.z.

Při srovnání s dnešními podmínkami při výkonu trestu odnětí svobody byly tehdejší tresty drastičtější, a to zejména při těžkém žaláři. V takovém případě byl odsouzený při výkonu trestu ukován na nohou a dostával horší stravu, než odsouzení vykonávající trest „prostého“ žaláře, tj. dle legislativní zkratky „trest žaláře“.

Ustanovení § 104 zákona č. 117/1852 Ř.z. pak trestalo přijímání úplatků a darů, a to nejen tehdy, kdy nadřžoval jedné ze stran, ale i v případech, kdy úředník vykonával své povinnosti řádně. Je však nutno podotknout, že sankce za tento trestný čin byl žalář v sazbě 6 měsíců až 1 rok, což je značně nižší trest ve srovnání s protiprávním jednáním zneužití moci úřední.

Ustanovení § 105 zákona č. 117/1852 Ř.z. nakonec trestalo *svádění* k zneužití úřední moci, tj. v rámci tohoto trestného činu bylo trestáno i podplácení. Za spáchání základní skutkové podstaty byl stanoven trest žaláře opět od 6 měsíců do 1 roku, avšak existovaly také kvalifikované skutkové podstaty, a to způsobením veliké či značné škody, za které byly trestány těžkým žalářem od 1 až na 5 let. Z dikce citovaného ustanovení pak byl rozsah škody považován za jeden z přitěžujících či polehčujících okolností. Kolik činila škoda tehdejší trestní zákoník neupravoval, proto toto bylo na úvaze soudu, jakým způsobem posoudí rozsah veliké či značné škody.

2. 2 Právní úprava po 1918

V roce 1927 došlo k přijetí zvláštního zákona, **zákona č. 178/1924 Sb., o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství** (dále jen „zákon č. 178/1924 Sb.“). Vzhledem ke skutečnosti, že za období první republiky nedošlo k rekodifikaci trestního práva, představoval tento zákon *lex specialis* k výše uvedenému rakouskému zákonu z roku 1852 a používal se subsidiárně k zákonu č. 117/1852 Ř.z., a to v případech, kdy nebylo možné podle shora uvedeného obecného zákona trestat přísněji.

Co je zajímavé, zákon pracuje s principem subsidiarity trestní represe tak, že v případech úplatkářství, kdy strana nabízející úplatek, popř. strana žádající o něj, získala pouze nepatrný prospěch, tak v těchto případech nebude jednání trestné (současně u tzv. veřejného činitele dále nesmí být dotčen „důležitý veřejný zájem“), a místo toho byl pachatel trestán za přestupek.

Uvedený zákon dále vymezuje pojem veřejného činitele tak, že se jedná o „*orgány a zaměstnance státu, země, župy, okresu, obce nebo jiné veřejnoprávní korporace, veřejných podniků, ústavů a fondů*“⁶¹. Dále jim staví naroveň „*orgány a zaměstnanci bank, spořitelén, záložen a jiných peněžních ústavů, hospodářských a výdělečných společenstev a ústavů povinného*

⁶¹ § 6 odst. 1 zákona č. 178/1924 Sb.

pojištění, jiných pak soukromých podniků a ústavů, pokud jsou státním dozorem“⁶². Na tyto osoby se sice nevztahovala ustanovení ohledně porušení úředního tajemství, avšak na rozdíl od trestního zákoníku z roku 1852 byla tímto zákonem trestána korupce i v soukromoprávní sféře. Toto se jeví jako jeden z prvních krůčků k zohlednění soukromé korupce.

2. 3 Právní úprava 2. polovina 20. století

Novým zákonem č. 86/1950 Sb., **trestní zákon** (dále jen „trestní zákon z roku 1950“), byly nahrazeny výše uvedené předpisy. Značné změny přinesla tehdejší ideologie komunistické éry Československa. Lze rovněž dodat, že právě tímto zákonem se stanovila základní terminologie a systematika úpravy úplatkářských trestných činů, který následující trestní zákon z roku 1961 respektoval a následně též převzal i současný trestní zákoník, byť samozřejmě se neobešlo bez některých změn, které se neobejdou následně bez pozornosti. Zatím se však vrátíme zpátky ze současnosti do roku 1950.

Ustanovením § 155 trestního zákona z roku 1950 byl vymezen trestný čin „Násilí pro výkon volebního práva“, který upravoval úplatkářství při volbách. Odst. 1 citované ustanovení stanoví: „*Kdo užije proti jinému násilí nebo mu způsobí majetkovou újmu za to, že a) vykonal nebo nevykonal volební právo vůbec, nebo b) vykonal nebo nevykonal volební právo v určitém smyslu nebo určitým způsobem, bude potrestán odnětím svobody na tři měsíce až tři léta.*“ Dle odst. 2 bude pachatel potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let, týká-li se čin uvedený v odstavci 1 výkonu práva být zvolen.

Ustanovením § 175 trestního zákona z roku 1950 byl stanoven trestný čin porušení povinnosti veřejného činitele. Základní skutková podstata byla vymezena jednáním, kterým veřejný činitel v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo někomu jinému neoprávněný prospěch a) obstarává veřejné věci způsobem zákonu odporujícím, b) překročí meze své pravomoci, nebo c) nesplní svou povinnost. Za takové jednání mohl být potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let. Kvalifikovaná skutková podstata s hranicí odnětí svobody na pět až deset let, se použije na případy, pokud se veřejný činitel a) dopustí-li se činu uvedeného v odstavci 1 **opětovně nebo páchá-li jej po delší dobu**, b) má-li takový čin za následek **závažné porušení činnosti** úřadu nebo veřejného orgánu nebo podniku, v němž je pachatel činný nebo pro který pracuje, c) může-li být takovým činem zvýšenou měrou **ohrožena důvěra pracujícího lidu** v nestrannost nebo vážnost úřadu nebo veřejného orgánu, d) má-li takový čin za následek jinou **značnou škodu**, nebo e) je-li tu jiná zvláště přitěžující okolnost. Uvedené trestní sazby se mohly

⁶² § 6 odst. 2 zákona č. 178/1924 Sb.

zdvojnásobit, pokud se dopustila takového činu za zvýšeného ohrožení vlasti vojenská osoba uvedená v § 269 odst. 2 trestního zákona z roku 1950 při výkonu své velitelské pravomoci. Dokonce může být uložen trest smrti, pokud se dopustí činu uvedeného v odstavci 1 nebo 2 za zvýšeného ohrožení vlasti jako vojenská osoba uvedená v § 269 odst. 2 trestního zákona z roku 1950 při výkonu své velitelské pravomoci a čin má zvláště těžký následek. Zdvojnásobení trestní sazby a trest smrti byl následně novelou zrušen s účinností od 1. 1. 1957.

Jádro právní úpravy korupce představoval čtvrtý oddíl pod názvem „Úplatkářství“, konkrétně § 181 – přijímání úplatku, § 182 – podplácení, § 183 – nepřímé úplatkářství a § 184 – zvláštní ustanovení účinné lítosti.

- **Přijetí úplatku** představovalo jednání pachatele, kterým „*v souvislosti s rozhodováním ve věcech obecného zájmu nebo s výkonem takového rozhodnutí přijme nebo si dá slíbit úplatek*“⁶³, přitom za toto mu hrozil trest odnětí svobody až na jeden rok a trestem peněžitým.
- **Podplácení** bylo vymezeno jako jednání pachatele, kterým „*jinému v souvislosti s rozhodováním ve věcech obecného zájmu nebo s výkonem takového rozhodnutí poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek*“⁶⁴, za toto mu hrozil trest odnětí svobody až na jeden rok a trestem peněžitým.
- **Nepřímé úplatkářství** bylo definováno jako jednáním, kterým pachatel „*žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo za to, že tak již učinil, nebo kdo jinému z takového důvodu úplatek poskytne, nabídne nebo slíbí*“⁶⁵, za takové jednání hrozil postih trestem odnětí svobody až na jeden rok a trestem peněžitým.

Pojem obecného zájmu byl poprvé použit právě v tomto trestním zákoníku. „*V době tvorby a přijímání trestního kodexu z roku 1950 byly soukromé zájmy již na zřejmém ústupu a zájmy veřejné (či zájmy „pracujícího lidu“) pronikaly i do oblastí dnes typicky soukromých.*“⁶⁶ Obecný zájem představoval dostatečně široký termín pro ochranu veřejných záležitostí, čemuž nasvědčuje

⁶³ § 181 trestního zákona z roku 1950

⁶⁴ § 182 trestního zákona z roku 1950

⁶⁵ § 183 trestního zákona z roku 1950

⁶⁶ BRUNA, Eduard. Problematické aspekty úplatkářských trestných činů (2. část) – obecný zájem. Bulletin advokacie, 2018, č. 12, s. 35-37

důvodová zpráva (k § 181 a násl. trestního kodexu z roku 1950), která hovoří o „*ochraně čistoty veřejného života*“. Stejný výklad zastávala i judikatura.⁶⁷

Trestní zákon z roku 1950 byl nahrazen **zákonem č. 140/1961 Sb., trestní zákon** (dále jen „trestní zákon z roku 1961“), který převzal terminologii úplatkářských trestných činů. Jádrem právní úpravy korupce představoval třetí oddíl též pod názvem „Úplatkářství“, konkrétně § 160 – přijímání úplatku, § 161 – podplácení, § 162 – nepřímé úplatkářství, objevilo se nové ustanovení § 162a – společné ustanovení a nakonec § 163 zvláštní ustanovení o účinné lítosti.

- **Přijetí úplatku** představovalo jednání pachatele, který „*v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu přijme nebo si dá slíbit úplatek*“⁶⁸, přitom za toto mu hrozil postih trestem odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti.
- **Podplácení** bylo vymezeno jako jednání pachatele, kterým „*jinému v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek*“⁶⁹, za toto mu hrozil trest odnětí svobody až na jeden rok a trestem peněžitým.
- **Nepřímé úplatkářství** bylo definováno jako jednáním, kterým pachatel „*žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo za to, že tak již učinil*“⁷⁰, za takové jednání hrozil postih trestem odnětí svobody až na jeden rok a trestem peněžitým.

Ve srovnání s předešlým trestným zákonem došlo k zjednodušení pojetí objektu skutkové podstaty úplatkářských trestných činů, dřívější „*rozhodování ve věcech obecného zájmu nebo s výkonem takového rozhodnutí*“ bylo nahrazeno na „*obstaráváním věcí obecného zájmu*“. Nově zákonodárce upravil chráněný zájem na řádné, nestranné, nezištné a zákonné obstarávání věcí obecného zájmu. Za přijetí úplatku nově hrozil přísnější postih. U nepřímého úplatkářství bylo vypuštěno z postihu jednání, kdo jinému z důvodu působit na výkon pravomoci veřejného činitele úplatek poskytne, nabídne nebo slíbí. Nově společné ustanovení definovalo pojem úplatek, veřejný činitel a obstarávání věcí obecného zájmu. Zvláštní ustanovení o účinné lítosti zůstalo stejné.

Na závěr historického pohledu je na místě zmínit, že významnou změnu znění, popř. pojetí korupčního jednání představovalo přijetí současného trestního zákoníku, prostřednictvím kterého došlo k rozšíření skutkových podstat úplatkářství i na korupci v soukromém sektoru; nyní může

⁶⁷ srov. např. rozhodnutí Krajského soudu v Košicích ze dne 4. 7. 1952, sp. zn. 2 Tk 220/52, č. 45/1953 Sb. rozh. tr., nebo rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 1954, sp. zn. Plz 11/54, č. 1/1955 Sb. rozh. tr.

⁶⁸ § 160 trestního zákona z roku 1961

⁶⁹ § 161 trestního zákona z roku 1961

⁷⁰ § 162 trestního zákona z roku 1961

být skutková podstata podplacení a přijetí úplatku naplněna jednáním jak v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, tak v souvislosti s podnikáním. Korupce v soukromém sektoru byla před přijetím trestního zákoníku postihována v závislosti na širokém výkladu pojmu obstarávání věcí obecného zájmu, případně na naplnění zvláštních skutkových podstat trestního zákona z roku 1960 spojených s konkrétními činnostmi v soukromém sektoru, jako byl například § 149 upravující trestný čin nekalé soutěže nebo § 128b a § 128c upravující pletichy ve veřejné soutěži a veřejné dražbě.⁷¹ K poslední změně právní úpravy skutkových podstat úplatkářství došlo novelou trestního zákoníku provedenou zákonem č. 287/2018 Sb., s účinností od 1. 2. 2019, ke které došlo v souvislosti s ratifikací Úmluvy OSN proti korupci v reakci na požadavky v ní uvedené.

⁷¹ JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2019, s. 311-325. ISBN 978-80-7502-354-4. s. 314

3. Mezinárodní aspekty korupce

Po historickém exkurzu korupce je na místě se též seznámit s mezinárodní úpravou této problematiky. Diskuse problému korupce se vyskytuje i na nadnárodní úrovni, neboť korupce spolu s organizovaným zločinem s mezinárodním přesahem znamená „*vážnou hrozbu pro demokracii a právní stát*.“⁷² Způsoby spolupráce jsou různé, mohou představovat smlouvy přijaté v rámci společenství, sdružování v mezinárodních organizacích, či výměna informací mezi státy za účelem podpory výzkumů v této oblasti.

Mezi klíčové mezinárodní dokumenty patří bezesporu na první místo *Úmluva Organizace spojených národů proti korupci*⁷³ přijatá Valným shromážděním OSN v New Yorku dne 31. 10. 2003, která vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 29. 12. 2013.⁷⁴ Tato Úmluva OSN proti korupci je součástí našeho právního řádu v souladu s čl. 10 Ústavy ČR, dokonce má přednost před vnitrostátním právem. Je na místě zmínit, že byla přijata po dlouhém ratifikačním procesu, přitom přijetí bylo podmíněno zavedením odpovědnosti právnických osob za úplatkářské trestné činy⁷⁵, což se v případě jejich trestněprávní odpovědnosti stalo až dne 27. 10. 2011 přijetím zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Účelem Úmluvy proti korupci je účinnější prosazování opatření k prevenci a potírání korupce, podpora mezinárodní spolupráce a technické pomoci, včetně spolupráce při navrácení majetku a prosazování řádného spravování veřejných záležitostí a řádného zacházení s veřejným majetkem. Předmět úpravy spočívá v „*prevenci, vyšetřování a stíhání korupce a možnosti zmrazení, zabavení a navrácení výnosů z trestné činnosti, při které došlo k poškození nebo ke škodám na státním majetku*.“⁷⁶

Úmluva v prvé řadě definuje klíčové pojmy, jako pojem veřejný činitel, činitel veřejné mezinárodní organizace, výnosy z trestné činnosti, zmrazení, konfiskace apod. V druhé řadě obsahuje závazek smluvních stran přijmout opatření legislativního a administrativního charakteru za účelem splnění povinností. Tyto povinnosti jsou:

- zavedení **opatření preventivního charakteru** včetně požadavku na zajištění vysokého standardu pravidel chování veřejných činitelů

⁷² ŠTURMA, P. *Evropské a mezinárodní instrumenty k boji proti korupci*. Evropské právo, Právní rozhledy č. 8/2000, příloha, s. 1 a násl.

⁷³ UNCAC – United Nations Convention against Corruption

⁷⁴ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s.

⁷⁵ čl. 26 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s.

⁷⁶ čl. 3 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s.

- zavedení **transparentnosti** a **objektivitu** při zadávání veřejných zakázek a spravování veřejných financí
- zajištění přístupu k **informacím** a **účasti veřejnosti**
- přijetí opatření ve vztahu k prevenci a potírání korupce v **soukromém sektoru**
- v rovině **trestněprávní** zavedení vzájemné právní pomoci při vyšetřování, trestním stíhání a výkonu trestu včetně možnosti předání trestního řízení včetně záruk smluvních stran uvážit zavedení nástrojů společného vyšetřování, ochranu oznamovatelů korupce a svědků a obětí této trestné činnosti či povinnost k náhradě škody
- prohlubování a zajišťování vzájemné **spolupráce** na pravidelných konferencích
- zřízení **monitorovací** mechanismus UNCAC – tento však funguje na bázi dobrovolnosti zveřejnění informací a dat jednotlivými smluvními státy, což činí toto opatření neefektivní.

OSN přijala ještě jedno klíčové ujednání, a to *Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu*, přijatou dne 15. 11. 2000, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 24. 10. 2013.⁷⁷ Úmluva též definuje klíčové pojmy a zavádí požadavek trestnosti korupce spočívající v příslibu, nabídce či poskytnutí úplatku ve vztahu k veřejnému činiteli, ať již přímo či zprostředkovaně a dále pak shodně i v požadování či přijetí úplatku ze strany veřejného činitele, vedle požadavků na trestnost úcastenství, zavedení účinných opatření k podpoře bezúhonnosti veřejných činitelů, odpovědnosti právnických osob a zavedení přiměřených sankcí, revizi institutů hmotného i procesního práva v návaznosti na závažnost této trestné činnosti a přijetí opatření směřujících ke konfiskaci a zajištění výnosů z korupční trestné činnosti. Úmluva upravuje právní pomoc formou žádosti státu strany Úmluvy o konfiskaci výnosů z trestné činnosti, majetku, vybavení a jiných prostředků s tím souvisejících, které se nacházejí na území druhé smluvní strany.

Kromě OSN se podílela na kodifikaci na půdě Evropy také **Rada Evropy**, která přijala *Trestněprávní úmluvu o korupci* ze dne 27. 1. 1999. Tato úmluva vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 1. 7. 2002.⁷⁸ Zavádí povinnost přijetí takových opatření, které budou postihovat korupční jednání, a to od korupce ve veřejném sektoru (veřejný činitel) po korupci v soukromém sektoru (podnikatelé). Dokonce zavádí pojetí korupčního jednání členů zákonodárných sborů, soudců apod. Postihuje korupční jednání jak s vnitrostátním horizontem, tak i mezinárodním. Upravuje legalizaci výnosů z korupční trestné činnosti a postih za nevedení příslušné účetní

⁷⁷ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 75/2013 Sb. m. s.

⁷⁸ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s. ve znění 43/2009 Sb. m. s.

evidence. Obsahuje společné závazky vzájemné právní pomoci včetně závazku signatářských států vydávat pachatele korupční trestné činnosti.

V souvislosti s posledně uvedenou Úmluvou je na místě zmínit zřízení **Skupiny států proti korupci (GRECO)**⁷⁹ se sídlem ve Štrasburku, jak se stalo Dohodou o zřízení Skupiny států proti korupci, která byla připojena k Trestněprávní úmluvě o korupci⁸⁰, a jejímž posláním je zajištění monitoringu klíčových směrnic protikorupčního charakteru a kontroly uplatňování Trestněprávní úmluvy o korupci⁸¹. V rámci přijímacího procesu učinila Česká republika výhradu k Úmluvě⁸², neboť trestní zákon účinný v době jejího podpisu neumožňoval postih všech jednání, k jejichž penalizaci Úmluva zavazovala, konkrétněji pak postih úplatkářství v soukromém sektoru. Tak si Česká republika zajistila touto výhradou na 3 roky čas pro plánovanou rekodifikaci trestního práva.

Dalším dokumentem přijatým na půdě Rady Evropy, který stojí za zmínku, je **Občanskoprávní úmluva proti korupci**.⁸³ Tato úmluva upravuje závazek signatářského státu k zavedení možnosti pro osoby, které utrpěly škodu způsobenou korupční trestnou činností, podat z tohoto důvodu žalobu v civilním řízení. Úmluva předvídá i zavedení odpovědnosti státu za škodu v tomto smyslu způsobenou. Dohled nad plněním zajišťuje též GRECO. Jak je uvedeno v předkládací zprávě pro Parlament České republiky: „*Občanskoprávní úmluva o korupci (dále jen „Úmluva“)* je prvním mezinárodním dokumentem zaměřeným na boj proti korupci prostřednictvím institutů civilního práva. Tato úmluva se svou povahou řadí mezi tzv. „non-self-executing“ mezinárodní smlouvy, protože jejím cílem není přímo stanovit jednotlivé právní instituty, které by po jejím vstupu v platnost pro jednotlivé smluvní strany, po splnění příslušných ústavních požadavků, byly přímo použitelné v rámci jejich jurisdikce. Úmluva totiž definuje vedle samotné korupce pouze principy a pravidla, která se smluvní strany zavazují zavést do svých vlastních právních řádů, s přihlédnutím k jejich stávající právní úpravě v této oblasti.“⁸⁴

Další organizací, která se na mezinárodní úrovni zabývá problematikou korupce je **Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)**. Výsledkem činností této organizace bylo přijetí v roce 1997 **Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v**

⁷⁹Podrobněji o GRECO online dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/home>

⁸⁰ Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. 7. 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru (Úř. věst. L 192, 31/07/2003)

⁸¹ ŠTURMA, P. *Evropské a mezinárodní instrumenty k boji proti korupci*. Evropské právo, Právní rozhledy č. 8/2000, příloha, s. 1 a násl

⁸² Trestněprávní úmluva, vládní návrh č. 402. Dostupné online z: <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=3&T=402>

⁸³ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s.

⁸⁴Občanskoprávní úmluva o korupci, vládní návrh, Dostupné online z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=19719&id_var=17452

mezinárodních podnikatelských transakcích, která pro ČR vstoupila v platnost dne 21. března 2000.⁸⁵ Tato úmluva upravuje dílčí problematiku – zahraniční podplácení. Vymezuje pouze aktivní rozměr korupce v rámci mezinárodního obchodu. I přes to, že má povahu partikulární a omezený dosah, v době svého přijetí představovala jeden z prvních závazných právních nástrojů sledujících ochranu subjektů podnikajících na mezinárodních trzích proti korupci. Nelze opomenout, že dle závěrů OECD⁸⁶ se vztahuje na 81 % zahraničních investic a přes 66 % světových exportů. I když se problematikou podplácení zahraničních veřejných činitelů zabývají i jiné mezinárodní smluvní dokumenty,⁸⁷ aktivita OECD spočívající v monitorování její implementace a její specifické zaměření z ní činí důležitý pramen protikorupčního práva.

OECD vydává také doporučení⁸⁸, která slouží jako vodítko pro efektivní provádění úmluvy a také hodnotící zprávy vypracovávané ve vztahu ke konkrétním smluvním stranám, kterými je monitorována implementace úmluvy. Česká republika byla již hodnocena v rámci hodnotících kol, poslední zpráva hodnotící pokrok v implementaci doporučení ze 4. kola byla vydána v červenci 2019⁸⁹.

Z mezinárodních úmluv je třeba též poukázat na **Úmluvu o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu**.⁹⁰

Na základě **Smlouvy o fungování Evropské unie** (dále jen „SFEU“)⁹¹, kterou je Česká republika vázaná, má Evropský parlament a Rada pravomoc formou směrnic⁹² vymezit „...*minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.*“⁹³ Ve smlouvě je obsažen taxativní výčet některých oblastí⁹⁴, přitom pro účely této odborné práce stojí za zmínku, že jednou z nichž je i oblast korupce. Lze citovat, „...*ukáže-li se, že sblížování trestněprávních předpisů*

⁸⁵ sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích č. 25/2000 Sb. m. s.

⁸⁶ Fighting the crime of foreign bribery [online]. Copyright © 2019 OECD [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://www.oecd.org/corruption/Fighting-the-crime-of-foreign-bribery.pdf>

⁸⁷ srov. čl. 16 Úmluvy OSN proti korupci nebo čl. 5 Trestněprávní úmluvy proti korupci

⁸⁸ Např. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. [online] Copyright © 2019 OECD [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf>

⁸⁹ *Czech Republic's Phase 4 Follow-up Report* [online]. Copyright © 2019 OECD [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Czech-Republic-phase-4-follow-up-report-ENG.pdf>

⁹⁰ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 33/1997 Sb. m. s.

⁹¹ Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění). Copyright © European Union [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

⁹² před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost šlo taktéž o tzv. rámcová rozhodnutí

⁹³ čl. 83 odst. 1 SFEU

⁹⁴ další oblasti může vymezit Rada jednomyslným rozhodnutím se souhlasem Evropského parlamentu

členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření.“⁹⁵

Na základě čl. 83 odst. 1 SFEU byla přijata **Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie** ze dne 5. července 2017,⁹⁶ která nahradila Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995⁹⁷ a na ni navazující protokoly. Stojí za zmínku zmínit čl. 4 nazvaný „Jiné trestné činy poškozující finanční zájmy Unie“, ve kterém je uveden požadavek, aby byla za trestný čin v právním řádu členských států považována aktivní i pasivní korupce, v důsledku které dojde k (alespoň pravděpodobnému) poškození finančních zájmů Evropské unie.

Na půdě Evropské unie byl přijat také další důležitý právní akt, kterým je **Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru** ze dne 22. července 2003.⁹⁸ Toto rozhodnutí postihuje aktivní i pasivní korupci v soukromé sféře v souvislosti s činností osob „*v řídicím nebo jiném postavení, jednající pro subjekt činný v soukromém sektoru*“⁹⁹. Tento dokumenty se zabývá korupcí v soukromém sektoru a navazuje na předchozí Společnou akci Rady EU o korupci v soukromém sektoru (č. 98/742/SVV). I přes to, že se zaměřuje na soukromý sektor, účel přijetí této úpravy byla snaha zabránit korupčnímu jednání v soukromém sektoru, neboť takové jednání může mít neblahé důsledky pro zájmy členských států, a to s ohledem na jednotný vnitřní trh.¹⁰⁰

Pro úplnost lze odkázat také na **Úmluvu o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie** z roku 1997, jejíž úprava se částečně překrývá se Směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, v tomto případě však není vyžadován důsledek v podobě poškození zájmů Unie.

⁹⁵ čl. 83 odst. 1 SFEU

⁹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017, [citováno 15. 7. 2024]. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

⁹⁷ Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. [citováno 15. 7. 2024]. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

⁹⁸ Rámcové rozhodnutí Rady (EU) 2003/568/SVV ze dne 22.7. 2003 [citováno 15. 7. 2024]. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

⁹⁹ Čl. 2 odst. 1 Rámcové rozhodnutí Rady (EU) 2003/568/SVV ze dne 22.7. 2003 [citováno 15. 7. 2024]. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

¹⁰⁰ GRIVNA, T. *Trestní postih korupce v soukromé sféře*. Trestněprávní revue, 2005, č. 7–8, Praha: C.H.Beck. ISSN 1213-5313. s. 169–170

4. Současná regulace v trestním zákoníku

Jak již bylo dříve uvedeno, definovat korupci není jednoduché, navíc když náš právní řád nezná legální definici, přesto postihuje úplatkářské trestné činy. Pro účely vymezené problematiky se autorka v této kapitole bude zabývat současnou regulací, kterou rovněž podloží předmětnou judikaturou.

Dne 27. ledna 2009 podepsal prezident republiky Václav Klaus nový trestní zákoník, čímž bylo završeno bezmála deset let trvající soustředěné úsilí o vytvoření nového moderního kodexu trestního práva hmotného. Nový trestní zákoník nahradil trestní zákon z roku 1961. Jak již bylo uvedeno úplatkářské trestné činy nedoznaly velkých změn.

Jádrem právní úpravy tzv. úplatkářských skutkových podstat představuje třetí díl hlavy X. zvláštní části trestního zákoníku pod názvem „Úplatkářství“. Obsahuje trestné činy přijetí úplatku (§ 331 TZ), podplácení (§ 332 TZ) a nepřímého úplatkářství (§ 333 TZ). Součástí tohoto oddílu jsou i společná ustanovení (§ 334 TZ) definující některé z pojmových znaků úplatkářských trestných činů.

Nad rámec předmětné právní úpravy lze na úvod krátce zmínit, že se v odborné literatuře setkáme i názorem, že lze postihovat korupční jednání označované jako korupční trestné činy v širším smyslu, tj. jako trestné činy s korupcí související. GRIVNA rozlišuje v této souvislosti mezi trestnými činy, které obsahují korupční jednání jako znaky skutkové podstaty, a trestné činy, jejichž motivem pro jejich spáchání může být korupce.¹⁰¹ Do první skupiny lze v širším smyslu zařadit trestné činy, jejichž součástí objektivní stránky skutkové podstaty může být korupční jednání. Půjde například o § 166 TZ – Odběr tkáně, orgánu a provedení transplantace za úplatu, § 248 TZ – Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, § 255a TZ – Zneužití postavení v obchodním styku, § 256 TZ – Zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě, § 257 TZ – Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, § 258 TZ – Pletichy ve veřejné dražbě, § 329 TZ – Zneužití pravomoci úřední osoby, § 347a TZ – Maření spravedlnosti a § 351 TZ – Maření přípravy a průběhu voleb a referenda. Do druhé skupiny trestných činů, jejichž motivem spáchání může být korupce, patří typicky trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TZ, či zasahování do nezávislosti soudu podle § 335 TZ.¹⁰² Autorka se vzhledem k rozsahu této odborné práce těmito trestnými činy nebude zabývat.

¹⁰¹ GRIVNA, Tomáš. Trestní postih korupce v soukromé sféře. *Trestněprávní revue*, 2005, č. 7-8, s. 169-170

¹⁰² TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. *Lobbing, nebo korupce? Teoretik*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 41

Stojí za povšimnutí, že došlo ke změně názvů, tak z trestného činu „Přijímání úplatku“ se stal trestný čin „Přijetí úplatku“. Z „Podplácení“ se stalo „Podplacení“. Z dikce plyne, že z vidu nedokonavého se stal vid dokonavý. Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku z roku 2009¹⁰³ ohledně příčiny této změny nic neuvádí, za použití jazykového výkladu by se dalo usuzovat, že šlo o snahu zákonodárce zdůraznit fakt, že k naplnění znaků skutkové podstaty se nevyžaduje opakování jednání, ale naopak postačí jednorázové dějství pro dokonání.

Problematiku postihu korupčních činů v podobě jakési „tripartice“ přijetí úplatku, podplácení a nepřímého úplatkářství je kriminalizována již od padesátých let. Především velký vliv na změnu znění skutkových podstat korupčních činů měly ve druhé polovině 20. století mezinárodní smlouvy, které autorka vymezila v kapitole 4. Nejvýznamnější změnou bylo rozšíření postihu korupce v soukromém sektoru, která nastala se současným trestním zákonem. Nyní může být skutková podstata podplacení a přijetí úplatku naplněna jednáním jak v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, tak v souvislosti s podnikáním.

Zákonodárce začlenil problematiku úplatkářství jako trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. K hlavě X., upravující trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, lze citovat Šámala: *„Hlava desátá zvláště části trestního zákoníku chrání široké spektrum společenských vztahů, zájmů a hodnot, které jsou nezbytné k tomu, aby stát budovaný na principech demokracie a zákonnosti mohl bezchybně vykonávat svoje funkce. Jde o trestné činy, které přímo nebo nepřímo ohrožují řádnou činnost orgánů státu, územní samosprávy a dalších orgánů veřejné moci nebo jinak ohrožují pořádek ve věcech veřejných, zejména nerušené fungování těchto orgánů, důsledné uplatňování zákonnosti, výkon pravomoci úředních osob, čistotu veřejného života, včetně nerušeného soužití lidí, jakož i ochranu obecných zájmů i práv a svobod jednotlivců.“*¹⁰⁴ Čistota veřejného života, nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu osobami, které věci obecného zájmu obstarávají, před různými formami úplatkářství představuje druhový objektem úplatkářských trestných činů.¹⁰⁵ Objektem úplatkářství je ochrana nerušené a organizované činnosti orgánů veřejné moci v rámci zákona a bez nežádoucích vlivů a neoprávněných zásahů.¹⁰⁶

¹⁰³ Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, č. 40/2009 Dz. In Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck. [citováno 3. 3. 2024]. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/>

¹⁰⁴ RIZMAN, Stanislav, ŠÁMAL, Pavel. Hlava X. [Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných (§ 323-368)]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4065, marg. č. 1.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, Oto; GRÍVNA, Tomáš; HERCZEG, Jiří; VANDUCHOVÁ, Marie et al. Trestní právo hmotné. 8., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7, s. 867

Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku stanoví: „*Trestné činy přijetí úplatku (§ 329) a podplacení (§ 330) osnova upravuje a upřesňuje tak, aby pokrývaly jak přímé přijetí úplatku a podplacení, tak i nepřímé takové úplatkářství prostřednictvím jiné osoby. Trestní odpovědnost příp. prostředníka pak bude posuzována podle formy a míry jeho účasti buď jako spolupachatelství (§ 23) nebo jako účastenství (§ 24).*“¹⁰⁷

4.1 Klíčové pojmy

Ustanovení § 334 trestního zákoníku definuje klíčové pojmy jako **úplatek**, **úřední osoba** a **obstarávání věcí obecného zájmu**, jejíž výklad je klíčový v souvislosti s trestní odpovědností úplatkářských trestných činů. Autorka v této podkapitole zaměří na vymezení společných pojmů, příp. jejich doplnění judikaturním výkladem.

4. 1. 1 Úplatek

Všem úplatkářským trestným činům je společný úplatek jako znak základní skutkové podstaty. Ustanovení § 334 odst. 1 trestního zákoníku stanoví: „*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.*“

Majetkovým obohacením (zvýhodnění) mohou být nejen peníze, ale jakékoli majetkové hodnoty. Stojí za zmínku i skutečnost, že majetkový prospěch může být i skutečně nepatrné hodnoty. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu¹⁰⁸, ze kterého plyne, že úplatek může spočívat i „*v úhradě útraty v restauraci, půjčení automobilu či výpomoc se stěhováním*“. Majetkové obohacení může být i ve formě nového počítače¹⁰⁹. K věci relativně nižšího významu či hodnoty protiplnění (úplatku) nelze opomenout publikované závěry pléna Nejvyššího soudu ČSSR, i přes jejich relativní dávnost, stále platí, že nelze v oblasti výkonu státní moci a správy tolerovat zásadně žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty.¹¹⁰ Majetkové obohacení může být mít různé formy, např. ve formě bedny nespecifikovaného destilátu vrchnímu inspektorovi Dopravního inspektorátu za „*snahu o intervenci*“ v přestupkovém řízení¹¹¹, dočasné půjčení

¹⁰⁷ Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, č. 40/2009 Dz, [citováno 15. 5. 2024]. Dostupné online z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=26247>, s. 296

¹⁰⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 6. 2020, sp. zn. 4 Tdo 540/2020

¹⁰⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 10 T 6/2016

¹¹⁰ Rozhodnutí (Rt) Nejvyšší soud ČR – plénium ze dne 27.06.1978 sp. zn. Plsf 1/78 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 6. 3. 2024]. Dostupné online z: [www.aspi.cz. ISSN 2336-517X, https://www.aspi.cz/products/lawText/4/207131/67/2/rozhodnuti-rt-c-plsf-1-78-zhodnoceni-poznatku-o-rozhodovani-soudu-o-trestne-cinnosti-uplatkarstvi](https://www.aspi.cz/products/lawText/4/207131/67/2/rozhodnuti-rt-c-plsf-1-78-zhodnoceni-poznatku-o-rozhodovani-soudu-o-trestne-cinnosti-uplatkarstvi)

¹¹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 4. 2015, sp. zn. 8 Tdo 290/2015

bytového prostoru k užívání, či přechodnému bydlení, půjčení k užívání motorového vozidla, zápůjčka částky v řádech několika tisíc korun s výrazně dlouhou dobou splatnosti apod.¹¹²

Přes výše uvedené, se lze setkat s názorem, že pro naplnění definice úplatku se vyžaduje minimální hodnota úplatku, a to v souvislosti se služebním poměrem, který stanoví minimální hodnotu úplatku ve výši 300 Kč (srov. § 77odst. 1 písm. j) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě).¹¹³ Avšak je dle mého názoru takové zaplňování mezer v zákoně neakceptovatelné. Jak uvádí i komentář „*úplatek je definičně charakterizován jeho společenskou škodlivostí plynoucí z jeho neoprávněnosti a neexistence nároku na něj. Přitom k trestní odpovědnosti nepostačuje sama existence úplatku, ale je podmíněna naplněním znaků skutkové podstaty úplatkářských trestných činů (např. souvislostí s obstaráním věci obecného zájmu)*“.¹¹⁴ Je tak zřejmé, že hodnota úplatku nehraje roli při naplnění skutkových podstat úplatkářských trestných činů. Např. lze odkázat na konkrétní případ, ve kterém Nejvyšší soud konstatoval, že námitka absence prokázání obsahu tašky (kterou v tamní věci odevzdala řidička policistům, kteří jí umožnili odjet po silniční kontrole) se jeví jako zjevně neopodstatněná, když bylo zřejmé, že i bez toho byly naplněny znaky úplatku.¹¹⁵ Nebylo tak pro soud významné, jakou částku měly alkoholické nápoje, které se v tašce nacházely.

Případně lze citovat závěr Nejvyššího soudu v usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 5 Tdo 1127/2014, ve kterém se uvádí: „*Je třeba tedy uzavřít, že „výhoda“ nabízená pachatelem nemusí být, pokud jde o majetkové obohacení, do té míry konkretizována, aby byla vyjádřena konkrétní peněžní částkou, když v tomto konkrétním posuzovaném případě postačí, že má jít o majetkové zvýhodnění v takovém rozsahu, že je způsobilé docílit, aby policisté nepokračovali ve služebním zákroku standardním způsobem v souladu se svou zákonnou pravomocí.*“ Absence minimální hodnoty se setkává s kritikou ze strany odborné veřejnosti. Jak upozorňuje Tlapák Navrátilová, je takové vymezení kvantitativní stránky úplatku problematické z hlediska naplnění definičních znaků.¹¹⁶

¹¹² Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 7 Tdo 659/2014

¹¹³ Provazník, J. In: Ščerba, F. a kol. Trestní zákoník. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 2642–2643

¹¹⁴ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, RICHTER, Martin. § 334 [Společné ustanovení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4187, marg. č. 1.

¹¹⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 8. 2010, sp. zn. 7 Tdo 707/2010

¹¹⁶ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 50

Komentářová literatura úplatkem rozumí i nepřímé majetkové obohacení ve formě „*např. ve formě dotací, subvencí apod. či různých informací, obchodního tajemství, know-how apod., což vše je možno využít v hospodářské soutěži s konkurencí, ale i odpuštění dluhu nevymáhání pohledávky, sleva při nákupu zboží či využití služby, popř. dar v podobě financování zahraniční cesty (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2015, sp. zn. 5 Tdo 66/2015)*“.¹¹⁷

Mezi případy jiného zvýhodnění nemajetkové povahy komentářová literatura zařazuje např. „*přijetí na vysokou školu, absolvování zkoušky na střední nebo vysoké škole, zvýhodnění při přidělování obecního bytu mimo pořadník, opatření nájemního bytu v prestižní lokalitě atraktivního města, uzavření výhodné smlouvy, která jinak odpovídá tržním podmínkám (...) Výhodou může být i poskytnutí sexuální služby nebo ilegálního zboží, např. opatření střelné či jiné zakázané zbraně, omamné či psychotropní látky apod. Takovou výhodou může být i poskytnutí výhodného zaměstnání či funkce v orgánu právnické osoby, obchodní korporace, ale i ve státních podnikatelských subjektech (např. ve státním podniku či v národním podniku), anebo dokonce i v orgánu veřejné moci.*“¹¹⁸

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že **úplatek** je jakékoliv výhoda, ať už majetková, či nemajetková, ať už ve velkém nebo menším rozsahu, dokonce i dočasná výhoda bude považována za úplatek. Úplatkem se však nebude rozumět emocionální projev, jako poděkování dopisem, či slovním projevem, příp. pozornosti (drobná kresba), pokud to nebude představovat vyšší hodnotu.

Jakákoliv výhoda bude představovat úplatek v případě splnění kumulativních podmínek, neoprávněnosti a podmínku absence nároku. Pod pojmem nárok rozumíme „*jako obhajitelný požadavek na něco či obhajitelnou nabídku něčeho*“¹¹⁹. Obhajitelnost může představovat zcela logicky ve většině případů plnění po právu, dále v menším rozsahu i společenskou povinnost. Obhajitelnost je spjat s korektivem přepjatosti trestní represe, neboť právě toto kritérium rozlišuje nabídky, které představují úplatek a ty širokou společností akceptované nabídky výhod, které jsou činěny ať už pro blaho veřejnosti či ve sféře podnikání (např. spropitné nebo předání děkovní kytice či bonboniéry např. lékaři po úspěšné operaci).

4. 1. 2 Úřední osoba

Pro obsáhlejší přehled na tomto místě bych ráda nejprve odkázala na znění § 127 trestního zákoníku ustanovení, které stanoví, že úřední osobou se rozumí: soudce, státní zástupce, prezident

¹¹⁷ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, RICHTER, Martin. § 334 [Společné ustanovení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4184, marg. č. 1.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ Tamtéž.

České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci, člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci, příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce, notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař, finanční arbitr a jeho zástupce, fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů. K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.¹²⁰

Podle ustanovení § 334 odst. 2 trestního zákoníku se úřední osobou vedle osoby uvedené v § 127 rozumí též jakákoliv osoba:

- a) **zastávající funkci** v zákonodárném orgánu, soudním orgánu nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu,
- b) **zastávající funkci** nebo **zaměstnaná** nebo **pracující** v mezinárodním soudním orgánu
- c) **zastávající funkci** nebo **zaměstnaná** nebo **pracující** v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci anebo jednající jménem takové organizace, nebo
- d) **zastávající funkci** v podnikající právnické osobě, v níž má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce, zaměstnání nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí.

Toto ustanovení je splněním mezinárodních závazků republiky vyplývajících z Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích¹²¹, Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci¹²², Úmluvy o boji proti korupci úředních osob ES nebo členských států EU ze dne 26. 5. 1997¹²³ a Protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.¹²⁴

¹²⁰ srov. § 127 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

¹²¹ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2000 Sb. m. s.

¹²² sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s., srov. zejména čl. 2 písm. b), c)

¹²³ srov. zejména čl. 1 písm. c), kde je definován úředník členského státu

¹²⁴ ŠÁMAL, Pavel, RÍZMAN, Stanislav, RICHTER, Martin. § 334 [Společné ustanovení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4188, marg. č. 2

Okruh uvedený v písm. a) je vymezen jen na funkcionáře těchto orgánů veřejné moci, nejsou zde míněny osoby zaměstnané nebo pracující v těchto orgánech, a to na rozdíl od dalších písm. b) a c).

Do písm. b) lze zařadit citovaného ustanovení v podstatě lze za mezinárodní soudní orgán považovat takový soudní orgán, který je zpravidla zřízen mezinárodní smlouvou nebo na základě takové smlouvy a který je oprávněn na základě této mezinárodní smlouvy autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech určitých subjektů. Např. jsem lze zařadit Mezinárodní soudní dvůr v Haagu (ICJ)¹²⁵, nebo Evropský soud pro lidská práva sídlící ve Štrasburku, či soudy Evropské unie – Evropský soudní dvůr¹²⁶ sídlící v Lucemburku.¹²⁷ Tyto soudní orgány nelze zaměňovat typicky rozhodčími soudy.

K písm. c) lze zařadit, jak uvádí komentářová literatura. organizaci či útvar, který disponuje alespoň jedním orgánem, který může projevit vůli a nemusí být nutně totožná s vůlí každého členského státu, a pokud založením tohoto útvaru je sledován účel, který by patřil k jeho výsostným úkolům. Nakonec byla založena v souladu s mezinárodním právem veřejným státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného.¹²⁸ Proto jsem nepatří mezinárodní organizace, jejichž členy jsou jednotlivci nebo spolky, nejsou subjekty mezinárodního práva (Greenpeace, Amnesty International apod.).

V případě nadnárodní organizace lze zjednodušit, že tato se od mezinárodní organizace liší větší mírou vnitřní integrace. V tomto smyslu je nadnárodní organizací Evropská unie. Kdo se rozumí osobou zastávající funkci, zaměstnanou či pracující v Evropské unii, vyplývá přímo z čl. 1 písm. b) Úmluvy o boji proti korupci úředních osob ES nebo členských států EU ze dne 26. 5. 1997, podle kterého je to každá osoba, která je úředníkem nebo jiným smluvním zaměstnancem ve smyslu služebního řádu úředníků Evropských společenství nebo pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství, každá osoba vyslaná k Evropským společenstvím členskými státy nebo kterýmkoli veřejnoprávním nebo soukromoprávním subjektem, která plní úkoly rovnocenné úkolům úředníků nebo jiných zaměstnanců Evropských společenství. Evropská unie vede svou evidenci úředních osob. Evropská unie sama určuje ve smyslu čl. 15 protokolu č.

¹²⁵ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 84/2009 Sb. m. s., o sjednání Římského statutu Mezinárodního trestního soudu

¹²⁶ Dříve to byly i Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu (ICTR), který svou činnost ukončil v roce 2015, a Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (ICTY) jeho činnost byla ukončena v roce 2017.

¹²⁷ srov. zejména čl. 251 a násl. a protokol č. 3 SFEU

¹²⁸ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, RICHTER, Martin. § 334 [Společné ustanovení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4189

7 k SFEU, kdo je jejím úředníkem nebo zaměstnancem.¹²⁹ Případně lze podat k Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku k výkladu příslušného ustanovení unijního práva týkajícího se okruhu úředních osob.

K písm. d) citovaného ustanovení lze dovodit, že by se mělo jednat o podnikatelský subjekt, ve kterém Česká republika nebo cizí stát (anebo podnikatelský subjekt ovládaný Českou republikou nebo cizím státem) mají postavení alespoň tzv. ovládající osoby¹³⁰. Pojem ovládající osoby obsahuje zákon č. 89/2012 Sb., o obchodních korporacích, který v čl. § 74 odst. 1 upravuje, že ovládající osobou je osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Nelze však zapomínat, že trestní zákoník na posledně citovaných zákon nijak neodkazuje¹³¹. Pojem „rozhodující vliv“ je v korporátním právu spojen již s nejnižším stupněm, tedy „ovlivněním“, a dokonce může mít i jednorázovou povahu¹³². Přesto s ohledem na formulace v předmětném ustanovení se domnívám, že vliv musí mít povahu zásadnějšího vlivu a dlouhodobějšího trvání, které by mělo odpovídat alespoň „ovládání“. Ovládající osobou musí být Česká republika nebo cizí stát. Z povahy věci plyne, že ovládání lze realizovat právně či fakticky.

4. 1. 3 Obstarávání věcí obecného zájmu

Ustanovení § 334 odst. 3 trestního zákoníku stanoví: *„Za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje též zachovávání povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté, jejímž účelem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají.“*

Toto ustanovení je rovněž výsledkem plnění závazku České republiky plynoucích z členství v Evropské unii v oblasti boje s korupcí v soukromém sektoru.¹³³ Z dikce plyne, že úplatkářské jednání musí být konáno recipročně za porušení povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté. V ostatních případech je nutné zvažovat právní kvalifikaci

¹²⁹ srov. i Služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a rozsudek Soudního dvoru Evropské unie ze dne 8. 9. 2005, C-288-04, ve věci AB proti Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk, podle kterého členské státy nemohou samy posuzovat, kdo je úředníkem nebo zaměstnancem EU, a proto je třeba vycházet ze seznamů, které Evropská unie pravidelně sděluje členským státům

¹³⁰ právo obchodních korporací zná v podstatě tři stupně vlivu podle intenzity: ovlivnění, ovládání a koncern

¹³¹ V době přijetí trestního zákoníku zákon č. 89/2012 Sb., o obchodních korporacích, ještě neexistoval

¹³² ŠTENGLOVÁ, Ivana. Zákon o obchodních korporacích: komentář. 3. vydání. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-799-6, s. 202

¹³³ srov. čl. 1 rámcového rozhodnutí Rady č. 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru ze dne 22. července 2003

úplatkářství v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného podle § 331 odst. 1 alinea 2, nebo § 332 odst. 1 alinea 2 nebo podle jiných trestných činů.¹³⁴

Obchodní vztahy lze definovat jako závazkové a jiné vztahy mezi podnikateli v souvislosti s jejich podnikatelskou činností. Obchodní vztahy jsou upraveny např. v občanském zákoníku v návaznosti na ustanovení upravující zákaz nekal soutěžního jednání (srov. § 2976 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., občanský zákoník). Další obchodní vztahy jsou upraveny i v dalších zákonech, např. v zákoně č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, zákoně č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících atd.¹³⁵

Podle právní teorie je obstaráváním věcí obecného zájmu např. plnění úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem v zásadě celá společnost nebo určitá sociální skupina. Jde tedy o činnost především v oblasti státu a samosprávy, ale též v oblasti uspokojování obecně důležitých, ekonomických, zdravotních, sociálních a jiných potřeb zásadního významu.¹³⁶

Nejvyšší soud ČR uvedl, že se „jedná se o činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věcí obecného zájmu, tj. nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb.“¹³⁷

Nejvyšší soud ČR judikoval, že pojem „obstarávání věcí obecného zájmu je mnohem širší než pojem plnění úkolů v rámci pravomoci úřední osoby (...) Obstaráváním věcí obecného zájmu je nutno rozumět i jednání mnohem širšího okruhu osob, jejichž činností je obstarávání věcí obecného zájmu podmiňováno či které při obstarávání věcí obecného zájmu spolupůsobí.“¹³⁸ V tamní věci podřadil pod věc obecného zájmu schválení dotace. Nejvyšší soud dále judikoval, že za „obstarávání věcí obecného zájmu je považována činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věcí obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb (srov. rozhodnutí č. 16/1988, s. 76 Sb. rozh. tr.). Jde tedy o plnění všech

¹³⁴ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, RICHTER, Martin. § 334 [Společné ustanovení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4189

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ NOVOTNÝ, O. a kol. Trestní právo hmotné. II. díl – Zvláštní část. 4. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 250

¹³⁷ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. 4 Tdo 27/2013

¹³⁸ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 5 Tdo 467/2021

úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina. Nespadá sem činnost občanů, jež je výlučně projevem jejich osobních práv.“¹³⁹

Při formulaci negativního vymezení pojmu lze odkázat na závěr Nejvyššího soudu ČR, když uvedl, „že při činnosti rozhodčího při fotbalovém zápase se nejedná o obstarávání věcí obecného zájmu, ale o ryze soukromé zájmy omezené skupiny osob. Jedná se o činnost občanů, jež je výlučně projevem jejich osobních práv sdružovat se za účelem provozování zájmových aktivit. Evidentně zde chybí patřičný stupeň společenské nebezpečnosti tohoto jednání a nemohlo se tedy jednat o trestný čin.“¹⁴⁰

S ohledem na neurčitost tohoto pojmu je judikatura velmi bohatá a upravuje konkrétní případy, kde lze určité jednání považovat za obstarávání věcí obecného zájmu. Tak např. jednání insolvenčního správce či činnost znalce se za určitých podmínek bude rovněž považovat za obstarávání věcí obecného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 15 Tdo 885/2013 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1483/2009).

4. 2 Přijetí úplatku

Nyní, když jsme se seznámily se základními pojmy, bych ráda přistoupila k vymezení skutkových podstat úplatkářských deliktů.

Prvním deliktem je přijetí úplatku. Ustanovení § 331 odst. 1 trestního zákoníku upravuje: „Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s **obstaráváním věcí obecného zájmu** pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v **souvislosti s podnikáním** svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na čtyři léta nebo zákazem činnosti.“ Odst. 2 stejného ustanovení stanoví: „Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let.“

Trestný čin přijetí úplatku se považuje za typově nejzávažnějším úplatkářským trestným činem, a to jeho zařazením v trestním zákoníku, tak i výši trestních sazeb. Obsahuje dvě skutkové podstaty pasivního úplatkářství¹⁴¹ a rozdíl spočívá v aktivitě upláceného pachatele. Pachatel v prvním případě úplatek přijme bez vlastního podnětu a v druhém případě před přijetím úplatku vyvine úsilí k takové nabídce. Je zcela logické, že zákonodárce vymezil přísnější postih pro pachatele druhé případu.

¹³⁹ usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 8 Tdo 396/2007

¹⁴⁰ usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 6 Tdo 1297/2007

¹⁴¹ někdy takto označováno přijetí úplatku

Pojmy obstarávání věcí obecného zájmu a úplatek se autorka již zabývala v předchozích kapitolách. K pojmu podnikání lze odkázat na legální definici obsažené v občanském zákoníku. Podnikáním pachatele nebo jiného, jímž se rozumí „*soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku*“.¹⁴²

Mezi úplatkem a obstaráváním věcí obecného zájmu nebo podnikáním musí být dána souvislost. V případě obstarávání věcí obecného zájmu bude existovat příčinný vztah nejen v případě jednání té osoby, která sama činnost při obstarávání věcí obecného zájmu vykonává, ale i v případě jednání osoby, která při takové činnosti jinak přímo spolupůsobí (např. koná přípravné práce při opatrování podkladů pro určité rozhodnutí).¹⁴³ Jak plyne z dikce souvislost s podnikáním pak bude dána jak v případě vlastního podnikání pachatele, tak i jiné osoby, ať fyzické nebo právnické.

Objektem trestného činu přijetí úplatku podle odstavce 1 i odstavce 2 je zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu, tedy na ochraně čistoty veřejného života (alinea 1) a zájem na ochraně podnikatelských vztahů před korupcí (alinea 2). K rozšíření úplatkářství i na sféru podnikatelských vztahů došlo na základě rámcového rozhodnutí Rady č. 2003/568/SVV o boji s korupcí v soukromém sektoru.

Odst. 2 předmětného ustanovení stanoví přísnější trestní sazbu, a to s ohledem na vyšší společenskou škodlivost. Ustanovení § 331 odst. 1 a 2 jsou tak dvě samostatné skutkové podstaty, přičemž § 331 odst. 2 je vůči odst. 1 ustanovením speciálním. Jednočinný souběh těchto dvou skutkových podstat je proto vyloučen. Dalším specifikem tohoto trestného činu, že se jedná o tzv. předčasně dokonaný trestný čin. Trestný čin přijetí úplatku je dokonán nejen faktickým přijetím úplatku, ale i tím, že si pachatel dá slíbit nebo žádá úplatek, přičemž tyto způsoby jednání ve svém důsledku rozšiřují trestnost činu na případy, jež by materiálně byly pouhou jeho přípravou.

Pachatel může jednat sám, nebo přes prostředníka, ať už e svůj prospěch, tak ve prospěch jiného. Případně není ani vyloučeno i jednání kombinací uvedených způsobů jednání (zčásti sám, zčásti přes prostředníka, příp. prospěch bude jak pro pachatele, tak i pro jinou osobu). Opakované požadování nebo přijímání úplatků lze za splnění dalších zákonných předpokladů posuzovat jako jeden pokračující trestný čin (srov. k pojmu pokračujícího trestného činu § 116 trestního zákoníku)¹⁴⁴.

¹⁴² srov. zejm. § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v němž je vymezen pojem podnikatele

¹⁴³ ŠÁMAL, Pavel; GRIVNA, Tomáš; BOHUSLAV, Lukáš; NOVOTNÝ, Oto; HERCZEG, Jiří et al. Trestní právo hmotné. 9., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7598-764-8, s. 992

¹⁴⁴ např. jeden z nedávných rozsudků – usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. 6 Tdo 360/2020

Jak jsem již uváděla, bude věcí soudu, aby v každém konkrétním případě provedl výklad pojmu „obstarávání věci obecného zájmu“. Tomu může být nápomocna poměrně obsírná existující judikatura. Obecně lze uzavřít, že má-li být vyřizování určité záležitosti považováno za obstarávání věci obecného zájmu, musí mít zásadní a podstatný význam z hlediska celospolečenských zájmů, příp. obecných zájmů určité sociální skupiny. Takový závěr je pak třeba v příslušném rozsudku, kterým je osoba odsuzována za trestný čin přijímání úplatku (a obdobně i za trestný čin podplacení), náležitě odůvodnit.¹⁴⁵

Úplatek musí mít vztah k činnosti spadající pod obstarávání věci obecného zájmu. Souvislost bude dána i v případě, kdy k úplatku dojde až po obstarání všech záležitostí (např. poděkování), když i takové jednání může ovlivnit chování pro případ budoucích podobných záležitostí¹⁴⁶. Soud tak bude zkoumat vzájemný poměr mezi úplatkem a činností, přitom není nutné, aby tato činnost byla úplatkem skutečně ovlivněna. Je zajímavé, že zákonodárce nevymezil následek takového protiprávního jednání. V praxi to znamená, že není rozhodující, jaký cíl pachatel sleduje. Není nutné, aby došlo k porušení povinností, samotné přijetí úplatku je dostačující. V tomto ohledu se český právní řád liší od mezinárodních úprav¹⁴⁷. Lze doplnit, že u hlediska právní kvalifikace tohoto trestného činu není rozhodné, zda pachatel po přijetí úplatku jednal v rozporu s obecným zájmem, tato skutečnost má vliv pouze na případné hodnocení společenské závažnosti.

Podle ustálení praxe Nejvyššího soudu ČR lze považovat za věc obecného zájmu následující případy oblasti výkonu práce, resp. činnosti:

- ✓ **znalce**¹⁴⁸
- ✓ **příslušníka Policie ČR**¹⁴⁹
- ✓ **příslušníka, resp. pracovníka Celní správy ČR**¹⁵⁰

¹⁴⁵ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 331 [Přijetí úplatku]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4152, marg. č. 4

¹⁴⁶ Tento závěr není jednotný. Opačný závěr je vyjádřen v monografii BRUNA, Eduard. Problematické aspekty úplatkářských trestných činů (2. část) – obecný zájem. Bulletin advokacie, 2018, č. 12, s. 45. Naopak shodně s názorem autorky komentářová literatura ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 331 [Přijetí úplatku]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4152, marg. č. 4., nebo Provazník, J. In: Ščerba, F. a kol. Trestní zákoník. Komentář. Svazek 2. § 205 až 421. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 2614

¹⁴⁷ srov. slovenská právní úprava trestného činu přijetí úplatku vyžaduje výslovně porušení povinností plynoucích ze zaměstnání, povolání atd. (srov. § 328 slovenský trestní zákoník)

¹⁴⁸ U snesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 6. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1483/2009 (R 55/2011 tr.)

¹⁴⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 12. 2016, sp. zn. 4 Tdo 1159/2016

¹⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 10. 2021, sp. zn. 3 Tdo 358/2021

- ✓ **příslušníka, resp. zaměstnance Vězeňské služby ČR**¹⁵¹
- ✓ nepřípustné zasahování do **volné soutěže politických stran**¹⁵²
- ✓ využití postavení **starosty v probíhajícím územním řízení** pro umístění objektu¹⁵³
- ✓ činnost v rámci **dotačního řízení**¹⁵⁴
- ✓ činnost **insolvenčního správce**¹⁵⁵
- ✓ činnost **kolizní opatrovnice**
- ✓ **rozhodování o přestupcích** proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu¹⁵⁶, upuštění od zákonného řešení **přestupku**¹⁵⁷
- ✓ konání závěrečných zkoušek z odborné způsobilosti žáků **autoškoly** s cílem zajistit bezproblémové a úspěšné vykonání závěrečné zkoušky¹⁵⁸
- ✓ nestandardní (urychlené) vyřízení **žádosti v rámci správního řízení**¹⁵⁹
- ✓ vydání potvrzení a oznámení o **řádném výkonu trestu obecně prospěšných prací**¹⁶⁰
- ✓ zařízení **ukončení opakovaných kontrol** prováděných zejména obecní policií, orgány úřadu obce, jakož i dalšími složkami státní správy a samosprávy v hudebním klubu¹⁶¹
- ✓ činnost **vedoucího lékaře**¹⁶²
- ✓ **ovlivňování fotbalových zápasů**¹⁶³
- ✓ **fungování hromadných sdělovacích prostředků.**¹⁶⁴

Do obstarávání věcí obecného zájmu naopak nebude spadat činnost občanů, jež je výlučně projevem jejich osobních práv, resp. jejich povinností. Může se jednat např. o výpověď svědka v

¹⁵¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 3. 2019, sp. zn. 6 Tdo 244/2019

¹⁵² Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 12. 2007, *sp. zn. 4 Tdo 1352/2007*

¹⁵³ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011

¹⁵⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 6. 2021, *sp. zn. 5 Tdo 467/2021*

¹⁵⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 15 Tdo 885/2013

¹⁵⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 11. 2016, sp. zn. 7 Tdo 1514/2016

¹⁵⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 8. 2010, sp. zn. 7 Tdo 707/2010

¹⁵⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 11. 2016, sp. zn. 7 Tdo 1514/2016

¹⁵⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 8. 2020, sp. zn. 7 Tdo 727/2020

¹⁶⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 12. 2016, sp. zn. 3 Tdo 1598/2016

¹⁶¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 3. 2014, sp. zn. 6 Tdo 145/2014

¹⁶² Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 2. 2021, sp. zn. 7 Tdo 1314/2020

¹⁶³ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 8 Tdo 396/2007

¹⁶⁴ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 331 [Přijetí úplatku]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4155, marg. č. 3–4

trestním řízení.¹⁶⁵ Rovněž pokud se osoba účastní soukromého rozhovoru, při němž nebyly plněny úkoly státu a při němž nepoužívala pravomoci svěřené k plnění úkolů státu, pak nemohla spáchat trestný čin přijetí úplatku.¹⁶⁶

Pod případy přijetí úplatku v souvislosti s podnikáním Nejvyšší soud ČR ve své aplikační praxi podřadil:

- ✓ zaměstnance oddělení obchodní společnosti, kteří záměrně nepostupovali v souladu se svými pracovněprávními povinnostmi a interními postupy a bez souhlasu zaměstnavatele podmiňovali nákup zboží pro něj od vybraných dodavatelů zasíláním peněz¹⁶⁷
- ✓ vedoucí nákupu mléka obchodní společnosti při přeřazení mléka do lepší jakostní třídy, kteří požadovali finanční částky v souvislosti s využitím svého postavení¹⁶⁸
- ✓ úplatek ve výši 25 000 Kč¹⁶⁹ pro blíže nezjištěného novináře za to, že v údajně připravované reportáži nebudou zmíněny negativní údaje
- ✓ činnost pracovníka v bankovním sektoru, který má na starosti vyřizování úvěrů¹⁷⁰

Dle dikce zákona se musí neoprávněná výhoda dostat do jeho dispozice upláceného, popř. ji dokonce začne využívat. Jak již autorka uváděla, je nerozhodný okamžik přijetí úplatku, ať už k tomu dojde před obstaráváním věci obecného zájmu či v souvislosti s podnikáním, v jeho průběhu nebo dodatečně po obstarání věci obecného zájmu.

Současně též zákon upravuje i „slib úplatku“. Jedná se o formu „přípravy, která byla zákonodárcem povýšena na dokonáný trestný čin. Za protiprávní jednání se tak bude považovat jakási pasivita, tj. nevyjádření nesouhlasu s nabídkou. Trestný čin přijetí úplatku formou slibu je tzv. předčasně dokonáný trestný čin. Tento znak je naplněn, jestliže pachatel nabídku neodmítne a výslovně nebo konkludentně s ní souhlasí. Není rozhodné, zda dojde ke splnění slibu. Nejvyšší soud judikoval, že i v případě, kdy pachatel si to později rozmyslí a úplatek odmítne, dojde přesto k naplnění skutkové podstaty trestného činu přijetí úplatku, neboť pachatel nabídku neodmítl a výslovně nebo konkludentně s ní souhlasil¹⁷¹. Příslib úplatku může učinit i prostředník a v návaznosti na téma této odborné práce právě přítomnost v takovém vztahu třetí osoby bývá

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2020, sp. zn. 8 Tz 15/2020

¹⁶⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. 4 Tdo 234/2014

¹⁶⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. 7 Tdo 735/2019

¹⁶⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 12. 2. 2013, sp. zn. 7 Tdo 1427/2012

¹⁶⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 1. 2019, sp. zn. 8 Tdo 1561/2018

¹⁷⁰ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 331 [Přijetí úplatku]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4157, marg. č. 5

¹⁷¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 9. 1. 2019, sp. zn. 7 Tdo 1585/2018

někdy nesprávně označována jako lobbying.¹⁷² Pokud pachatel vědomě (úmyslně) obdrží úplatek, příp. nechá si slíbit, nelze takového považovat za lobbistu.

Ustanovení § 331 odst. 2 trestního zákoníku stanoví: „*Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až pět let.*“ Pokud pachatel dá samostatně podnět k poskytnutí úplatku či jeho slibu, naplní tak skutkovou podstatu trestného činu § 331 odst. 2 trestního zákoníku. Nejvyšší soud k tomu judikoval, že „*nemusí jít o přímé vyslovení požadavku, ale postačí určitý náznak, z něhož je nepochybné, že pachatel navozuje situaci, aby mu byl úplatek slíben nebo nabídnut.*“¹⁷³ Postačuje jakékoliv jednání, ze kterého bude seznatelné, že úplatek chce, příp. očekává. Trestný čin přijetí úplatku podle § 331 odst. 2 je dokonán již tím, že pachatel úplatek žádá. Je nerozhodné, zda mu byl z tohoto podnětu úplatek poskytnut nebo slíben. Toto bude mít vliv v případě rozhodování o výměře trestu jakož okolnost polehčující, či přitěžující¹⁷⁴.

K subjektivní stránce se v obou případech jednání musí jednat o úmyslný trestný čin, postačí úmysl nepřímý (eventuální), a to i ve formě smíření¹⁷⁵ (srov. § 15 odst. 1 písm. b), odst. 2 trestního zákoníku), který musí pokrývat všechny znaky skutkové podstaty. Pachatelem může být kterákoli fyzická osoba. Okruh pachatelů není žádným způsobem omezen. V případě úřední osoby se bude jednat o okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby. Pachatelem trestného činu přijetí úplatku může být i právnická osoba (srov. § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob *a contrario*).

Okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby jsou dány jednak osobou pachatele (úřední osoba), jednak výši prospěchu, příp. neoprávněné výhody, který měl pachatel v úmyslu získat. Mezi tyto okolnosti patří v první řadě:

- a) spáchání činu v úmyslu získat značný prospěch, nebo
- b) spáchání činu úřední osobou, za co hrozí pachateli trest „*odnětí svobody na tři léta až deset let nebo propadnutím majetku*“.

¹⁷² TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 43

¹⁷³ Zpráva Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 27. 6. 1978, sp. zn. PlsF 1/78, nebo rozhodnutí Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 23. 2. 1983, sp. zn. 11 Tz 3/83; i když se vztahovaly k dřívější právní úpravě, lze aplikovat, neboť znaky trestného činu přijetí úplatku (dříve přijímání) jsou stejné.

¹⁷⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 11. 2007, sp. zn. 3 Tdo 817/2007

¹⁷⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. 4 Tdo 234/2014

Značný prospěch upravuje výkladové ustanovení § 138 odst. 1 písm. d), odst. 2 trestního zákoníku s tím, že činí nejméně 1 000 000 Kč. Značný prospěch může mít pachatel v úmyslu získat jak „pro sebe“, tak i „pro jiného“, a to ať činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2. Pokud jde o zavinění u tohoto následku, vyžaduje se zde ve smyslu § 17 písm. a) trestního zákoníku úmysl, přitom však k dokonání trestného činu podle § 331 odst. 1 nebo 2, odst. 3 písm. a) trestního zákoníku postačí, aby pachatel jednal v úmyslu získat značný prospěch, ale nemusí tohoto prospěchu dosáhnout (např. proto, že neobdrží slíbený úplatek).

V případě spáchání činu úřední osobou se též vyžaduje úmysl a trestný čin musí být zcela logicky spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností. Ve vztahu k této kvalifikované skutkové podstatě nelze mluvit o spolupachatelství¹⁷⁶, ale pouze jen o účastenství¹⁷⁷. V této souvislosti lze diskutovat o tom, zda bude mít význam i zjištění, jak poškozený vnímal osobu pachatele. K tomu Nejvyšší soud uvedl, že z hlediska trestní odpovědnosti bude mít toto zjištění význam, přitom není podstatné, zda osoba pachatele mohla ve své pozici ovlivnit vyřizování záležitostí ve prospěch podplácejícího¹⁷⁸. Spáchání trestného činu přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 nebo 2, odst. 3 písm. b) trestního zákoníku se může dopustit úřední osoba, i když svou pravomoc žádným způsobem nezneužije. V opačném případě by se pak aplikovalo ustanovení § 329 trestního zákoníku, trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby¹⁷⁹. Jednoduše řečeno, přijetí úplatku úřední osobou nemusí být zároveň porušením nebo překročením její pravomoci. Pokud někdo úplatek zprostředkovává, tak lze mluvit o účastenství na trestném činu ve formě pomoci, organizátorství, příp. právě spolupachatelství.

Odst. 4 citovaného ustanovení stanoví další okolnosti podmiňující použití přísnějšího trestu, než stanoví odst. 3 citovaného ustanovení („*odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán*“), mezi které patří:

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo
- b) spáchá-li takový čin jako úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.

¹⁷⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 6 Tdo 572/2010

¹⁷⁷ srov. § 114 odst. 1 a 3 trestního zákoníku.

¹⁷⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 3 Tdo 657/2013

¹⁷⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 3 Tdo 752/2013

Prospěch velkého rozsahu se rozumí prospěch nejméně ve výši 10 000 000 Kč (srov. § 138 odst. 1 trestního zákoníku). Značný prospěch je limitován částkou nejméně 1 000 000 Kč (též srov. § 138 odst. 1 trestního zákoníku). Z dikce je zřejmé, že u obecného subjektu jsou okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby vázané na výši zamyšleného prospěchu upravy mírněji. Pokud v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo si dá slíbit úplatek obecný subjekt, může být potrestán odnětím svobody na tři léta až deset let nebo propadnutím majetku. Pokud by takto jednala úřední osoba může být potrestána s odnětím svobody na pět až dvanáct let.

Je možný jednočinný souběh trestného činu přijetí úplatku s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TZ, vydírání podle § 175 TZ a útisku podle § 177 TZ. Jestliže pachatel pouze předstírá souvislost s obstaráváním věcí obecného zájmu, avšak ve skutečnosti takto neplánuje jednat, uvádí tak uplácejícího v omyl nebo využívá jeho omylu, tímto se dopouští za splnění všech zákonných znaků trestného činu podvodu podle § 209 TZ. Jednočinný souběh trestného činu přijetí úplatku podle § 331 TZ s trestným činem podvodu podle § 209 TZ je současně vyloučen. Přijetí úplatku může mít souvislost se specifickými situacemi, proto trestní zákoník obsahuje zvláštní skutkové podstaty, které jsou ve vztahu k trestnému činu přijetí úplatku dle § 331 TZ speciálními a jednočinný souběh je vyloučen. S ohledem na téma této práce se vymezím jen výčtem těchto ustanovení. Jedná se o § 226 odst. 3, § 248 odst. 1 písm. e), § 256 odst. 1 a 4, § 257 odst. 1 písm. c) TZ.

Nepřekážení trestného činu přijetí úplatku (§ 367 TZ) a jeho neoznámení (§ 368 TZ) jsou trestné. Příprava k tomuto trestnému činu není trestná, byť přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 nebo 2, odst. 3, 4 TZ je zvláště závažným zločinem, ale trestní zákoník trestnost přípravy u tohoto trestného činu nestanoví (§ 20 odst. 1, § 14 odst. 3 TZ). U trestného činu přijetí úplatku podle § 331 nelze použít zvláštního postupu dočasného odložení trestního stíhání podle § 159c zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád (dále jen „trestní řád“ nebo „TR“), neboť tento institut je aplikovatelný jen na podezřelé z aktivní korupce vyvolané požádáním příjemce úplatku, majetkového nebo jiného prospěchu. V souvislosti s použitím procesních norem, lze odkázat na roli agenta a ustanovení § 331, § 312c odst. 2), § 363 odst. 2 TZ.

4. 3 Podplácení

Podplácení je aktivní forma korupčního jednání, která postihována dle § 332 trestního zákoníku. Ustanovení § 332 odst. 1 trestního zákoníku stanoví: *„Kdo sám nebo prostřednictvím jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného poskytne, nabídne nebo slíbí*

úplatek jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem. “

Na rozdíl od trestného činu přijetí úplatku skutková podstata trestného činu podplácení již nerozlišuje typovou závažnost dle formy aktivity pachatele, tj. konkrétního způsobu korupčního jednání. Všechny formy, tj. nabídka, slib či konečné poskytnutí jsou postihovány v rámci jedné skutkové podstaty.

I zde již máme základní podmínky buď takové jednání musí být spojeno s obstaráváním věci obecného zájmu, nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného. Pro naplnění znaků tohoto trestného činu postačí, že obviněný slíbil úplatek „v souvislosti s podnikáním“ bez významu, jakého cíle (legálního, či nelegálního) se snaží pachatel poskytnutím, nabídkou či slibem úplatku snaží dosáhnout.

Obdobně jako u základní skutkové podstaty přijetí úplatku není podstatná výše úplatku. Taktéž není rozhodné, zda je sleduje nelegální cíl.¹⁸⁰ Současně jak judikoval Nejvyšší soud, nemusí být úplatek jakožto forma neoprávněného finančního obohacení přesně specifikována.¹⁸¹

Objektivní stránka je formulována jako jednání, spočívající v poskytnutí, nabídnutí nebo slibu jinému nebo pro jiného úplatku, a to v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu nebo podnikáním.

V případě poskytnutí úplatku musí dojít buď k přímému předání materiální hodnoty, nebo poskytnutí jiné formy výhody (služby atd.). Pachatel musí umožnit přijetí úplatku, tj. pachatel realizuje výhodu, již další jednání druhé osoby je pro kvalifikaci bez významu. Specifickým případem by pak bylo umožnění druhé osoby využití protislužby nebo jiné výhody.

V případě nabídnutí úplatku pachatel projeví záměr poskytnout úplatek, aby při obstarávání věci obecného zájmu bylo jeho požadavku vyhověno. S ohledem na protiprávnost takové nabídky, bývá velmi často v praxi skrytá. Proto bude za nabídku považován jakýkoli, ať výslovný nebo konkludentní, návrh na poskytnutí úplatku. Časové hledisko samotného poskytnutí úplatku je rovněž pro kvalifikaci bez významu, k realizaci (plnění) může dojít ihned, nebo někdy v budoucnu, a to jak před obstaráním věci obecného zájmu (nabídka přejde do formy poskytnutí), v průběhu obstarávání, tak i po obstarání věci obecného zájmu, o kterou se jedná (nabídka přejde do slibu).

¹⁸⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 6. 2016, sp. zn. 7 Tdo 746/2016

¹⁸¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 5 Tdo 1127/2014

V případě slibu úplatku pachatel vyjadřuje nikoliv záměr, ale závazek (s ohledem na povahu právně nezávazný) úplatek poskytnout. Slib směřuje do budoucna po splnění určitých podmínek, rovněž slib může být i bezpodmínečný. Pokud podplácující osoba nejedná dle dohodnutých podmínek (rozmyslí si to), nebude to mít význam pro kvalifikace trestného činu podplácení. Tato forma je dokonána již samotným slibem. Rovněž je bez významu, zda osoba úplatek přijem, či dokonce odmítne. K dokonání trestného činu podplácení již dochází samotnou nabídkou úplatku.¹⁸² Trestný čin podplácení je fakticky předčasně dokonaný trestný čin.

Jak uvedl Nejvyšší soud ČR v relevantně nedávném rozhodnutí: „*Podstatou jednání pachatele trestného činu podplácení je jeho záměr dosáhnout poskytnutým, nabídnutým nebo slíbeným úplatkem toho, aby osoba, která obstarává věci obecného zájmu (tj. podplácená osoba), vyhověla požadavku pachatele. Mezi poskytnutím úplatku, nabídnutím nebo slibem úplatku a obstaráváním věcí obecného zájmu nebo podnikáním pachatele či jiné podnikající osoby musí být příčinná souvislost. K naplnění skutkové podstaty se ovšem nevyžaduje, aby pachatel chtěl dosáhnout protiprávního zvýhodnění.*“¹⁸³ Podstatou jednání pachatele je jeho záměr, aby podplácená osoba vyhověla požadavku pachatele. Úplatek může být poskytnut *jinému nebo pro jiného přímo*, nebo i *prostřednictvím* jiné osoby (prostředníka).

Na tomto místě, si dovolím menší poznámku. Je důležité neplést úmysl s motivací, neboť „*není rozhodné, zda motivace obžalovaného byla taková, jakou prezentoval ve své obhajobě, tedy zda takové jednání myslí vážně ve vztahu ke skutečnému poskytnutí úplatku vyplacením slíbené peněžité částky či nikoliv, nebo snaze ověřit, zda by uplácená osoba byla k takovému jednání svolná, je však podstatné, že obžalovaný, motivován jakkoliv, nabídl svědku S. v souvislosti s obstaráním věci obecného zájmu úplatek*“¹⁸⁴.

S ohledem na výši trestní sazby lze dovozovat, že zákonodárce považuje trestný čin podplácení za méně společensky škodlivý než přijetí úplatku. Současně není nijak z hlediska trestní sazby rozlišováno, zda pachatel sám nabídl podplácení, nebo či byl o něj požádán. Ovšem tyto okolnosti mohou mít vliv následně v případě uvažování o druhu a výměru trestu (srov. § 39 odst. 1, 2 trestní zákoník), příp. při postupu podle § 159c trestního řádu o zvláštním ustanovení o dočasném odložení trestního stíhání.

¹⁸² Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 9. 2017, sp. zn. 7 Tdo 1094/2017

¹⁸³ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. 4 Tdo 1002/2022

¹⁸⁴ Rozsudek Okresního soudu v Benešově ze dne 16. 3. 2022, č. j. 1 T 37/2021-941

Z hlediska subjektivní stránky se vyžaduje úmyslné zavinění, přičemž postačí i úmysl nepřímý (eventuální), a to i ve formě smíření, který musí pokrývat všechny znaky objektivní stránky (srov. § 15 odst. 1 písm. b), odst. 2 trestní zákoník). U základních skutkových platí že, je pravidlem úmyslné zavinění, pokud není výslovně vyznačeno, že k trestnosti stačí zavinění z nedbalosti (srov. § 13 odst. 2 trestní zákoník). Pachatel realizuje svým jednáním záměr dosáhnout pro sebe nebo jiného nějaké zvýhodnění v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo jiné osoby. Z hlediska trestní odpovědnosti pachatele není ani podstatné, zda se trestného činu podplacení podle § 332 TZ dopustil v rámci lobbingu.¹⁸⁵

Pachatelem může být fyzická i právnická osoba (srov. § 7 zákon o odpovědnosti právnických osob *a contrario*). Ze znění „*v souvislosti s podnikáním ... jiného*“ plyne, že při souvislosti s podnikáním nemusí být pachatel podnikatelem. Okruh pachatelů není žádným způsobem omezen. V případech uvedených v § 332 odst. 1, odst. 2 písm. b) TZ se předpokládá spáchání trestného činu vůči úřední osobě, přičemž takového podplacení se může dopustit i úřední osoba. V takovém případě může být jednání „jiné“ osoby kvalifikováno buď jako spolupachatelství, nebo jako účastenství.

Ustanovení § 332 odst. 2 trestního zákoníku stanoví: „*Odnětím svobody na jeden rok až na šest let, propadnutím majetku nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán,*

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit jinému značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek, nebo

b) spáchá-li takový čin vůči úřední osobě.“

Značnou škodou je škoda ve výši nejméně 1 000 000 Kč¹⁸⁶. Analogicky toto platí i pro značný prospěch. Značný prospěch může mít pachatel v úmyslu získat jak „pro sebe“, tak i „pro jiného“, a to činem uvedeným v odstavci 1. Jiný zvlášť závažný následek by měl s ohledem na dikci citovaného ustanovení odpovídat výši značné škodě. Komentářová literatura stanoví, že to může být „*např. závažná porucha v činnosti orgánu veřejné moci, zmaření účelu konkrétního trestního řízení, odhalení totožnosti utajovaného svědka, bezdůvodné prohlášení konkurzu na majetek jiného podnikatele, podstatné ztížení nebo zmaření realizace důležité veřejné zakázky, apod.*“¹⁸⁷ Pokud jde o zavinění u tohoto následku, se zde též vyžaduje úmysl, jak plyne z dikce „*spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 v úmyslu...*“. K dokonání trestného činu podle § 332 odst. 2

¹⁸⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2018, sp. zn. 3 Tdo 1507/2017

¹⁸⁶ srov. § 138 odst. 1 trestního zákoníku

¹⁸⁷ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 332 [Podplacení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4171, marg. č. 11

písm. a) postačí, aby pachatel jednal v úmyslu způsobit jinému značnou škodu, jiný zvlášť závažný následek, příp. pro sebe získat značný prospěch, přitom nemusí k takovému následku, resp. škodě, či prospěchu dojít.

Zvlášť přitěžující okolnost podle písmena b) spočívá v tom, že pachatel se dopustí jednání uvedeného v odstavci 1 vůči úřední osobě. Z hlediska subjektivní stránky se vyžaduje, aby pachatel věděl, že osobě, kterou podplácí, je svěřena pravomoc ve věci, v souvislosti se kterou podplácí, nemusí však vědět, že jde o úřední osobu, když postačí, že se zřetelem na okolnosti případu a svoje osobní poměry to vědět měl a mohl (srov. § 17 písm. b) trestní zákoník).

Pokud určitá osoba jedná za správní orgán, tak k takovému jednání lze aplikovat princip dobré správy dle § 4 odst. 1 správního řádu, když toto je interpretováno jako jednání oprávněné úřední osoby, i kdyby ve skutečnosti nešlo o oprávněnou úřední osobu podle citované normy správního práva. Pokud by však taková osoba skutečně úřední osobou nebyla (nesplňoval by znaky úřední osoby dle § 24 odst. 1 písm. b), § 329 trestní zákoník), tak by takové jednání bylo kvalifikováno jako pokus podle § 21 odst. 1 k § 332 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku. Současně k této problematice je nutné rozlišovat situace, kdy úřední osoba jedná v rámci svých povinností a oprávnění, od situace, kdy úřední osoba následně zneužila svoje pravomoci některým ze způsobů uvedených v § 329 odst. 1 písm. a) až c) trestního zákoníku. V prvním případě se pachatel trestného činu podplácení současně nedopouští návodu k trestnému činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 24 odst. 1 písm. b) k § 329 trestního zákoníku. V druhém případě by tomu bylo naopak. V druhé variantě je nezbytné, aby se trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby tato osoba alespoň pokusila.

K trestnému činu podplácení existují zvláštní ustanovení, jedná se o § 248 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku. Jak plyne z důvodové zprávy, pojem podplácení v § 248 odst. 1 trestního zákoníku není totožný s pojmem podplácení ve smyslu § 332 trestního zákoníku, ale je pojmem širším, převzatým z § 49 tehdy účinného obchodního zákoníku (nyní srov. § 2976 odst. 2 písm. e) a § 2983 občanského zákoníku), jak plyne z důvodové zprávy. Tento pojem zahrnuje jak přijetí, přijetí příslibu i žádost o úplatek – pasivní podplácení a poskytnutí, nabídku i slib úplatku – aktivní podplácení. Hospodářskou soutěž lze chápat jako vztahy (právní, ekonomické) mezi podnikateli, kteří si svojí nabídkou na trhu konkurují.

Dále na závěr stojí za zmínku § 226 odst. 1, § 257 odst. 1 písm. b) a § 258 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku. Vyloučen je jednočinný souběh trestného činu podplácení podle § 332 s trestným činem zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě

podle § 256 TZ. Naopak je možný je jednočinný souběh trestného činu podplacení podle § 333 i s trestnými činy vydírání podle § 175 TZ a obdobně útisku podle § 177 TZ.

Nepřekážení trestného činu podplacení (§ 367 TZ) a jeho neoznámení (§ 368 TZ) jsou trestné. Příprava k trestnému činu podplacení podle § 332 TZ není trestná, neboť nejde o zvlášť závažný zločin (§ 20 odst. 1, § 14 odst. 3 TZ). I tomto případě se užijí ustanovení procesního práva upravující agenta. Trestný čin podplacení je explicitně vyjmenován jako trestný čin, u nějž lze uložit ochranné opatření zabránění části majetku (srov. § 102a TZ).

Novela trestního řádu provedená zákonem č. 163/2016 Sb. (účinná od 1. 7. 2016) zakotvila zvláštní ustanovení o dočasném odložení trestního stíhání podezřelého pro aktivní korupční trestné činy, pokud podezřelý poskytl nebo slíbil úplatek, majetkový nebo jiný prospěch jen proto, že byl o to požádán, učinil o tom dobrovolně a bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, dále současně oznámí policejnímu orgánu skutečnosti, které jsou mu známy o trestné činnosti toho, kdo o tento úplatek, majetkový nebo jiný prospěch požádal, a zaváže se podat v přípravném řízení i v řízení před soudem úplnou a pravdivou výpověď o těchto skutečnostech. Toto řešení se jeví být vhodnějším než dřívější zvláštní účinná lítost podle § 163 trestního zákoníku, podle níž trestnost podplacení a nepřímého úplatkářství zanikla, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně a vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Uvedeným závazkem se podezřelý motivuje ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení za účelem odhalení a odsouzení podplaceného, který o úplatek požádal. Skutečnost, že státní zástupce dočasně neodložil trestní stíhání postupem podle § 159b odst. 1 trestního řádu, ačkoli pro něj byly splněny zákonné podmínky, nelze považovat za takovou procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci, když trestní řád samotný za takovéto pochybení žádnou sankci v podobě např. nezákonnosti úkonů následně ve věci provedených nestanovuje^{188, 189}.

4. 4 Nepřímé úplatkářství

Typově nejméně závažným úplatkářským trestným činem je trestný čin nepřímé korupce. Trestný čin nepřímého úplatkářství obsahuje dvě základní skutkové podstaty a postihuje pasivní i aktivní úplatkářství, neboť pachatel sám nebo prostřednictvím jiného buď

¹⁸⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 10. 2013, sp. zn. 3 Tdo 674/2013

¹⁸⁹ ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 332 [Podplacení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4173, marg. č. 13.)

- ✓ žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil (§ 333 odst. 1), nebo
- ✓ z tohoto důvodu jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek (§ 333 odst. 2).

Rozlišujícím kritériem je tak forma jednání. Odst. 1 obsahuje pasivní formu jednání. Kdežto odst. 2 obsahuje aktivní formu jednání. Co je zajímavé u aktivní formy nepřímého úplatkářství, zde na rozdíl od přijetí úplatku a podplácení není nutná souvislost s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo s podnikáním. Cíl je působení na výkon pravomoci úřední osoby. Není přitom podstatné, zda skutečně dojde k intervenci do pravomoci úřední osoby. Obě skutkové podstaty tak jsou základními skutkovými podstatami a jsou oba přečiny.

Skutková podstata trestného činu nepřímého úplatkářství postihuje jednání osoby, která nemá na předmět ochrany u úplatkářství žádný bezprostřední vliv, ale může ovlivnit některou úřední osobu, která takový vliv má. Rozdíl mezi nepřímým úplatkářstvím (někdy nazývaný jako úplatná intervence) a účastenstvím na trestném činu podplacení nebo přijetí úplatku spočívá v osobě adresáta úplatku. Je-li konečným adresátem úplatku úřední osoba, pak je zprostředkovatel účastníkem na trestném činu podplacení nebo přijetí úplatku. Je-li konečným adresátem úplatku sám zprostředkovatel, odpovídá za nepřímé úplatkářství bez ohledu na to, zda skutečně intervenoval. Nepřímé úplatkářství postihuje úplatnou intervenci působící výlučně na výkon pravomoci úřední osoby. K trestní odpovědnosti tedy nestačí působení na činnost jiné osoby, byť obstarávající věci obecného zájmu, neboť takové jednání není u nepřímého úplatkářství trestné.

Jak uvádí Tlapák Navrátilová, právě nepřímé úplatkářství v sobě zahrnuje některé znaky totožné s činností lobbistů, nelze však tyto dva pojmy ztotožňovat.¹⁹⁰ Pro účel této odborné práce je proto klíčové vymezit, že právě lobbying je legálním opakem trestného činu nepřímého úplatkářství. Přitom mezi lobbyingem a nepřímým úplatkářstvím mnohdy existuje dosti nezřetelná hranice. Proto i judikatura připouští trestní odpovědnost za trestný čin podplacení podle § 332 TZ, dopustil-li se ho pachatel v rámci „lobbyingu“. Jak uvedl Nejvyšší soud ČR: „*pokud obviněný svým jednáním beze zbytku naplnil veškeré obligatorní znaky skutkové podstaty zločinu podvodu podle § 209 odst. 1, 5 písm. a) tr. zákoníku, spáchaného ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 tr. zákoníku, není pro rozhodnutí ve věci podstatné, jakým způsobem různorodé kriminologické teorie a*

¹⁹⁰ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 48

koncepce lobbying nazírají a jak jej např. kriminologové vykládají. “¹⁹¹ Takový přístup je právě dán tím, že český právní řád nemá právní úpravu lobbyingu. Proto jeho vymezení zůstává v rovině kriminologických teorií a koncepcí, které budou bez významu při naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu.

Jestliže pachatel na výkon pravomoci úřední osoby skutečně působil, lze pak toto hodnotit jako okolnost zvyšující závažnost trestného činu. Úřední osoba nemusí být ani o úplatku informována. Rovněž je bez významu, zda bude úřední osoba svou pravomoc řádně vykonávat, příp. plnit svoje povinnosti. Rovněž výsledek intervence je z tohoto hlediska nepodstatný. Pokud pachatel jen navodil takovou situaci, že tím dá podplácejícímu konkludentně najevo, že chce úplatek, je tím takové jednání kvalifikováno jako nepřímé úplatkářství.

Vlivem pachatele se rozumí jakákoli jeho možnost ovlivnit úřední osobu v jejím jednání, které pak může mít formu konání (např. rozhodnutí, vedení příslušného řízení apod.) či opomenutí (např. nevydání rozhodnutí, jakékoli nečinnosti, ač má úřední osoba povinnost konat). Pokud by pachatel vliv jen předstíral, šlo by o podvod podle § 209 trestního zákoníku. Rovněž není významná forma jednání pachatele, zda tak bude činit slibováním, pochybováním, vydíráním apod. Vliv může současně plynout z již existujících vazeb (příbuzných, pracovních, citových apod.). Lze uvažovat i o formě spílání, zneužívání nebo snižování sebevědomí úřední osoby apod.¹⁹²

Uplatňování naopak nebude, pokud bude pachatel svůj vliv prosazovat vyhrožování násilím nebo jinou těžkou újmou, příp. Takové násilí přímo uplatní proti úřední osobě, neboť tímto naplní skutkovou podstatu jiných trestných činů (srov. násilí proti úřední osobě podle § 323 TZ, vyhrožování s cílem působit na úřední osobu podle § 324 TZ, příp. násilí proti orgánu veřejné moci podle § 323 TZ nebo vyhrožování s cílem působit na orgán veřejné moci podle § 324 TZ, vydírání podle § 175 TZ nebo nebezpečné vyhrožování podle § 353 TZ apod.). Uplácející by pak splňoval podmínky účastenství na těchto trestných činech, pokud by se pak uplácený o žádný z těchto trestných činů ani nepokusil, šlo by za splnění dalších podmínek o přípravu k některému z těchto trestných činů podle § 20 odst. 1.

K ovlivňování může dojít i prostřednictvím další osoby. Např. v písemné formě (posílání dopisů, e-mailů či vzkazů), ve formě ústní (přemlouvání, aby prostředník využil např. svého vztahu

¹⁹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2018, sp. zn. 3 Tdo 1507/2017

¹⁹² ŠČERBA, Filip. *Trestní zákoník: komentář. Beckova edice komentované zákony*. [Praha]: C.H. Beck, [2020]. ISBN 9788074008078, s. 2630

s úřední osobou – příbuzenského, partnerského, přátelského, kolegiálního, mileneckého atd.), o tomto vztahu musí pachatel být obeznámen. Takový prostředník může mít povahu „kvazi“ nástroje (neuvědomuje si, že jde o nepřímé úplatkářství), nebo může jednat i vědomě ve spolupráci s pachatelem. Pachatel zde může jednat na základě předchozí domluvy s uplácejícím nebo i bez takové předchozí domluvy. Trestní odpovědnost pachatele nevylučuje ani omyl uplácejícího, že působení bylo úspěšné; bez významu též je, zda pachatel o úplatek v té souvislosti sám požádá nebo mu ho uplácející sám nabídne, slíbí nebo poskytne.

Ustanovení § 333 odst. 2 trestního zákoníku stanoví: *„Kdo sám nebo prostřednictvím jiného z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.“* Již samotným slibem, či nabídkou je dokonán trestný čin § 333 odst. 2 trestního zákoníku. K poskytnutí úplatku tedy v případě nabídnutí nebo slibu úplatku vůbec nemusí dojít, fakticky z tohoto hlediska jde o předčasně dokonáný trestný čin.

U skutkové podstaty podle odst. 1 a podle odst. 2 se vyžaduje *úmysl*, přičemž postačí i úmysl nepřímý, a to i ve formě smíření. Úmysl pachatele by měl zahrnovat i vůli působit na výkon pravomoci úřední osoby. Pachatel zde musí být přinejmenším srozuměn (smířen) s tím, že jde o úplatek a že ho přijímá za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil. Rovněž se nevyžaduje žádný konkretizovaný cíl, pachatel tedy při svém úplatkářském jednání nemusí mít představu o tom, zda jeho působení na pravomoc úřední osoby bude mít nějaký, nebo dokonce i předpokládaný vliv. Rovněž, pokud bude pachatel úmysl nepřímého úplatkářství jen předstírat, bude trestný za podvod podle § 209 trestního zákoníku.

Pachatelem trestného činu nepřímého úplatkářství podle odst. 1 může být fyzická osoba i právnická osoba. Současně se nevyžaduje žádná speciální vlastnost pachatele. Nabídne-li se prostředník, že úplatek pachateli předá, bude trestně odpovídat za účastenství podle § 24 odst. 1 písm. c) k § 333 odst. 1 TZ. Úřední osoba vůbec nemusí vědět, že je na výkon její pravomoci působeno na základě nepřímého úplatkářství.

Jednočinný souběh trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 TZ s trestným činem přijetí úplatku podle § 331 TZ a podplacení podle § 332 TZ je zcela logicky vyloučen z důvodu speciality uvedených trestných činů vůči nepřímému úplatkářství. Pokud bude pachatel jednat v součinnosti s úřední osobou, dopouští se účastenství na trestném činu přijetí úplatku podle § 24 odst. 1, § 331 odst. 1, 3 písm. b) nebo odst. 4 písm. b), popř. § 331 odst. 2, 3 písm. b) nebo odst. 4 písm. b) TZ.

Rovněž v případě, pokud pachatel přijme nebo žádá úplatek pro osobu, která není úřední osobou, ale obstarává věci obecného zájmu, sám však věci obecného zájmu neobstarává, dopouští se účastenství na trestném činu přijetí úplatku podle § 24 odst. 1, § 331 odst. 1 a 2 TZ.

Jednočinný souběh trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 1 TZ s trestným činem podvodu podle § 209 TZ je vyloučen. Je vyloučen jednočinný souběh s trestným činem poškození cizích práv podle § 181 TZ. Naopak je možný jednočinný souběh trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 TZ s trestnými činy vydírání podle § 175 TZ, zneužití informace v obchodním styku podle § 255 TZ, zasahování do nezávislosti soudu podle § 335 TZ a nebezpečného vyhrožování podle § 353 TZ.

Obdobně jako v jiných úplatkářských trestných činech, i zde platí beztrestnost agenta, který se účastní na teroristické skupině či na organizované zločinecké skupině nebo takovou skupinu podporuje, jestliže se takového činu dopustil s cílem odhalit pachatele trestné činnosti spáchané členy teroristické skupiny, ve spojení s teroristickou skupinou nebo ve prospěch teroristické skupiny anebo jejímu spáchání předejít (§ 312c odst. 2 TZ) nebo pokud se takového činu dopustil s cílem odhalit pachatele trestné činnosti spáchané členy organizované skupiny, ve spojení s organizovanou skupinou nebo spáchané ve prospěch organizované zločinecké skupiny anebo jejímu spáchání předejít (§ 363 odst. 2 TZ). Beztrestným se však nestává agent, který takovou skupinu založil nebo zosnoval, anebo agent, který je vedoucím činitelem nebo představitelem takové skupiny (§ 312c odst. 3 a § 363 odst. 3 TZ). Příprava k trestnému činu nepřímého úplatkářství podle § 333 TZ není trestná, neboť nejde o zvlášť závažný zločin (§ 20 odst. 1, § 14 odst. 3 TZ). Trestný čin nepřímého úplatkářství podle § 333 TZ je explicitně vyjmenován jako trestný čin, u něž lze uložit ochranné opatření zabrání části majetku (srov. § 102a TZ). Nakonec bude i zde možné dočasné odložení trestního stíhání podezřelého v případě odst. 2, pokud podezřelý poskytl nebo slíbil úplatek, majetkový nebo jiný prospěch jen proto, že byl o to požádán, učinil o tom dobrovolně a bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, dále současně oznámí policejnímu orgánu skutečnosti, které jsou mu známy o trestné činnosti toho, kdo o tento úplatek, majetkový nebo jiný prospěch požádal, a zaváže se podat v přípravném řízení i v řízení před soudem úplnou a pravdivou výpověď o těchto skutečnostech. Pokud státní zástupce tuto možnost (srov. § 159b TR), nelze toto považovat za takovou procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci, když řád samotný za takovéto pochybení žádnou sankci v podobě např. nezákonnosti úkonů následně ve věci provedených nestanovuje.

5. Prevence, odhalování a trestání korupce

5. 1 Prevence korupce

K minimalizaci korupčních příležitostí prospívá zejména vytvoření funkčního administrativního státního aparátu (jednoznačný systém pravomocí a zodpovědnosti, důkladnější výběr úředníků, zprůhlednění podmínek přidělování dotací a další), existence finančních opatření (monitorování toků peněz, finanční kontrolní systémy, odměňování protikorupčního jednání a další), vytvoření dozorových mechanismů, systém informování široké veřejnosti o tom, co vše lze za korupční jednání považovat a jak v případě zjištění korupčního jednání postupovat.

Nejefektivnějším nástrojem je bezesporu **legislativa**, je nutné stanovit efektivní, jasná, srozumitelná a jednoznačná pravidla. V první řadě, je nutné vymezit jednoznačně korupční jednání, v druhé řadě stanovit přiměřené sankce (dostatečně přísné k odrazení od protiprávního jednání). Je nutné posílit transparentnost politiky a státní správy. Je nutné stanovit dostatečnou pravomoc pro odhalování úplatkářských trestných činů. Je nutné též vzdělávat společnost, aby si uvědomila a šířila závažnost problematiky a omezila tak v zájmu vývoje státu tyto praktiky a společensky je odsoudila.

V České republice existuje speciální subjekt – **Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí**. Tato zejména koordinuje a vyhodnocuje problematiku boje s korupcí a na základě poznatků z této oblasti předkládá vládě návrhy na přijetí opatření vedoucích ke snížení korupčního rizika v rámci činnosti veřejné správy a zvýšení její transparentnosti. Rada může vytvářet pracovní komise (čl. 5 odst. 1 Statutu), jejímiž členy jsou zpravidla odborníci na konkrétní oblast. Z poslední zveřejněné výroční zprávy o činnosti za rok 2020 plyne, že mezi 6 komisemi byla zřízena mj. i pracovní komise k lobbingu.¹⁹³

Velmi účinným prostředkem k prohlubování znalostí mj. v oblasti korupce je přijímání criminal compliance programů, interních směrnic a etických kodexů v rámci právnických osob a orgánů veřejné správy. V roce 2012 vydala Vláda ČR¹⁹⁴ **Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy**, jedná se tak o jeden z nejvýznamnějších etických kodexů v našem právním řádu.

¹⁹³ VÝROČNÍ ZPRÁVA o činnosti Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí v roce 2020, [citováno 5. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2022/05/Vyrocní-zprava-o-cinnosti-Rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-v-roce-2020.pdf>

¹⁹⁴ Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy ze dne 18. září 2012, [citováno 5. 8. 2024]. Dostupné online z: https://www.cuzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_veřejne_spravy.pdf.

Od roku 2016 se zavedla možnost **právnícké osoby zprostit se trestní odpovědnosti**, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možné spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu zabránila. Prokázání je třeba chápat jako motivaci právníckých osob zavést náležité Etické kodexy a jiné vhodné interní předpisy za současného proškolení a obeznámení zaměstnanců s předmětnou úpravou, které ve svém souhrnu budou vytvářet jeden komplexní „criminal compliance program“. Vodítkem takových *criminal compliance programů* může být metodikum státního zastupitelství¹⁹⁵.

Ačkoli výše uvedená opatření považuji za zajímavý preventivní nástroj boje proti korupci, domnívám se, že jejich efektivita v rámci protikorupčního boje není příliš vysoká. Vyšší účinnosti těchto dle mého názoru brání především jejich omezená vymahatelnost a rovněž někdy až přílišná obecnost, zejména u etických kodexů.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2023 až 2026 byla vládou schválena usnesením č. 228 ze dne 5. 4. 2023, ve které jsou vymezeny čtyři prioritní oblasti boje s korupcí:

- **Výkonná a nezávislá exekutiva** – v rámci níž se rovněž zaměřuje na posílení nezávislosti, materiálních a personálních kapacit orgánů činných v trestním řízení, ale také na vyšší míru odpovědnosti a nároků na ně kladených
- **Transparentnost a otevřený přístup k informacím**
- **Hospodárné nakládání s majetkem státu**
- **Rozvoj občanské společnosti.**¹⁹⁶

Jednou z příkladů plánovaných změn dle schválené koncepce představuje např. dokončení legislativního procesu a následnou implementaci zákona o ochraně oznamovatelů, přijetí regulace lobbování nebo přijetí novely zákona o státním zastupitelství reflektující doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO).¹⁹⁷ Dne 1. 8. 2023 nabyl účinnosti zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů a zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. Do našeho právního řádu se tak implementovala směrnice Evropského parlamentu a Rady EU ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Dále, jak již bude dále uvedeno, se v tomto rove předpokládá přijetí zákona o

¹⁹⁵ Nejvyšší státní zastupitelství. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim. nsz.cz [citováno 17. ledna 2017]. Dostupné online z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/tiskove-zpravy/1800-pistihani-pravnickych-osob-pome-statnim-zastupcem-nova-metodika>

¹⁹⁶ Boj proti korupci v České republice, [citováno 8. 8. 2024]. Dostupný online z: <https://korupce.cz/>

¹⁹⁷ Vládní koncepci boje proti korupci na léta 2023 až 2026, [citováno 8. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2023-az-2026/>

lobbování. Vláda již předložila návrh zákona, aktuálně (k únoru 2025) návrh prošel 2. čtením v poslanecké sněmovně. Dochází tak k naplňování stanovených cílů.

5. 2 Nástroje odhalování korupce

Odhalování trestné činnosti a pachatelů, včasné oznamování trestné činnosti a spravedlivé potrestání pachatelů je považováno za jeden z prostředků generální prevence.¹⁹⁸ Skutečná kriminalita zahrnuje všechny trestné činy spáchané na určitém území v určitý časový úsek. Registrovaná kriminalita je evidována institucemi, latentní (skrytá) je definována jako rozdíl mezi kriminalitou skutečnou a registrovanou.¹⁹⁹

Jak je uvedeno ve Strategii vlády v boji proti korupci, dokazování korupčního jednání je velmi obtížné. Lze citovat: „*Pokud se tedy nepodaří zaznamenat přímo korupční nabídku a předání úplatku, dokazování ze strany Policie ČR, se musí opírat o svědecké výpovědi případných svědků a nepřímé důkazy získané finančním šetřením, zejména převody na bankovních účtech a prověřováním okolností podezřelého nabytí majetku zjevně neodpovídající přiznávaným příjmům. Jakýkoli časový odstup znemožňující dokumentaci jednání je proto zejména v případě trestné činnosti korupčního charakteru obrovskou nevýhodou dalšího postupu policie.*“²⁰⁰

V první řadě je nutné stanovit opatření týkající se hlášení a ochranu případných **oznamovatelů**. V druhém případě je nutné zavést systém pravidelných **auditů** a kontroly, které by měly provádět nezávislé specializované subjekty (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Dále je nutné **pozorovat finanční toky**, pomocí zachycení určitých podezřelých finančních operací různými sofistikovanými nástroji pro nález dat (tzv. S.M.A.R.T. = Self-Monitoring, Analysis, and Reporting Technology), může dojít k včasnému zamezení či odhalení korupčního jednání. Jelikož je však korupce globálním problémem, a často je tento druh kriminality páchan napříč státními hranicemi, je důležitá spolupráce států s mezinárodními organizacemi a jimi zřízenými úřady. Ve světovém měřítku bylo rovněž zjištěno, že odhalování korupce vysoce napomáhá oznamování korupčních praktik tzv. whistleblowery (podrobněji dále).

¹⁹⁸ VEČERKA, K, HOLAS, J., TOMÁŠEK J. a kol. Občané o kriminalitě a prevenci. Závěrečná zpráva z výzkumu veřejného mínění. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2007, [ciováno 9. 8. 2024]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjZr_Xb6reGAXWK-QIHHRpgCHwQFnoECBAQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.ok.cz%2Fiksp%2Fdocs%2F332.pdf&usg=AOvVaw19cLYkjEh3n_SsuGzLZTG0&opi=89978449, s. 40

¹⁹⁹ VÁLKOVÁ, Helena a KUČTA, Josef. Základy kriminologie a trestní politiky. 2. vyd. Beckovy mezioborové učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-429-2, s. 133–134

²⁰⁰ Analýza efektivity policie ČR, při provádění úkonů trestního řízení v oblasti trestných činů Korupce. ÚKOL 3.7 STRATEGIE VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI NA OBDOBÍ LET 2011 AŽ 2012. mvcr.cz, [citováno 14. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/soubor/analiza-efektivnosti-korupce-pdf.aspx>, s. 2

5. 2. 1 Whistleblowing

Whistleblowing lze považovat za jeden z institutů, který napomáhá k boji proti korupci. V 70. letech 20. století se v USA poprvé objevil pojem „*whistleblowing*“ pro oznamování nekalých praktik na pracovišti. Původ plyne z anglické slovní složeniny „*to blow the whistle*“, což v překladu znamená „zapískat na píšťalku“. Původně se jednalo o pískání severoamerických Indiánů, kteří si tak dávali na vědomí hrozící nebezpečí. Z pohledu moderní doby má pískání spíše evokovat představu policejní píšťalky.²⁰¹ Jednoduše řečeno se tak jedná o činnost, která umožňuje veřejnosti oznamovat porušení pravidel, v tomto právě je možné rozeznat ekvivalent v podobě právě oznamovatelů. Za blízké překlady tohoto fenoménu je tak možné považovat pojmy jako „oznamování“ nebo „informování“. Vůbec ty nejpřesnější překlady však mají v češtině výrazně negativní citové zabarvení a zahrnují hesla jako „udávání“ či „donášení“.²⁰² Přesto je jejich přínos pozitivní, neboť se jedná v prvé řadě o ochranu veřejného zájmu. Jedná se skutečně o velmi efektivní nástroj k odhalování korupčních praktik. Uvnitř instituce dále umožňuje zvyšovat pracovní spokojenost zaměstnanců, přispívá ke zvyšování kontroly a zabraňuje reputační újmě.²⁰³

5. 2. 2 Agent-provokatér

Obecně se považuje použití agenta jako jeden z nejúčinnějších prostředků k proniknutí do zločineckých organizací. Přesto to má svá úskalí, když právě činnost agenta vyvolává hodně diskuzí. Utajení agenta musí být již ze své podstaty založeno na klamu a předstírání, což může velmi snadno vést až k ovlivňování vůle sledovaných osob (členů organizované zločinecké skupiny) nebo i dalších jinak nezúčastněných osob. Potom je na místě takovou činnost definovat jako policejní provokace.²⁰⁴ Toto již je pak jednoznačně v rozporu s principy právního státu. Nepřípustností policejní provokace se zabývá i judikatura, jde zejména o rozhodnutí ESLP²⁰⁵ a v návaznosti na něj i Ústavního soudu ČR, který v často citovaném nálezu, vydaném pod sp. zn. III ÚS 597/99, konstatoval, že je nepřípustným porušením čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, pakliže jednání státu (policie) se stává součástí skutkového děje, celé poslušnosti úkonů, z nichž se trestní jednání skládá.²⁰⁶ V našem

²⁰¹ *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. První vydání. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009, ISBN 978-808-7123-119, s. 6

²⁰² MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing. *Právní prostor*. Praha, 2015. [citováno 10. 4. 2024]. Dostupné online z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>

²⁰³ MICELI, Marcia, Janet NEAR a Terry DWORKIN. A Word to the Wise. *Journal of Business Ethics*. 2009, 86(3), 379-396. DOI: 10.1007/s10551-008-9853-6. ISSN 0167-4544. Dostupné z: <http://link.springer.com/10.1007/s10551-008-9853-6>

²⁰⁴ KARABEC, Z. Použití agenta proti organizovanému zločinu. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 8, s. 224 a násl.

²⁰⁵ Evropský soud pro lidská práva

²⁰⁶ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6, s. 217

právním řádu, respektive v oblasti norem trestního práva, nenalezneme žádná ustanovení, která by výše nastíněný postup policejních složek nějakým způsobem upravovala.

5. 2. 3 Podněty

Důležitým prostředkem pro odhalování trestné činnosti jsou podněty, které zakládají důvodné podezření, že došlo ke spáchání konkrétního trestného činu konkrétní osobou. Orgány činné v trestním řízení mají povinnost tyto podněty přijmout, následně je prověřit a zabývat se jimi. Chmelík²⁰⁷ dokonce vymezit situace, za kterých mohou vznikat podněty:

- oznámení osoby, která hodlala vstoupit do korupčního vztahu, nicméně požadovaná výše úplatku ze strany druhé osoby nebyla v té míře, která by jí motivovala k protislužbě
- oznámení osoby, která nebyla subjektem korupčního vztahu, ale disponuje informacemi z korupčního prostředí
- oficiální zjištění nejrozličnějších kontrolních orgánů, které se o korupci dozvěděly v rámci své kontrolní činnosti
- informace nasvědčující podezření, že došlo ke spáchání korupčního deliktu, získané z vlastní činnosti orgánů činných v trestním řízení.

5. 2. 4 Operativně pátrací prostředky

Operativně pátracími prostředky rozumíme určitý souhrn opatření policejních orgánů, které trestní řád vymezuje. Účelem použití operativně pátracích prostředků je „*předcházení, odhalování a objasňování trestné činnosti, jakož i pátrání po skrývajících se pachatelích, pátrání po hledaných nezvěstných osobách a pátrání po věcných důkazech*“.²⁰⁸ Operativně pátrací prostředky představují nezastupitelné místo při odhalování a dokazování těch nejzávažnějších druhů trestné činnosti, typicky organizovaného charakteru, zejména v těch případech, kdy se použití klasických důkazních prostředků stává málo efektivní, či dokonce nemožné (např. výslech svědků).²⁰⁹

Mezi tyto operativně pátrací prostředky řadíme ve smyslu § 158b odst. 1 TŘ předstíraný převod (§ 158c TŘ), sledování osob a věcí (§ 158d TŘ) a použití agenta (§ 158e TŘ). Tyto prostředky umožňují získat informace relevantní pro trestní řízení, a pomáhají tak překlenout informační nouzi, která je s korupční trestnou činností spojena. Utajený charakter těchto

²⁰⁷ CHMELÍK, Jan. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-434-X, s. 113-114

²⁰⁸ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 158b [Druhy a používání operativně pátracích prostředků]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1985

²⁰⁹ JELÍNEK, Jiří. K chybějící právní úpravě tzv. prostorového odposlechu v trestním řádu. *Bulletin advokacie*. 2018, 2018(7-8), 13 a násl.

prostředků poskytuje orgánům činným v trestním řízení možnost komplexního a také objektivního poznávání korupční trestné činnosti.

Kromě operativně pátracích prostředků mohou hrát v rámci odhalování a vyšetřování korupce důležitou roli i některé další trestně procesní instituty, jako například utajený svědek (§ 55 odst. 2 TŘ), záměna zásilky a sledovaná zásilka (§ 87a a 87b TŘ), odposlech a záznam telekomunikačního provozu (§ 88 TŘ) a spolupracující obviněný (§ 178a TŘ).

5. 2. 4. 1 Předstíraný převod

Předstíraný převod dle § 158c trestního řádu spočívá v předstírání určitého právního jednání – prodeje, koupi či jiného způsobu převodu věci, která pochází z trestné činnosti nebo je určena ke spáchání trestného činu, případně se jedná o věc, jejíž držení není přípustné či je k jejímu držení vyžadováno speciální povolení. V případech korupčního jednání zpravidla předstírané právní jednání spočívá v předání úplatku, který má vesměs vždy podobu finanční hotovosti.²¹⁰

Jak se může na první pohled zdát, může předstíraný převod v rámci boje proti korupci být nepochybně vysoce efektivním nástrojem, avšak statika ukazuje, že se využívá jen velmi zřídka.²¹¹ Může to být odůvodněno tím, že možnost být přítomen přímo u předávání úplatku je velmi malá, orgány činné v trestním řízení tak musí proniknout do korupčního prostředí. Lze předpokládat, že takový bude efektivní v případech, kdy osoba, které byl úplatek nabízen podá podnět orgánům činným v trestním řízení, což se děje velmi zřídka, kdy žádný z účastníků korupčního vztahu nemá zpravidla zájem na odhalení korupční trestné činnosti. Při provádění předstíraného převodu musí orgány činné v trestním řízení dbát především na to, aby se nedopouštěly nepřipustné provokace. Rovněž je vyloučeno, aby orgány činné v trestním řízení vůči kterékoli osobě vyvíjely přímé aktivity se záměrem, aby spáchala trestný čin. Důvodnost realizování předstíraného převodu je objektivní podezření, že byla osoba zapojena do trestné činnosti, nebo zda je predisponována k jejímu spáchání.²¹² Všechny předběžné informace o takovém podezření, tj. že osoba měla úmysl, musí být ověřitelné a orgány činné v trestním řízení musí být schopné kdykoli prokázat, že měly relevantní důvody pro zahájení operace.²¹³

²¹⁰ Analýza efektivity policie ČR, při provádění úkonů trestního řízení v oblasti trestných činů Korupce. ÚKOL 3.7 STRATEGIE VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI NA OBDOBÍ LET 2011 AŽ 2012. mvcr.cz, [citováno 14. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/soubor/analiza-efektivnosti-korupce-pdf.aspx>

²¹¹ Analýzy soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 a 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů, [citováno 14. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/ostatni-temata/analzy-soudnich-rozhodnuti-vydanych-v-letech-2007-az-2009-a-2010-az-2012-ve-vecech-uplatkarskych-trestnych-cinu/>

²¹² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bannikova vs. Rusko ze dne 4. 11. 2010 (č. 18757/06)

²¹³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Malininas vs. Litva ze dne 1. 7. 2008 (č. 10071/04)

V analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí (k tomu podrobněji kapitola 5.3) se vyskytly pouze dva případy využití tohoto institutu. Účelem je proniknout do korupčního prostředí takovým způsobem, že jsou orgány činné v trestním řízení přítomny již samotnému předávání neoprávněné výhody. Tak tomu může být zejména v situacích, kdy se jedna ze stran úplatkářského vztahu obrátí na orgány činné v trestním řízení bezprostředně poté, co jí byl nabídnut, a zároveň ještě předtím, než došlo k jeho poskytnutí. Právě v jednom případě, který se řešil u Městského soud v Praze²¹⁴, se stalo, že se bývalý kolega – zaměstnanec Generálního finančního ředitelství daňovému poradci (bývalému zaměstnanci Generálního finančního ředitelství) nabídl úplatek za poskytnutí neveřejných informací a tento to pak ihned ohlásil orgánům činných v trestním řízení. Při předání první části úplatku tak daňový poradce předstíral zájem na poskytnutí úplatku. Na základě výsledků analýzy je však zřejmé, že podobných případů je naprosté minimum.

5. 2. 4. 2 Sledování osob a věcí

Tento prostředek dle § 158d odst. 1 trestního řádu slouží k utajovanému získávání poznatků o osobách a věcech, k němuž se využívají technické či jiné prostředky. Tento institut by měl být primárně aplikován před zahájením trestního stíhání, což ovšem nevylučuje jeho použití i při pozdějších stádiích trestního řízení.²¹⁵

Sledování osob a věcí dle § 158d TŘ může být realizováno třemi způsoby, a to obecným sledováním (§ 158d odst. 1 TŘ), sledováním, při němž se pořizují zvukové, obrazové či jiné záznamy (§ 158d odst. 2 TŘ), anebo sledováním, kterým je zasahováno do některých z ústavně zaručených práv a svobod jednotlivců – do soukromí (§ 158d odst. 3 TŘ). Jak plyne ze statistiky, sledování dle § 158d odst. 2 TŘ, při němž jsou pořizovány zvukové, obrazové či jiné záznamy, je z hlediska odhalování korupce považováno za nejvýznamnější prostředek k odhalení korupčního jednání.²¹⁶ Lze rovněž zopakovat, že právě § 158 odst. 3 TŘ se využívá jako prostorový odposlech, což je odbornou veřejností kritizováno.

5. 2. 4. 3 Použití agenta

Na tomto místě stojí za povšimnutí, že podmínky použití tohoto operativně pátracího prostředku jsou ve srovnání s ostatními přísnější²¹⁷, především je to možné jen u taxativně uvedených trestných činů v 158e odst. 1 trestního řádu. Mezi nimi nechybí úplatkářské trestné

²¹⁴ Rozsudek Městský soud v Praze ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 56 T 10/2020

²¹⁵ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana a GALOVCOVÁ, Ingrid. Sledování osob po skončení trestního stíhání. Bulletin advokacie. 2020, č. 1-2, s. 25-27

²¹⁶ Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 úplatkářských trestných činů, [citováno 14. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/ostatni-temata/analyzy-soudnich-rozhodnuti-vydanych-v-letech-2007-az-2009-a-2010-az-2012-ve-vecech-uplatkarskych-trestnych-cinu/>

²¹⁷ JELÍNEK, Jiří. Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-230-1, s. 884

činy, jakož i pro některé další korupční delikty. Agentem je výlučně příslušník Policie ČR či Generální inspekce bezpečnostních sborů, který plní úkoly uložené ze strany řídicího policejního orgánu, a při jehož vystupování je zpravidla zastírán skutečný účel jeho činnosti. K použití agenta je dle § 158e odst. 4 trestního řádu vždy vyžadováno povolení soudce vrchního soudu, který jej vydává buď na návrh státního zástupce vrchního státního zastupitelství nebo na návrh evropského vrchního žalobce. Takové povolení musí obsahovat účel použití agenta, dobu, po kterou bude používán, a také údaje, na základě kterých je možné agenta identifikovat. Jak plyne z § 158e odst. 5 trestního řádu, agent smí při své činnosti bez jakéhokoli dalšího povolení přistoupit i ke sledování osob a věcí a k uskutečnění předstíraného převodu.²¹⁸ Agent pak může vystupovat jako svědek, rovněž za dalšího použití předmětných ustanovení, který trestní řád umožňuje (zejména 55 odst. 2, § 102a, § 183a odst. 4 a § 209 trestního řádu), aby nebyla prozrazena pravá totožnost agenta. Proto použití agenta jako svědka se používá zřídka.²¹⁹

Lze připomenout, že tento institut je skutečně velmi efektivním nástrojem, přitom s ním souvisí problematika policejní provokace, o které autorka již mluvila v souvislosti s agentem-provokatérem. Lze doplnit, že Evropský soud pro lidská práva judikoval o povaze činnosti agenta, který by měl svůj podíl na průběh skutkového děje omezovat na minimální míru, pozorováním, zdokumentování atd.²²⁰

5. 2. 4. 4 Utajený svědek

Institut utajeného svědka slouží v případech, pokud zjištěné okolnosti nasvědčují tomu, že svědkovi nebo osobě jí blízké v souvislosti se svědeckou výpovědí zřejmě hrozí újma na zdraví, případně jiné vážné nebezpečí porušení jejich základních práv, a zároveň nelze ochranu svědka zabezpečit spolehlivě jinak. Do protokolu se nezaznamenávají jméno, příjmení a další osobní údaje svědka, a tyto se vedou odděleně od trestního spisu a mohou se s nimi seznamovat pouze orgány činné v trestním řízení. O právu žádat utajení své podoby se svědek poučí, stejně jako i o možnosti podepsat protokol fiktivním jménem a příjmením, pod nímž je dále veden. Toto trvá, pokud nepominou důvody pro utajení (srov. § 55 odst. 2 TR).

Zvláštní ochranu nejen svědka, ale i dalších osob zajišťuje zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, ve znění pozdějších předpisů, upravující soubor konkrétních opatření zahrnujících osobní ochranu, přestěhování chráněné osoby a příslušníků

²¹⁸ Při těchto úkonech se pořizují záznamy, které lze použít jako důkaz v dalších stádiích trestního řízení.

²¹⁹ ŠÁMAL, Pavel, 2013, op. cit., str. 2028. K tomu srov. HULINSKÝ, Petr, 2008, op. cit., s. 105-106

²²⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kostovski vs. Nizozemí ze dne 20. 11. 1989 (č. 11454/85); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Lüdi vs. Švýcarsko ze dne 15. 6. 1992 (č. 12433/86)

její domácnosti či zastírání skutečné totožnosti chráněné osoby. Ochrana spočívající ve výkonu výše uvedených opatření je poskytována ze strany Policie ČR a Vězeňské služby ČR.²²¹

Utajení svědka v jisté míře omezuje právo na obhajobu. K tomu Ústavní soud judikovat, že pokud bude dodržena zásada proporcionality využití tohoto institutu a subsidiarity, tak se bude považovat za ústavně konformní.²²² Utajenost svědka mu přinese jistý pocit bezpečí a dle mého názoru se jeví velmi efektivním nástrojem k odhalení korupce, když pocit bezpečí ho bude motivovat k výpovědi úplné pravdy. Proto se mi nejeví jako nejlepší úprava poslední věty § 55 odst. 2 trestního řádu upravující připojení údajů o svědkovi do trestního spisu poté, co pominou důvody pro jeho utajení. Právě skutečnost, že orgány činné v trestním řízení z jistých okolností dovodí, že v dané věci již svědkovi ničeho nehrozí, nemusí vždycky odpovídat realitě. Jak uváděl Vantuch²²³, právě naopak osoby, které mají zájem na zjištění totožnosti svědka mohou například záměrně od svědka odpoutat pozornost a následné připojení údajů o svědkovi k trestnímu spisu může mít za následek pomstu svědkovi. Současně, pokud právní řád nedává svědkovy absolutní možnost utajení bez možnosti zpětného účinku, tak i tato možnost může podkopat svědkovo odhodlání k podání pravdivé a úplné výpovědi.

5. 2. 4. 5 Záměna zásilky a sledovaná zásilka

Mezi trestně procesní nástroje protikorupčního boje lze nepochybně zařadit i záměnu zásilky (§ 87a trestního řádu) a sledovanou zásilku (§ 87b trestního řádu), které mohou za využití předmětů dopravovaných mezi subjekty korupčního vztahu významným způsobem přispět k objasnění korupční trestné činnosti, včetně zjištění totožnosti osob zúčastněných na korupčním vztahu. Záměna zásilka je odůvodněná zájmem zjištění osob, které se podílejí na nakládání se zásilkou se závadným obsahem, který je zaměněn za jiný a takto upravená zásilka předána k další přepravě. Závadný obsah dle § 87a odst. 1 trestního řádu představují omamné látky, psychotropní látky, prekursory, jedy, jaderný materiál nebo radioaktivní látky, padělané peníze a padělané cenné papíry, střelné nebo hromadně účinné zbraně, střelivo a výbušniny nebo jinou věc, k jejímuž držení je třeba zvláštního povolení, věci určené ke spáchání trestného činu, anebo věci z trestného činu pocházející. Co se týká institutu sledování zásilky, tak zde musí rovněž existovat důvodné podezření o závadném obsahu, postup je odvozen z zájmem objasnění trestné činnosti a jejích pachatelů a tento postup se

²²¹SOTOLÁŘ, Alexander a PÚRY, František. K možnostem a limitům využití institutu utajených svědků. *Trestněprávní revue*. 2003, č. 2, str. 37-47

²²² Nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. IV. ÚS 37/01 (154/2001 USn.)

²²³ VANTUCH, Pavel. K možnostem utajení totožnosti svědka dle trestního řádu. *Právní rozhledy*. 1996, č. 10, s. 452

použije podpůrně, pokud není jiný účinný způsob. Na rozdíl od záměny zásilky lze k jejímu sledování přistoupit pouze v přípravném řízení.²²⁴

5. 2. 4. 6 Odposlech a záznam telekomunikačního provozu

Dalším nástrojem k odhalení je odposlech a záznam telekomunikačního provozu, které však lze využít jen pro trestné činy taxativně vyjmenované v § 88 odst. 1 trestního řádu. případě korupčních deliktů je možnost vydání příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu založena skutečností, že se jedná o úmyslné trestné činy, k jejichž stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Trestněprávní úmluva o korupci.²²⁵ Předseda senátu může nařídit odposlech, pokud je důvodné předpokládat, že budou zjištěny významné okolnosti, účelu opět nelze dosáhnout jinak, či bylo by podstatně jiným způsobem sníženo. Výslovně je však § 88 odst. 1 a 2 trestního řádu zapovězeno užití odposlechů mezi obviněným a jeho obhájcem. Předmětné ustanovení používá pojem telekomunikačního provozu, avšak tato terminologie je zastaralá s ohledem na dnešní vývoj technologií (nelze jsem zařadit např. sociální sítě). Jak uvedl Jelínek²²⁶, tato úprava potřebuje novelu. Použitím odposlechů dle § 88 TŘ je sledován vlastní telekomunikační provoz a směřují do budoucna, naproti tomu úkony podle § 88a TŘ (získání údajů o již uskutečněném telekomunikačním provozu) směřují ke zjištění údajů o již v minulosti realizovaném telekomunikačním provozu. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že telekomunikační odposlech není totéž, co odposlech prostorový (sledování obrazu nebo zvuku v soukromí sledované osoby). Takové prostorové sledování je pak v praxi často zaměňováno 158d TŘ, který upravuje sledování osob a věcí. Takový postup je pak zcela logicky kritizován odbornou veřejností, proto se ztotožňuji s názorem, že trestní řád by měl obsahovat výslovnou právní úpravu tzv. prostorových odposlechů.²²⁷

5. 2. 4. 7 Korunní svědek a spolupracující obviněný

Institut korunního svědka představuje spolupachatel trestného činu nebo účastník na trestném činu, který uzavře s orgány činnými v trestním řízení dohodu o tom, že bude pravdivě vypovídat, a přispěje tak k odhalení nebo usvědčení jiného spolupachatel (účastníka). Za toto je odměněn určitým privilegiem nestíhatelnosti, beztrestnosti nebo zmírnění trestu či eventuálně též

²²⁴ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 158b [Druhy a používání operativně pátracích prostředků]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1986-1987

²²⁵ Vladislav a NETT, Alexander. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H. Beck, 2007. Právo a společnost (C.H. Beck). ISBN 978-80-7179-562-9, s. 289

²²⁶ JELÍNEK, Jiří. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu v České republice – záruky přezkoumání zákonnosti příkazu k odposlechu. In: ZÁHORA, Josef a kol. Teoretické a praktické problémy využívání informačno-technických prostředků v trestním konání. Praha: Leges, 2017. ISBN: 978-80-7502-206-6, str. 40. K tomu srov. BUDKA, Ivan. Využití právních nástrojů pro potírání organizovaného zločinu (poznatky z výzkumu). Trestněprávní revue. 2018, č. 11-12, s. 266 a násl.

²²⁷ GRÍVNA, Tomáš. Zákonost důkazů získaných sledováním osob a věcí. In: JELÍNEK, Jiří. Dokazování v trestním řízení v kontextu práva na spravedlivý proces. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-287-5, str. 314-326.

zvláštní ochranou před pomstou.²²⁸ Tento institut se potýká s určitou kritikou, neboť z jedné strany přinese posílení důkazní pozice proti mnohem většímu počtu pachatelů organizované kriminality a z druhé strany dochází k prolamování principu oficiality a rezignaci na zjištění, vyšetření a potrestání pachatele často mimořádně závažných trestných činů, což může někdy vyústit v absolutní beztrestnost pachatele.²²⁹ K tomuto lze zejména zdůraznit o nevhodnosti jakýchkoli záruk faktické beztrestnosti korunního svědka. Jeho svědectví pak může představovat v řízení jediný důkaz, který bude možné použít a tento svědek se pak logicky bude snažit vytěžit maximální výhody z jeho pozice. Lze tak od něj očekávat i přizpůsobení výpovědi k jeho vlastnímu prospěchu a často k tíži osob, proti nimž svědčí. Je tak nutné, aby orgány činné v trestním řízení výpověď korunního svědka hodnotily vždy s největší opatrností a pokusily se ji, pokud možno konfrontovat s dalšími důkazy.

V našem právním řádu je tento institut přirovnává k spolupracujícímu obviněnému dle § 178a trestního řádu. Toto ustanovení slouží k objasňování zločinů tím, že motivuje osoby podílející se na aktivitách organizovaných skupin ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení.²³⁰ Obviněného lze označit za spolupracujícího pouze v trestním řízení o zločinu, a to za kumulativního splnění několika podmínek:

- učinit státnímu zástupci **oznámení** o skutečnosti způsobilé významným způsobem přispět k objasnění zločinu spáchaného členy organizované skupiny či spáchaného ve spojení s takovou skupinou anebo ve prospěch organizované zločinecké skupiny,
- zavázat se podat **pravdivou výpověď** o těchto skutečnostech, a to jak v přípravném řízení, tak v řízení před soudem,
- musí se **doznat** k činu, pro nějž je stíhán a nesmí zde být důvodné pochybnosti o tom, že toto doznání bylo vážné, svobodné a určité, a nakonec
- musí **souhlasit** se svým označením za spolupracujícího.

Nad rámec splnění všech výše uvedených podmínek musí navíc **státní zástupce označit** obviněného za spolupracujícího obviněného, pokud to považuje za potřebné s ohledem na **povahu** trestného činu, k jehož objasnění se obviněný zavázal, jakož i povahu trestného činu uvedeného v doznání obviněného, osobu tohoto obviněného a okolnosti daného případu. Získání označení

²²⁸ MUSIL, J. Korunní svědek – ano, či ne? Trestní právo, 2003, č. 4, s. 21

²²⁹ SCHRAMHAUSER, J. Spolupracující obviněný v boji s organizovaným zločinem, úvaha nad platnou právní úpravou. Trestněprávní revue, 2012, č. 1, s. 11 a násl.

²³⁰ VANTUCH, Pavel. *Obhajoba obviněného*. 3. doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7400-321-9, s. 400

spolupracujícího obviněného následně pro takovou osobu představuje možnost mimořádného snížení trestu odnětí svobody či upuštění od potrestání. Rovněž se k tomu přihlédne při stanovení druhu a výměry trestu jakož k polehčující okolnosti.

Z výše uvedené se domnívám, že tomuto institutu chybí větší jistota a předvídatelnost, jež by mohla obviněné motivovat ke spolupráci – jedná se o fakultativní postup zcela na úvaze státního zástupce i v případě splnění všech podmínek, ukládání sankcí je rovněž plně na úvaze soudu – je charakteristická nejistota spolupráce s orgány činnými v trestním řízení. Avšak jistě by se nemělo uvažovat o možnosti úplné beztrestnosti²³¹, neboť by pak mohl být vnímán jako snadná možnost, jak se vyhnout potrestání.

5. 2. 5 Míra korupce ve společnosti

Za účelem zmapování stavu korupce ve společnosti můžeme použít faktory zkoumající míru kriminality:

- ✓ **rozsah** kriminality: představuje počet trestných činů na určitém území v určitém časovém období.
- ✓ **intenzita** kriminality: relativní četnost výskytu trestných činů na počet obyvatel, bývá vykazována v indexech na 10 000 nebo 100 000 obyvatel
- ✓ **struktura** kriminality: rozlišujeme povahu trestných činů, vlastnost pachatele či oběti z hlediska jejich demografických statistik
- ✓ **dynamika** kriminality: vývoj kriminality v časovém období, využijí se převážně při pozorování trendů, tendencí, na základě kterých vzniká následně kriminologické prognózování.

Pokud budeme mít reálný počet všech spáchaných úplatkářských trestných činů na určitém území za určité období, měly bychom v ideálním skutečném stav o úplatkářské kriminalitě. To zřejmě není možné, neboť jen určitý počet úplatkářských trestných činů je odhalen a registrován. Právě tento rozdíl mezi skutečnou úplatkářskou kriminalitou a registrovanou představuje tzv. latentní úplatkářskou kriminalitu. Dokonce můžeme rozdělit latenci na přirozenou a umělou. V prvním případě, se orgány činné v trestním řízení o trestnosti vůbec nedozví, v druhém případě se

²³¹ Obdobně s tímto nesouhlasí i Jelínek, srov. Spolupracující obviněný? Jednou a dost, navrhuje profesor Jelínek. ct24.ceskatelevize.cz, publikováno 6. 3. 2015. Dostupné online z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1509144-spolupracujici-obvineny-jednou-a-dost-navrhuje-profesor-jelinek>.

o trestné činnosti dozví, avšak s nějakých důvodu není takové jednání postihováno, příp. kriminalita není registrována.

Ke zjištění rozsahu skutečné míry korupční kriminality se používá:

- ✓ výzkumná šetření informátorů: pomocí dotazníkového šetření se zjišťuje, zda se osoba někdy setkala s korupčním jednáním (ať už o tom ví, nebo jí byl nabízen úplatek), rovněž zde může nastat problém o kvalifikace korupce z pohledu laika
- ✓ výzkumná šetření pachatelů (self reporty): zde obdobně pomocí dotazníkového šetření zjišťuje, zda osoba sama se někdy dopustila korupčního jednání, zde z logiky věci je zřejmé, že problém nevěrohodnosti získaných dat svědčí hlavně neochota o své protiprávní jednání mluvit s ohledem na strach prozrazení a následného stíhání
- ✓ výzkumná šetření obětí: zde je zjišťováno, zda osoba má povědomí o tom, že byla obětí korupčního jednání, s tím rovněž budou souviset otázky, zda takové podezření oznámila, proč ne, zda bylo zahájeno trestní stíhání atd. Rovněž i zde nemusí získaná data odpovídat skutečnosti, neboť i zde mohou dotazovaný mít strach z následného stíhání o neprozrazení trestné činnosti
- ✓ další metody: rovněž lze provádět šetření odborníků ohledně míry korupce, rovněž efektivní se zdá být vyšetřování prostřednictvím nasazení agenta atd.²³²

Zvláště v případě korupce bude latence velmi vysoká, vzhledem k tomu, že nelze předpokládat, že korupční jednání oznámí jedna ze stran tohoto korupčního jednání. „*Spokojen bývá totiž jak ten, kdo uplácí, tak uplácený.*“²³³ Z tohoto důvodu má velkou důležitost institut spolupracujícího obviněného, jenž zakotvuje v českém právním rámci § 178a trestního řádu. Tento institut při splnění stanovených podmínek nabízí výhodnější procesní postavení pro obviněného, pakliže poskytne informace způsobilé významně přispět k objasnění zločinu.

Pro posouzení míry korupce používají tzv. kompozitní indexy. Asi nejznámějším kompozitním indexem je tzv. Corruption Perception Index (CPI) dle neziskové organizace **Transparency International**. Tento index měří míru vnímané korupce v daném státu na škále od 0 (hodně zkorumpovaný) do 100 (vůbec nezkorumpovaný) bodů. Tento index byl poprvé použit v roce 1995. CPI je sestavováno na základě dotazníkové šetření mezi členy výkonných orgánů společností, novináři z finančního sektoru a analytiku rizik. Zaměřuje se tak na korupci ve

²³² GRIVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. Kriminologie. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-615-0. s. 33-34

²³³ Tamtéž, s. 304

veřejném sektoru. V zemích relativně silně proměřených korupcí není neobvyklé, že oficiální statistiky sestavované státem mohou míru korupce významně podhodnocovat. CPI jakožto alternativní zdroj či ukazatel je tedy v takovýchto případech zvláště užitečný.²³⁴

Dalším známým kompozitním indexem je Control of Corruption (CC) Index, který publikuje **Světová Banka** od roku 1996 jakožto součást tzv. Worldwide Governance Indicators (WGI). Tento index řadí posuzované státy do pořadí dle bodů, kdy 100 je maximum a 0 minimum.²³⁵ Tento index ukazuje míru, do níž je veřejná moc užívána pro osobní prospěch. Výsledný index reflektuje mínění občanů, odborníků v oboru, podnikatelů a nevládních organizací.

Existuje rovněž mnoho výzkumů veřejného mínění k vnímání korupce, které provedly mezinárodní organizace. Mezi ty nejznámější patří European Social Survey (ESS)²³⁶, Eurobarometr²³⁷, Global Corruption Barometer (GCB)²³⁸, International Social Survey Programme (ISSP)²³⁹ a World Values Survey (WVS)^{240, 241}

Rovněž i Česká republika není pozadu, Centrum pro výzkum veřejného mínění provádí průzkum veřejného mínění o korupci a její míře a oblastech rozšířenosti od roku 2008, a to formou osobního rozhovoru. V roce 2018 byl zveřejněn článek tří generace metod měření korupce v Evropě, který se zaměřuje na metody měření korupce. Centrum zveřejnil rovněž míru procentní spokojenosti veřejnosti se stavem vybraných oblastí veřejného života za období říjen/listopad 2023, ze kterého plyne, že výrazně převažuje nespokojenost nad spokojeností ve vnímání korupce ve společnosti.

²³⁴ LETKI, Natalia. Corruption Perceptions Index. International Public sector Evaluation. In: Encyclopaedia Britannica, 2013. [citováno 6. 5. 2022]. Dostupné online z: <https://www.britannica.com/topic/corruption-perceptions-index>

²³⁵ *Control of Corruption: Percentile Rank*. World Bank. [citováno 6. 5. 2022] Dostupné online z: <https://datacatalog.worldbank.org/control-corruption-percentile-rank>

²³⁶ Tento výzkum byl na korupci zaměřen naposledy v roce 2004, a mírně se dotkl této problematiky v roce 2010 V rámci modulu o justici.

²³⁷ Téma korupce bývá zahrnuto do speciálního průzkumu jakožto otázky ohledně vnímání a zkušenosti s korupcí.

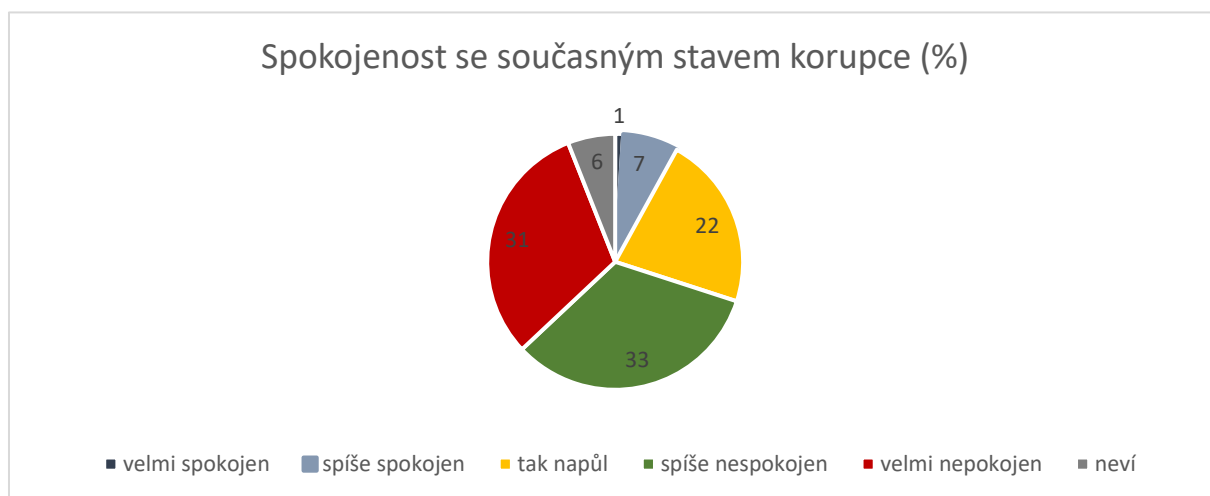
²³⁸ Specifikuje se na oblast korupce a obsahuje širokou škálu otázek ohledně korupce a úplatkářství.

²³⁹ Korupci se věnují některé moduly v rámci tématu „Role vlády“, jenž se uskutečnily v roce 2006 a 2016.

²⁴⁰ Korupce byla jakožto téma zařazena do třetí vlny, jež proběhla v letech 1995 – 1998, a 7. vlny, jenž proběhla v letech, výzkum probíhá v bezmála 100 zemích, jež zahrnují více než 90 % světové populace.

²⁴¹ Measuring corruption in Europe: public opinion surveys and composite indices, [citováno 6. 5. 2022]. Dostupné online z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11135-016-0372-8#Bib1>

Graf č. 3: Spokojenost veřejnosti se současným stavem korupce²⁴²



Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Naše společnost 28.9. – 4.12. 2023, 913 respondentů starších 15 let, osobní rozhovor

Tisková zpráva potvrzuje, že u šesti zkoumaných oblastí výrazně převažuje (o více než 20 bodů) nespokojenost, mj. kam patří o korupce. Lze zdůraznit, že od minulého šetření došlo k mírnému zvýšení spokojenosti. Znění otázky: „*Jak jste spokojen nebo nespokojen se současným stavem následujících oblastí v ČR*“. Výzkum se prováděl osobním rozhovorem, na němž se zúčastnilo 913 respondentů starších 15 let. Z výsledných údajů je zřejmé, že ve více než 60 % respondenti odpověděli, že jsou spíše či velmi nespokojení se stavem korupce v ČR. Reporty a data hovoří jasně, korupce se nesmí nadále v ČR tolerovat a je třeba proti ní aktivně na nejvyšší úrovni vystupovat, a to se zapojením systémových a legislativních opatření.

GRECO v rámci čtvrtého hodnotícího kola ve zprávě ze dne 24. 3. 2023 upozorňuje, že v ČR stále chybí včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů či zavedení pravidel pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces za účelem větší transparentnosti.²⁴³ Evropská komise rovněž nehodnotí boj proti korupci v ČR lichotivě. Komise v hodnocení mimo jiné doporučila, aby přijalo opatření ke zkrácení délky řízení a zajištění nezávislosti vyšetřování a stíhání v případech korupce

²⁴² Spokojenost se stavem vybraných oblastí veřejného života – říjen/listopad 2023 - Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM), [citováno 20. 3. 2024]. Dostupné online z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/hodnoceni-politicke-situace/5775-spokojenost-se-stavem-vybranych-oblasti-verejneho-zivota-rijen-listopad-2023>

²⁴³ Čtvrté hodnotící kolo, Prevence korupce ve vztahu ke členům Parlamentu, soudcům a státním zástupcům, Druhá zpráva o plnění doporučení české republiky přijatá skupinou GRECO na jejím 93. Plenárním shromáždění (Štrasburk, 20.-24. 3. 2023),[citováno 5. 6. 2024]. Dostupné online z: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680ab9d41>, s. 2 a násl.

na vysoké úrovni a posílilo rámec integrity poslanců, zejména doplněním stávajících pravidel týkajících se efektu otáčivých dveří a lobbyingu.²⁴⁴

Česká kancelář nevládní protikorupční organizace²⁴⁵ Transparency International (TI) představila u příležitosti dnešního Mezinárodního dne boje proti korupci 7 strategických priorit pro nadcházející roky 2024 a 2025:

- ✓ vytvoření dlouhodobé a kvalitní **vládní koncepce** omezující korupci – současná „protikorupční strategie“ obsahuje plnění ze závazků na mezinárodní úrovni, přitom chybí jejich aktivní prosazování ze stran politické reprezentace, nesystémový přístup k naplňování protikorupční legislativy, jednotlivé agendy jsou roztržštěné mezi různými úřady, přitom instituce mají problém s nezávislostí²⁴⁶
- ✓ přijetí kvalitní **protikorupčních zákonů** a vysokou politickou integritu – současná úprava obsahuje již některé mezery, na které Transparency international – Česká republika odkazovala²⁴⁷, např. nutnost zavedení zákona o lobbyingu, nutnost novely zákona o střetu zájmů
- ✓ podpora **funkční a nezávislé státní instituce** – státní orgány musí mít dostatek rozpočtu a kapacity, aby byly vedeny nezávisle a odolávaly vlivu. Reforma úřadu pro ochranu hospodářské soutěže²⁴⁸
- ✓ **transparentnost dat** – dostupnost informací a dat může výrazně snížit riziko korupce. Potřeba funkční evidence skutečných majitelů, příp. online dohledání příjemců a poskytovatelů národní a evropské dotace.

²⁴⁴ Evropská komise, Pracovní dokument útvarů Komise, Zpráva o právním státu 2023, Kapitola o stavu právního státu v Česku (Brusel, 5. 7. 2023), [citováno 5. 4. 2024]. Dostupné online z: https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/13_1_52570_coun_chap_czechia_cs.pdf, s. 2

²⁴⁵ Protikorupční priority české kanceláře Transparency International 2024/2025, [citováno 5. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/protikorupcni-priority-ceske-kancelare-transparency-international-2024-2025/>

²⁴⁶ Např. lze připomenout případ, kdy se ministr spravedlnosti Pavel Blažek zbavil nepohodlného „oznamovatele“ Jan Benýška, zpráva dostupná zde: <https://www.transparency.cz/blazek-se-zbavil-nepohodlného-oznamovatele-fiala-by-mu-mel-udelit-druhou-zlutou-kartu/>

²⁴⁷ Transparency international – Česká republika, Stošestka: Jak jsme roky prosazovali ochranu oznamovatelů? [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/stosestka-jak-jsme-roky-prosazovali-ochranu-oznamovatelů/>, k lobbyingu Transparency international – Česká republika, Lobbying je legitimní demokratický nástroj, kterému v Česku chybí zákonná regulace, Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/lobbying-je-legitimni-demokraticky-nastroj-kteremu-v-cesku-chybi-zakonna-regulace/>

²⁴⁸ Transparency international – Česká republika, Protikorupční organizace navrhuji reformu ÚOHS. Musí být transparentní, rychlý a odolný proti politickým tlakům, [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/protikorupcni-organizace-navrhuji-reformu-uohs-musi-byt-transparentni-rychly-a-odolny-proti-politickym-tlakum/>

- ✓ **transparentní hospodaření s veřejnými financemi** – zadávání veřejných zakázek prostřednictvím paktů integrity²⁴⁹, zamezení promyšleného využití evropských fondů v rámci boje proti změnu klimatu.
- ✓ **inspirace** mezinárodními zkušenostmi²⁵⁰
- ✓ boj proti **praní špinavých peněz a daňovým rájům**.

5.3 Trestání korupce – analýza soudních rozhodnutí

Na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jsem si od okresních, krajských soudů, Vrchních soudů v Praze a Olomouci vyžádala všechna pravomocná soudní rozhodnutí o odsouzení z korupčních trestných činů za období 2021 až 2023, přitom vzorek korupčních trestných činů byl omezen jen na korupční trestné činy v užším významu slova, tzn. přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, podplacení podle § 332 trestního zákoníku a nepřímé úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku. Rozhodnutí týkající se těchto trestných činů jsem si vyžádala i podle trestněprávní kvalifikace trestního zákona účinného do 31. 12. 2009.

Obsah žádosti o informace adresované okresním soudům zněl následovně:

„Žádám o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, z důvodu získání statistických údajů pro potřeby zpracování praktické části mé odborné práce (rigorózní práce). Žádám o:

1) poskytnutí počtů všech pravomocných rozhodnutí povinného subjektu o odsouzení fyzických osob a právnických osob v období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023 za trestné činy:

- *podle zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákoník*
 - o § 160 přijetí úplatku*
 - o § 161 podplacení*
 - o § 162 nepřímého úplatkářství*
- *podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník*
 - o § 331 přijetí úplatku*

²⁴⁹ Transparency international – Česká republika, Pakty integrity v praxi, [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z <https://www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity-v-praxi/>

²⁵⁰ Transparency international – Česká republika, Stošestka: Mladá demokracie. Jak se žije v Kosovu? , [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/stosestka-mlada-demokracie-jak-se-zije-v-kosovu/>

- o § 332 podplácení*
- o § 333 nepřímého úplatkářství*
- o § 329 zneužití pravomoci úřední osoby*

3) sdělení ke všem zjištěným řízením dle bodu 1) – výsledek řízení (odsouzen nebo zproštěn) včetně uloženého trestu v případě odsouzení, pohlaví obviněného(ných). “

Na základě takto formulované žádosti mi bylo doručeno 113 rozhodnutí (10 rozhodnutí vrchních soudů, 17 rozhodnutí krajských, příp. městských soudů a 86 rozhodnutí okresních, příp. obvodních soudů, přičemž mnou požadované parametry splnilo za rozhodné období 205 rozhodnutí. Potřebné údaje jsem čerpala ze 111 rozhodnutí, neboť dva rozhodnutí se netýkala úplatkářských trestných činů.

Předkládaná analýza pravomocných soudních rozhodnutí se zabývá zejména následujícími oblastmi:

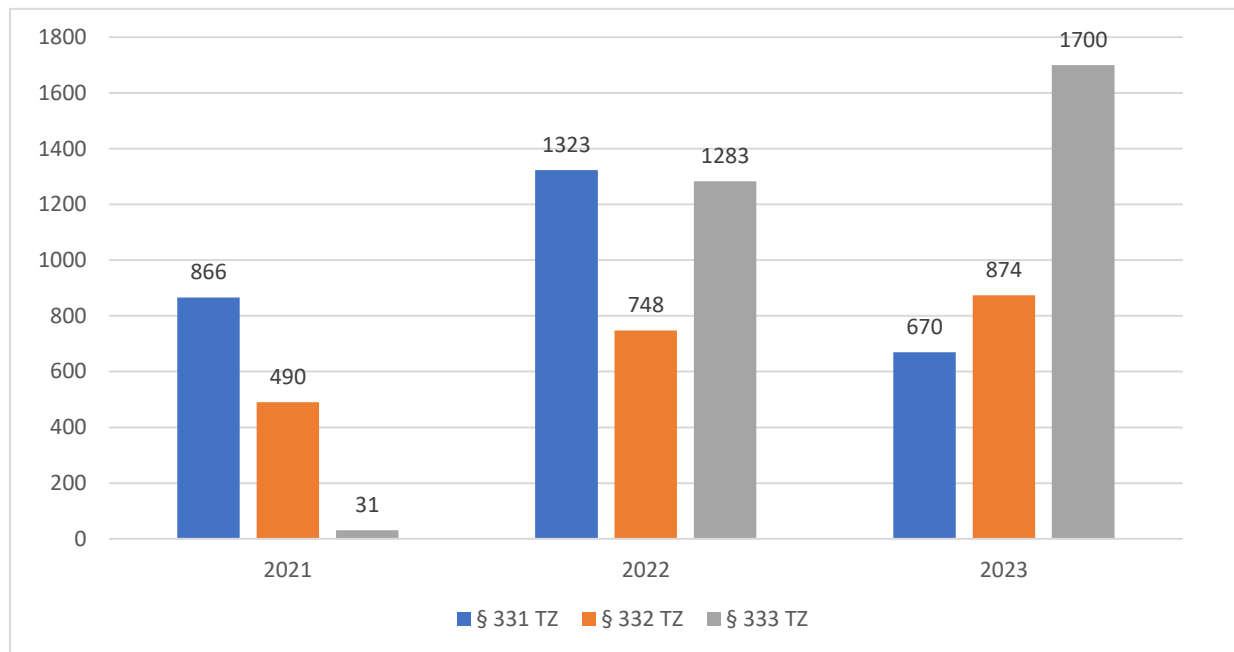
- **charakteristika pachatele** – komparací posuzovaných případů z hlediska genderových specifik
- **povaha úplatku**
- **motivací pachatele**
- **způsob** spáchání trestného činu
- **míra závažnosti** trestněprávního jednání
- **míra trestní sankce**

Není a ostatně ani nemůže být mým cílem najít komplexní odpověď na otázku příčiny korupčního jednání, neboť nám to interdisciplinarita tohoto fenoménu nedovoluje. Jinak řečeno, z předkládané analýzy bude například vyplývat, zda se korupce dopouštějí více ženy či muži, dopouštějí se pachatelé spíše aktivní, či pasivní korupce. Bylo by nad rámec nemožného poskytnout explicitní a jednoznačnou odpověď, proč tomu tak je, neboť se jedná o analýzu limitovanou právním oborem a okruhem dat, se kterým jsem pracovala, přesto se pokusím aspoň přiblížit nejčastější motivy, způsoby spáchání.

Pro získání obrazu o trestněprávním řešení korupční problematiky, je délka soudního řízení podstatným faktorem. Proto nejprve uvádím přehled o průměrné délce řízení (ve dnech) ode

dne nápadu k soudu do dne právní moci rozhodnutí, který zveřejňuje Ministerstvo spravedlnosti (statistické listy – trestní agenda).²⁵¹

Graf č. 4: Přehled o průměrných délkách řízení (ve dnech) ode dne nápadu věci k soudu do dne právní moci rozhodnutí za období 2021-2023.



Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti ČR – Interaktivní dashboardy, trestní agenda²⁵², vlastní zpracování

Z výše uvedeného plyne, že průměrná délka trestního řízení (před soudem) úplatkářských trestných činů se pohybuje v rozmezí od 31 až 1700 dnů. Avšak rok 2021 se může zdát výjimkou z pravidel, neboť jeden měsíc pro projednání trestného činu nepřímého úplatkářství se jeví jako málo pravděpodobné. Pokud pomíneme rok 2021, v průměru se pro všechny typy úplatkářských trestných činů délka pohybuje od 490 do 1700 dní, tj. jeden rok a čtyři měsíce až cca čtyři roky a 8 měsíců. Pro trestný čin přijetí úplatku bude projednání před soudem trvat průměrně 2 roky a 7 měsíců. Pro trestný čin podplácení to bude činit něco málo než 2 roky a pro nepřímé úplatkářství (pokud přihlídneme i k roku 2021) 2 roky a 8 měsíců. Rovněž bych chtěla upozornit, že dochází k velmi výraznému růstu délky soudního řízení v případě nepřímého úplatkářství. Důvodem může být složitější dokazování existence zprostředkovatele/třetí osoby v úplatkářském řetězci.

²⁵¹ Ministerstvo spravedlnosti (statistické listy – trestní agenda), [citováno 2. 2. 2025]. Dostupné online z: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDQ4MjVjNGYtODZiYi00ZDFILTlODYtNDBhZThkYzc0ZDNlIiwidCI6IjFkNGY3YjIxLWM4YzYtNGZlYS1iMzMwLWM0MWNmNzJjNTdkYyIsImMiOiI9&pageName=ReportSection55efdd03814d2bb8ff3>

²⁵² Tamtéž.

5. 3. 1 Profilování pachatelů

Transparency International – Česká republika vydalo v únoru 2016 publikaci pod názvem „Neúplatné ženy? Genderová dimenze korupce“. Z publikace autorka cituje: „*Typickými trestnými činy žen jsou v České republice krádeže, zpronevěry a podvody (trestné činy proti majetku), jakož i trestné činy proti rodině a dětem. Charakteristický je malý podíl účasti žen na násilné trestné činnosti. Zároveň platí, že ženy se dopouštějí spíše drobné kriminality, přičemž tento trend postupně zeslabuje.*“²⁵³ Z těchto dat navíc plyne, že se ženské pachatelky dopouštějí korupčního jednání v menší míře než muži, přitom nejvíce se dopuštění trestného činu podplácení a zneužití pravomoci úřední osoby, poté následuje trestný čin přijetí úplatku a ve velmi zanedbatelném množství se ženy dopuštění trestného činu nepřímého úplatkářství. Nejen v případě korupčních trestných činů, ale i na kriminalitě obecně se ženy v České republice podílí výrazně méně než muži. Rovněž platí, že ženským pachatelkám je v obecné rovině vlastní malý podíl recidivy a malý podíl na organizované kriminalitě.²⁵⁴

Nelze jednoznačně odpovědět, proč je podíl žen v rámci korupční trestné činnosti skutečně menšinový. Někdo by mohl argumentovat celkovým procentem zastoupení žen ve vedoucích pozicích, např. dle evropského průměru jen 32,4 % členů exekutivních orgánů čítají ženy.²⁵⁵ Toto může být jedním z důvodů.

Vezmeme-li dále v potaz studie²⁵⁶, které ukazují, že ženy vykazují větší míru důvěryhodnosti a reciprocitu v chování lidí, za předpokladu, že tato zjištění lze vztáhnout i na pravděpodobnost, že se jednotlivec dopustí korupčního jednání, není nízké procento podílu žen v rámci korupční kriminality až tak překvapující. Z mého pohledu bych se spíše přikláněla k tomu, že ženy jsou opatrnější.

Z dostupných rozsudků, které jsem měla k dispozici na základě svého podnětu celkový počet odsouzených mužů a žen činil 187, z toho 25 žen a 162 mužů. Podíl mužů tak činil 86, 6 % a žen 13,4 %. Tyto údaje tak potvrzují trend, že nejvíce se úplatkářských trestných činů dopouštějí

²⁵³ Transparency International – Česká republika vydalo v únoru 2016 publikaci pod názvem „Neúplatné ženy? Genderová dimenze korupce“ [citováno 5. 2. 2025]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/projekty/neuplatne-zeny-genderova-dimenze-korupce/>

²⁵⁴ VÁLKOVÁ, J. *Kriminalita žen*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1993, s. 18

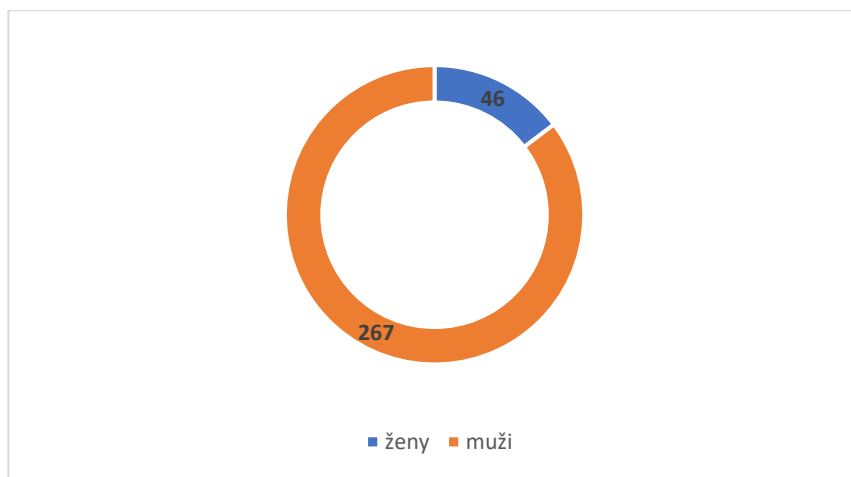
²⁵⁵ European commission 2023 report on gender equality in the EU, [citováno 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiDpGM2q2HAxWYov0HHavcCksQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fcommission.europa.eu%2Fsystem%2Ffiles%2F2023-04%2Fannual_report_GE_2023_web_EN.pdf&usq=AOvVaw1XDBleQfoQBGLhFGLg_qcx&opi=89978449, s. 35

²⁵⁶ Trust and Trustworthiness: A Survey of Gender Differences, Psychology of Gender Differences, Forthcoming, 2011 Holger Andreas Rau, University of Göttingen, [citováno 5. 2. 2025]. Dostupné online z: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1961710_code1562323.pdf?abstractid=1958933&mirid=1, s. 20

muži, tj. cca na jednu ženu to odpovídá šesti mužům. Zajímavé je pro mě i zjištění, že z celkového počtu 25 žen se 10 žen dopustily protiprávního jednání ve skupině s dalšími muži. To znamená, že cca polovina žen se neodhodlají jednat samostatně a jednají tak většinou ve skupině s muži. Přičemž mužů je pak převážná většina (v jednom případě 3 muži a 1 žena, ve dvou případech 5 mužů a jedna žena, v jednom případě 7 mužů a 1 žena, nakonec v jednom případě 10 mužů a 1 žena). Lze tak učinit závěr, že převažující část pachatelů úplatkářských trestných činů jsou muži.

Výše uvedené závěry podporuje i statistika Ministerstva spravedlnosti, se kterou jsem se seznámila – počet mužů a žen v souvislosti s úplatkářskými TČ a níže znázornila celkový počet žen a mužů v případě všech třech skutkových podstat za tři roky.²⁵⁷

Graf č. 5: Počet úplatkářských TČ dle pohlaví obžalované osoby 2021-2023



Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti ČR – Interaktivní dashboardy, trestní agenda, vlastní zpracování

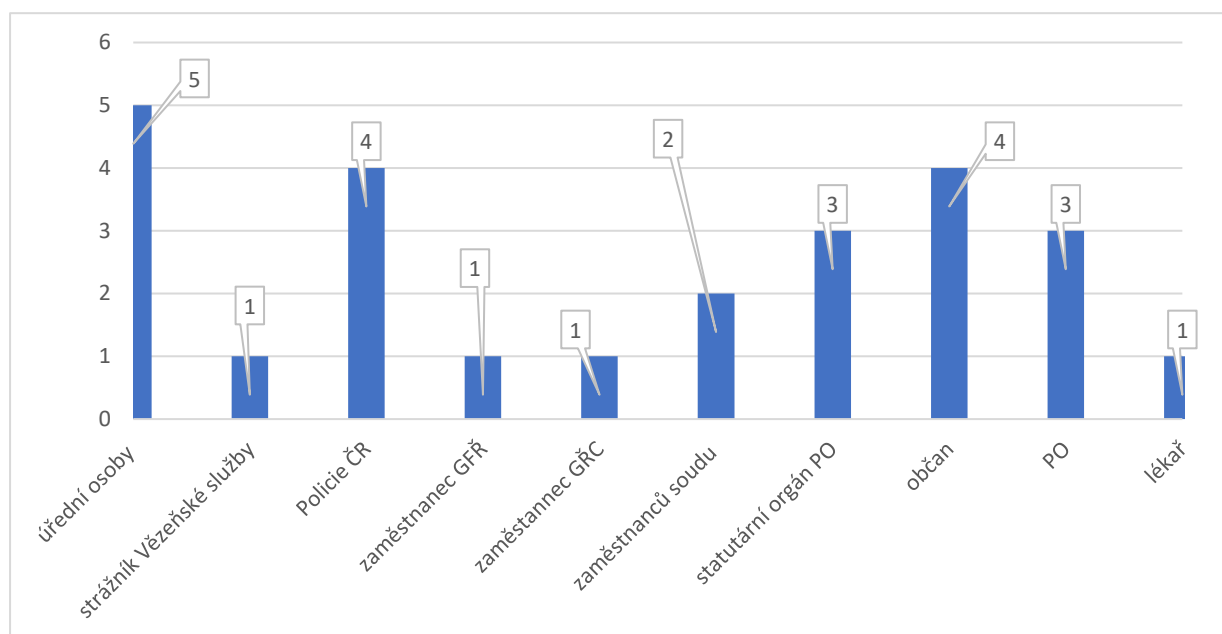
Jak vyplývá z dat, tak za období 2021 do 2023 se TČ přijetí úplatku dopustilo 10 žen a 77 mužů, TČ podplácení 35 žen a 182 a TČ nepřímého úplatkářství 1 žena a 8 mužů. Celkový počet žen za 3 roky tak činí 46 žen a 267 mužů, což představuje 89 % všech pachatelů pro muže a 11 % pro ženy. Lze tak jednoznačně učinit závěr, že v převážné většině se úplatkářství dopouštějí muži.

Nyní k profilování pachatelů, pro analýzu bylo vybráno 24 pachatelů, kteří se dopustili trestného činu přijetí úplatku, přičemž čtvrtinu z nich tvořily úřední osoby. Např. zajímavý případ byl, kdy pachatel, který vykonával postavení komisaře kontrolující správnost vyplněných E-testů, požadoval úplatek za opravu nesprávných odpovědí, druhá osoba pak získala řidičského oprávnění. Dále se jednalo i případy osoby, která např. měla vykonávat kontrolu nad výkonem

²⁵⁷ Ministerstvo spravedlnosti (statistické listy – trestní agenda), [citováno 2. 2. 2025]. Dostupné online z: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaZDQ4MjVjNGYtODZiYi00ZDFILTIiODYtNDBhZThkYzc0ZDNIiwidCI6IjFkNGY3YjIxLWM4YzYtNGZlYS1iMzMwLWM0MWNmNzJjNTdkYyIsImMiOiI9&pageName=ReportSection55efdd03814d2bb8ff3>

obecně prospěšných prací, nebo jednalo se o zaměstnance obecného úřadu rozhodujícího o pobytových režimech cizinců či vedoucího stavebního odboru. Z analyzovaného vzorku byl i příslušník Policie ČR, který požadoval úplatky za to, že nebude stíhat překročení nejvyšší dovolené rychlosti. Jeden představitel Generálního finančního ředitelství, který požadoval úplatek za poskytnutí interních informací. Strážník Vězeňské služby, který požadoval úplatek za to, že pronese telefon pro jednoho vězně. A nakonec zaměstnanec Generálního ředitelství cel. Dále byly obžalovány 3 osoby v postavení statutárního orgánu právnické osoby a 4 občané, a 3 právnické osoby. V šesti případech bych trestný čin přijetí úplatku spáchán spolu s trestným činem podplácení.

Graf č. 6: Charakteristika pachatelů pro trestný čin přijetí úplatku



Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

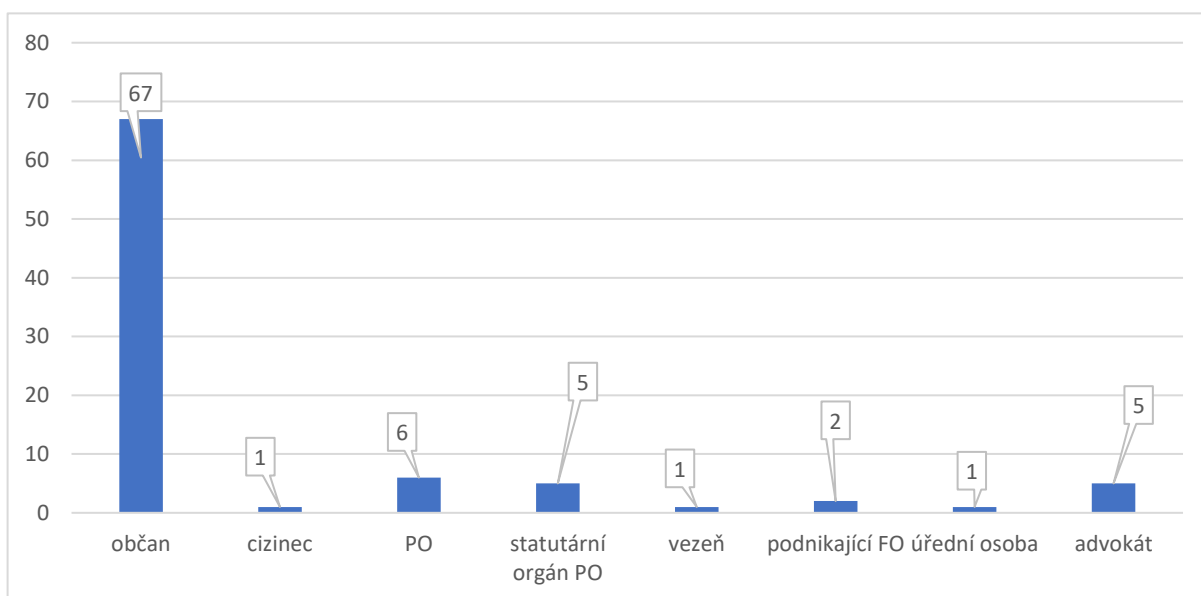
Z hlediska charakteristiky pachatelů je přes relativně malý vzorek zřejmé, že poměrně výrazně převažují úřední osoby a příslušníci Policie ČR, Vězeňské služby ČR a dalších státních orgánů, tj. osoby v postavení, kteří významným způsobem rozhodují o právech a povinnostech osob v každodenních situacích. Vzhledem k povaze a frekvenci takových úkonů je víc než jasné, že pokusů o odvrácení případného postihu formou úplatku musí být relativně mnoho. Nelze se proto divit, že jsou i úspěšné. Typicky si tak lze představit, že dochází k nabídce a přijetí úplatku v souvislosti s řešením dopravního přestupku. Je však minimálně s podivem, že takový případ byl zaznamenán v analyzovaném vzorku jen jednou. Zaznamenané případy spočívaly zpravidla v jednání podstatně společensky nebezpečnějším, příkladem je možné uvést žádost o úplatek výměnou za garanci splnění zkoušky za účelem získání řidičského oprávnění, nebo za poskytnutí

interních informací Generálního finančního ředitelství, přijímání úplatku za udělení pobytového oprávnění atd.

Z hlediska korupce v oblasti výkonu samosprávy byl zaznamenán pouze jediný případ přijetí úplatku za vydání stavebního povolení (vedoucím stavebního odboru). Nutno poznamenat, že šlo o velmi závažné, vysoce společensky nebezpečné jednání. Nelze přitom předpokládat, že by se úplatkářství územně samosprávným celkům vyhýbalo, úroveň latence této trestné činnosti tak bude zřejmě velmi vysoký. Z hlediska osoby pachatelů z výsledků analýzy vyplývá, že se jedná o osoby dosud netrestané, bezúhonné, s dobrými zprávami z místa bydliště a pravidelně s dobrým hodnocením zaměstnavatele, což bývá často také důvodem pro mírnější výměru trestní sankce.

Doznání či lítost nad spáchaným činem se vyskytuje méně, obvykle tehdy, je-li obžaloba podložena takovými důkazy, že o její důvodnosti téměř nelze mít pochyb. Převážná část trestů odnětí svobody byla uložena podmíněně. Ze všech zkoumaných případů se jednalo pouze o dva případy, kdy byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, např. v případě, kdy zaměstnanec Generálního finančního ředitelství za úplatek 10 000 000 Kč poskytl interní informace, čímž spáchal trestný čin přijetí úplatku dle § 331 odst. a 2 písm. b) TZ a současně zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a), odst. 3 písm. a) TZ. Rovněž pro zajímavost lze dodat, že ve vzorku se objevil jeden případ pachatele lékaře, který přijímal úplatky za předepisování léků z portfolia různých společností.

Graf č. 7: Charakteristika pachatelů za trestný čin podplácení



Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Pro trestný čin podplácení, resp. podplacení bylo v analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí obžalováno celkem 88 osob. Většina pachatelů jsou občané, velký poměr jednání bylo spácháno v souvislosti s řízením motorových vozidel. Tyto osoby podplácely bez ohledu na své postavení, tj. v souvislosti s výkonem svých soukromých práv a povinností. Mezi pachateli podplácení bylo dále zaznamenán celkem jeden cizinec, pět osob v postavení statutárního orgánu právnické osoby, dva podnikatelé, jeden vězeň, tři příslušníci Policie ČR, jeden příslušník Generálního ředitelství cel a šest právnických osob. Pro zajímavost jsem uvedla zvlášť případ, kdy pachatelem byl advokát, jelikož trestné činy byla spáchány v souvislosti s obstaráním snazšího průběhu řízení ve věcech zastupovaných cizinců/klientů.²⁵⁸ Nejpočetnější skupinu tak tvoří různorodí pachatelé; pro potřeby analýzy nazvaná jako „občan“, neboť se jedná se o osoby, které se korupčního jednání dopouští bez ohledu na konkrétní postavení. Byli to především účastníci správního řízení či jejich zástupci.

Nejčastěji byl úplatek poskytován, slibován, nabízen ze strany řidiče motorového vozidla vůči příslušníku Policie ČR v souvislosti s prošetřováním dopravních přestupků. V těchto případech bylo charakteristické, že se pachatelé dopouštěly podplácení pod vlivem alkoholu, příp. dalších návykových látek. S ohledem na tuto skutečnost je vhodné opětovně upozornit na to, že, ačkoliv počet případů, v nichž je policistům v souvislosti s vyřizováním přestupků na úseku dopravy nabízen úplatek, zůstává i nadále relativně vysoký, byl v analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí zaznamenáno jen 5 případů, v němž by byl obžalován dopravní policista za jeho přijetí. Lze tedy shrnout, že korupční tlak na příslušníky Policie ČR rozhodně nepolevuje, nicméně případy, kdy dopravní policisté tomuto tlaku podlehnou, nelze odhadnout. Úplatky jsou velmi často poskytovány v úmyslu zamezit řádnému prošetření správních deliktů či dokonce trestných činů. analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí byly zaznamenán případy nabízení úplatků ze strany vězně. Většinou se jednalo o nabídku úplatku příslušníkům vězeňské stráže za různé úlevy.

5. 3. 2 Motivy a povaha úplatku

Seznámila jsem se s dostupnými případy a vybrala nejčastější motivy, při kterých jednající buď nabízí nebo požaduje úplatek. V níže uvedené tabulce jsem uvedla i povahu úplatku a způsob, kterým byl buď poskytnut, či nabízen úplatek.

²⁵⁸ Srov. rozsudek Okresního soudu v Litoměřicích ze den 7. 4. 2021, č. j. 24 T 29/2020-280

Tabulka č. 1: Motiv úplatku a jeho povaha

MOTIV	ÚPLATEK	ZPŮSOB
Ovlivnění soudního rozhodnutí	Finanční částka	obálka na podatelnu, v jiném případě předání osobně přímo soudci při převzetí předvolání k hlavnímu líčení
Vstup na území České republiky bez povolení	Finanční částka	Policistům na stůl
Příjem ze znalecké činnosti, či jiné činnosti společnosti (poskytování služeb)	Odměna za služby	Vynucení objednat služby společnosti, aby společnost přestala činit obstrukční jednání ve stavebním řízení, do kterých vstupovala záměrně činit obstrukční jednání
Zastavení trestního stíhání	Finanční částka	Schůzky a předání úplatku
Vyhovění požadavku v řízení o námitkách proti záznamů řidičů, jiného správního řízení	Papírová krabice se 3 ks lahve alkoholu	Schůzka s úřední osobou, předání krabice s lístkem o maximální vstřícnosti ve správním řízení
Získání veřejné zakázky ve významném projektu o modernizaci železniční infrastruktury – možnost rozvoje společnosti a její pověsti	Finanční částka	Uzavření nezákonné dohody o ovlivnění zadávacího řízení
Veřejní zakázky na poradenské služby/ na dodání zařízení do nemocnice	Příslib budoucích úplatků, finanční částka/nový notebook/	Placení paušální odměny za poradenské služby bez ohledu na skutečný rozsah odvedené práce/dohoda – úprava údajů v systému veřejných zakázek/

vylákání finanční výhody pro sebe	Finanční částka	Poskytnutí jako osoba služebně zařazená (Policie ČR) utajovaných informací o probíhajícím trestním stíhání a odposlechu v souvislosti s nelegálním obchodováním/ poskytnutí informací jakož zaměstnanec GFŘ daňovému poradci o tom, že je vedeno řízení o zkrácení daně
Vylákání finanční výhody pro sebe	marketingové nástroje (víkendové pobyty atd.)	Prostřednictvím farmaceutických reprezentantů – lékař zde jako pachatel – domluva s lékaři, že bude finanční/jiná odměna za vypsání balení léku z portfolia
Zamezit výkonu omezení osobní svobody	Finanční částka	Nabídka úplatku za účelem, aby policisté při silniční kontrole, poté co byl zjištěn alkohol v dechu, ho nezadrželi
Nebýt potrestán	Finanční částka (pozn. papír s prosbou napsat, kolik policisté požadují)	Za účelem vypnutí kamer při silniční kontrole, poté co požil řidič drogy, nabídka úplatku
Vyhnout se postihu za přešupek	finanční částka (dokonce nabídka "dát peníze na kafe")	po požití alkoholu, drog řídil automobil – zastaven hlídkou Policie ČR, aby nezahájila přestupkové řízení nabídka úplatku/často i případy, kdy nabídka v prostorách služebny Policie ČR

Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Co se týká trestného činu přijetí úplatku, tak z výsledků analýzy plyne, že k odhalení jednání pachatele spočívající v tom, že si dá slíbit úplatek, dochází zřídka. Z posuzovaného vzorku bylo poznamenáno celkem 11 případů. Uvedená zjištění nejsou nijak překvapivá, důvodů pro ni je totiž celá řada. Předně, pácháním přípravné formy jednání zpravidla nevznikají žádné důkazy. K odhalení tohoto druhu úplatkářské trestné činnosti je zpravidla nezbytné, aby orgány činné v trestním řízení byly přítomny u korupčního vztahu již od samého počátku, případně aby již prvotní jednání pachatele bylo procesně použitelným důkazem zaznamenáno. K takovým situacím v praxi často nedochází.

Jako přijetí slibu úplatku bylo vyhodnoceno jednání obžalovaného zaměstnance Vazební věznice a Ústavu pro výkon zabezpečovací detence za to, že pronese do věznice mobilní telefon v případě vedeném u Městského soudu v Brně²⁵⁹.

Obecně se setkáme častěji v praxi s případy, kdy pachatel úplatek žádá. Avšak v analyzovaném vzorku úplatek žádalo celkem 12 obžalovaných. Což znamená, že pachatelů, co si nechají úplatek slíbit a co si o úplatek žádají je v poměru cca stejně. Z hlediska společenské škodlivosti se jedná o případy podstatně závažnější, než je tomu u slibu či přijetí úplatku, čemuž odpovídá také vyšší trestní sazba. V případě vedeném u Městského soudu v Praze²⁶⁰, si zaměstnanec Generálního finančního ředitelství rámci výkonu své pracovní činnosti na koordinaci vyhledávací činnosti, kontrolní činnosti a oblasti boje s daňovými úniky na celorepublikové úrovni, měl přístup k interním informacím ohledně vedení stíhání jedné společnosti, když si vyžádal úplatek za poskytnutí těchto informací. Daný případ ilustruje vysokou společenskou nebezpečnost podobného jednání, neboť je v tomto případě pachatel nejenže zneužívá služební postavení ke svému obohacení, ale zároveň aktivně vyhledává osoby nacházející se pod dohledem či vyšetřování Generálního finančního ředitelství, které po zjištění této skutečnosti zaplatí za informace. V tomto případě dokonce žádal nemalou částku 10 mil. Kč. Zajímavé je, že dle tvrzení pachatele jeho motivem nebylo vlastní obohacení, ale naopak odhalit svého bývalého kolegu (daňového poradce). Ovšem jak již bylo řečeno, motivace v případě prokázání subjektivní stránky není důležitá.

5. 3. 3 Odhalení korupce, klíčové důkazy

Z dostupných kauz mohu s jistotou učinit závěr, že převážná většina úplatkářského jednání je nahlášena ze strany úřední osoby (osoby, kterou se snaží uplatit). Často jsou to policisté. V jednom zajímavém případě, dokonce záměr nabídnout úplatek nahlásil bývalý kolega. Klíčové důkazy jsou především svědecké výpovědi. Opět v převážné většině jsou to svědecké výpovědi

²⁵⁹ Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2023, č. j. 91 T 36/2023-1094

²⁶⁰ Rozsudek Městský soud v Praze ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 56 T 10/2020

úředních osob, kterým byl úplatek nabízen, neboť tyto výpovědi jsou obecně považovány za věrohodnější než výpověď osoby čelící obvinění.

5. 3. 4 Právní kvalifikace, způsob spáchání

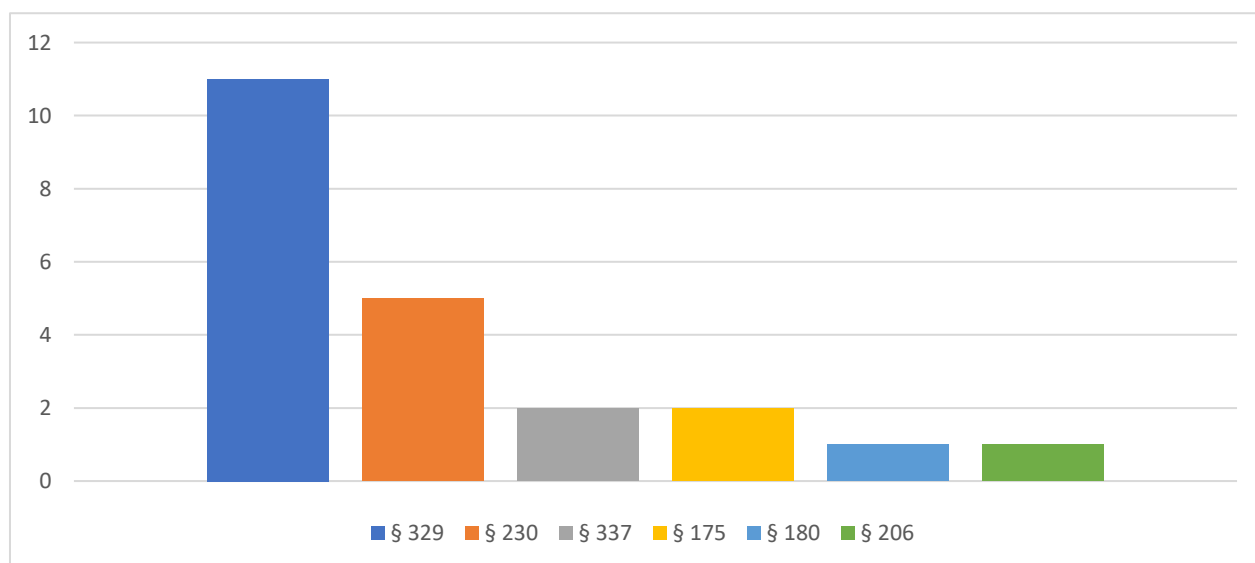
Z hlediska právní kvalifikace je nejprve vhodné uvést statistická data.

Tabulka č. 2: Kvalifikace § 331 TZ

Posuzovaných případů	
Právní kvalifikace § 331 TZ	Skutky
Odst. 1 alinea 1	3
Odst. 1 alinea 1 + alinea 2	2
Odst. 1 alinea 1 + odst. 2 + odst. 3 písm. b)	1
Odst. 1 alinea 1 + odst. 3 písm. b)	2
Odst. 1 + odst. 3	1
Odst. 1 + odst. 3 písm. b)	3
Odst. 2	9
Odst. 2 + odst. 3 písm. b)	2
Odst. 2 + odst. 4 písm. b)	1

Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Graf č. 8: Trestné činy žalované v souběhu s § 331 TZ



Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Jak je patrné z výše uvedených tabulek, v naprosté většině zaznamenaných případů se pachatelé v případě přijetí úplatku dopouštěli jednání kvalifikovaného § 331 odst. 2 TZ. Jak již vyplývá z předcházejícího dílu, věnovanému charakteristice pachatelů, převažuje v analyzovaném vzorku trestná činnost úředních osob. Čemuž rovněž odpovídá, že spolu s trestným činem přijetí úplatku je nejvíce stíháno zneužití pravomoci veřejného činitele nebo úřední osoby (§ 329 TZ). Na druhém s trestným činem přijetí úplatku bylo v pěti případech přijetí úplatku spojeno s trestným činem neoprávněného přístup k počítačovému systému či zásahu do počítačového systému nebo nosiče informací (§ 230 TZ). Dva případy se objevily, kdy bylo přijetí úplatku spojeno s vydíráním a ve dvou případech s mařením výkonu úředního rozhodnutí a vykázaní (§ 175 a 337 TZ). Po jednom případě se objevily případy, kdy došlo k neoprávněnému nakládání s osobními údaji a zpronevěře (§ 180 a 206 TZ).

Vzhledem k tomu, že výše uvedená tabulka obsahuje souhrnné údaje pro starou i novou právní úpravu, je nutné ještě doplnit, že v souvislosti s přijetím nového trestního zákoníku byla zavedená nová skutková podstata ustanovení § 331 odst. 1 alinea 2 TZ. V analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí se vyskytují celkem 2 případy této právní kvalifikace.

Tabulka č. 3: Kvalifikace § 332 TZ

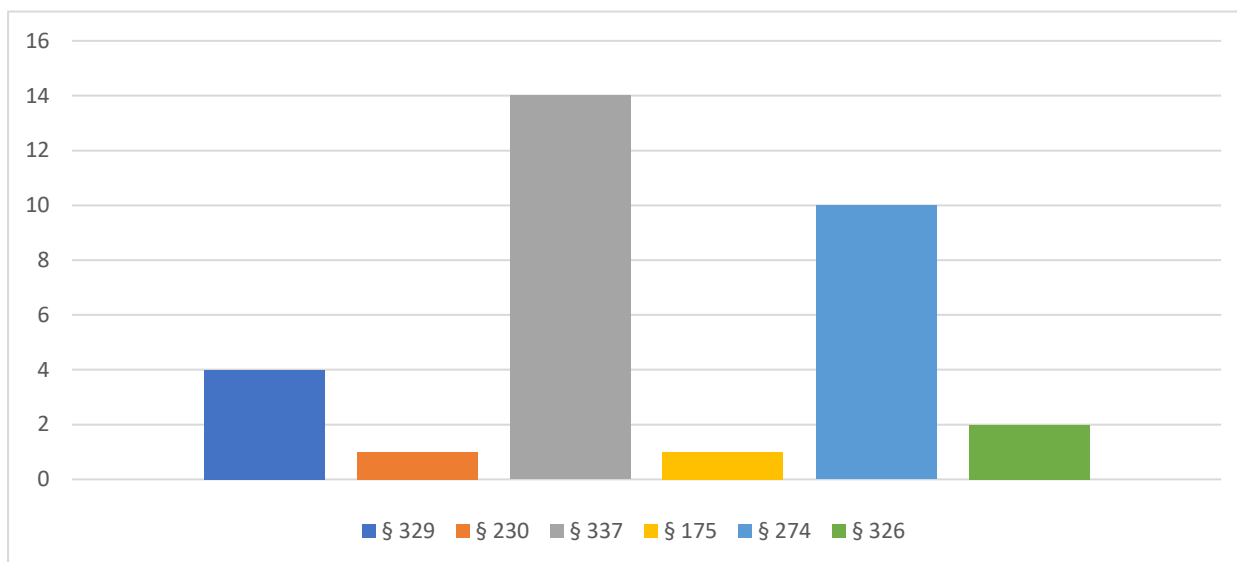
Posuzovaných případů	
Právní kvalifikace § 332 TZ	Skutky
Odst. 1 alinea 1 + odst. 2 písm. a)	1
Odst. 1 alinea 1 + odst. 2 písm. b)	37
Odst. 1 + odst. 2 písm. b)	38
Odst. 2	3
Odst. 1	4
odst. 1 alinea 1	5

Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Jak je patrné z výše uvedené tabulky, v naprosté většině zaznamenaných případů se pachatelé dopouštěli jednání kvalifikovaného dle odst. 1, odst. 2 písm. b) a odst. 1 alinea 1, odst. 2 písm. b). Co se níže uvedených souběhů týče, stojí za pozornost poměrně vysoká variabilita

zaznamenaných trestných činů. Na tomto faktu se do značné míry podílí zejména samotná povaha aktivního úplatkářství. Zatímco v případě přijetí úplatku bývá charakteristickým souběh s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby, v případě podplacení bývá úplatek nabízen či poskytnut v souvislosti s vlastním jednáním pachatele, které je nezřídka protiprávní, a to v úmyslu vyhnout se zákonnému postihu. V řadě případů byl obžalovaným uložen souhrnný trest.

Graf č. 9: Trestné činy žalované v souběhu s § 332 TZ



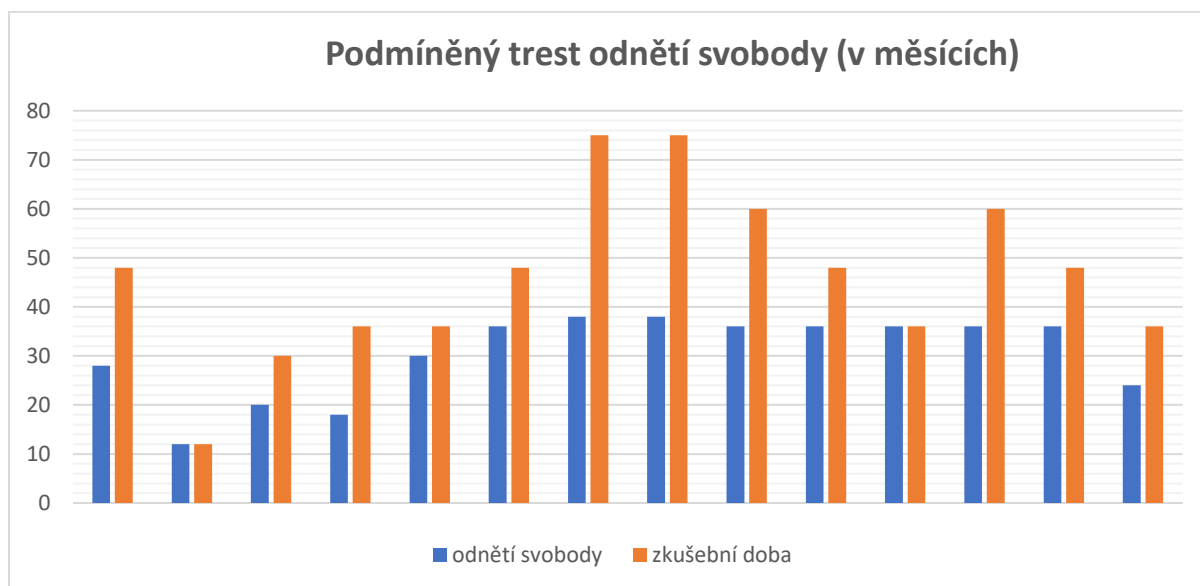
Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Na první pohled je zřejmé, že nejčastěji byl zaznamenán souběh s trestným činem maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání (§ 337 TZ) a ohrožení pod vlivem návykových látek (§ 274 TZ). Jedná se o situace, kdy řidič porušující pravidla silničního provozu nabízí úplatek (často když řídil pod vlivem návykových látek). Relativně vysoký počet v procentním poměru zaznamenaných případů se týkal souběhu s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ) s tím, že pachatel úplatkářství se zpravidla na zneužití pravomoci účastní buď ve formě pomoci, či návodu. Pro úplnost objevily se i případy souběhu s neoprávněným přístupem k počítačovému systému a zásahem do počítačového systému nebo nosiče informací (§ 230 TZ), vydírání (§ 175 TZ) a vyhrožování s cílem působit na úřední osobu (§ 326 TZ).

5. 3. 5 Sankce

Nejběžnějším trestem za přijetí úplatku je podmíněný trest odnětí svobody. Rovněž toto pravidlo platí i pro trestný čin podplacení. Jak je znázorněno níže v grafu, podmíněný trest odnětí svobody byl v analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí nejčastěji ukládán ve výměře 36 měsíců, tedy tří let, tj. v šesti případech. Průměrná délka podmíněného trestu odnětí svobody činí v analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí 30 měsíců odložených na zkušební dobu v délce přibližně čtyřicet šest měsíců.

Graf č. 10: Podmíněný trest odnětí svobody u § 331 TZ



Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Co se týká nepodmíněného trestu odnětí svobody, ten se vyskytl jen dvakrát. V prvním případě byl policista odsouzen za § 331 odst. 2 a 3 písm. b) v souběhu s § 317 písm. a) TZ na 72 měsíc. V druhém případě zaměstnanec Generálního finančního ředitelství za § 331 odst. 2 a 4 písm. b) v souběhu s § 329 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. a) na 108 měsíců (9 let).

Nemalou úlohu hrají alternativní tresty. Protože pachatelé úplatkářské trestné činnosti obvykle usilují o získání majetkového prospěchu, hraje při postihu úplatkářství významnou roli zejména peněžitý trest, přičemž nelze zcela opomenout vztah výše uloženého peněžitého trestu k hodnotě neoprávněného majetkového prospěchu, který měl být trestným činem získán.

Graf č. 11: Vztah peněžitého trestu k hodnotě úplatku § 331 TZ

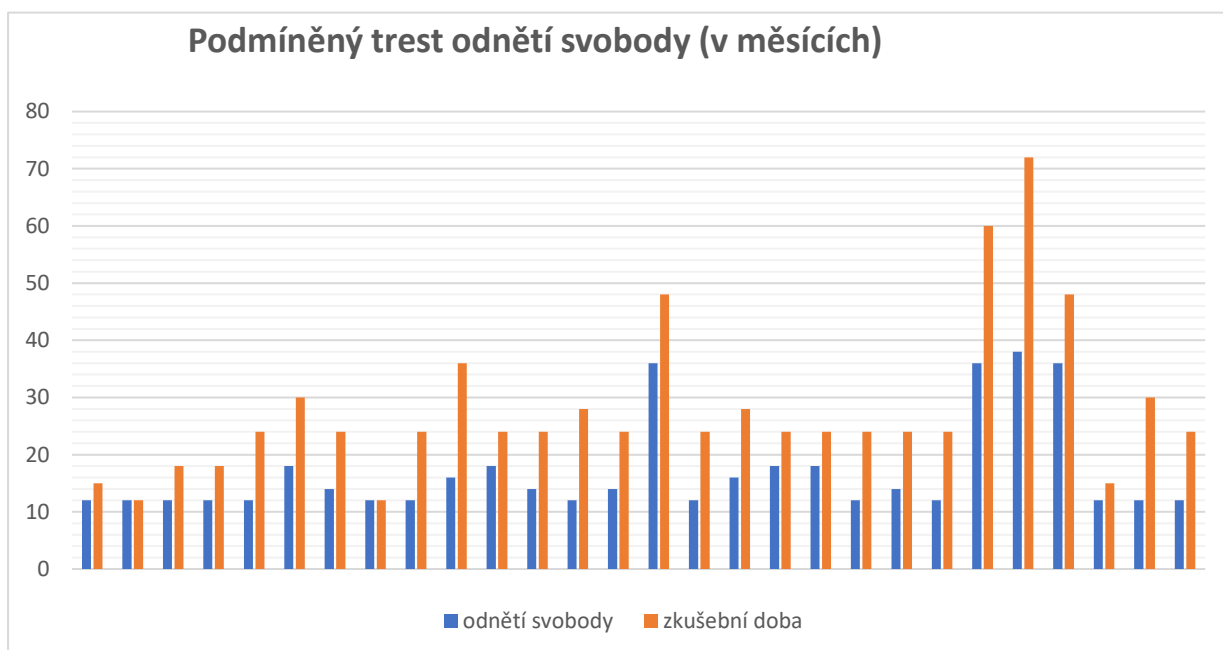


Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Uvedený graf je vzhledem k omezenému počtu případů, u kterých bylo možné přesně určit hodnotu majetkového prospěchu, spíše ilustrativní. Přesto poměrně názorně ukazuje, že se soudy ve své rozhodovací praxi nebrání ukládání i velmi citelných peněžitých trestů. Ke grafu je nicméně nutné dodat, že u řady rozhodnutí nebylo možné konkrétní hodnotu poskytnutého či požadovaného úplatku určit, ačkoliv je na první pohled zřejmé, že musela být vysoká. Jako příklad lze uvést zajímavý případ, kdy úřední osoba (kontrolující výkon trestu obecně prospěšných prací) požadovala vícekrát různé starozitnosti, že vypracuje potvrzení o vykonání trestu obecně prospěšných prací. Byl mu uložen peněžitý trest 70 000 Kč.

Výrazný nepoměr výše uloženého trestu je zřejmý u prvního, šestého, sedmého a devátého sloupce grafu. Pro přehled zmíním jeden případ v prvním sloupci. V tamní věci zaměstnanec Vězeňské stráže za úplatek 3 000 Kč pronesl mobilní telefon. Tak vysoký peněžitý trest mu byl uložen zřejmě z důvodu souběhu, když spolu s přijetím úplatku, zneužil pravomoci úřední osoby a mařil výkonu úředního rozhodnutí a vykázání. Peněžitý trest je obvykle ukládán jako trest vedlejší, zpravidla vedle podmíněného trestu odnětí svobody. Jako trest samostatný je ukládán jen výjimečně. Rovněž nelze zapomenout, že určitou úlohu hrají i alternativní tresty, jako zákaz činnosti (především u právnických osob, nebo v případě řízení pod vlivem návykových látek, zákaz řízení vozidel) a propadnutí věci (především úplatku).

Graf č. 12: Podmíněný trest odnětí svobody § 332 TZ



Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Z výše uvedeného grafu je patrné, že podmíněný trest odnětí svobody v případě podplacení je nejčastěji ukládán ve výměře dvanácti měsíců, tedy jeden rok. Nejvyšší uložený trest byl 38 měsíců, nejnižší uložený trest pak dosáhl 12 měsíců. Průměrná sankce za podplacení činí přibližně 17 měsíců šestnáct měsíců podmíněně odložených na zkušební dobu dvaceti sedmi měsíců.

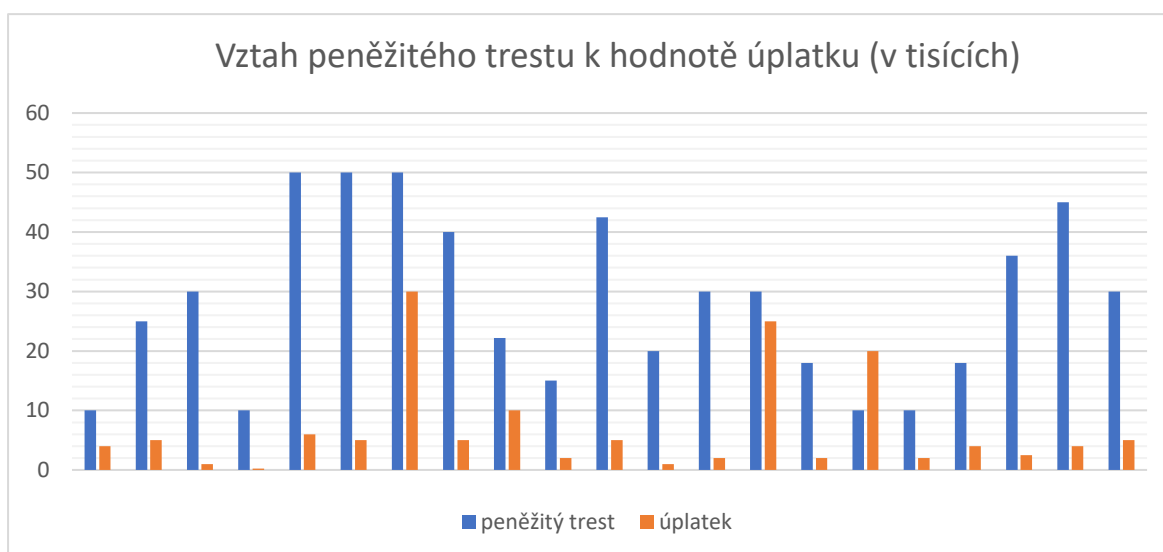
Tabulka č. 4: Trest odnětí svobody § 332 TZ souběh

Sazba TOS	Právní kvalifikace	Souběh
22	332/2	337/1i
18	332/2	337/1i
24	332/1/2b	337/1a
20	332/1/2b	337/1a
15	332/1/2b	274/1
18	332/1alinea1/2b	337/1a
12	332/1	337/1g
38	332/1	337/1g
28	332/1alinea1/2b	337/1a, 274/1

Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Nepodmíněný trest odnětí svobody byl v převážné většině uložen v situacích, kdy se pachatel dopustil podplacení v souběhu s jiným trestným činem. Ve většině případů přísný trest byl odůvodněn spácháním trestní činnosti spolu s mařením výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.

Graf č. 13: Vztah peněžitého trestu k hodnotě úplatku § 332 TZ



Zdroj: vlastní zpracování dle získaných dat

Na první pohled upoutá, že uložený peněžitý trest ve všech zjištěných případech nejen dosahuje alespoň hodnoty poskytnutého či nabídnutého úplatku, ale v převážné většině případů jej i dalece převyšuje. Ve vzorku nechybí ani uložení peněžitého trestu v míře přesahující 100 000 Kč. Přesto pro přehlednost jsem je ve výše uvedený graf neuváděla. Jen pro zajímavost proto doplním, že v jednom případě byl uložen peněžitý trest ve výši 2 mil. Kč ve vztahu k úplatku, který činil 625 tisíc Kč.

Závěrem, pro nepřímé úplatkářství nebylo v analyzovaném vzorku soudních rozhodnutí zaznamenán ani jeden případ. K odhalování tohoto trestného činu tedy nedochází příliš často, a to přesto, že se jedná o klasickou trestnou činnost zavedených klientelistických sítí, jejichž společenská škodlivost je velmi vysoká. Dle mého názoru bohužel tomu zákonná sankce příliš neodpovídá. Myslím, že je značně pravděpodobné, že zjištěné případy nemohou reálně odpovídat výskytu tohoto jednání ve společnosti, latence nepřímého úplatkářství tak bude velmi vysoká.

Dále stojí za zmínku, že se objevil jeden případ pro trestný čin dle § 160 odst. 1 starého trestního zákoníku. V pěti případech byly pachatelé zproštěny obžaloby a ve dvou bylo trestní stíhání zastaveno.

5. 4 Statistika odsouzených v ČR

Zkoumání latentní kriminality je nezbytné pro získání představy o skutečné kriminalitě. Latence kriminality má současně vliv na pocit bezpečí a důvěru občanů ke státu, k orgánům činným v trestním řízení. Význam oznamování trestné činnosti dokládá následující tabulka:²⁶¹

Tabulka č. 5: Registrované skutky v České republice v období 2016-2022

	počet registrovaných skutků celkem	z toho oznámeno občany
2016	218 162	140 162
2017	202 303	128 162
2018	192 405	118 753
2019	199 221	122 315
2020	165 525	95 041
2021	153 233	86 422
2022	181 991	105 793

Zdroj: Policie ČR

Z výše uvedeného plyne, že v průměru za období 2016 do 2022 bylo cca 60 % registrovaných skutků oznámeno občany.

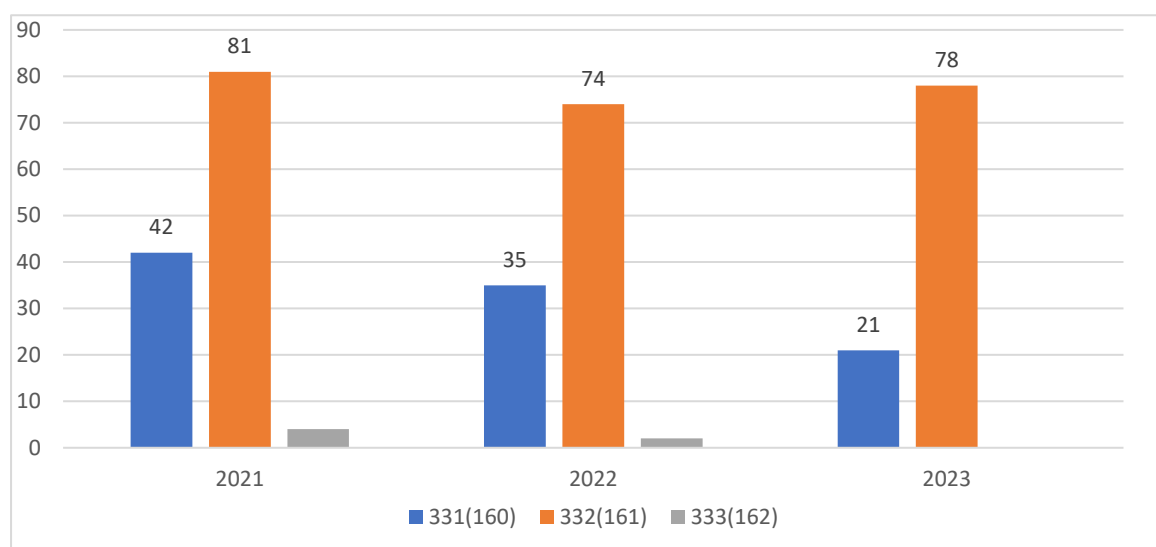
Ze statistické ročenky Vězeňské služby za rok 2022 plyne, že četnost trestného činu přijetí úplatku k 31. 12. 2023 (trestné činy, samostatně i v souběhu s jiným trestným činem, v aktuálně vykonávaném trestu odnětí svobody) dle starého trestního zákoníku představuje jeden muž (samostatně), dle aktuálního trestního zákoníku představují 3 muži a jedna žena, a trestný čin nepřímé úplatkářství 1 žena dle aktuálního trestního zákoníku. V poměru četnosti vybraných trestných činů v aktuálně vykonávaném období se jedná o 0,02 %. Tento závěr není překvapivý, neboť jak plyne z předchozí podkapitoly, soudy jen výjimečně ukládají nepodmíněný trest odnětí svobody. Ve většině případů se jedná o podmíněný trest odnětí svobody a odebrání věci (majetkové hodnoty představující sám úplatek).

Cílem této podkapitoly je zpřehlednit, jaké trestné činy, kterým se tato odborná práce věnuje, jsou nejčastěji páchané v České republice. Nejprve rozeberu četnost stíhání osob za

²⁶¹ Policie ČR, poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Č.j.: PPR-22216/ČJ-2023-990810 na základě žádosti ze dne 25. 4. 2023.

korupční jednání, následně kolik z těchto stíhaných osob je pravomocně odsouzeno, a nakonec jaké tresty se odsouzeným osobám nejčastěji ukládají. Data jsem čerpala ze Zprávy o činnosti národního zpravodaje pro boj proti korupci za rok 2023, kterou zveřejnilo Nejvyšší státní zastupitelství. Co se týká četnosti páchání popisovaných trestných činů, tak tato statistika nezahrnuje pouze pravomocně odsouzené osoby, ale i osoby, které byly zproštěny viny, řízení bylo zastaveno apod, či došlo k jinému odklonu. Jedná se o fázi trestního řízení, kdy proti osobě, jako proti potenciálnímu pachateli, bylo zahájeno trestní stíhání.

Graf č. 14: Počet stíhaných osob, kterým bylo sděleno podezření



Zdroj: Zpráva o činnosti národního zpravodaje pro boj proti korupci za rok 2023

Jak je vidět výše z přiloženého grafu, nejčastěji jsou osoby stíhané za trestný čin podplácení, na druhém místě přijetí úplatku, a nakonec nepřímé úplatkářství je stíháno skutečně výjimečně, dokonce, za rok 2023 nebylo sděleno žádné obvinění z nepřímého úplatkářství.

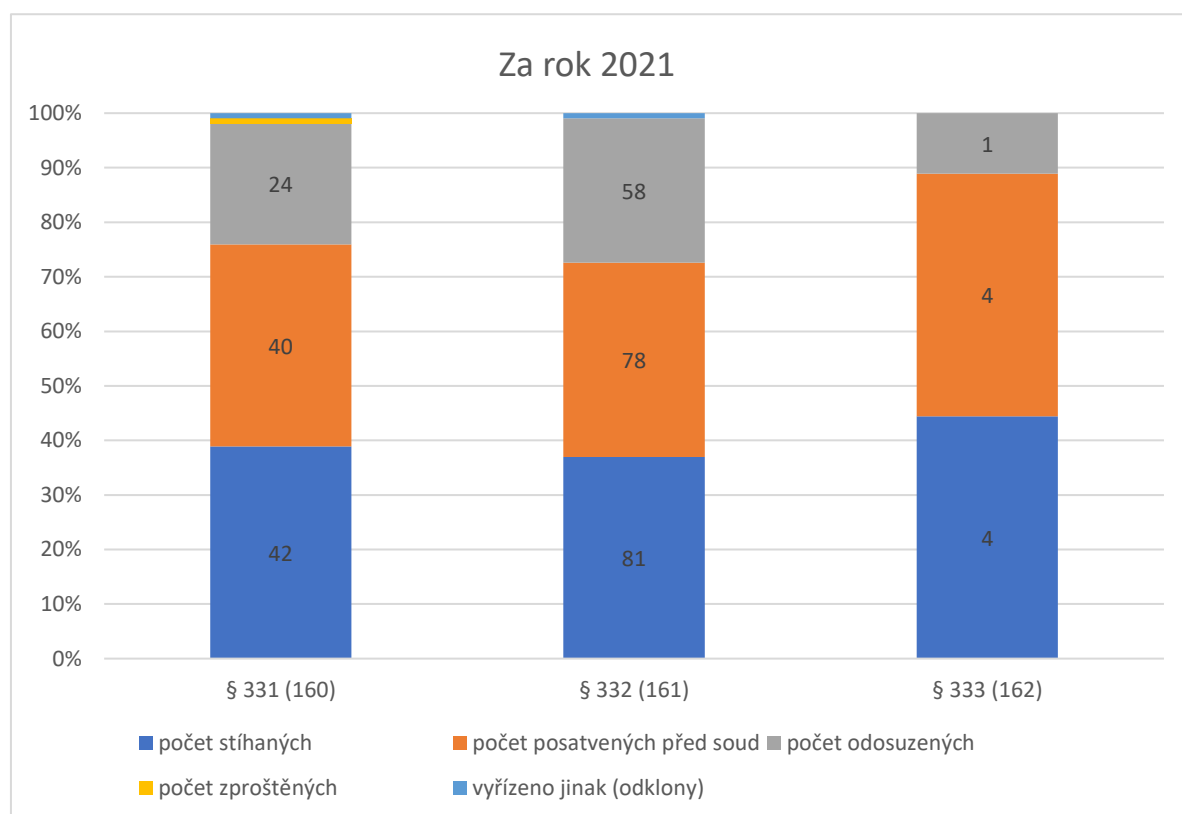
Pro účely této odborné práce není rovněž důležité, kolik konkrétně osob bylo stíhaných. Jako zajímavé ovšem vidím posouzení, jakým způsobem se následně trestní řízení rozvíjely, kolik zahájených trestních řízení nakonec skončilo odsuzujícím rozsudkem apod.

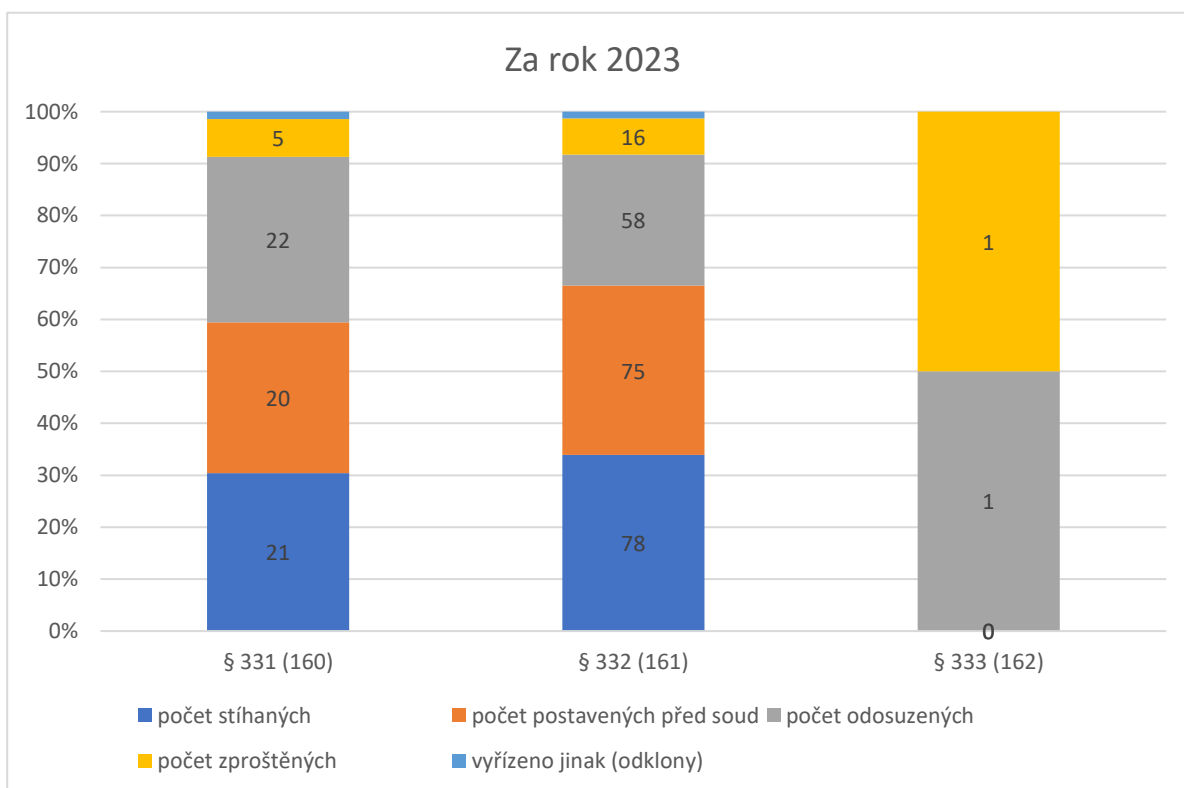
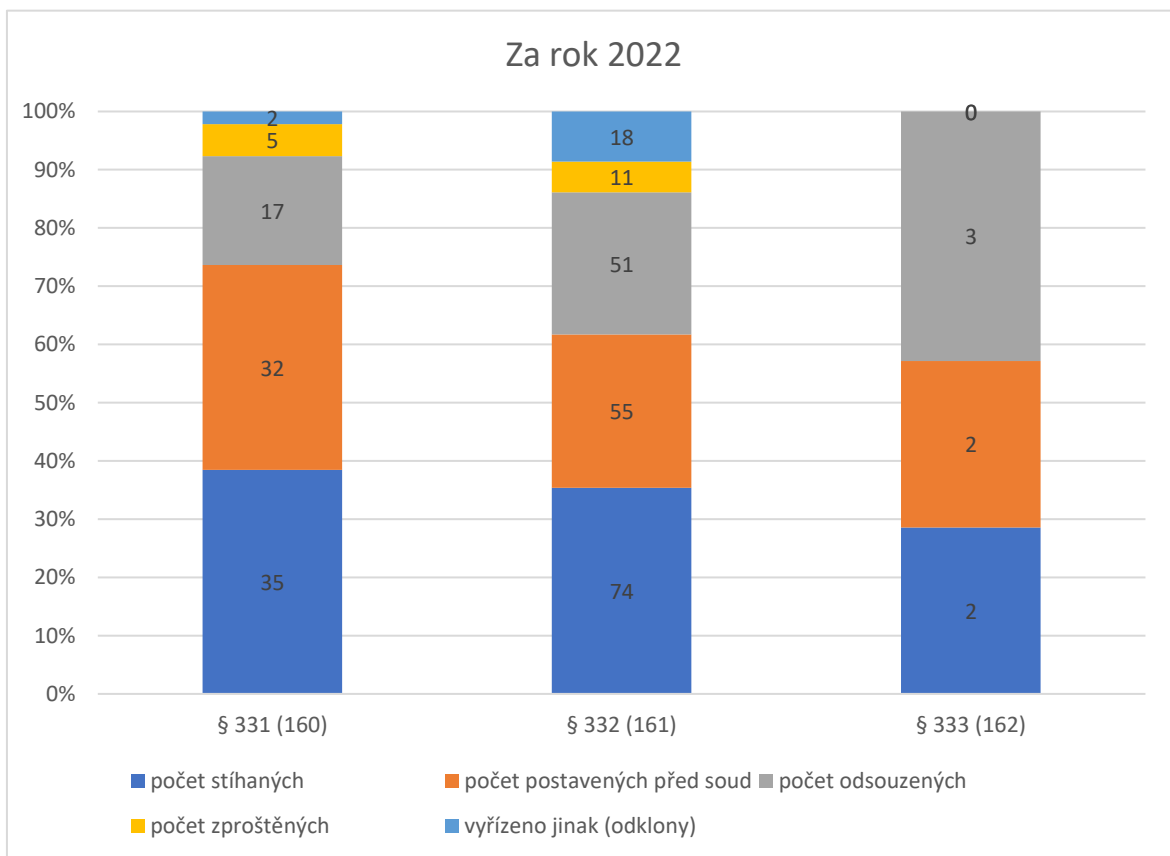
Ze tří níže uvedených tří grafů za tři poslední roky plyne, že (u většiny uvedených trestných činů) trestně stíhaná osoba byla alespoň v polovině případů následně i odsouzena za předmětný trestný čin. Výjimku z toho pravidla představuje nepřímé úplatkářství. Nejsm si jistá, zda toto považuji za pozitivní závěr nebo ne. Patrně se přikláním k tomu, že za předpokladu, že osoby zproštěné viny jsou opravdu nevinné, je to poměrně dobrý výsledek. Pod legendou „vyřízeno jinak

(odklony)“ jsou zahrnuty případy podle § 307, § 309, § 179 g TŘ (podmíněné zastavení, dohoda o narovnání a podmíněné odložení návrhu na potrestání).

U trestného činu přijetí úplatku v průměru 93,6 % stíhaných osob postaveno před soud a v průměru 74,2 z nich odsouzeno. U trestného činu podplácení je postaveno před soud 88,6 %, z nich 81,3 % odsouzeno. Nakonec za nepřímé úplatkářství je 100 % postaveno před soud ze stíhaných osob a 87,5 % je odsouzeno.

Graf č. 15-17: Průběh stíhání za korupci za období 2021-2023





6. K pojmu lobbying

První část této odborné práce se věnovala pojmu korupce, nyní se autorka bude věnovat pojmu lobbying, neboť pro celé téma je stěžejní vymezení tohoto pojmu.

Ve veřejnosti se setkáme s většinovým názorem, že lobbying je něco špatného, nelegálního, přitom tomu tak vůbec není. Ba naopak, jak uvádí Tlapák Navrátilová je to fenomén v demokratickém právním státě prakticky nevyhnutelný.²⁶² Předpokládám, že důvodem je nedostatečná obeznamenost veřejnosti, absence platné právní úpravy u nás či případně spojování takové praktiky spíše se zahraniční politikou (např. v USA). Rovněž Ministerstvo spravedlnosti uvádí, že „*lobbying je legitimní součástí demokratického procesu ve vyspělých zemích*“.²⁶³

Požadavek na právní regulaci lobbyingu je dán předně s ohledem na právo občanů na informace ohledně motivů rozhodování veřejných činitelů, včetně možností zjistit, kdo a jak, pro jakou věc lobboval. Pro účely dané odborné práce je rovněž nutné nastínit, že právě regulace lobbyingu bude zamezovat korupci, neboť se s ní prolíná.²⁶⁴ Jelikož prosazování zájmů na politické úrovni nemusí probíhat vždy transparentně je pak lobbying spojován s korupcí či klientelismem, když, jak uvádí Ministerstvo spravedlnosti „*netransparentnost a nejasné nastavení pravidel s sebou přináší riziko ohrožení veřejného zájmu ve prospěch skrytých parciálních zájmů*“.²⁶⁵

6. 1 Pojem lobbying

Lobbying obdobně jako korupce nemá daný jasný definovaný pojem a existuje proto mnoho výkladů tohoto fenomén. V neobecnějším pojetí je lobbying činnost, která vede k hájení vlastních či jiných zájmů, při nichž se staví především na silných argumentech, analýze a informacích.²⁶⁶ Případně můžeme lobbying definovat jako činnost vykonávanou s cílem ovlivnit rozhodovací procesy orgánů (evropských) a formulování politiky.“²⁶⁷ Je tedy zřejmé, že tento fenomén je spojován s politikou a jelikož politici jsou úřední osoby, které obstarávají věci obecného zájmu, není překvapivé, že lobbying je mnohdy s korupcí spojován. Cílem této práce je zodpovědět na otázku, zda mezi těmito fenomény existuje rozdíl a kde leží případná hranice mezi protiprávní korupcí a právem nezakázaným lobbyingem.

²⁶² TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 9

²⁶³ Ministerstvo spravedlnosti ČR: Lobbying. [citováno 5. 7. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/lobbying/>

²⁶⁴ KRAUS, Lukáš a Martin FADRŇÝ. *Zásady a reformy regulace lobbyingu*. Praha: Ekologický právní servis a Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2013, s. 2

²⁶⁵ Ministerstvo spravedlnosti ČR: Lobbying. [citováno 5. 7. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/lobbying/>

²⁶⁶ KADERA, Michal a Alena VLAČIHOVÁ. Lobbying. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2011, s. 6

²⁶⁷ Tamtéž.

Slovo lobbying má svůj původ v anglickém slovu „lobby“ znamenající vstupní halu, haly jako místa pro setkávání politiků se zástupci veřejnosti, příp. pro skupinu osob ovlivňující zákonodárce, příp. označení snahy o ovlivnění úředníků veřejnosti.²⁶⁸ Jednoduše řečeno lobby se historicky označovalo jako místo, kde se mohli setkávat voliči s poslanci.²⁶⁹ Možná právě proto, se původ tohoto pojetí spojuje s prezidentem U. S. Grantem (k tomu blíže srov. historie a příčiny vzniku lobbyingu).

Velmi zajímavou definici z pohledu marketingu představil Philip Kotler, když uvedl, že lobbying je „*jednání se zástupci zákonodárců a státních úředníků ohledně podpory či zamítnutí legislativních opatření*“.²⁷⁰

Dále lze odkázat na definici, kterou vymezil odborník na toto téma Luigi Graziano: „*Lobbying je specializovaná a odborná prezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb; ve své povaze velmi odlišná od obecné nespécializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.*“²⁷¹

Rovněž lze odkázat na definici, která uvádí klíčové body tohoto fenoménu: „*Lobbying je taková činnost organizované zájmové skupiny, která je založena na poskytnutí informací, jež jsou zpracovány odpovídajícím způsobem, ve vhodném čase, a konkrétním místě a zvolenou cestou. Cílem tohoto postupu je legální úprava procesu politického rozhodování, jejíž provedení příznivě ovlivní realizaci skupinových zájmů.*“²⁷²

Martin Hamšík²⁷³ uvedl, že lobbyistou v širším smyslu je ten, kdo lobbuje a snaží se prosadit své, společné nebo cizí zájmy. Může jím být jednotlivec, firma snažící se získat veřejnou zakázku, organizovaná zájmová skupina nebo nevládní organizace. Cílovou skupinou pro lobbování jsou

²⁶⁸English Oxford Living Dictionary, [citováno 8. 8. 2024]. Dostupný online z: https://www.oed.com/dictionary/lobby_n?tab=factsheet#39041737

²⁶⁹ DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Vojtěch (eds.) ŠIMÍČEK. Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. / Břetislav Dančák, Vít Hloušek, Vojtěch Šimíček (eds.). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 98

²⁷⁰ KOTLER, Philip a Kvein Lane KELLER. Marketing management. Praha: Grada, 2007, s. 633

²⁷¹ GRAZIANO, Luigi. Lobbying and the Public Interest. In: CLAEYS, Paul-H. Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne, 1998, s. 43

²⁷² JABLONSKA, Andrzej. Politický marketing: úvod do teorie a praxe. Brno: Barrister and Printcipal, 2006, s. 151

²⁷³ HAMŠÍK, M. Korupce a lobby. In: DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 90

institute, úředníci, zastupitelé nebo poslanci od komunální úrovně až po ministerstva, parlament nebo Evropskou unii.

Z výše uvedeného je zřejmé, že lobbying je součástí každodenního života, je obecně vnímán jako ovlivňování, příp. přesvědčování veřejných činitelů. Tato komunikace znamená vnímat lobbying jako komunikační proces závislý na dokládání jasných faktů, jednostranných argumentů, tlaku veřejného mínění nebo příspěvků na volební kampaň.²⁷⁴

Rovněž nelze zanedbat význam technik, které pomáhají k prosazování lobbistických zájmů. Zdroje, které může mít lobbista k dispozici mohou představovat např. finanční zdroje (představují mimo odměnu lobbisty jeho výdaje), dále informační síla (znalosti a dovednosti), kontakty a v neposlední řadě i dobrá organizace a schopnost spolupracovat. Samozřejmě, pokud bude lobbista využívat nelegální zdroje (nátlak, vyhrožování, úplatek atd.), taková činnost již nebude představovat lobbování. Charakter použitých prostředků k prosazení lobbistických zájmů tak hrají významnou roli při vymezení hranice mezi nezakázaným lobbyingem a protiprávním jednáním (nejen korupčním).

Náš právní řád nemá doposud žádnou platnou právní úpravu k lobbování. Ve srovnání s mezinárodní úpravou lze konstatovat, že to není vyhovující stav, když např. v USA již v roce 1995 Lobbying Disclosure Act představil pojem lobbisty jakož jedince, „*který je zaměstnán nebo najat klientem za finanční nebo jinou kompenzaci pro služby, které zahrnují více než jeden lobbistický kontakt.*“²⁷⁵ Tento neblahý stav plyne z historických zkušeností, avšak se domnívá, že mezery v zákoně by se neměly odůvodňovat minulostí a jít krokem s dobou. Jelikož bych nechtěla hned na úvod znít kriticky, ráda bych poukázala, že vláda po několika desítek let pokusů dne 6. 3. 2024 schválila návrh zákona o lobbování. Nabytí účinnosti zákona se navrhuje dnem 1. července 2025. I když toto neznamená jistotu jeho konečného přijetí, přesto toto již dává jistou naději.

Pro plnohodnotnou a vyčerpávající definici lobbingu je tedy třeba vydefinovat **adresáta, odesílatele, jednání směřující k prosazení vlivu a tok informací**. Definice adresátů musí zahrnovat dostatečné vymezení úředníků, volených představitelů a dalších osob, které mohou být lobbovány (např. prostřednictvím taxativního výčtu nebo zahrnutím širší definice, do které mohou patřit i různé ad hoc případy ovlivnění). Odesílatele je možné definovat jako lobbisty či zájmové skupiny. Tok informací mezi stranami musí zahrnovat základní definici činnosti (např. mohou být

²⁷⁴ VYMĚTAL, Petr. *Co je lobbying? Vymezení, tradice, diskurs a praktiky lobbingu*. In: *Lobbing v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. s. 18-20

²⁷⁵ Lobbying Disclosure Act 1995, [citováno 9. 10. 2024]. Dostupný online z: <https://www.congress.gov/104/statute/STATUTE-109/STATUTE-109-Pg691.pdf>, section definititons (9), (10)

vyjmenovány některé z činností, které se za lobbying výslovně pokládají). Právní definice také mnohdy využívají negativních definicí lobbyingu (zejména stanovení určitých výjimek). Setkala jsem se i s názorem, že se toto nemusí jevit jako vhodná úprava, naopak to často slouží jako prostor pro obcházení pravidel.

6. 2 Druhy lobbyingu

Nejčastější dělení je podle povahy užitých prostředků, a to **přímý** a **nepřímý** lobbying (resp. *inside* a *outside lobbying*). Přímý lobbying probíhá přímo, tj. bezprostředně, může se jednat o rozhovor, dopis, či přímé příspěvky konkrétnímu rozhodovateli nebo zástupci. V případě přímého lobbyingu dochází ke kontaktování přímou osobu s rozhodovacími pravomocemi, příp. osob s ní spojených, které mají možnost ovlivnit konečné rozhodnutí. Přímý lobbying pak jednoduše představuje kontaktování správných osob zainteresovaných v řešení dané problematiky a také na zákulisních informacích. Ovšem je zřejmé, že přístup k osobám mající možnost ovlivnit konečné rozhodnutí nemá každý a přímý lobbying provozují zástupci elity. Využívá se při tom zejména psaní emailů, telefonáty určeným osobám, osobních návštěvy apod. Nepřímý lobbying naopak je prosazován prostřednictvím třetí osoby (resp. prostředníka), mohou to být politické strany, média, či zájmová sdružení.²⁷⁶ S Ohledem na skutečnost, že nepřímý lobbying je na rozdíl od přímého lobbyingu anonymního charakteru, tak taková masovost má za následek, že tento druh lobbyingu řeší otázky s celospolečenským dopadem. Jako cíl nepřímého lobbyingu lze označit ovlivňování širšího okruhu osob (nejen spolupracovníků v blízkosti lobbované osoby). Vzdělávací a informační kampaně jsou technikami, které nejvíce využívá nepřímý lobbying. Dále se lze setkat s technikami diskusí ve veřejných médiích, setkání s osobami nebo skupinami. Na tomto místě lze pro zajímavost dodat, že nástroje jako demonstrace rovněž mohou splňovat podmínky nepřímého lobbyingu, takovým nástrojům se pak říká *grassroots* lobbying a je založen na principu nátlaku na veřejné činitele, kteří jsou velice citliví na veřejné mínění.²⁷⁷

Lobbying lze dělit s ohledem na cestu, kterou je lobbying prováděn, příp. s ohledem na odvětví, ve kterém je prováděn. Jedná se o lobbying **legislativní, exekutivní, volební a soudní**²⁷⁸. Legislativní lobbying se vyskytuje s ohledem na změnu právní úpravy, exekutivní se využívá v případě krátkodobých záměrů. Soudní a volební je především spojován s USA. Ve volebním lobbyingu se jedná o podporu při získávání finančních prostředků určených na volební kampaň. V

²⁷⁶ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 11

²⁷⁷ VYMĚTAL, Petr. *Co je lobbying? Vymezení, tradice, diskurs a praktiky lobbyingu. In. Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. s. 42-50

²⁷⁸ SCHNEIDER, Jiří. Lobbying and Interest Representation. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 25

soudním lobbingu je zde snaha ovlivňovat soudní rozhodnutí, která pak budou sloužit jako precedenty.²⁷⁹

Existuje rovněž lobbing **strategický** (resp. dlouhodobý) a **krátkodobý** (ad hoc). Jednorázové aktivity se týkají jedné klíčové otázky (např. zrušení určitého zákonného ustanovení), kdežto dlouhodobý lobbing zpracovává dlouhodobá, obecná témata. Sem náleží například demonstrace a pochody za ochranu lidských práv.

Rovněž se setkáme s dělením lobbingu na lobbing **účelový** a **profesionální**. Účelový lobbista je každý, kdo se snaží přimět osobu, která má možnost rozhodovat, aby prosadila rozhodnutí, které mu vyhovuje. Takovým lobbistou může být i žák, který se snaží přesvědčit učitelku. Profesionální lobbista, je ta osoba, která provádí lobbing za úplatu. Profesionální lobbista má za úkol prosadit zájmy toho, kdo platí, nikoliv však prostřednictvím úplatků či vyhrožování. Zde v návaznosti na specifikum dané práce je dobré připomenout, že právě nepřímé úplatkářství je nejbližší k lobbingu a hranice mezi nimi je velmi tenká. Tato hranice leží právě v absenci úplatku. Profesionální lobbista by měl být odborníkem v dané oblasti, ve které prosazuje zájmy, měl by mít všechny podklady, které by mu měly napomáhat k přesvědčení o správnosti např. navrhované právní úpravy.²⁸⁰

Dle sledovaného zájmu, tj. výsledku nebo prospěchu, lze dělit lobbistické aktivity na aktivity za **obecně prospěšný zájem** a na aktivity pro **vlastní zisk**.

Nakonec si lze představit o rozdělení lobbingu s ohledem na techniky lobbování. **Obranný** lobbing hájí určitou pozici a bere na sebe podobu informačních kampaní, zveřejňování expertíz. Lobbování pak znamená ochranu jednotlivce či skupiny osob před negativními důsledky realizace daných zájmů. **Útočný** lobbing je pak naopak zaměřen naopak na získání výhody pro sebe či skupinu osob.

6. 3 Funkce lobbingu

Klíčovou funkcí lobbingu je přesvědčování, informování, nabízení řešení, sbírání informací upozorňování na problémy a jejich medializace (tzv. hlídací pes) a upozornění na zásah do základních práv; dále funkce integrační a v poslední řadě i vyšlapávání zájmů.

Lobbing má za cíl ovlivnit rozhodování, a to za předpokladu dodržení etických pravidel chování. Jednoduše řečeno by měl lobbista využít při přesvědčování reálná fakta a informace. S

²⁷⁹ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbing, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 11

²⁸⁰ Tamtéž, s. 12

tím souvisí následně zajištění potřebných a pravdivých informací veřejným činitelům. Lobbisté následně mohou předkládat i možná řešení konkrétních problémů na základě doložených argumentů a předložených informací. Lobbisté rovněž při využití komunikačních dovedností kumulují informace. Na základě těchto informací pak poukazují na problémy plynoucí z činnosti státu a veřejných činitelů týkající se celospolečenského zájmu. Problémy by se měly medializovat, zejména při řešení velkých problémů majících vliv na širokou veřejnost a její zájmy. Tato funkce pak pomáhá poukazovat na skryté nedostatky ve společnosti. Lobbying nese i integrační funkce, neboť slouží k vyjasnění postojů mezi soupeři i spojenci. Díky ní mohou vzniknout koalice, spojení, různé vzájemné loajality a solidarity. V neposlední řadě pak vyšlapávání cestíček zabezpečuje do budoucna zajištění přípravné fáze zorientování se v dané situaci na politické či veřejné scéně.²⁸¹

Role lobbisty je pak využívat výše uvedené aktivity, příp. jejich kombinaci za účelem zprostředkování propojení lobbovaných zájmů s vládou. Lze mu přisuzovat jakousi roli komunikátora, jelikož podstatou jeho činnosti není pouze přenos informací, ale následně snaha prosadit předmětné zájmy.²⁸²

²⁸¹ VYMĚTAL, Petr. Co je lobbying? Vymezení, tradice, diskurs a praktiky lobbyingu. In. Lobbying v moderních demokraciích. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. s. 38-39

²⁸² Tamtéž, s. 39-40

7. Historie a příčiny vzniku lobbingu

I přes to, že tento fenomén není znám každému, první krůčky k dnešnímu modernímu ponětí lobbingu sahají až do období starého Říma a Řecka. Tehdejší senátoři se setkávali s „lobbisty“, kteří se snažili ovlivnit následné rozhodování.²⁸³ Následným historickým podkladem prokazující existenci lobbingu bylo podepsání Magny Charty anglickým králem Janem Bezzemkem roku 1215, který umožnil anglické šlechtě protestovat proti porušení svých práv, tj. ovlivňovat zdola politická rozhodnutí.²⁸⁴

Novodobý lobbing. Jak ho známe dnes, bezpochyby v USA a Velké Británii. Nejprve se objevila neformální podoba lobbingu v 18. století ve Velké Británii. Následně se objevila formální podoba v 19. století v USA.²⁸⁵ Sice trvalo značnou dobu, než byl nastaven systém jasných pravidel lobování, který by měl odpovídat potřebám současné společnosti, je však nutno podotknout, že USA byla jedna z prvních zemí, ve které docházelo k neustálému zpřesňování a zpřísňování přijatých zákonných norem.²⁸⁶ Ve Velké Británii dnes funguje lobbing zcela na samoregulaci, a to na principu zdvojeného samoregulačního režimu. Tj. lobbisté sami regulují svoji činnost – lobbing a naproti tomu státní orgány regulují činnost svých zaměstnanců – příjemců lobbingu.²⁸⁷

Setkáme se v odborné literatuře s celkem zajímavým názorem o tom, jak novodobý lobbing vznikl. Traduje se, že v USA mezi léty 1869 až 1877, prezidentovi Ulyssesu S. Grantovi manželka zakázala kouřit v Bílém domě. Tento proto chodit kouřit do hotelu Willard do lobby. Když se tato informace rozšířila do veřejnosti, přímo v lobby na něho pak často čekali lidé, kteří za účelem získání politické výhody, příp. možnost prosadit, či prodiskutovat nějakou politickou záležitost s prezidentem. Od tohoto již pochází slovo lobbing.²⁸⁸

Lobbing ovšem jak bylo uvedeno výše existoval i předtím, než se začal tento termín používat ve druhé polovině 19. století. V roce 1792 si virginskí veteráni Kontinentální armády najali Williamam Hulla, aby jim vyjednal dodatečné kompenzace za účast ve válce za nezávislost.²⁸⁹

²⁸³ ZETTER, Lionel. *Lobbying The Art of Political Persuasion*. United Kingdom: Harrimna House, 2011, s. 8

²⁸⁴ MULLER, Karel B. Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbying v moderních dmeorkaciích*. Praha: Grada, 2012, s. 60

²⁸⁵ Tamtéž, s. 60

²⁸⁶ VYMĚTAL, Petr, LABOUTKOVÁ, Šárka. *Regulace lobbingu ve vybraných zemích. In. Lobbying v moderních demokraciích*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. s. 87-95

²⁸⁷ Tamtéž, s. 99-107

²⁸⁸ Margaret S. Thompson, *The "Spider Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant (1985)*, *Business politics: History of Lobbying in the United States*:

²⁸⁹ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. *Lobbying, nebo korupce? Teoretik*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 14

Po válce za nezávislost se lobbying začal rozrůstat, v odvětví zbrojařství, automobilového průmyslu, zemědělců atd. Králem lobbyingu byl označován Sam Ward, kterého si najal nájemník ministerstva financí, aby obnovil státní finance po občanské válce. Ward poskytoval osobám s vlivem nejlepší jídlo, pití a zábavu. S časem se stále častěji začalo diskutovat o potřebě regulace lobbyingu, neboť takové lobbování mohlo přecházet v korupční jednání.²⁹⁰ Rovněž nelze zapomenout připomenout osobu Christophera Powella, který před druhou světovou válkou založil společnost Watney and Powell a byl první uznávaným lobbyistou.²⁹¹

První regulací bylo opatření Sněmovny reprezentantů v roce 1876, které zavedlo povinnost pro lobbyisty registrovat se u kanceláře sněmovny.²⁹² Následně v roce 1907 zakázal Kongres přijímat příspěvky na kampaně od bank a podniků. Až po druhé světové válce podnítila Komise na reorganizaci Kongresu a Americká asociace pro politické vědy vznik zákona o regulaci lobbyingu.²⁹³ V roce 1946 byl schválen zákon o lobbyingu, který uzákonil registraci lobbyistů. Nahradil jej po skoro půl století v roce 1995 zákon o zveřejňování informací týkajících se lobbyingu.²⁹⁴ Lze dodat, že samotná Ústava obsahuje právo žádat, navrhopvat a stěžovat si na legislativu.²⁹⁵

Rovněž existuje i jiný názor o vzniku lobbyingu, který je spojen nikoliv s USA ale s Velkou Británií, konkrétně s Westminsterem. Tráduje se, že termín lobbying v historii Velké Británie má počátek již od roku 1854, v návaznosti na rekonstrukci Westminsterského paláce a vystavění jednacích místností.²⁹⁶ Lze shrnout, že pojem *lobbying* se dříve objevil ve Velké Británii, než v USA²⁹⁷, přesto přesný termín se začal spojovat s lobbováním, jak ho známe dnes, skutečně až v USA, předtím tento termín byl spojován jako architektonický pojem předsálí.

Pokud se podíváme na historii lobbyingu z pohledu Evropy, tento bude spojen předně s Evropskou unií. Tlapák Navrátilová dle mého pohledu velmi přesně vymezila, že Evropská unie

²⁹⁰ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 14

²⁹¹ ZETTER, Lionel. Lobbying The Art of Political Persuasion. United Kingdom: Harriman House, 2011, s. 9

²⁹² BYRD, Robert. Lobbyist, [citováno 14. 10. 2024]. Dostupné online z: https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm

²⁹³ MULLER, Karel B. Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. Lobbying v moderních dmeorkaciích. Praha: Grada, 2012, s. 28

²⁹⁴ Lobbying Disclosure Act, LDA. Celým názvem: „*An Act To provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other pxuposes.*“ [citováno 14. 10. 2024]. Dostupné online z: <https://www.congress.gov/104/statute/STATUTE-109/STATUTE-109-Pg691.pdf>

²⁹⁵ Ústava Spojených států amerických, první dodatek.

²⁹⁶ ZETTER, Lionel. Lobbying The Art of Political Persuasion. United Kingdom: Harriman House, 2011, s. 9

²⁹⁷ V USA, jak již bylo uvedeno dříve se tento pojem poprvé objevil ve spojení s prezidentem Grantem mezi léty 1869 až 1877.

je skutečně ideálním místem pro lobbování s ohledem na různorodost a mnohočetnost členských zemí. Stále měnící se počet a sestava členských zemí prospívá lobbyingu prospívá.²⁹⁸

Vznik evropského lobbyingu je spojen s rokem 1979, kdy se uskutečnily první přímé volby do Evropského parlamentu, a vznikl tak nový přímo volený orgán. I když je vývoj lobbyingu ve srovnání s USA pomalejší, dnes již působí oficiálně v Evropské unii na sto tisíc lobbistů.²⁹⁹ K současné regulaci lobbyingu autorka odkazuje na následující kapitolu. Zde stojí za zmínku skutečnost, že dnes na unijní úrovni existuje povinná registrace (tzv. Rejstřík transparentnosti) pro lobbisty blíže k tomu kapitola Mezinárodní aspekty lobbyingu).

V souvislosti s aktivitou Evropské unie lze odkázat na rejstřík transparentnosti. Tento rejstřík je referenčním nástrojem pro zastupování zájmů na úrovni Evropské unie. Jedná se o databázi vytvořenou s cílem poskytovat veřejnosti aktuální informace o činnostech v oblasti zastupování zájmů, jejichž cílem je ovlivňovat proces tvorby právních předpisů a provádění politik v institucích EU. Je to klíčový nástroj EU na podporu transparentního a etického zastupování zájmů a na zvýšení otevřenosti a viditelnosti účasti zúčastněných stran a občanské společnosti na demokratickém rozhodovacím procesu EU.³⁰⁰ Z výroční zprávy za rok 2022 plyne, že ke konci roku 2022 počet zapsaných subjektů činil 12 425. Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise provozují rejstřík transparentnosti společně na základě interinstitucionální dohody přijaté v roce 2021.³⁰¹

Pro zajímavost výroční zpráva obsahuje rovněž statické údaje ohledně zastoupených zájmů, které představím dvěma grafy.

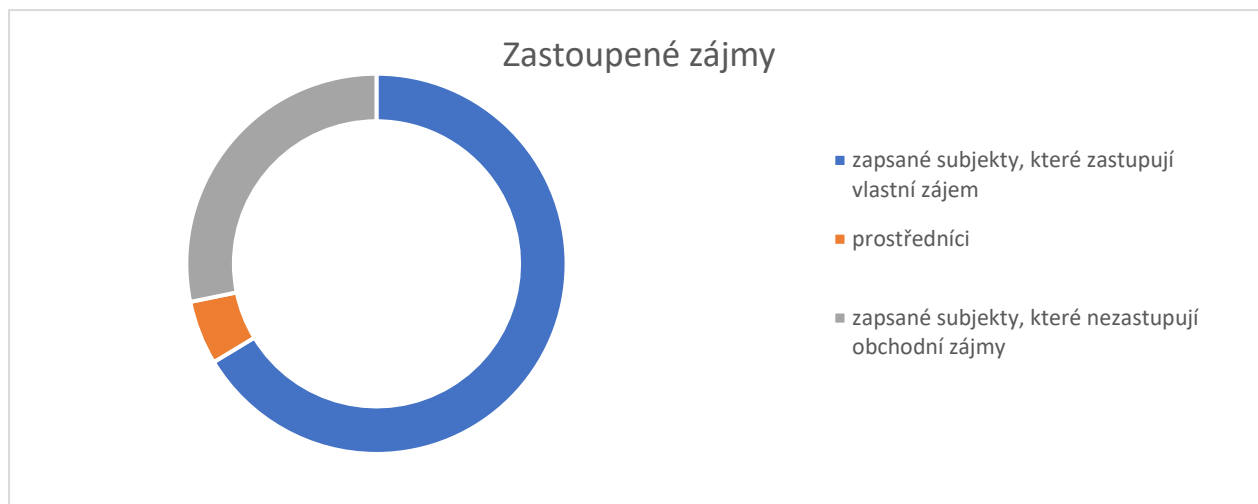
²⁹⁸ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 15

²⁹⁹ GUEGUEN, Daniel. European Lobbying. United Kingdom: John Harper Publishing, 2008, s. 21

³⁰⁰ Rejstřík transparentnosti je databáze on-line, v níž jsou uvedeny skupiny a organizace, které se snaží ovlivnit tvorbu nebo provádění politiky a právních předpisů EU. Jeho účelem je ukázat, jaké zájmy jsou na úrovni EU zastoupeny a komu přísluší, jakož i finanční a lidské zdroje vyčleněné na tyto činnosti. Dostupný online z: [Lobbistické skupiny a transparentnost \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf). Výroční zpráva o fungování rejstříku transparentnosti s roku 2022, dostupný online z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf>

³⁰¹ Interinstitucionální dohoda ze dne 20. května 2021 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o povinném rejstříku transparentnosti (Úř. věst. L 207, 11.6.2021, s. 1).

Graf č. 18: Zastoupené zájmy dle rejstříku transparentnosti Evropské unie



Zdroj: Výroční zpráva o činnostech rejstříku transparentnosti³⁰²

Rejstřík transparentnosti je referenčním nástrojem pro zastupování zájmů na úrovni Evropské unie. Jedná se o databázi vytvořenou s cílem poskytovat veřejnosti aktuální informace o činnostech v oblasti zastupování zájmů, jejichž cílem je ovlivňovat proces tvorby právních předpisů a provádění politik v institucích EU. Je to klíčový nástroj EU na podporu transparentního a etického zastupování zájmů a na zvýšení otevřenosti a viditelnosti účasti zúčastněných stran a občanské společnosti na demokratickém rozhodovacím procesu EU.³⁰³ Z výroční zprávy za rok 2022 plyne, že ke konci roku 2022 počet zapsaných subjektů činil 12 425. Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise provozují rejstřík transparentnosti společně na základě interinstitucionální dohody přijaté v roce 2021.³⁰⁴ Pro zajímavost výroční zpráva obsahuje rovněž statické údaje ohledně zastoupených zájmů, které uvádím níže.

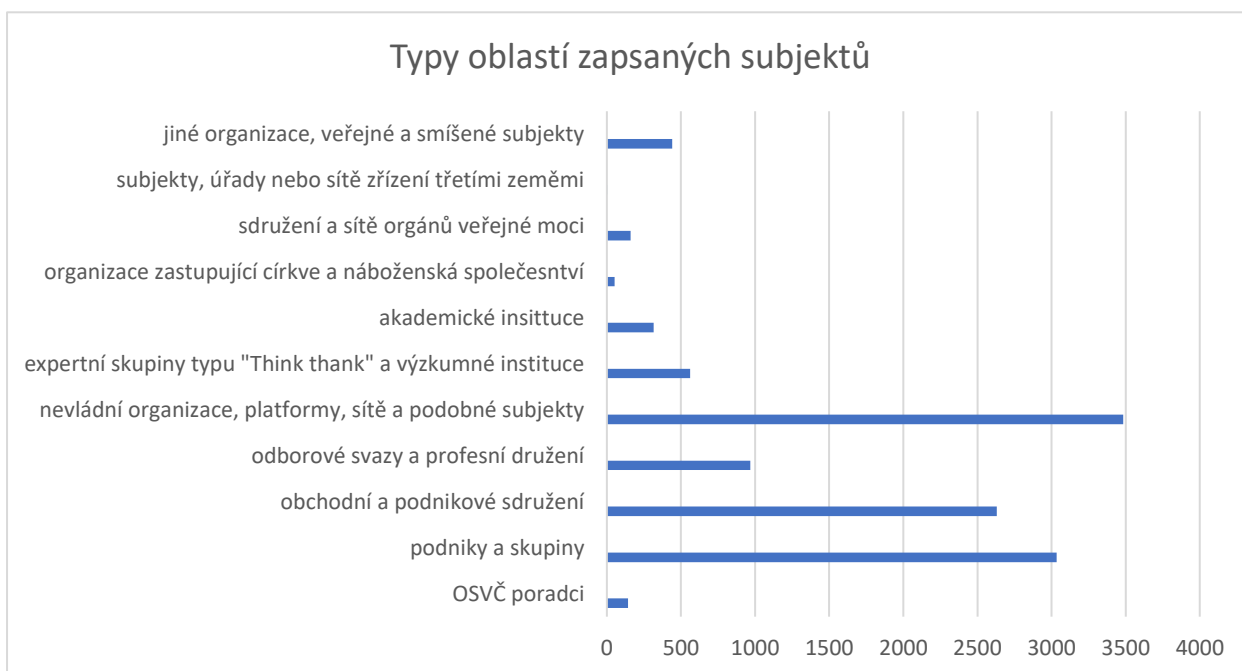
Níže jsem znázornila graf, který zobrazuje zapsané. Z grafu plyne, že se v převážné většině zastupují vlastní zájmy, a to nevládními organizacemi a podnikatelskými subjekty (sdružení či podniky). Naopak velmi zřídka se jedná o subjekty/sdružení a jiné organizace třetích zemí, sdružení a sítě orgánů veřejné moci a náboženské společenství, příp. organizace zastupující církve.

³⁰²Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise, Výroční zpráva o fungování rejstříku transparentnosti 2022 předložená správní radou rejstříku transparentnosti, [citováno 6. 11. 2024]. Dostupné online z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf>

³⁰³ Rejstřík transparentnosti je databáze on-line, v níž jsou uvedeny skupiny a organizace, které se snaží ovlivnit tvorbu nebo provádění politiky a právních předpisů EU. Jeho účelem je ukázat, jaké zájmy jsou na úrovni EU zastoupeny a komu přísluší, jakož i finanční a lidské zdroje vyčleněné na tyto činnosti. Dostupný online z: [Lobbistické skupiny a transparentnost \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf), Výroční zpráva o fungování rejstříku transparentnosti s roku 2022, dostupný online z zde: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf>

³⁰⁴ Interinstitucionální dohoda ze dne 20. května 2021 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o povinném rejstříku transparentnosti (Úř. věst. L 207, 11.6.2021, s. 1).

Graf č. 19: Zapsané subjekty rozděleny do oddílů



³⁰⁵ Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise, Výroční zpráva o fungování rejstříku transparentnosti 2022 předložená správní radou rejstříku transparentnosti, [citováno 6. 11. 2024]. Dostupné online z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf>

8. Mezinárodní aspekty lobbingu

8. 1 Mezinárodní organizace

Existují mezinárodní organizace, které se věnují lobbingu. Jedná se především o Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Radu Evropy, Skupinu států proti korupci při Radě Evropy (GRECO), Organizace spojených národů a další. Jak je zřejmé, jedná se víceméně o analogické mezinárodní organizace, které se věnují problematice korupce.

8. 1. 1 OECD

Nejprve lze zmínit **doporučení k regulaci lobbingu**, kterou přijala OECD v roce 2013, dle kterého je klíčové vytvoření rámce pro transparentní lobbování jakož jeden ze základních faktorů k rozhodovacímu procesu.³⁰⁶ OECD uvádí, že podpora transparentnosti a integrity lobbování je založeno na čtyř základních principech. OECD v roce 2024 vydala aktualizovaná doporučení obsahující **10 principů pro transparentnost a integritu lobbování**:³⁰⁷

- ✓ Budování efektivního a spravedlivého rámce pro **otevřenost** a přístup **veřejnosti**
 1. Zaručení rovných podmínek všem zúčastněným stranám, spravedlivý přístup k rozvoji a provádění politik.
 2. Pravidla a pokyny pro lobbování by měly řešit problémy související se správou věcí veřejných a řízení souvisejícími s praktikami lobbování a respektovat společensko-politický a administrativní kontext.
 3. Pravidla a pokyny pro lobbying by měly být v souladu s širší politikou a regulačních rámců.
 4. Jasné a jednoznačná definice lobbingu, lobbisty a lobbistických aktivit, na které se regulace zaměřuje
- ✓ Zvýšení **transparentnosti**
 5. Země by měly zajistit odpovídající stupeň transparentnosti, aby zajistily, že veřejnost, úředníci, občané a podniky mohly získat dostatečné informace o lobbistických aktivitách.

³⁰⁶ Transparency and Integrity in Lobbying: The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD. 2013. [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

³⁰⁷ OECD, Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments, Transparency and Integrity in Lobbying and Influence, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

6. Země by měly umožnit zúčastněným stranám – včetně organizací občanské společnosti, podniků, médií (veřejné zdroje) a široké veřejnosti – kontrolovat lobbistické aktivity.

✓ Pěstování kultury **integrity**

7. Země by měly podporovat kulturu integrity ve veřejných organizacích a rozhodování poskytováním jasných pravidel a pokynů pro chování veřejných činitelů.

8. Lobbisté by měli dodržovat standardy profesionality a transparentnosti; měly by se zúčastnit podpory kultury transparentnosti a integrity v lobování.

✓ Mechanismy pro efektivní **implementaci, dodržování a kontrolu**

9. Země by měly zapojit klíčové aktéry do provádění uceleného spektra strategií a postupů k dosažení souladu.

10. Země by měly přezkoumat fungování svých pravidel a souvisejících pokynů týkajících se lobbování a provádět nezbytné úpravy ve světle zkušeností.

Lze doplnit, že OECD vydalo přehled kroků, díky nimž je možné dosáhnout dodržování zavedené regulace.³⁰⁸ Toto vydalo OECD v rámci zpráv o implementaci doporučení mezi členskými státy, které se věnují případovým studiím v jednotlivých zemích nebo jednotlivým problémům a výzvám, kterým státy čelí při vytváření a implementaci pravidel pro regulaci lobbingu. Přehled kroků spočívá v:

- ✓ Komunikaci a zvyšování povědomí o přijatých pravidlech u lobbistů, lobbovaných i veřejnosti
- ✓ Výchově k využívání pravidel v běžném životě
- ✓ Vytvoření určité organizační kultury (princip vůdcovství), která bude podporovat otevřenost a integritu v každodenní praxi (např. ověřování registrace lobbistů)
- ✓ Vytvoření manažerských směrnic, které budou veřejné funkcionáře vybízet k ověřování údajů o lobbistech
- ✓ Hlášení porušení stanovených pravidel

³⁰⁸ OECD, Lobbyist, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Volume 1, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

- ✓ Pravidelné vydávání zprávy o fungování pravidel dozorujícím odpovědným orgánem v praxi
- ✓ Zajištění koordinace a soudržnosti se souvisejícími opatřeními v oblasti posilování transparentnosti, odpovědnosti a integrity
- ✓ Stanovení účinných, přiměřených a odrazujících sankcí
- ✓ Podpoře prostřednictvím pozitivní motivace.

8. 1. 2 Rada Evropy

Dalším klíčovým dokumentem je tzv. **Studie proveditelnosti**, zpracovaná Radou Evropy, která uvádí tři nástroje, které v souvislosti s regulací lobbingu:

- ✓ Podávání zpráv o činnosti lobbistů prostřednictvím veřejného registru
- ✓ Podávání zpráv veřejnými funkcionáři
- ✓ Svobodný přístup k informacím.³⁰⁹

Rada Evropy vydala rovněž **Doporučení k právní regulaci lobbingu** v kontextu veřejného rozhodování adresovaného členskými státy³¹⁰. Toto doporučení je pomocným vodíkem při vytváření právní regulace lobbování. Doporučení se opírá o trestněprávní úmluvu o korupci (ETS č. 173), občanskoprávní úmluvu o korupci (ETS č. 174), doporučení Rec (2000) 10 Výboru ministrů členskými státy o kodexech chování veřejných činitelů a práci GRECO; Úmluvu o ochraně fyzických osob v souvislosti s automatickým zpracováním osobních údajů (ETS č. 108) a Doporučení Rady o zásadách transparentnosti a integrity při lobbování OECD (C (2016) 16). Rada Evropy doporučuje:

- ✓ Vytvoření uceleného a komplexního rámce pro právní regulaci lobbistických činností
- ✓ Členské státy by měly zajistit, aby toto doporučení bylo šířeno v co nejširší míře.

³⁰⁹ A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. Tilman Hoppe. CDCJ (2014)4, 2014, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_jtD7lSaFAxXJgv0HHRrLDw0QFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F16807095fd&usg=AOvVaw1gWWF-88okbLt5kw6-onA4&opi=89978449

³¹⁰ Recommendation CM/Rrec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum. Council of Europe 2017, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwia39yil8aFAxVHhf0HHW98CHMQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F0900001680700a40&usg=AOvVaw0OI_MrhPKN_drzKYbV02ys&opi=89978449

8. 1. 3 GRECO

Klíčovou roli rovněž zaujímá Skupina států proti korupci – GRECO, která působí již od roku 1999. Česká republika se stala členem v roce 2002. Cílem GRECO je zlepšovat schopnost států v boji proti korupci, přitom formou monitorování implementace, rozvíjení a kontroly protikorupčních instrumentů Rady Evropy. GRECO přijalo v rámci 94. plenárního zasedání v Štrasburku 5-9. 6. 2023 doporučení pro Českou republiku v rámci pátého kola hodnocení.³¹¹ V nové hodnotící zprávě GRECO zveřejnilo doporučení pro Českou republiku týkající se *prevence korupce a podpory integrity ve státní správě a orgánech činných v trestním řízení*. GRECO ve zprávě upozorňuje na skutečnost, že v České republice stále neexistuje právní rámec upravující vztahy mezi lobbisty a vrcholnými funkcionáři, ačkoliv je toto téma již řadu let diskutováno. GRECO proto doporučuje, aby byla zavedena pravidla pro způsob, jakým osoby ve vrcholných výkonných funkcích navazují kontakty s lobbisty a dalšími třetími stranami, jež se snaží ovlivnit legislativní a jiné činnosti vlády, a aby byly zveřejňovány dostatečné informace o účelu těchto kontaktů, např. totožnost osob, s nimiž se schůzka uskutečnila, a konkrétní předmět jednání.

Pro oblast prevence korupce ve vztahu k členům Parlamentu ČR udělena následující **doporučení**, která se vztahují k oblasti lobbování a posílení transparentnosti v legislativním a rozhodovacím procesu:

- ✓ zajistit včasné zveřejňování zápisů ze zasedání parlamentních výborů a zvýšit transparentnost činnosti podvýborů;
- ✓ zavést pravidla pro členy Parlamentu o tom, jak jednat s lobbisty a dalšími třetími stranami, které se snaží ovlivňovat legislativní proces, a tak učinit vzájemná jednání transparentní;
- ✓ přijetí etického kodexu pro členy Parlamentu, který bude snadno dostupný veřejnosti a doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, finančních zájmech, kontaktech se třetími stranami jakou jsou lobbisté apod.);
- ✓ přijatý etický kodex má být doplněn o praktická opatření, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí;
- ✓ přijetí vymahatelných pravidel pro členy Parlamentu regulujících dary a jiné výhody (včetně jiných bezúplatných plnění), která budou snadno dostupná veřejnosti. Tato pravidla by

³¹¹ GRECO, Doporučení uložená České republice v rámci pátého kola hodnocení, [citováno 5. 1. 2025]. Dostupný online z: <https://korupce.cz/greco-skupina-statu-proti-korupci-rady-evropy-zverejnilo-doporuceni-ulozena-ceske-republice-v-ramci-pateho-kola-hodnoceni/>

měla zejména vymezit, jaké druhy darů a jiných výhod mohou být přijatelné, a definovat, jaké chování se od členů Parlamentu, kterým je taková výhoda poskytována nebo nabízena, očekává.³¹²

8. 1. 4 OSN

V rámci činnosti OSN je na místě připomenout **Úmluvu OSN proti korupci**, která je právním instrumentem pro boj s korupcí s celosvětovým rozsahem. Ve vztahu k lobbingu lze odkázat na čl. 7 odst. 4 a čl. 10 písm. a), v neposlední řadě na čl. 13 odst. 1 písm. a) a b).

Čl. 7 odst. 4 stanoví: „*Každá smluvní strana bude v souladu se základními zásadami svého vnitrostátního práva usilovat o přijetí, udržení a posílení systémů, jež podporují průhlednost a brání konfliktům zájmu.*“

Čl. 10 písm. a) stanoví: „*S přihlédnutím k nutnosti boje proti korupci, každá smluvní strana v souladu se základními zásadami svého vnitrostátního práva přijme taková opatření nezbytná ke zvýšení průhlednosti jeho veřejné správy, a tam, kde je to vhodné, i s přihlédnutím k její struktuře, fungování a rozhodovacím procesům. Taková opatření mohou mezi jiným zahrnovat schválení procedur nebo předpisů, umožňujících tam, kde je to vhodné, podání informací o struktuře, fungování a rozhodovacích procesech jeho veřejné správy příslušníkům širší veřejnosti, a při náležitém zohlednění ochrany soukromí občanů a osobních dat, rovněž informací o rozhodnutích a právních aktech, jež se týkají příslušníků veřejnosti.*“

Nakonec čl. 13 odst. 1 písm. a) a b) stanoví: „*Každá smluvní strana přijme v rámci svých prostředků a v souladu se základními zásadami svého vnitrostátního práva přiměřená opatření na podporu aktivní účasti jedinců a skupin mimo veřejný sektor, jako je občanská společnost, nevládní organizace a organizace na místní úrovni v prevenci a potírání korupce a při prohlubování povědomí veřejnosti o existenci, příčinách, závažnosti a hrozbě korupce. Tato účast by se měla dále posílit takovými opatřeními, jako je: (a) zvyšování průhlednosti rozhodovacích procesů a prosazování přínosu veřejnosti k jejich průběhu; (b) zajištění efektivního přístupu veřejnosti k informacím.*“

³¹² OECD, The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013, [citováno 5. 3. 2023]. Dostupné online Z:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjVjft6js2LAXW9gv0HHQqvNwsQFnoECBIQAw&url=https%3A%2F%2Firpa-eu-images.b-cdn.net%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F04%2F2.-OECD_10-principles-for-transparency-in-lobbying.pdf&usg=AOvVaw00Y0ImS4yHq1RmPZokmoTA&opi=89978449

8. 2 Mezinárodní zkušenosti

8. 2. 1 Common law

V prvním případě lze zmínit **Spojené státy americké**, kde je lobbying ve větší míře diskutovaným tématem než v Evropě. Pro pochopení vymezení lobbyingu je klíčové ho negativně vymezit vůči korupci, se kterou souvisí. Rozdíl mezi korupcí a lobbyingem tam představuje motiv, příp. účel. V případě korupce se jedná o „ohýbání“ norem“, kdežto lobbying se snaží na „úrovni systémové“ předpisy postupně změnit ve prospěch lobbujičích, nebo těch, za které je lobbováno. Tam je na místě toliko snaha přinést „svůj náhled“ na jistou problematiku konkrétnímu představiteli státní moci a snaha ho přesvědčit. V případě korupce je výslovně přítomen prvek výměny „hodnoty“ a „úřední činnosti“. Jak již bylo zmiňováno vznikl v roce 1995 Lobbying Disclosure Act, jehož výsledkem je povinná registrace lobbistů, kritéria transparentnosti a klíčové definice.

Vzorem pro českou právní úpravu by z mého pohledu mohl být **britský Zákon o lobbyingu z roku 2014**³¹³, neboť obsahuje téměř všechny klíčové náležitosti. Ze zákona plyne, že povinnost registrace lobbistů, rovněž řeší zpracování, dohled a sankcionování při porušení pravidel. Požadavek transparentního jednání přichází z přijetím Transparency of Lobbying Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. Hranice mezi korupcí a lobbyingem leží v přímém zisku recipienta z důvodu jeho funkce. Jednoduše řečeno, pokud přijme dotyčný dar, aby naslouchal, toto je lobbování. Pokud přijme dar, přitom toto ho zavazuje k nějakému očekávanému ne/konání, toto je již úplatkářství.

V roce 2010 byl vydán **Bribery Act 2010**³¹⁴, který definoval úplatek a lobbying, obdobně jako v USA.

8. 2. 2 Evropské státy

Je na místě zmínit, že na evropské úrovni existuje od r. 2014 regulace lobbyingu ve vztahu k unijním institucím a tento režim se od r. 2021 změnil na povinný režim registrace pro všechny, kteří se podle interinstitucionální dohody mezi Evropskou komisí, Radou EU a Evropským

³¹³ UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*. In: The National Archives, 2014. [citováno 8. 4. 2023]. Dostupné online z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents>

³¹⁴ Bribery Act 2010, UK Public General Acts, [citováno 8. 4. 2023]. Dostupné online z: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKFwjwxfL16siFAxUfgf0HHQqFDFwQFnoECB8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.legislation.gov.uk%2Fukpga%2F2010%2F23%2Fcontents&usq=AOvVaw1cQtlI2MyIrTFUx23-GAtu&opi=89978449>

parlamentem snaží ovlivnit rozhodovací procesy těchto institucí. Regulace lobbingu na úrovni EU zahrnuje tyto nejdůležitější prvky:

- ✓ **Registrační povinnost:** Lobbisté a lobbistické organizace, které chtějí působit v institucích EU, jsou povinni se zaregistrovat v Rejstříku transparentnosti. Toto opatření má za účel zvýšit transparentnost lobbistických aktivit a umožnit veřejnosti sledovat, kdo se snaží ovlivnit tvorbu veřejných politik.³¹⁵
- ✓ **Kodex chování:** EU přijala kodex chování pro lobbisty, který stanovuje pravidla profesionálního chování a etiky při lobbování. Lobbisté mají dodržovat určené standardy a respektovat pravidla jednání s institucemi EU.
- ✓ **Omezení přístupu:** Některým zástupcům zájmových skupin může být odepřen přístup do určitých částí institucí EU nebo k některým dokumentům, pokud nejsou zaregistrováni a nesplňují stanovená kritéria pro lobbování.
- ✓ **Transparentní financování lobbistů:** Lobbisté musí uvádět informace o zdrojích financí, které používají na své aktivity.
- ✓ **Pravidla pro střet zájmů:** Lobbisté by měli odhalovat případné konflikty zájmů, které by mohly ovlivnit jejich lobbování. Taková opatření mají zabránit potenciálnímu zneužití lobbování pro prospěch určitých skupin nebo firem.³¹⁶

Co se týče dopadu pravidel regulace lobbování na ČR, tak zcela logicky subjekty působící v ČR, které se angažují na úrovni EU, musí dodržovat stejná pravidla a postupy jako ostatní lobbisté z jiných zemí EU. Konflikty zájmů jsou důležitým aspektem, který může ovlivnit české subjekty zapojené do lobbistických aktivit na úrovni EU. Jejich povinností je odhalovat a řešit takové konflikty, aby byl zachován důvěryhodný a transparentní charakter jejich lobbování.

8. 2. 2. 1 Rakousko

Rakousko má zákon **Gazette I. No. 64/2012**, Federální zákon k zajištění transparentnosti při výkonu politických a ekonomických zájmů. Lobbing je tak od roku 2012 upraven Zákonem o lobbování a prosazování transparentnosti. Lobbing je zde definován jako určitý organizovaný a strukturovaný kontakt s úředníky za účelem přímého vlivu na rozhodovací procesy o právních

³¹⁵Evropský parlament, Lobbistické skupiny a transparentnost, [citováno 8. 8. 2023]. Dostupný online z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/cs/transparency/lobby-groups>

³¹⁶Evropská unie, Regulace lobbingu – povinný rejstřík transparentnosti EU, [citováno 8. 8. 2023]. Dostupný online z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/LSU/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/LSU/?uri=CELEX:32021Q0611(01))

předpisech nebo také při vymáhání práva federace, spolkových zemí i obcí a jejich sdružení.³¹⁷ Ve stejném ustanovení zákon upravuje také definici lobbistické společnosti, lobbisty, firemního lobbisty, zastupování zájmů, zájmové skupiny, zainteresované strany i úředníků a orgánů samospráv.³¹⁸ Lobbying je vymezen také negativně, netýká se výkonu povinností vyplívajících z funkce a na činnosti, které jsou vykonávány na jeho popud, činnostech osob, které sledují nepodnikatelské zájmy, ochrany zájmů ve správním nebo soudním řízení, právní poradenství, ochrany zájmů zahraniční politiky v diplomatických vztazích.³¹⁹ Domnívám se, že právě vynětí výkonu lobbyingu v souvislosti s nepodnikatelskými zájmy poskytuje široký prostor pro obcházení zákona. Právě v Rakousku je také velmi specifický vliv komor parlamentu na legislativní proces. Lobbyisté by měli být registrováni v rejstříku a dodržovat kodex chování.³²⁰

Rakousko je jedinou zemí v Evropě, která zavedla závazný etický kodex pro lobbisty.³²¹ Rovněž patří mezi sedm zemí z 19 hodnocených Transparency International, který mají platnou regulaci lobbyingu.

8. 2. 2. 2 Německo

Německo má poměrně rozsáhlou regulaci lobbyingu, upravuje různé způsoby úplatků, zvláště úředníků, soudců, vojáků a dalších. V různých podobách (ne/konání), v různých oblastech (soukromoprávních, u rozhodců atd.). Německo upravuje od roku 2022 též povinnou registraci pro ty, kteří lobbují ve státním parlamentu (*Bundestag*), příp. na úrovni spolkových zemí (*Bundesregierung*).³²²

³¹⁷ § 1 a 4 Spolkový zákon k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. *Rechtsinformationssystem des Bundes*, [citováno 23. 4. 2024]. Dostupné online z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

³¹⁸ § 4 Spolkový zákon k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. *Rechtsinformationssystem des Bundes*, [citováno 23. 4. 2024]. Dostupné online z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

³¹⁹ § 3 Spolkový zákon k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. *Rechtsinformationssystem des Bundes*, [citováno 23. 4. 2024]. Dostupné online z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

³²⁰ Transparency of lobbying in Member States: Comparative analysis. *EPRS | European Parliamentary Research Service*, 2016, [citováno 23. 7. 2023]. Dostupné online z: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf, s. 6

³²¹ Transparency International – Česká republika, Lobbying v Evropě, 2015, [citováno 10. 10. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjjwo6xqcmFAxWmh_0HHeurDNAQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.transparency.cz%2Fwp-content%2Fuploads%2Flobbying-v-Evrop%25C4%259B-skryt%25C3%25BD-vliv-privilegovan%25C3%25BD-p%25C5%2599%25C3%25ADstup-2015.pdf&usq=AOvVaw3xvVoRXho2-NTozizCcDF4&opi=89978449

³²² Lobbying Register Act- Lobbyregistergesetz, 2021, [citováno 11. 9. 2023]. Dostupný online z: <https://www.bundestag.de/resource/blob/870452/41e5c2f593b16c960d86c0041a377862/Gesetz-EN-neu-data.pdf>

Přes výše uvedené, ze zprávy Transparency International plyne, že systém regulace lobbyingu není však přehledný a transparentní na úrovni EU, což zvyšuje nebezpečí korupce.³²³

Mezi lobbyingem a korupcí spočívá v osobním prospěchu některé ze stran na úkor ostatních při nedodržení povinností, toto je úplatkářství. Lobbying je naopak reálně poskytovaná informace a podklady k řádnému rozhodování. Profesionální lobbisté (příp. agentury) přesvědčují osoby, které mohou ovlivnit např. legislativní proces, a to pouze za pomoci legálních prostředků.

8. 2. 2. 3 Polsko

Jednou z prvních evropských zemí, která se rozhodla pro přijetí právní úpravy lobbyingu, je Polsko, které již v roce 2005 přijalo zákon o lobbyingu v legislativním procesu.³²⁴

Lobbying je v Polsku definován jako jakákoliv činnost prováděná v souladu se zákonem zaměřená na ovlivňování orgánů veřejné moci v procesu tvorby právních předpisů.³²⁵ Regulace lobbyingu se přitom zaměřuje pouze na profesionální lobbying, který je definován jako činnost placenou aktivitu pro třetí osobu za úplatu s cílem hájit její zájmy v legislativním procesu. Profesionální lobbying může vykonávat podnikatel nebo fyzická osoba, která není podnikatelem, na základě občanskoprávní smlouvy, avšak definici lobbisty tato úprava neobsahuje, rovněž jako neobsahuje definice okruhu lobbovaných osob. Lze dovodit, že jsou zde zahrnuty orgány veřejné správy, které mají vliv na proces tvorby právních předpisů.³²⁶ Obsahově se zákon dělí na dvě části, přitom první upravuje legislativní proces a v něm činné orgány a druhá se věnuje registru lobbistů. Zvláštnosti této úpravy je existence více registrů, které jsou určeny pro jednotlivé skupiny lobbovaných osob.

Lobbisté dostávají po registraci (po zaplacení správního poplatku) možnost vstupu do prostor obou parlamentních komor. Další povinností lobbistů, kromě již zmíněné registrace, je

³²³Transparency International – Deutschland, 2014, Lobbying in Germany, [citováno 25. 10. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj4kbCBmMuFAxVd1gIHHTw7CpwQFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.transparency.de%2Ffileadmin%2FRedaktion%2FPublikationen%2F2014%2FLobbying_in_Germany_TransparencyDeutschland_2014_EN.pdf&usg=AOvVaw2bZEjroXU7j-bK3WavqgL6&opi=89978449

³²⁴ USTAWA z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa

³²⁵Způsoby regulace lobbyingu ve vybraných zemích, [citováno 25. 10. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiM5bS3yZ6HAXWfg_0HHe2IDsAQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fvlada.gov.cz%2Fassets%2Fprotikorupcni-strategie-vlady%2Fna-leta-2011_2012%2FA1c---mezinarodni-srovnani.pdf&usg=AOvVaw04y_VrMnxCOqnQKQc5fd42&opi=89978449, s. 9

³²⁶ Poslanecká sněmovna, Zákonná úprava lobbyingu ve vybraných zemích, Parlamentní institut, 2017, [citováno 11. 12. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjP55uUk82LAXV38LsiHcJKDD8QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.psp.cz%2Feknih%2Fcdrom%2Fic%2Fpdf%2Fseminare%2FPI_2017.pdf&usg=AOvVaw2V1kwAxJqpJkjrYTEFowex&opi=89978449

informovat lobbovanou osobu o oblasti zájmu a o tom, v čí prospěch lobbistické aktivity vyvíjí. Lobbisté musí svou lobbistickou činnost nahlásit určeným zaměstnancům v Sejmu a Senátu a ti to pak následně monitorují aktivity lobbistů a vydávají zprávy o četnosti kontaktů a vlivu lobbistů na legislativní proces. Další specifikum polské úpravy je skutečnost, že o lobbistických kontaktech informují poměrně v detailní podobě lobbované strany. Lobbovaná osoba bez zbytečného odkladu poskytne informace o lobbistických aktivitách, přitom tyto musí být následně i součástí každoroční zprávy, která pak obsahuje konkrétní seznam zapojených lobbistů, seznam a popis konkrétních případů, v nichž bylo lobbováno, a použitých forem lobbingu včetně toho, zda bylo cílem daný projekt podpořit nebo proti němu vystupovat, i samotný popis vykonávání úspěšného vlivu profesionálního lobbisty na legislativní a regulační rozhodovací proces.³²⁷

³²⁷ Lobbying regulation framework in Poland. European Parliament, 2016, [citováno 11. 12. 2023]. Dostupné zde: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI\(2016\)595848_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI(2016)595848_EN.pdf).

9. Současná regulace lobbingu v ČR

Předtím než se budu věnovat problematice regulace, je třeba zodpovědět otázku, zda je vůbec jeho regulace nutná, a pokud ano, jakou formou? A bude mít případná regulace nějaký efekt pro boj s korupcí? Na obě otázky bych odpověděla ano. Klíčovým aspektem činnosti lobbisty je komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímaných rozhodnutí.³²⁸ Veřejnost má právo vědět, na základě, jakých informací přijímají veřejní činitelé svá rozhodnutí, včetně toho, kdo je v příslušných otázkách lobboval.

Nelze opomenout, že lobbing u nás je na rozdíl od USA a Velké Británie spojen s velkou nedůvěrou. Největší problém tkví právě v absenci jakékoliv vnitrostátní právní úpravy, tj. v jeho netransparentnosti. Pokusy o regulaci již začaly v letech 2004, přesto po 20 letech se veřejnost nedočkala přijetí právní úpravy. V březnu 2024 se zdá došlo k velkému pokroku v této oblasti, když vláda konečně schválila návrh zákona o lobbování, přesto se účinnost předpokládá na polovinu roku 2025 a zůstává jen spoléhat, že konečně tento pokus o regulaci (po neúspěšných pokusech v letech 2004, 2005, 2009 a 2021) bude úspěšný.

Expertka Transparency International na oblast lobbingu Lucia Vilimovská uvedla, že: „Lobbing je legitimní demokratický nástroj. Díky zákonu o lobbování budou nastavena pravidla hry a budeme moci oddělit profesionální lobbisty od překupníků s vlivem, kteří se mnohdy za hranou zákona snaží netransparentně prosazovat soukromé zájmy mocenských vlivových skupin na úkor veřejného zájmu.“³²⁹

Lobbing v zásadě bude spojován s aktivitami, které směřují především na legislativní a exekutivní složku moci. S ohledem na princip dělby moci stojí za zmínku, že soudní moc nemůže s ohledem na její klíčovou funkci nezávislost být spojována s lobbingem, neboť nelze z principu připustit, že by představitelé soudní moci mohli být legitimně ovlivňováni lobbisty. Obdobné platí i v případě státních zástupců (coby složky tzv. širší justice zařazené Ústavou do moci výkonné). Legitimní lobbing nepřipadá v úvahu ani vůči zpravodajským službám, a to bez ohledu na jejich organizační zařazení (srov. § 4 odst. 2 nového zákona o lobbování³³⁰).

Ve vyspělých zemích je již lobbing regulován, např. ve Velké Británii je lobbing regulován především v rámci parlamentu a profesionální asociace lobbistů. Členové parlamentů a asociací

³²⁸ Lobbying: Models for Regulation. Pross, A. P. 2007. OECD, Paris, s. 14

³²⁹ Transparency International – Česká republika, Lobbing je legitimní demokratický nástroj, kterému v Česku chybí zákonná regulace, 2022, [citováno 15. 12. 2022]. Dostupný online z: <https://www.transparency.cz/lobbing-je-legitimni-demokraticky-nastroj-kteremu-v-cesku-chybi-zakonna-regulace/>

³³⁰ Vládní návrh zákona o lobbování, [citováno 25. 11. 2023]. Dostupný online z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORND3HKW7RF/>, s. 5

by měly dodržovat etické kodexy. Pro členy asociace je závazání se k plnění kodexu dokonce podmínkou přijetí do asociace. Zároveň v zemi funguje nezávislý Výbor pro etické standardy ve veřejném životě, jehož hlavním úkolem je dbát na vysoký standard etického chování veřejných činitelů. V České republice je situace odlišná a lobbismus je stále ještě širokou veřejností považován za něco neetického a velmi často bývá zaměňován s pojmem korupce. Pokud se inspirováme zahraniční úpravou, tak by měl bezpochyby být předně zaveden registr lobbistů a informace o lobbistech by měly být veřejně přístupné (včetně případných sankcí uložených v souvislosti s lobbingem), stejně jako doba a způsob uskutečnění lobbingu a cíl lobbistické činnosti. Toto pravidlo by pak mělo eliminovat možnost tajných schůzek veřejných činitelů s lobbisty. Regulace lobbingu tedy zprůhlední proces lobbování a umožní transparentní ovlivňování lobbovaných coby legitimní činnost v očích veřejnosti.

Pro úplnost bych se ráda věnovala i otázce kladných a negativních stránek přijetí zákona o lobbování.

Účelem přijetí zákona o lobbingu je:

- ✓ transparentnost politického systému – rozhodovacích procesů a tvorby zákonů
- ✓ posílení veřejné kontroly
- ✓ omezení upřednostňování dílčích zájmů
- ✓ omezení korupce a klientelismu
- ✓ průhledné financování politických stran a kampaní
- ✓ důvěryhodnost profese lobbisty
- ✓ podpoření důvěryhodnosti politiků
- ✓ uspokojení politické i společenské poptávky po regulaci lobbingu.

Byly ale i uvedeny důvody, proč by lobbing regulován být neměl:

- ✓ hrozba větší byrokracie a administrativní zátěže pro lobbované i lobbisty
- ✓ privilegování určité skupiny
- ✓ omezení komunikace občanů s politiky
- ✓ hrozba obtížného legislativního nastavení regulace
- ✓ hrozba nevymahatelnosti regulace (problematika kontroly a sankcí)

- ✓ přílišná kontrola ze strany státu

9. 1 Formy regulace

Regulace by měla obsahovat klíčové definice (lobbying, lobbista atd.). Dobrá definice by měla zasáhnout všechny oblasti a nevytvářet slepý prostor, kdy se pravidly řídí jen malá část subjektů, ačkoliv by jich mělo být pokryto mnohem víc. Na tomto místě lze rovněž zdůraznit specifickou tohoto fenoménu. Lobbying je natolik specifický, že čerpá z podmínek daného místa, politické kultury a fungování společnosti. Pokud bychom se měly při regulaci odpichovat o mezinárodních zkušenostech, tak je nutné vzít na vědomí, že např. právní úprava jakož inspirace v USA může být neaplikovatelná ve stejné podobě u nás, je nutné jí přizpůsobit našim podmínkám. Fungování a vazby v evropské společnosti pracují na jiných principech, a je tedy třeba vnímat zvláštnosti daného prostředí (např. americká politika je polarizovaná kolem dvou hlavních stran, evropské země mají obvykle politický systém více stran a odlišný je i volební systém).

Regulace může být daná na základě samoregulace, kdy si lobbisté ponechají úpravu na sobě samých například v rámci profesní samosprávy, nebo je jim z vrchu nařízena státem. Toto se však nejeví dlouhodobě jako životaschopné, což podporují i zkušenosti členských států v Evropské unii.³³¹ Následně lze rozlišovat i intenzitu vynucování přijatých norem, buď se uloží povinnost, nebo normy mohou přinášet jakési „doporučení“ na základě dobrovolnosti varianta zákonnosti dle mého skrývá větší naději. Zároveň bude možné uložit sankce za její neplnění. Povinná registrace lobbistů se stane samozřejmostí a kontrolou jejich činností bude pověřen speciálně zřízený orgán státní moci.³³² Lobbying může být regulován dále zákonnou úpravou, pro tuto regulaci dle mého pohledu hovoří její lepší vymahatelnost a efektivita.

Jednoduše řečeno, regulace lobbyingu se bude přijímat v kombinaci čtyř faktorů **dobrovolnosti/povinnosti a zákonnosti/samoregulace**. Kombinací těchto protipólů nalezneme čtyři různé modely regulace lobbyingu. Je to dobrovolná samoregulace, povinná samoregulace, dobrovolnost na základě zákona a povinnost na základě zákona.³³³ Mezi dobrovolnou samoregulaci lze zařadit etické kodexy a doporučení, jsou pro lobbisty nepovinné a vytváří pouze určitý rámec, kterým se mohou řídit. Sami lobbisté si vytvářejí dle potřeby pravidla lobbování. V případě povinné samoregulace patří povinné dodržování určitého kodexu a pravidel vytvořenými nadřazenými asociacemi lobbistů. Pro výkon lobbyingu je pak nezbytné tyto pravidla dodržovat. Jsou

³³¹ VANTUCH, Pavel. Lobbying není korupce. Právní rádce. Praha, 2006, (9), 42-48

³³² Vláda ČR.

³³³ KALNIŅŠ, Valts. *Parliamentary lobbying between civil rights and corruption: an insight into lobbying practice in Latvia and recommendations for the Saeima ; according to the situation of July, 2004*. Latvia: Providus, 2005. ISBN 9984751694.

pak vynucována nadřazenými orgány. Na tomto místě stojí za zmínku, že zkušenosti dalších členských států Evropské unie jednoznačně naznačují, že jakýkoliv dobrovolný etický kodex by měl hrát pouze doplňkovou roli zákonné právní úpravy z důvodu absolutní nevymahatelnosti závazků v podobných kodexech obsažených.³³⁴

Mezi **zákonnou** regulací lze zařadit pravidla, která lze jejich povahou rozdělit na dobrovolná a povinná. Dobrovolnost vychází z toho, že jsou nastavena určitá pravidla například pro přístup k zákonodárcům a jde o jejich dobrovolné splnění ze strany lobbistů, pokud chtějí čerpat výhody z přístupu plynoucí. Povinná regulace na základě zákona pak vytváří kogentní pravidla, kterých se nejde zprostit a platí pro všechny subjekty, které danou činnost chtějí vykonávat.³³⁵

V případě **samoregulace** je pak nutné dodržet několik pravidel. Je nutné vědět, na jaké subjekty dopadá. Tato identifikace většinou skrze registr pak přesně stanoví, kdo se má řídit danými pravidly. Druhý bod je monitoring reálného dodržování pravidel, kterými jsou regulováni zavázání, a nakonec je potřeba vytvoření sankčního systému pro případné porušení těchto pravidel. Samoregulace ze strany lobbistů funguje především na základě etických kodexů. Jde však o komplexní systém nástrojů, které slouží k transparentnosti celé profese. Proto se bude jednat většinou o profesní kodexy, které vymezují základní etická pravidla a blíže specifikují výkon dané profese. Dosáhnutí daných etických standardů je napomáháno pomocí školení a dále funguje dohled nezávislých vyšetřovacích komisí, které dbají dodržování standardu profese. Funguje i veřejný registr, který může být nárokový a lobbista je automaticky registrován či nenárokový, kdy je podmínkou splnění určitých bodů.³³⁶

Zákonná regulace lobbingu pak může dosahovat rozdílné intenzity, lze pak mluvit o regulaci minimální, střední či vysokou. Rozdíly takové regulace pak spočívají především ve výstižných definicích (např. samotného lobbisty a kdo je adresátem jeho činnosti). Dále to jsou pravidla spojená s registrací lobbisty do daného seznamu a jeho povinnosti s tím spojené. Předně jde o přiznávání nákladů a výdajů v rámci jeho činnosti. Transparentnost v této oblasti je zcela klíčová. Regulace by měla dále upravovat přístup veřejnosti k danému seznamu a informace, které se z něho dají získat, příp. rozsah těchto informací. Úprava dále musí obsahovat kontrolu nad nedodržování pravidel, a jaká je vynutitelnost při odklonění od zákonem stanovených povinností a jaký je za toto porušení trest. Tento trest by pak měl odpovídat zásadě represivní a prevenční, přísný natolik, aby byl schopný potrestat a odradit od dalšího porušování. Dalším bodem je pak

³³⁴ VANTUCH, Pavel. Lobbing není korupce. Právní rádce. Praha, 2006, (9), 42-48

³³⁵ MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada publishing, 2010, ISBN 978-80-247-3165-0. s. 73

³³⁶ Tamtéž, s. 79.

otázka určitého časového omezení poslanců po skončení mandátu, zda se mohou stát lobbisty, jelikož z jejich předchozí funkce vyplývá určitý vliv na legislativu.³³⁷

Jakýkoli výše navržený systém, ve kterém bude lobbying definován, je klíčové, aby umožnil jednoznačně odlišit legální lobbistickou činnost od nelegálních korupčních praktik (zejména TČ nepřímého úplatkářství).

9. 2 Aktuální stav v České republice

V České republice v současnosti neexistuje zákonná regulace lobbyingu. I přes několik pokusů o její zavedení, časté deklarované sliby politiků i poměrně velké úsilí ze stran neziskových nevládních organizací se do dnešního dne stav nezměnil. Lobbying a aktivity s ním spojené jsou regulovány jen nepřímo, pomocí jiných zákonů. Jedná se například o zákon o střetu zájmů veřejných funkcionářů, výše zmíněnou část trestního zákoníku definující trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Tyto zákony představují nejsilnější pravidla nepřímé regulace.

9. 2. 1 Nový zákon o lobbování

Návrh zákona o lobbování + návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování předložil ministr spravedlnosti na základě Vládní koncepce boje proti korupci na léta 2023 až 2026 a Národního plánu obnovy ČR dne 9. května 2023. Podle důvodové zprávy k novému zákonu o lobbování zákony, které s problematikou souvisí zejména jsou zejména zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).³³⁸

Návrh zákona o lobbování odpovídají mj. doporučením GRECO v rámci posledního 5. hodnotícího kola. Z této zprávy mj. plyne, že neexistuje žádný kodex chování ani etická pravidla, která by se vztahovala na většinu osob ve vrcholných výkonných funkcích (předseda vlády, ministři, náměstci ministrů a jednotliví poradci ministrů). České republice je vytýkáno dále

³³⁷ CHARI, Raj; MURPHY, Gary. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, [citováno 15. 4. 2024]. Dostupné online z: https://www.academia.edu/840998/Examining_and_Assessing_the_Regulation_of_Lobbyists_in_Canada_the_USA_the_EU_institutions_and_Germany_A_Report_for_the_Department_of_the_Environment

³³⁸ Vládní návrh zákona o lobbování, [citováno 25. 11. 2023]. Dostupný online z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORND3HKW7RF/>, s.12

absence činnosti na zvyšování povědomí o otázkách souvisejících s integritou, specializovaného mechanismu, který by jim poskytoval důvěrné poradenství v etických otázkách. Lobbování zůstává navzdory několika pokusům neregulovaný a kontakty mezi lobbisty a osobami ve vrcholných výkonných funkcích (předseda vlády, ministři, náměstci ministrů a jednotliví poradci ministrů) nejsou dostatečně transparentní.

Jak uvedl ministr spravedlnosti: „*Lobbování či lobbying neboli prosazování zájmů je jednou z legitimních součástí demokratického procesu. V současné době však nejsou pro lobbying v České republice nastavena žádná pravidla a jako takový je vnímán často velmi negativně. Legislativní snahy o regulaci lobbování se v České republice objevují opakovaně, nicméně dosud nevyústily v žádný výsledek. Jsme o krok blíže k přijetí komplexního řešení, které má ambici zvýšit transparentnost lobbistické činnosti a legitimizovat lobbying jako činnost prospívající politickému systému.*“³³⁹

V návaznosti na výše uvedené bude hlavním nástrojem regulace lobbování zavedení registru lobbování jako informačního systému veřejné správy, v němž budou evidováni jak lobbisté, tak lobbovaní. Lobbisté budou povinni svůj záměr lobbovat předem ohlásit Ministerstvu spravedlnosti. Povinnost zapsat lobbované do registru budou mít ty orgány veřejné moci nebo organizační složky státu, u kterých lobbování působí (např. ministerstva, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu). Lobbisté budou mít povinnost před zahájením lobbování v registru uvést v čím zájmu lobbují. Dále budou lobbisté do registru vkládat prohlášení lobbisty o lobbování za uplynulých 6 měsíců. Prohlášení budou veřejně přístupná, což umožní snadnou kontrolu veřejnosti nad jejich obsahem. Lobbista, který hodlá lobbovat, bude mít povinnost lobbovaného upozornit na to, že je lobbistou ve smyslu tohoto zákona, a uvést, v zájmu koho lobbuje. Prohlášení lobbistů tak budou představovat podrobný přehled o legálním lobbování v České republice. Mimo jiné se zákon bude kromě politiků vztahovat i na asistenty poslanců či Kancelář prezidenta republiky.

To vše s předpokladem, že Poslanecká sněmovna nebo Senát v následujících čteních zákon neproškrtná. Jak uvedl vedoucí právní Transparency International Jan Dupák: „*Představa regulovaného lobbyingu je u některých politiků mimořádně neoblíbená, takže lze čekat tuhý odpor v Parlamentu vůči dostatečně široké působnosti zákona. Návrh zákona zároveň míří na celou řadu*

³³⁹Ministerstvo spravedlnosti, Vláda schválila návrh zákona o lobbování a související změnový zákon, 2024, [citováno 12. 11. 2024]. Dostupný online z: <https://justice.cz/web/msp/rozcestnik/-/clanek/vlada-schvalila-navrh-zakona-o-lobbovani-a-souvisejici-zmenovy-zakon-kopirovat->

*lobbujících, kteří nyní mohou nerušeně ovlivňovat legislativu. Jednotlivé vlivové skupiny tak jistě budou lobbovat za to, aby na ně právě zákon o lobbování nedopadal.*³⁴⁰

Regulace lobbyingu je také reformou obsaženou v Národním plánu obnovy (NPO) za celkem více než 220 miliard korun. V něm je ukotveno, že do 30. června 2025 musí Česká republika mít tento zákon účinný. Pokud tato podmínka nebude dodržena, může Evropská komise pozastavit jednu z devíti plánovaných plateb z NPO, dokud nebude slíbená reforma zcela provedena.³⁴¹

Regulace lobbování je rovněž Ministerstvem spravedlnosti předkládána za účelem splnění závazku České republiky v Národním plánu obnovy a ve Vládní koncepci boje proti korupci na léta 2023 až 2026. Česká republika je povinna zavést úpravu lobbování do 3. března 2026 v souladu s protikorupční reformou obsaženou v Národním plánu obnovy České republiky, který byl přijat v rámci Nástroje EU pro obnovu a posílení odolnosti.

Skupina GRECO doporučila, aby (i) byla zavedena pravidla pro způsob, jakým osoby ve vrcholných výkonných funkcích navazují kontakty s lobbisty a dalšími třetími stranami, jež se snaží ovlivnit legislativní a jiné činnosti vlády; a (ii) byly zveřejňovány dostatečné informace o účelu těchto kontaktů, například totožnost osoby (osob), s níž (nebo jejímž jménem) se schůzka (schůzky) uskutečnila, a konkrétní předmět (předměty) jednání.³⁴²

Základní parametry nového zákona o lobbování lze shrnout (zákon má celkem 17 paragrafů):

1. **Lobbování** je definováno jako činnost za účelem přímého ovlivnění jednání lobbovaného při:
 - ✓ **přípravě, projednávání nebo schvalování** (právního předpisu, který schvaluje Parlament nebo vydává vláda, ústřední správní úřad nebo správní úřad s celostátní působností nebo Česká národní banka, věcného záměru zákona, opatření obecné povahy, které vydává ústřední správní úřad, správní úřad s celostátní působností nebo Česká národní banka, koncepčního dokumentu (tj. dokumentu obsahujícího koncepci

³⁴⁰Transparency International – Česká republika, TI vítá vládní návrh zákona o lobbování. Teď je ale na řadě Poslanecká sněmovna, [citováno 15. 11. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/ti-vita-vladni-navrh-zakona-o-lobbovani-ted-je-ale-na-rade-poslanecka-snemovna/>

³⁴¹Lobbying, [citováno 15. 11. 2024]. Dostupný online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/lobbying/>

³⁴²GRECO, PÁTÉ HODNOTÍCÍ KOLO, Prevence korupce a podpora integrity ve vztahu k ústředním organum státní správy (osoby ve vrcholných výkonných funkcích) a orgánů činných v trestním řízení, HODNOTÍCÍ ZPRÁVA, [24. 4. 2024]. Dostupné online z: <https://justice.cz/documents/d/msp/grecoeval5rep-2022-7-final-cz-evaluation-report-czech-republic-ver-1-docx>, s. 22

rozvoje odvětví svěřeného ústřednímu správnímu úřadu, který schvaluje vláda nebo ústřední správní úřadu));

- ✓ **sjednávání, vnitrostátním projednávání, vyslovování souhlasu k ratifikaci** mezinárodní smlouvy nebo k odstoupení od mezinárodní smlouvy Parlamentem nebo podpisu mezinárodní smlouvy.

2. Za lobbování **se** podle návrhu zákona **nepovažuje**:

- ✓ plnění úkolů vyplývajících z pracovněprávního, služebního nebo obdobného vztahu fyzické osoby k České republice nebo souvisejících s výkonem činnosti takové osoby v orgánu České republiky;
- ✓ plnění úkolů vyplývajících z pracovněprávního nebo obdobného vztahu fyzické osoby k právnické osobě, kterou stát převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu, nebo při výkonu činnosti fyzické osoby v orgánu takové právnické osoby;
- ✓ jednání komor Parlamentu a jejich orgánů; jednání orgánu politické strany nebo politického hnutí;
- ✓ komunikaci prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků;
- ✓ výkon petičního práva nebo individuální občanské iniciativy;
- ✓ uplatňování připomínky k návrhu právního předpisu nebo koncepčního dokumentu a vypořádání takové připomínky podle pravidel pro přípravu právních předpisů nebo koncepčních dokumentů;
- ✓ jednání poradního orgánu vlády nebo ústředního správního úřadu;
- ✓ veřejné konzultace; a
- ✓ jednání s orgánem nebo představitelem cizího státu nebo mezinárodní organizace.

3. Za **lobbistu** se podle návrhu zákona považuje fyzická i právnická osoba, která lobbuje soustavně a je zapsán do registru.

4. Do výčtu **lobbovaných jsou zahrnuti**:

- ✓ poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky;
- ✓ senátor Senátu Parlamentu České republiky;

- ✓ člen vlády a vedoucí ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády;
- ✓ náměstek člena vlády;
- ✓ zástupce vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády;
- ✓ vládní zmocněnec;
- ✓ vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a jeho zástupce, vedoucí Kanceláře Senátu Parlamentu České republiky a jeho zástupce a vedoucí Kanceláře prezidenta republiky a jeho zástupce;
- ✓ člen bankovní rady České národní banky;
- ✓ prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu;
- ✓ člen Národní rozpočtové rady;
- ✓ člen Rady Českého telekomunikačního úřadu;
- ✓ člen Rady Energetického regulačního úřadu;
- ✓ člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání;
- ✓ člen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí;
- ✓ vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zákoníku práce v ministerstvu nebo ústředním správním úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo správním úřadu s celostátní působností a představený podle zákona o státní službě, s výjimkou vedoucího oddělení, v ministerstvu, ústředním správním úřadu, v jehož čele není člen vlády nebo ve správním úřadu s celostátní působností; to neplatí, jde-li o zaměstnance státu zařazeného do Vojenského zpravodajství;
- ✓ příslušník bezpečnostního sboru podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo voják z povolání podle zákona o vojácích z povolání, v postavení vedoucího zaměstnance ve 2. až 4. stupni řízení podle zákoníku práce v ministerstvu, ústředním správním úřadu, v jehož čele není člen vlády nebo správním úřadu s celostátní působností; to neplatí, jde-li o příslušníka zpravodajské služby podle zákona o zpravodajských službách České republiky;
- ✓ osoba, která poskytuje poradenské nebo konzultační služby nebo zpracovává odborné studie nebo posudky pro prezidenta republiky;

- ✓ osoba, která poskytuje poradenské nebo konzultační služby zpracovává odborné studie nebo posudky pro člena vlády, náměstka člena vlády, vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, zástupce vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo kolektivního orgánu, který stojí v čele ústředního správního úřadu;
 - ✓ vedoucí kabinetu člena vlády nebo fyzická osoba v přímé podřízenosti člena vlády nebo náměstka člena vlády, vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo zástupce vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, pro něž tato osoba plní odborné úkoly.
5. Klíčovým opatřením je zřízení veřejně přístupného **registru** lobbování jako informačního systému veřejné správy. Lobbisté, kteří budou chtít provozovat lobbování legálně, se budou muset registrovat. Registraci provede Ministerstvo spravedlnosti, kterému lobbisté svůj záměr lobbovat předem ohlásí. Povinnost zapsat lobbované do registru budou mít ty orgány veřejné moci nebo organizační složky státu, u kterých lobbování působí (obdobně jako je tomu u veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů).
 6. Do registru lobbování budou mít lobbisté **povinnost** před zahájením lobbování **uvést** v zájmu koho lobbují. Dále budou lobbisté do registru vkládat prohlášení lobbisty o lobbování za uplynulých 6 měsíců. Údaje v prohlášení zahrnují jméno lobbovaného, jeho funkci a působišť, způsob lobbování a datum, identifikaci osoby, v jejímž zájmu lobbista lobboval, a cíl, kterého se snažil dosáhnout. Tato prohlášení budou veřejně přístupná, což umožní kontrolu veřejnosti nad jejich obsahem.
 7. Veřejně přístupné budou také údaje o všech lobbistech, na základě **jejichž lobbování byl návrh právního předpisu předložen nebo doznal změn**. Dále také informace o tom, kdo byl lobbovaným, datum, kdy k lobbování došlo, a přesné vymezení, které věci v návrhu právního předpisu doznaly podle návrhu nebo požadavku lobbisty změn a v zájmu jakých osob lobbista svou činnost vykonával. Tyto informace budou uvedeny v důvodové zprávě právního předpisu, v zápisu z jednání výboru nebo jako součást odůvodnění návrhu zákona, pokud bude ve výboru Poslanecké sněmovny nebo Senátu překládán pozměňovací návrh.
 8. **Dohled** nad plněním povinností podle navrhovaného zákona a projednávání přestupků lobbistů a lobbovaných bude svěřen Ministerstvu spravedlnosti.

9. Za spáchání **přestupku** může být uložena pokuta do výše 50 000 Kč, resp. 300 000 Kč; v případě lobbistů bude možné za nejzávažnější druhy přestupků uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč nebo správní trest zákazu činnosti nebo zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Dle mého názoru výše navrhovaná právní úprava obsahuje základní povinnosti, které by měl zákon o lobbování zahrnovat, neboť upravuje povinnost registrovat se, zveřejnit svého zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbingu, téma (předmět) lobbingu, jméno a instituci lobbovaného, odevzdávat finanční zprávu, přijmout audit kontrolního orgánu, jasné a srozumitelné definice lobbingu, lobbisty a lobbovaného, dále stanovení nezávislého kontrolního orgánu a sankcí.

Jaký bude mít případný zákon o lobbingu efekt pro boj s korupcí? Stejně jako jiné opatření samo o sobě ho nelze přeceňovat. Jedná se o jeden z nástrojů, který by mohl napomoci zmírnit korupční prostředí a zavést do této oblasti určitá pravidla. Mapování styků lobbovaných s lobbisty by jistě usnadnilo vyšetřování korupčních případů, avšak nelze zabránit jeho obcházení (tzv. stínový lobbing). To už je ale otázka morálky a etiky každého konkrétního jedince. Je to i o určité reputaci lobbisty. Když bude tuto činnost vykonávat podle pravidel, je to jeho vizitka a stoupne i jeho důvěryhodnost. A to se samozřejmě týká i veřejných činitelů jako lobbovaných osob, jejichž důvěryhodnost v očích občanů stoupne, pokud budou hrát podle pravidel. Určité riziko je možné vidět v tom, že případný zákon o lobbingu budou schvalovat právě ti, kterých se dotýká. A je nutné si tedy uvědomit, že prostředí, které bude nastavené tímto zákonem, budou tvořit i ti, kteří místo transparentního lobbingu využívají neetických či dokonce korupčních praktik.

9. 2. 2. Motivace ke korupci v regulované oblasti

Lze předpokládat, že značný korupční potenciál již z podstaty věci vykazuje rozhodování ve věcech zápisu do registru či výmazu a řízení o přestupcích a určení sankcí. Toto rozhodování by mělo provádět Ministerstvo spravedlnosti³⁴³. Procesním předpisem použitelným subsidiárně na věci týkající se registru přitom bude správní řád v části čtvrté, kde jsou stanoveny i opravné mechanismy. V případě přestupkového řízení se subsidiárně použije zákon o odpovědnosti za přestupky.

Údaje zapisované do registru lobbování budou podléhat nejen kontrole Ministerstva spravedlnosti a osob v něm zapisovaných, ale celé veřejnosti, která k nim bude mít snadný přístup, tj. veřejnosti do značné míry bude „hlídací pes demokracie“.

³⁴³ Novelou zákona č. 2/1969 Sb., „kompetenční zákon“, se ústředním orgánem státní správy v oblasti lobbování stává Ministerstvo spravedlnosti.

Neregulované lobbování může vytvářet příležitosti pro střet zájmů, korupci či nepatřičný vliv, jelikož veřejní činitelé mohou upřednostňovat zájmy lobbistů a jejich klientů před zájmy svých voličů. K negativním jevům v této oblasti dochází i u nás.

Například Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby (BIS) za rok 2021 označuje ovlivňování rozhodovacích a legislativních procesů za jeden z nejzávažnějších negativních jevů v oblasti ochrany významných ekonomických zájmů ČR. BIS dlouhodobě zaznamenává snahy regulovaných subjektů ovlivňovat regulované sektory ekonomiky s cílem prosadit vlastní partikulární zájmy. Dlouhodobě jsou ze strany těchto regulovaných subjektů využívány dva způsoby – jednak snaha ovlivnit přímo činnost regulatorních a dohledových orgánů, jednak snaha ovlivnit legislativní proces u jednotlivých návrhů regulace.

V oblasti regulace BIS opakovaně zaznamenala ve svých zprávách snahy regulovaných subjektů získat nestandardní kontakty a vazby na představitele regulačních orgánů a státní správy, což vede k poskytování řady dílčích vzájemných služeb a protislužeb. Výroční zprávy BIS za roky 2021, 2020 a 2019 uvádějí, že prosazování zájmů regulovaných subjektů velmi často doprovázela snaha zkreslit původ podkladů s cílem vytvořit zdání jejich objektivitu a zdůvodnit navrhované legislativní úpravy oprávněnými zájmy (např. výhodnou cenou pro konečného spotřebitele), ačkoli ve skutečnosti tyto návrhy konvenovaly zájmům regulovaných subjektů. Regulované subjekty se pokoušely skrytě podsouvat pozměňovací návrhy v rámci legislativního procesu u některých důležitých právních norem s potenciálně významnými ekonomickými dopady pro český stát. Při tom se snažily zakrýt sebe jako skutečného původce návrhu a vytvořit tak zdání objektivitu. Riziko ovlivňování nezávislého výkonu svěřených pravomocí státních regulatorních a dohledových orgánů v podobě podsouvání zdánlivě nezávislých materiálů existuje dlouhodobě zejména v oblasti energetiky, telekomunikací či zdravotnictví.³⁴⁴

V těchto sektorech BIS vysledovala kromě snahy významných účastníků trhu nelegitimními metodami ovlivnit ve svůj prospěch legislativní proces, intenzivní snahu ovlivnit personální obsazení či fungování regulatorních orgánů. BIS rovněž upozorňuje na riziko ovlivňování regulatorní legislativy prostřednictvím účasti regulovaných subjektů v různých pracovních skupinách. V konkrétních případech vznikaly legislativní návrhy jen ve velmi úzkém kruhu regulovaných subjektů a existence široké platformy pro oficiální zapojení subjektů v rámci pracovních skupin měla tento fakt jen zakrýt. Zapojení regulovaných subjektů do tvorby

³⁴⁴ Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2020, [citováno 18. 1. 2025]. Dostupné online z: <https://www.bis.cz/vyrocní-zpravy/vyrocní-zprava-bezpecnostni-informacni-sluzby-za-rok-2020-158d1414.html>, s. 19-20

regulatorního prostředí již v okamžiku příprav označuje BIS za nový fenomén. BIS upozorňuje na přesouvání odpovědnosti státní správy za zpracování klíčových dokumentů na regulované subjekty, např. z důvodu nedostatečné kapacity kompetentních úřadů, za rizikové vzhledem k tomu, že tím získávají regulované subjekty značnou volnost k přizpůsobení si legislativy ve prospěch svých zájmů.

Neregulované lobbování tak představuje opakující se problém, který zatím nebyl vyřešen nebo dostatečně zredukován. Lze shrnout, že působení na představitele veřejné moci s cílem ovlivnit jejich rozhodování neprobíhá vždy transparentně a podle jasných pravidel, což přináší riziko ohrožení veřejného zájmu, zvyšování korupčního jednání a upřednostnění zájmů osobních, či dokonce i skrytých. Je tak zřejmé, že regulace lobbování sama os obě nepostačí, je nutné, aby byla komplexní a nebylo možno jí obcházet, neboť pak netransparentní lobbování je provázeno neblahými jevy jako nepřímého úplatkářství, nekalá soutěž, střet zájmů, politická korupce ve formě tzv. *regulatory capture* (zajetí regulátora).

Nutnost zavedení pravidel pro lobbování v České republice je artikulována rovněž ze strany neziskových organizací zabývajících se bojem s korupcí. Tématu věnuje pozornost i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Rada Evropy. Problematikou legislativního řešení lobbování se na národní úrovni zabývá navíc i Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbingu. Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí nebo předseda Rady může podle potřeby zřídit pracovní komise, jejímiž členy jsou zpravidla odborníci na konkrétní oblast, následně ukládat pracovním komisím úkoly. Do činnosti jednotlivých komisí předsedy Rady spadá například systematické analyzování veřejného hospodaření v ČR, omezení korupčních rizik ve státní službě, analýza řešení problematiky ochrany oznamovatelů korupce v ČR nebo příprava koncepčních materiálů a akčních plánů boje s korupcí.

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí má v současné době zřízeny následující pracovní **komise:**

1. Komise k hospodárnému nakládání s majetkem státu
2. Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy
3. Komise k whistleblowingu
4. Komise ke střetu zájmů
5. Koncepční komise
6. Komise k lobbingu

7. Komise k posílení důvěry ve fungování justice.³⁴⁵

Komise k lobbingu byla zřízena dle čl. 5 odst. 1 Statutu Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí. Předmětem její činnosti je identifikace proveditelných a účinných opatření v oblasti právní úpravy lobbingu v České republice. Tato komise průběžně zveřejňuje zprávy (záznamy) z jednání komise. Celkem proběhlo již 20 jednání, kdy na poslední z nich se řešil návrh nového zákona o lobbování.

³⁴⁵Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí, dostupné online z: <https://korupce.cz/rada-vlady/pracovni-komise-predsedy-rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci/>

10. Srovnání korupce a lobbingu

Nyní, když se můžeme orientovat v základních pojmech, je nutné zodpovědět na otázku, zda mezi lobbingem a korupcí existuje rozdíl, příp. jak je tato hranice vymezena.

Je nutné se nejdříve uvědomit, že klíčovým faktorem je úmysl jednotlivce se neoprávněně zvýhodnit nebo poškodit jinou osobu či skupinu, nebo v případech, kdy funkcionář bude prosazovat něco v osobním zájmu, příp. za prosazení určité zájmu bude funkcionář požadovat jistou protislužbu (ať už v peněžním ekvivalentu nebo nějakým plněním). Je na místě zmínit, že obecný zájem v obou případech je ovlivňování rozhodování, avšak rozdíl pak spočívá ve formě jednání.

V případě lobbingu by pak šlo o situace, kdy lobbista předává informace, které jsou relevantní a pravdivé, těm lidem, kteří mohou v dané věci ovlivnit rozhodování, současně též lobbista tak bude činit v zájmu lobbujícího. Pokud mluvíme o lobbingu, jde zejména o prosazování zájmů legální cestou, byť bohužel Česká republika nemá současně žádnou úpravu, proto se lze setkat s názory, se kterými souhlasím, že lobbing je tzv. *praeter legem*. Naopak ve srovnání s lobbingem je korupce zcela logicky tzv. *contra legem*.³⁴⁶ Z důvodu absence právní úpravy v praxi pak dochází k problémům v rozlišování lobbingu a trestného činu nepřímého úplatkářství. Opravdový lobbista tak za účelem ovlivnění (stejně jako v případě korupce) nabízí pouze informace, podněty či analýzy, a ne protiplnění v podobě finančního zisku nebo jiného prospěchu pro osobu.³⁴⁷ Výjimkou mohou sloužit případy, kdy věcné či finanční dary jsou vedlejším účinkem veřejného zájmu.³⁴⁸ S otázkou vymezení jisté výhody je na místě rovněž zmínit pojem „*undue influence*“, nebo-li tzv. nepatříční vliv. Nepatříční vliv je získání neoprávněné výhody v legislativním procesu na úkor veřejného zájmu.³⁴⁹

Z výše uvedeného je zřejmé, že i v případě lobbingu se může stát, že osoba, na kterou je působeno rovněž může obdržet dar, když forma lobbování může být učiněno za pomoci darů, jak ovšem uvedla Tlapák Navrátilová, rozdíl spočívá v tom, že poskytnutí daru nezaručuje, že získám to, co chci.³⁵⁰ Hranice tak určitě leží mezi svobodou lobbovaného rozhodovat dle svého

³⁴⁶ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbing, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 153

³⁴⁷ DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít a ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9., s. 91

³⁴⁸ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbing, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 64

³⁴⁹ Blažek, Matej. Lobbing – ekonomické a právní aspekty. Postoj členů akademické právní obce a zákonodárského sboru dolní komory Parlamentu České republiky k regulaci lobbingu. Diplomová práce, 2018, PF UK, s. 18

³⁵⁰ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbing, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 65

vlastního uvážení, či nikoliv. V USA, kde je lobbying na rozdíl od České republiky zcela běžnou činností, je poskytování darů, avšak nejsou pak nijak spojeny na samotné hlasování.³⁵¹ Ovšem jak z logiky věci vyplývá, nemusí být vždy nejjednodušší prokázat, zda někdo hlasoval dle své vůle, či na pokyn. Tento problém v praxi pak řeší tzv. vysledování vzorce chování, jednoduše řečeno, zda se začal rozhodovat jinak po získání určitého daru.

Dalším klíčovým rozdíle je **sféra**, ve které se můžeme setkat jak s lobbyingem, tak s korupcí. Lobbista působí především v rámci legislativního procesu (na ovlivnění rozhodnutí v rámci zákonem poskytnuté úřední diskrece), naproti tomu korupce se nevyskytuje jen v rámci legislativního procesu. Z výše uvedeného je lobbista bude často tíhnout ke korupci tak, aby dosáhl zamýšlených cílů, a osoba, na kterou je působeno, bude mít tendenci požadovat určitou protivýhodu. Hranice mezi lobbyingem a korupcí jen proti velmi tenká, přesto bez jakýchkoliv pochybností lze konstatovat, že existuje. Jeden z klíčových faktorů podle mě, které tuto hranici nastolují je **transparentnost**. Jsou navrhována opatření, která by umožnila u právního předpisu identifikovat lobbistické subjekty, které měly vliv na jeho přijetí.

Jak ostatně podotýká David a Nett, „*zákonodárci nemohou domýšlet do podrobností veškeré praktické důsledky navrhované a schvalované legislativy, a proto jsou tu lobbisté jako přirozená součást rozhodovacích procesů*“³⁵². Je však třeba zmínit, že i s lobbyingem může být spojeno riziko ohrožení veřejného zájmu, a to především tehdy, je-li netransparentní a nejsou-li dostatečně určité nastavena jeho pravidla. Tomuto se zabrání přijetím zákonné regulace.

Dále lze lobbying oproti korupce označit za aktivitu, jež je nezbytnou součástí **demokratického zprostředkování zájmů**, a která je nadto veřejná nebo veřejně kontrolovatelná.³⁵³

Rozlišování obou pojmů se využívá v praxi, neboť se jedná o poměrně související pojmy, obvinění často při podezření z úplatkářství argumentují lobbyingem, který byť není v České republice povolen, ale takové jednání není ani zákonem zakázáno. V této souvislosti je na místě odkázat na již zmiňovaný judikát Nejvyššího soudu ČR: „*S přihlédnutím k námitkám obviněného státní zástupce rovněž podotkl, že se v projednávané věci nejednalo o úkony, na které by se měl lobbying vztahovat, neboť je nutné nahlížet na celkovou situaci spočívající v tom, že obviněný, aniž*

³⁵¹ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 65

³⁵² DAVID, V., NETT, A. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H.Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-562-9. s. 34.

³⁵³ ĎURAJKOVÁ, Daniela, ZEMANOVIČOVÁ, Daniela, ZUBERSKÁ, Martina. Celospolečenský problém – korupcia II (Metodická příručka). Bratislava: ADIN, s.r.o., 2004. ISBN 80-89041-78-7, s. 7

*by toho byl schopen či tak učinit mohl, do jisté míry konspirativně využil nastalé situace a pokusil se vnuknout přítomným zástupcům dodavatele, že za úplatu zajistí pokračování projektu, ačkoli to nebyla pravda. Takové jednání však podle státního zástupce není lobbyingem...*³⁵⁴ V daném případě Nejvyšší soud ČR uvedl zásadní myšlenku, když judikoval, že není podstatné, zda se protiprávního jednání (jednání skutkově vymezeném v trestním zákoníku, zejména úplatkářské trestné činy) dopustil v rámci lobbování. Je podstatné, zda svým jednáním porušil zájem chráněný trestním zákoníkem. Lze dodat, že s ohledem na skutečnost, že lobbying není upraven v našem právním řádu, k jednoznačnému vymezení legálního lobbyingu oproti nelegálnímu úplatkářství v judikatuře, o kterou by se mohl soud opřít, dosud bohužel nedošlo. Lze předpokládat do budoucna, že s přijetím zákona o lobbování se situace změní.

Nejbližší má lobbying k trestnému činu nepřímého úplatkářství, když v obou případech dochází k působení na úřední osobu za úplatu, přitom v případě lobbyingu se jedná o legální odměnu a v případě nepřímého úplatkářství za úplatek. Za účelem rozlišení dvou klíčových pojmů je nutné rozlišovat „**úplatek**“ a „**za úplatu**“. Lobbista „za úplatu“ ovlivňuje osobu, avšak současně nezasahuje do nezávislosti a nestrannosti rozhodování přední osoby a řádného výkonu její činnosti. Na úřední osobu tak lobbista nesmí zasahovat prostředky, jako nátlak, vydírání, podvod atd., takové jednání pak nelze kvalifikovat jako lobbování. Jak již bylo autorkou uvedeno, zákon nezná kvantitativní vymezení úplatku, z tohoto plyne aplikační problém. Jak lze jednoznačně vymezit hranici mezi poděkování, pozorností a úplatkem, jestliže z kvalitativního hlediska je poskytnutí případné pozornosti rovno úplatku.

Při rozlišení **daru a úplatku** lze citovat Tlapák Navrátilovou, která uvedla, že je „*zásadní způsob, jakým se plnění poskytuje (ať otevřeně nebo v tajnosti), ale charakter vzájemného vztahu subjektů a také příčinná souvislost, v jaké se poskytuje*“³⁵⁵. Rovněž Navrátilová velmi klíčové nastínila i nulovou toleranci při stanovení výše úplatku ve vztahu k veřejnému sektoru. Z rozhodnutí Nejvyššího soudu plyne jednoznačný závěr, že v oblasti výkonu státní moci a správy nelze tolerovat zásadně žádné úplatky, a to ani nepatrné hodnoty.³⁵⁶ V praxi pak pro rozhodovací praxi znamená, že soudy budou nuceny hodnotit výši úplatku v souvislosti s dalšími okolnostmi, které určují společenskou škodlivost a lze pak tolerovat jistou výši úplatku. V případě výkonu veřejné správy však toto tolerovat není možné.

³⁵⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2018, sp. zn. 3 Tdo 1507/2017

³⁵⁵ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 57

³⁵⁶ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 59, srov. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 1. 2018, sp. zn. 8 Tdo 1454/2017

Někteří mohou **legitimitu zájmů** lobbování považovat jako hraniční kritérium při rozlišování korupce a lobbingu. Když již bylo uvedeno, že lobbing je legální prosazování zájmů, přitom úřední osoba jedná v rámci právního řádu. Přesto je nutné upozornit, že úprava úplatkářských trestných činů nezohledňuje povahu protiplnění a je bez významu, zda přední osoba bude jednat v rámci právního řádu, či nikoliv. Proto autorka souhlasí s názorem³⁵⁷, že legitimita zájmů není správný hraniční ukazatel.

Zastávám však názor, že je možné lobbing odlišit od korupce podle jejích klíčových charakteristik – tedy zda je, či není možné předpokládat u daného jednání **veřejný zájem** (a nikoliv zájem pouze několika osob), a zda je, či není toto jednání morálně **zavrženíhodné**. Dále je možné lobbing také odlišit tím, že se jedná o veřejnou či veřejně kontrolovatelnou činnost a nedochází při ní ke **střetu zájmů**.³⁵⁸ Přestože ke korupci může docházet samozřejmě také veřejně, zpravidla se její aktéři snaží (ostatně jako i v případě jiných trestných činů či jednání negativně hodnocených veřejností) jednat v tajnosti. Naopak lobbisté by měli svou činnost vykonávat veřejně jakožto prostředníci mezi voliči a politickými představiteli, a to jednak pro účely **transparentnosti** výkonu veřejné moci, tak i pro možnost většího zapojení veřejnosti.

Tabulka č. 6: Srovnání korupce a lobbingu

PRVEK	KORUPCE	LOBBING
Vznik	historicky starší kategorie	historicky mladší kategorie
Cíl	získání neoprávněného prospěchu	legální ovlivnění názoru
Zákonnost	NE	ANO (zákon nezakazuje)
Prostředky	podplácení, zneužití postavení, moci atd.	poskytování informací (analýzy, data atd.)

Zdroj: vlastní zpracování

U nás má fenomén lobbing negativní povědomí a bývá spojován s korupcí. Je nutné si ale uvědomit, že termíny jsou naprosto odlišné. Lobbista je ten, kdo se snaží prosazovat zájmy legální

³⁵⁷ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbing, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 60

³⁵⁸ GERMAN, E.: Medzi korupciou a lobbingom. In DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít a ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Sborníky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9, s.105

cestou, prostřednictvím poskytování užitečných informací, aby mohla osoba, která může něco ovlivnit, co nejúplnější obraz o partikulárním tématu. Korupce naopak nemíří k veřejnému zájmu, ale snaží se prosadit individuální prospěch tlakem (úplatek) na osobu, aby činila, či naopak nečinila. Z výše uvedené tabulky je zřejmý na první pohled rozdíl těchto dvou pojmů. Přesto bych ráda tuto kapitolu ukončila tím, že lobbying nemusí vždy znamenat prospěch pro veřejný zájem, neboť může snadno přejít v korupci. To se stane například, pokud by prosazovaná věc neoprávněně zvýhodnila nebo naopak poškodila určitou osobu nebo skupinu, nebo by prosazovaná věc poškodila veřejný zájem. To znamená, že pokud by se navenek zdálo, že se jedná o legální lobbying, přitom v podstatě dochází k prosazování partikulárních zájmů, což by nemělo být zakázáno, v neprospěch veřejnosti (zde již nelze mluvit o lobbování). Dalším příkladem je situace, kdy je prosazovaná věc v osobním zájmu funkcionáře (tzv. střet zájmu). Nakonec pokud chce veřejný činitel za prosazení této věci protislužbu nebo platbu, rovněž nelze mluvit o lobbyingu.

11. De lege ferenda

11. 1 Úprava korupčních deliktů

V deváté kapitole jsem se zabývala současnou regulací úplatkářských trestných činů. V této kapitole se zaměřím na návrhy *de lege ferenda*. Je na místě připomenout, že můj kritický pohled na současnou právní úpravu není ojedinělý. Lze zmínit např. kritické názory ohledně zákonné definice úplatku.³⁵⁹ Lze souhlasit s tím, že definice nesplňuje požadavek právní jistoty, neboť interpretace může vyvolávat pochybnosti a není jednoznačná. Především vymezení úplatku jako „přímé majetkového obohacení“ postrádá nepřímé majetkové obohacení, což není žádoucí, neboť právě v souvislosti s korupčním jednáním si lze *nepřímé* majetkové obohacení představit. Řešení tohoto aplikačního problému nastínila Tlapák Navrátilová, neboť poukázala na skutečnost, že lze nepřímé majetkové obohacení podřadit pod „jiné zvýhodnění“.³⁶⁰ Současně odkázala i na závěry Chmelíka a Tomica, dle kterých je nutné hodnotit dvě roviny plnění, a to z hlediska časové souvislosti a charakter plnění. S tímto názorem se autorka plně ztotožňuje, navíc když aplikační problém je zjevně vidět přes mnohočetnou judikaturní praxi, kterou autorka mj. nastínila výše. Důsledkem obecného vymezení pojetí úplatku je velmi bohatá judikatura, která svými závěry mezery v zákoně zaplňuje.

Jeden z klíčových návrhu *de lege ferenda* považuje autorka vymezení spodní hranice úplatku. Současná úprava považuje za úplatek neoprávněnou výhodu jakékoli hodnoty. U úplatku lze spatřovat dva znaky, a to neoprávněnost dané výhody (tj. neexistence právního nároku) a konkrétnost osoby, které je nabízen. Judikatura však přidává další znak úplatku, a to v souvislost s obecným zájmem.³⁶¹ Rovněž podle dlouhodobé judikatury při výkonu veřejné správy či státní moci půjde o úplatek i tehdy, kdy jde o nepatrnou hodnotu. Autorka v této souvislosti považuje za vhodné zmínit zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví povinnost státních zaměstnanců „v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč.“ Je tak zřejmé, že vztah mezi dary nepřevyšujícími částku 300 Kč a případným úplatkem je nedostatečně jasně vymezen a v praxi by mohlo být rozlišování mezi nimi prakticky nemožné. Řešením *de lege ferenda* by mohlo být negativní vymezení úplatku, čímž by došlo k vyřešení nejasného vztahu mezi dary, které zákon připouští a nezákonnými úplatky. Ovšem i zde je nutné pamatovat na stále měnící se poměry ve společnosti

³⁵⁹ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. *Lobbing, nebo korupce? Teoretik*. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3, s. 49

³⁶⁰ Tamtéž.

³⁶¹ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-236-3, str. 838

a hranice by měla být flexibilní s ohledem na společenské poměry. Rovněž by někdo mohl zastávat názor, že právě nastolení minimální hranice by pak mohlo být obcházeno (např. poskytování úplatku opakovaně po malých částkách), příp. by tímto krokem stát implicitně vyslovit, že korupce bude za určitých okolností tolerována, což nelze hodnotit pozitivně.

Může se nabízet řešení v podobě aplikace principu subsidiarity trestní represe dle § 12 odst. 2 trestního zákoníku, tedy trestní odpovědnost by nemusela být uplatňována v případech, které nelze považovat za společensky škodlivé, a ve kterých by postačovalo uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. Avšak je nutné poukázat na skutečnost, že postih korupce není umožněn v případě mimo trestní odpovědnost a není tak splněna druhá kumulativní podmínka subsidiarity trestní represe. V této souvislosti pak chybí právní úprava v rovině správního práva, pomocí které by bylo možné sankcionovat méně závažné formy úplatkářství, neboť právě tato provázanost se správním právem je klíčová pro aplikaci § 12 odst. 2 TZ.³⁶²

Avšak i přes toto se lze setkat s názorem, že „*není vyloučen ani případ, kdy se použije zásada subsidiarity trestní represe na základě nedostatečné míry společenské škodlivosti, aniž by se uplatnila odpovědnost podle jiného právního předpisu.*“³⁶³ Takový přístup pak vylučuje postihu jednání naplňujících znaky skutkových podstat úplatkářství, jejichž předmětem je však úplatek zcela nepatrné hodnoty, u kterého je zřejmá nízká společenská škodlivost. Bude pak záležet na individuálním posouzení věci soudem, zda své rozhodnutí založit na posledně citovaném judikátu. Přesto autorka zastává názor, že s ohledem na princip právní jistoty je nutné právě vymezit případy, u kterých nelze uvažovat o společenské škodlivosti přímo zákonodárcem, stanovit tedy spodní hranici úplatku, a to především ve vztahu k úplatkářství, obzvlášť za situace, že se s tímto názorem setkáme opakovaně v odborné veřejnosti.³⁶⁴ Toto platí jak pro sféru soukromou, tak veřejnou.

K této věci se vyjadřoval například i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/98145, kde se k otázce uvádí, že „*úplatkářství jako takové a v souvislosti s tím i způsob vyžadování úplateků a jejich povaha mohou mít i v podmínkách tržního hospodářství natolik rozmanitou podobu, že pokus o jejich ještě bližší definici by mohl znamenat takové pojmové omezení, jež by nepostihlo všechny myslitelné formy této trestné činnosti. Složitost života společnosti vylučuje schopnost*

³⁶² PELC, V.: Skutkové podstaty úplatkářských trestných činů a základní zásady trestního práva, in: K. Schelle, J. Tauchen (eds.): Korupce – včera a dnes, KEY Publishing s. r. o., Ostrava 2013, s. 113

³⁶³ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012, publikováno jako R 26/2013 tr.

³⁶⁴ PELC, V. Skutkové podstaty úplatkářských trestných činů a základní zásady trestního práva. In SCHELLE, K., TAUCHEN, J. 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, 2013. ISBN 978-80-87475-26-3. s. 114.

objektivně (v zákonech) formulovaného práva postihnout svými výčty a definicemi veškerou variabilitu jeho projevů. Proto v této souvislosti vystupuje do popředí právě úloha soudů při interpretaci tohoto pojmu a při jeho aplikaci na jednotlivé případy.“

Rovněž ani mezinárodní úprava nezná žádnou vyčerpávající definici úplatku, která by mohl sloužit jako vzor pro vnitrostátní úpravu. Úmluva OSN proti korupci a Trestněprávní úmluva proti korupci hovoří jako naše právní úprava o *neoprávněné výhodě (undue advantage)*, Úmluva OECD o boji s podplácením veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích mluví o *nedovoleném peněžitém nebo jiným prospěchu (any undue pecuniary or other advantage)* a dokonce i Rámcové rozhodnutí o boji proti korupci v soukromém sektoru používá pojem *neoprávněná výhoda*, jako u nás, s dodatkem *jakéhokoliv druhu (undue advantage of any kind)*. Vysvětlující zpráva k Trestněprávní úmluvě proti korupci k pojmu neoprávněná výhoda uvádí, že za výhodu je třeba považovat jakoukoli situaci, kdy „*je pachatel (nebo jiná osoba, například jeho příbuzný) postaven do lepší pozice, než kterou měl před spácháním trestného činu.*“³⁶⁵ Je tak zřejmé, že se pojem neoprávněná výhoda pojímá účelově velmi široce, tak aby pokrývala veškerá plnění. Je otázkou, zda je toto lepší cesta?

Legální definice v § 334 odst. 1 TZ je kritizována částí odborné veřejnosti. Obecně lze z výše uvedeného říci, že legální definice úplatku u nás odpovídá požadavkům mezinárodních smluv, o čemž značí i absence konkrétních doporučení vztahujících se k vymezení pojmu *úplatek* ze strany mezinárodních organizací. Přesto dle mého názoru by mělo být vymezena jasná hranice mezi dary a úplatky, případně vyloučení možnosti přijímání darů do určité hodnoty ze strany státních úředníků. Bohužel není zcela postaveno najisto, ve kterých případech o úplatek nejde. Například Galovcová³⁶⁶ proto navrhuje, aby byl v trestním zákoníku zakotven i výčet jednání, která nejsou úplatkem. K tomu bych se určitě přikláněla, takový výčet by nebyl na škodu. Do tohoto výčtu by mohlo např. patřit spropitné (kdy jde o společenskou zvyklost)³⁶⁷, dále dary alespoň do určité hodnoty (kdy jde o plnění poskytnuté mimo souvislost s obstaráváním konkrétní věci). Dále je na místě definovat úplatek tak, aby bylo možné trestat úplatkářství spáchané jakýmkoliv způsobem. Samozřejmě judikatura tuto mezeru v zákoně zaplňuje, jak již jsem uváděla dříve, úplatek pak dle judikturních závěrů nemusí představovat jenom finanční výhodu. Lze

³⁶⁵Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption [online]. Copyright © Council of Europe [citOVÁNO 23. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>

³⁶⁶ GALOVCOVÁ, I.: Trestnoprávní aspekty korupce, dizertační práce ze dne 31. května 2017, školitel: doc. JUDr. Jana Tlapák Navrátilová, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha 2017, s. 76-77

³⁶⁷ Tento názor zastává i Rizman, RIZMAN, Stanislav. § 331 [Přijetí úplatku]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3159

shrnout, že je tedy nutné, aby předmětná definice byla poměrně široká, avšak ne natolik, aby mohlo dojít ke ztrátě právní jistoty při otázce, co je a není úplatkem.

Dalším diskutovaným bodem současné právní úpravy je slovní obrat „*v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu*“.³⁶⁸ Jedná se rovněž o neurčitý právní pojem, jehož výklad pak může být rozporný. Jedno z klíčových problémů je diskuze ohledně dodržení jedné z hlavních zásad trestního práva hmotného. Podle zásady *nullum crimen sine lege*, která je vyvozována i z Listiny základních práv a svobod, nelze trestat osoby za jednání, které není uvedeno v zákoně jako trestné. Součástí této zásady je i podmínka *nullum crimen sine lege certa*, tj. není trestu bez jasného zákona. Z tohoto důvodu se diskutuje, zda by nebylo vhodnější použít jinou slovní formulaci při vymezení skutkové podstaty trestného činu přijetí úplatku, resp. podplácení, neboť právě tento neurčitý právní pojem určuje, zda je jednání trestné či nikoliv. Vodíkem výkladu může sloužit § 334 odst. 3 TZ, kde je uvedeno, že za obecný zájem je pokládáno také „*zachovávání povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté, jejímž účelem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají*.“ Galovcová k tomuto uvádí, že nejednotná představa o pojmu obecného zájmu je značnou překážkou pro ustálení všeobecně uznávané definice, avšak na druhou stranu umožňuje měnit výklad tohoto pojmu s ohledem na aktuální společenské potřeby a situaci.³⁶⁹ Opět se dostáváme do paradoxní situace, kdy z jedné strany neurčitost tohoto slovního spojení přináší jak své výhody, tak nevýhody. Obecný zájem určitě v sobě skrývá veřejný zájem, avšak nejedná se o pojmy identické, neboť obecný zájem představuje širší množinu. Mezi kritiky neurčitosti „obecného zájmu“ patří i Jelínek.³⁷⁰

Dalším problémem v úpravě dle mého názoru spočívá konkrétně ve vymezení skutkové podstaty trestného činu nepřímého úplatkářství. Ve srovnání se dvěma zbylými skutkovými podstatami (srov. § 331 a 332 TZ) zákonodárce neupravil nepřímé úplatkářství v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu a podnikáním. Pro naplnění této skutkové podstaty je nezbytné, aby byl ohrožen řádný výkon úřední pravomoci, samotné ohrožení řádného obstarávání věcí obecného zájmu nebo ohrožení čistoty a transparentnosti podnikatelských vztahů je nedostatečné. Nepřímé úplatkářství pak směřuje čistě vůči úřední osobě, přitom výklad tohoto pojmu poskytuje é ustanovení § 127 TZ ve spojení s § 334 odst. 2 TZ. Z tohoto důvodu je pak tento trestný čin považován jako speciální ke zbylým dvěma, přitom dle mého názoru by mělo dojít ke sjednocení právní úpravy, čímž

³⁶⁸ Srov. § 331 a § 332 TZ

³⁶⁹ GALOVCOVÁ, I.: Pojem obecného zájmu ve světle přechodu k formálnímu pojetí trestného činu. In: JELÍNEK, J. a kol.: Deset let od přijetí českého trestního zákoníku. Praha: Leges, 2019, str. 69

³⁷⁰ JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-236-3, s. 31

by nepřímé úplatkářství postihovalo taktéž případy, kdy je působeno i na jiné osoby než osoby úřední.³⁷¹

Při úvahách de lege ferenda se lze inspirovat zahraniční úpravou, např. právě s ohledem na návrh týkající se nepřímého úplatkářství se lze inspirovat slovenskou úpravou, prostřednictvím které lze dle § 336 slovenského trestního zákona³⁷² postihnout nepřímou korupci směřující k ovlivnění výkonu pravomoci osob uvedených v § 328, 329 nebo 330 slovenského trestního zákona (případně v § 332, 333 nebo 334, pokud jde o podplácení). Těmito osobami jsou kromě úředních osob taktéž osoby mající určité povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení a funkce, nebo neúřední osoby obstarávající věci obecného zájmu.

V případě trestného činu nepřímého úplatkářství se rovněž v praxi jeví jako problematické rozlišování tohoto trestného činu od účastenství na trestném činu přijetí úplatku podle § 24 odst. 1 TZ a § 331 TZ i od trestného činu podvodu podle § 209 TZ.³⁷³ V této souvislosti je klíčový judikát Nejvyššího soudu ČR, publikovaný pod č. R 32/1987 – II196 a č. R 16/1988197. Dle závěrů Nejvyššího soudu je nutné zodpovědět na otázku, zda příjemce úplatku, resp. žadatel o něj, jedná v součinnosti s osobou obstarávající věci obecného zájmu. V takovém případě jde o účastenství na trestném činu přijímání úplatku. V opačném případě, kdy není dána tato součinnost uvedených osob, jde o trestný čin nepřímého úplatkářství. Rovněž je klíčové dále zjištění úmyslu pachatele působit na danou osobu obstarávající věci obecného zájmu. Pokud daný pachatel jedná v takovém úmyslu, dopouští se trestného činu nepřímého úplatkářství. Avšak v případě, kdy pachatel vůbec nemá v úmyslu působit na osobu obstarávající věci obecného zájmu a pouze tento úmysl předstírá, dopouští se podle shora uvedeného judikátu trestného činu podvodu. Důsledkem kvalifikace mezi trestným činem podvodu a nepřímého úplatkářství je pak zjištění, zda bude trestně odpovědná i osoba, která poskytla pachateli plnění (aktivní strana úplatku, pokud se o něj jedná). K tomuto problému za zmínku stojí novější judikát Nejvyššího soud ČR, č. j. 8 Tdo 1019/2014-37198.

³⁷¹ HORNÍK, J. Co je, bude a mohlo by být nového v oblasti potírání korupce a úplatkářství [online]. Copyright © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky [citováno 7. 10. 2023]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/co-je-bude-a-mohlo-by-byt-noveho-v-oblasti-potirani-korupce-a-uplatkarstvi.aspx>

³⁷² Viz § 336 - Nepriama korupcia:

(1) Kto priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo dá si sľúbiť úplatok za to, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomoci osoby uvedenej v § 328, 329 alebo 330, alebo za to, že tak už urobil, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.

(2) Kto priamo alebo cez sprostredkovateľa inému sľúbi, ponúkne alebo poskytne úplatok za to, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomoci osoby uvedenej v § 332, 333 alebo 334, alebo za to, že tak už urobil, alebo z tohto dôvodu poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok inej osobe, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

³⁷³ JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-236-3, s. 501

Dalším problémem se mi jeví skutečnost, že ve srovnání se zahraniční právní úpravou, náš právní řád neobsahuje v rámci úpravy úplatkářství speciální skutkové podstaty věnující se zvláštním druhům korupce, jako třeba korupce volební. Např. pokud se podíváme na západ (srov. § 108b trestního zákoníku Spolkové Republiky Německo), Německý právní řád postihuje podplácení voličů³⁷⁴, a stejně tak jednání toho, kdo za to, aby nevolil, nebo aby volil v určitém smyslu dary nebo jiné výhody žádá, dá si slíbit nebo přijme. Stejně tak obsahuje samostatný trestný čin úplatkářství ve volebních věcech také trestní zákon slovenský (srov. § 336a slovenského trestního zákona) či rakouský (srov. § 265 rakouského trestního zákoníku). I přes absenci speciální skutkové podstaty, lze dle předpisů trestního práva postihnout volební úplatkářství v rámci skutkové podstaty trestného činu § 351 – Maření přípravy a průběhu voleb a referenda³⁷⁵. Z dikce je zřejmé, že je postihována na rozdíl od zahraniční úpravy, pouze korupce aktivní. Uplácená osoba tedy trestně odpovědná není, což se jeví obzvlášť paradoxní za situace, kdy v případě obecných skutkových podstat přijetí úplatku a podplácení lze z trestních sazeb usuzovat, že jednání osoby uplácené je považováno za společensky škodlivější. *De lege ferenda* by bylo vhodné tuto skutkovou podstatu rozšířit taktéž o jednání toho, kdo přijme, dá si slíbit nebo žádá finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch za to, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle, tedy jednání upláceného.

Další kontroverzní otázkou týkající se právní úpravy úplatkářských trestných činů je zánik trestní odpovědnosti. Původní trestní zákoník z roku 1961 obsahoval zvláštní ustanovení o účinné lítosti (srov. § 163 trestní zákoník z roku 1961). Toto ustanovení se vztahovalo pouze na aktivní korupci, tj. na osoby, které úplatek poskytly nebo nabídly, avšak pouze za podmínky, že o to byly požádány. Pro zánik bylo nutné, aby své jednání osoba oznámila policii či přímo státnímu zástupci.³⁷⁶

Dodnes nebyla přijata žádná novelizace, díky které by se toto ustanovení nebo jemu podobné vrátilo do trestního zákoníku. Toto pojmám kriticky, neboť dle mého názoru, hlavním argumentem pro účinnou lítost je odhalováno větší množství trestných činů. S tímto názorem se

³⁷⁴ Ten kdo jinému nabídne, slíbí nebo poskytne za to, aby nevolil nebo aby volil v určitém smyslu, dary nebo jiné výhody.

³⁷⁵ § 351 odst. 1 alinea 2 TZ: „... kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle.“

³⁷⁶ Takový zánik trestní odpovědnosti však neplatil v případech, kdy pachatel podplatil veřejného činitele cizího státu, resp. mezinárodní organizace. srov. § 162a odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon

Lze setkat i v odborné literatuře.³⁷⁷ V současné době je tato situace analogicky „řešena“ pomocí tzv. dočasného odložení trestního stíhání podle § 159c TŘ a na něj případně navazujícího rozhodnutí o nestíhání podezřelého podle § 159d TŘ. V souvislosti se zvláštní účinnou lítostí pro úplatkářství je však podstatná možnost fakultativního odložení věci, pokud jsou naplněny podmínky zastavení trestního stíhání podle § 172 TŘ. Avšak lze pamatovat na zásadu legality a oficiality a nelze zvláštní ustanovení o účinné lítosti kategoricky nahrazovat uvedenými instituty trestního práva procesního.

Vypuštění zvláštního ustanovení o účinné lítosti bylo učiněno v souladu s doporučeními GRECO pro Českou republiku, neboť podle této organizace mohlo pomocí tohoto ustanovení dojít k porušení principu rovnosti před zákonem³⁷⁸. I přes toto jsem zastáncem vracení tohoto institutu, neboť nelze aplikovat obecné ustanovení o účinné lítosti ve smyslu § 33 TZ, jelikož korupční trestné činy nejsou zahrnuty v taxativním výčtu, který je uveden v tomto ustanovení. Gřivna se v této souvislosti také zabýval možností aplikace zániku trestnosti přípravy v intencích § 20 odst. 3 TZ *per analogiam* na trestné činy přijetí úplatku a nepřímé úplatkářství (v těchto případech jde o předčasně dokonané trestné činy), avšak dochází k závěru, že v praxi není takový postup aplikovatelný, neboť nelze odstranit nebezpečí, které vzniklo chráněnému zájmu.³⁷⁹ I přes výtky GRECO nebylo toto ustanovení výslovně zakázáno. Lze tedy předpokládat znovu přijetí v budoucnu.

11.2 Navrhované znění zákona o lobbování

Každý kontakt mezi zákonodárcem zákona a dotčenou veřejností je s nadhledem možné označit za lobbing. Při této činnosti je nutné sledovat obecné zájmy, a proto je legitimní, aby veřejnost o podobných vlivech věděla. To je zhruba důvod, proč je nyní ve zpracování nový zákon o lobbování.

Dle mého názoru nová právní úprava nešťastně nepostihuje nárazové případy lobbování, např. se může jednat o situace, kdy se lobbista ozve jen v případě zákona, který se ho aktuálně týká. Tj. navrhovaná definice lobbisty (srov. § 3 nezahrnovaného znění) se zaměřuje na činnost

³⁷⁷ BRUNA, E.: Problematické aspekty úplatkářských trestných činů (3. část) – některé specifické nástroje, 2019, [citováno 10. 3. 2022]. Dostupné online z: <https://advokatnidenik.cz/2019/03/24/problematicke-aspekty-uplatkarskych-trestnych-cinu-3-cast-nektere-specificke-nastroje-k-jejich/>

³⁷⁸ PŘEPECHALOVÁ, K., FOREJT, P., RŮŽIČKA, M.: Účinná lítost ve věcech úplatkářství do právního řádu ČR? 2011, [citováno 10. 3. 2022]. Dostupné online z: <https://pravniradce.ekonom.cz/c1-54200730-ucinna-litost-ve-vecich-uplatkarstvi-do-pravniho-radu-cr>

³⁷⁹ GRIVNA, T., Účinná lítost v případech spáchání korupčních trestných činů, příspěvek na konferenci „Dny práva“, Brno, Masarykova univerzita, 24. 11. 2011, s. 4 až 5
Dny práva 2011 – Days of Law 2011. Brno: Masarykova univerzita, 2012. [citováno 10. 4. 2022] Dostupné online zde: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/06%20Trest/07%20Tomas%20grivna.pdf

soustavnou, nikoliv jednorázovou. Nejvhodnější se mi jeví definice obecná, která neuvádí pouze výčet osob, které se považují za lobbisty. Taková úprava by totiž mohla snadno vést k obcházení zákona (navíc při taxativním výčtu může existovat riziko její neplnosti, obzvláště za situace, kdy se jedná o poměrně novou oblast regulace v našem právním řádu). Definice lobbisty by měla být také poměrně široká, neboť musí postihnout nejen profesionální lobbisty, ale i např. manažery společností, kteří vykonávají lobbying sami.

Jak je přiznáno v samotné důvodové zprávě, „vymezit zcela jednoznačně lobbování, lobbisty a lobbované zákonem je velmi obtížné. Navrhované definice se o to pokouší co nejracionalnějším způsobem, nicméně nelze vyloučit sporné případy vzniklé při aplikační praxi, kdy bude záležet na přístupu ministerstva při rozhodovací činnosti.“³⁸⁰

Z důvodové zprávy rovněž plyne záměrnost zákonodárce neregulovat jednorázový lobbying, přitom předobrazem sloužila definice podnikání, podnikatele a živnostenského podnikání. Zákonodárce se domnívá, že „případná snaha vydávat soustavnou lobbistickou činnost za jednorázové či nahodilé ovlivňování lobbovaných je tak analogicky připodobitelné právě snaze podnikatele zastřít nezákonnou podnikatelskou činnost jednorázovými nahodilými příjmy, a tudíž lze soustavnost v takových případech poměrně snadno dovodit. Složitější pochopitelně bude prokazování úmyslu lobbisty.“³⁸¹ Obávám se však, že s ohledem na povahu lobbování zde nemusí dojít k tak častému odhalení lobbované činnosti jako v případě podnikání. Obě strany v lobbování nemusí vždy být motivováni své kontakty nahlásit. Ovšem tento definiční problém by mohl být jako se v praxi stává často překonán judikaturním závěry. Tak např. z rozsudku 22 Cdo 679/2007 plyne, že: „Soustavnost (podnikání) ve smyslu § 2 odst. 1 obch. zák. není totožná s nepřetržitostí a trvalostí, přičemž posouzení soustavnosti je vždy věcí konkrétního případu s přihlédnutím k povaze činnosti.“ I nepravdivost pak může založit pro určitou osobu postavení osoby lobbisty. Toto však vždy zůstane na individuálním posouzení věci. Lze shrnout, že navrhované znění zákona jasně nevymezuje hranici mezi ad hoc lobbyingem a lobbyingem soustavným, což pak dává snadnou možnost se povinným subjektům vyhnout regulaci. Díky nejednoznačnému výkladu pojmů jako je soustavnost lze předpokládat spory, kdo, kde, s kým byl, co tam dělali a o čem se bavili.

Dalším problémem je absence úpravy odpovědností v případě nesprávného rozhodnutí a ponechává se tak v platnosti současně využívané právní předpisy, jako je např. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným

³⁸⁰Vládní návrh zákona o lobbování, [citováno 25. 11. 2023]. Dostupný online z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORND3HKW7RF/>, s. 32

³⁸¹ Tamtéž, s. 44

úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Navrhované znění odkazuje na stávající procesní předpisy upravujících správní a soudní řízení, které opravné prostředky proti nesprávným rozhodnutím nebo nevydání rozhodnutí již obsahují. Proti rozhodnutí ministerstva o přestupku (eventuelně proti zamítavému rozhodnutí o registraci) lze podat rozklad podle § 152 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů. Rozklad se podává u ministerstva do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Včas podaný a přípustný rozklad má odkladný účinek. Následně bude možný přezkum ve správním soudnictví.

Rovněž vládní návrh neobsahuje zvláštní práva pro lobbisty, která by mohla sloužit jako motivace k registraci. Lze uvažovat např. o právo vstupu do Poslanecké sněmovny, možnost písemně požádat orgán, který věcný záměr vypracoval o to, aby byl lobbista o těchto věcných záměrech informován, příp. možnost zahrnout stanovisko lobbisty do zápisu Poslanecké sněmovny v rámci projednávání zákona, udělit slovo při projednání ve výboru apod. Navrhovaný zákon o lobbování upravuje pouze povinnosti lobbisty a lobbovaného (rov. § 12).

Lze se setkat i s kritikou, že návrh neobsahuje lobbování v oblasti veřejných zakázek.³⁸² Avšak s tímto nesouhlasím. Vládní návrh zákona o lobbování působí přinejmenším dojmem, že regulaci problematiky lobbingu omezují pouze na legislativní proces. S tímto se rovněž ztotožňuji, neboť by bylo těžko představitel, že by se do registru lobbyistů veřejných zakázek někdo přihlásil. Při přípravě zákonů je naproti tomu již dopředu zřejmé, kdo se o něj bude zajímat a nebude to narušovat samotný legislativní proces, není zde oproti veřejným zakázkám nic tajného. Příslušní lobisté vystupují se svými požadavky veřejně v médiích, na lobbing si zakládají celé komory, odbory, spolky, neziskovky, různé asociace a zaměstnavatelská sdružení. Samozřejmě mluvím o činnosti legitimní, nikoliv vždy ku prospěchu každého, je zřejmé, že stále se budou hájit partikulární zájmy, avšak tyto práva budou hájit s dodržением nových povinností.

Abych nezněla moc kriticky a skutečně je nutné upozornit, že po dlouhých letech se konečně možná dočkáme zákona o lobbování, bych chtěla v závěru upozornit na návrh, který se mi zdá velmi podařený. Rozhodně považuji za velice dobrý návrh zveřejnění „legislativní stopy“, aby bylo možné zjistit, zda se na návrzích zákonů či jejich pozměňovacích návrzích podíleli lobisté. Vhodným řešením je novelizovat zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, kde se navrhuje v § 86 na konci odst. 3 doplnit věta: „*Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva jejich **stanovisko** a též*

³⁸²Asociace public Affairs, Stanovisko APAA k Návrhu zákona o lobbování (2021), [citováno 10. 12. 2024]. Dostupné online z: <https://asociace-pa.cz/cz/stanovisko-apaa-k-navrhu-zakona-o-lobbovani-2021/>

***seznam** těchto osob, který obsahuje jména a příjmení osoby a obchodní firmu nebo název a právní formu právnických osob, u nichž je osoba zaměstnána, jejichž je společníkem nebo v jejichž orgánech působí.*“ S ohledem na praxi legislativních přílepků s tím souvisí i § 94, kde se na konci odst. 1 doplní věta: „*Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3, věty čtvrté.*“ Současná situace, kdy je možné pozměňovat návrhy zákonů bez dostatečného odůvodnění představuje větší možnost ovlivnění poslanců ze strany lobbistů, přičemž zde existuje riziko korupce. Legislativní stopa je sice zajímavý návrh, ale je otázkou, jak se zajistí pravdivost seznamu osob, které se podílely na přípravě návrhu zákona? Je možné nastavit nějaký mechanismus ověřování neoznámení toho, kdo na návrhu spolupracoval?

Závěr

Jak jsem již uváděla v úvodu, korupce představuje jeden z nejzávažnějších problémů, který negativním způsobem působí na celou společnost. Rovněž nelze opomenout od skutečnosti, že se jedná o problematiku přesahující trestněprávní rovinu a postihnout veškeré jeho aspekty v jediné práci by bylo nereálné. Cílem této práce proto bylo zaměřit se na tuto problematiku z pohledu trestního práva. Protože se stále objevují názory, že lobbying je synonymum ke korupci, ve své práci jsem se nechtěla omezovat pouze na pojem korupce, ale přiblížit problematiku lobbyingu a předně odpověď na otázku, zda mezi těmito dvěma fenomény existuje nějaká hranice a kde leží.

Ve snaze zasvětit čtenáře do problematiky se práce jsem se nejprve věnovala korupci v obecné rovině. Primárně jsem se snažila vymezit pojem korupce jako takový a demonstrovat rozmanitost forem korupčních aktivit. Dospěla jsem k závěru, že existuje mnoho definic, ovšem tato skutečnost nebránila v pochopení, co to korupce vlastně je. Rovněž jsem se zabývala příčinami, které vedou ke vzniku korupce a nechyběl i mezinárodní aspekt. Značnou část jsem se však věnovala platné trestněprávní úpravě korupce, a to i v rámci historického exkurzu. Praktická část představovala analýzu soudní praxe, jelikož jsem chtěla čtenáře přiblížit realitám a praktickým dopadům korupce. Teoretický náhled na regulaci korupce by podle mého byl nekompletní, pokud bych neseznámila čtenáře s výkladem zákona pohledem soudců. Seznámila jsem se rovněž pro úplnost se statistickými údaji korupčních deliktů. V neposlední řadě byla věnována pozornost vybraným protikorupčním nástrojům a návrhům *de lege ferenda*, jež by mohly protikorupční boj v České republice podpořit.

Druhou část své práce jsem se věnovala lobbyingu. Termín lobbying stále zůstává opředěný mnoha otazníky. Laická společnost stále tento fenomén spojuje s korupcí. Důvodem je zcela jednoznačně absence relevantní právní úpravy. Nelze nesouhlasit s tvrzením, že lobbying stále v sobě skrývá hodně nejasností a zároveň může být velkým riskem, obzvlášť v legislativním procesu, avšak může i představovat velké benefity, neboť lobbying je legitimní součástí naší společnosti. Ostatně na lobbying jako každodenní součást našeho života upozorňují i samotní lobbisté.

Nejprve jsem se věnovala historickým aspektům lobbyingu a mezinárodním zkušenostem. Jelikož náš současný právní řád neobsahuje platnou právní úpravu lobbování, toto je stav, který potřebuje nápravu. Sama souhlasím, jak i převažující část odborné veřejnosti, že je nezbytné přijmout platnou právní úpravu. O tomto se diskutuje již léta, aktuálnosti tomuto tématu přispívá právě optimistický náhled na přijetí zákona o lobbování v tomto roce po desetiletích diskuzí. V praktické části jsem se seznámila s navrhovanou právní úpravou. V praktické části jsem si dovolila

navrhnout pár úprav, které si myslím, s ohledem na inspiraci mezinárodní úpravou, návrh zákona o lobbování potřebuje. Lze tedy učinit závěr, že není perfektní, své připomínky jsem rovněž zaznamenala v této práci. Avšak chtěla bych uzamknout, že navrhované znění má převážně své pozitivní stránky, např. povinnost pro lobbisty se registrovat.

Okrajem jsem se zabývala, z mého pohledu trochu problematičtým pohledem soudů na lobbying, neboť v případě absence platné právní úpravy se stále nejedná o činnost legální a v soudní praxi se setkáme i názorem, že je bez významu, zda pachatel jednal v rámci lobbyingu, pokud svým jednáním naplnil skutkovou podstatu úplatkářského trestného činu. Lobbying by měl být jednoznačně definován a odlišen o korupce. Budoucí regulace této oblasti přispěje k jednoznačnému odlišení účasti na legislativním procesu jakožto právem chráněného jednání v moderní demokracii a snaze ovlivnit legislativní proces netransparentně a v rozporu s právem. V tomto ohledu právě potřeba regulace lobbyingu představuje hlavní nástroj ochrany před korupčními praktikami.

Hlavním cílem práce bylo jasné vymezení rozdílů mezi lobbyingem a korupcí. Závěrem mohu konstatovat, že hranice mezi lobbyingem a korupcí jednoznačně existuje. Především spočívá v úmyslu jednotlivce. V případě korupce se pachatel snaží neoprávněně zvýhodnit/obohatit nebo poškodit jinou osobu či skupinu, přitom vliv na osobu, která může v dané věci ovlivnit rozhodování, bude činěn v osobním zájmu. Rozdíl spočívá ve způsobu takového vlivu, tj. forma jednání jednotlivce je klíčový faktor. Pokud osobě nabízím úplatek, na který nemá nárok, používám tak nelegální prostředky k prosazení svého zájmu. V případě lobbyingu rovněž dochází k ovlivnění rozhodovacího procesu, avšak legálními prostředky. Lobbista předává informace, které jsou relevantní a pravdivé, těm lidem, kteří mohou v dané věci ovlivnit rozhodování, aniž by jednotlivec očekával něco zpětně (dary mohou být i v případě lobbyingu, ale nezaručuje to, že osoba bude jednat, tak jak chci). Lobbying je proto jednání „*praeter legem*“ a korupce „*contra legem*“.

Dále rozdíl spočívá v oblasti, ve které se můžeme setkat jak s lobbyingem, tak s korupcí. Lobbista působí především v rámci legislativního procesu (na ovlivnění rozhodnutí v rámci zákonem poskytnuté úřední diskrece), naproti tomu korupce se nevyskytuje jen v rámci legislativního procesu.

Hranice mezi lobbyingem a korupcí rovněž vymezuje transparentnost, které by se měla právě projevit v novém zákonu o lobbování, neboť bude minimálně zavedena povinnost registrace pro lobbisty.

V případě lobbyingu dále mluvíme o legální odměně lobbisty (plat) za zprostředkování zájmu, v případě nepřímého úplatkářství (s tímto TČ má lobbying nejblíže) dochází k působení na úřední osoby za úplatek – neoprávněnou odměnu. Je tak nutné rozlišovat pojem „úplatek“ v případě korupce a „za úplatu“ v případě lobbyingu. Úplatek je pak nutné odlišit od daru.

Výsledkem této odborné práce je zpracování tří konkrétních otázek, které dle mého hlediska představují hranici mezi lobbyingem a korupcí:

- Je dané jednání činěno ve **prospěch veřejného zájmu**, nikoliv zájmů partikulárních?
- Při tomto jednání se prosazují zájmy **legální cestou** (bez nátlaku, útisku, bez nabízení neoprávněné výhody apod.)?
- Jednotlivec jedná „**za úplatu**“ nikoliv „**za úplatek**“?
- Jedná se o činnost **transparentní** (veřejně kontrolovanou), při které nedochází ke **střetu soukromých zájmů**?

V případě kladné odpovědi na všechny otázky, se bude jednat o lobbying, v opačném případě o korupci.

Seznam použitých zdrojů

Učebnice, monografie, komentáře

1. BARTOŠEK, Milan. Dějiny římského práva: (ve třech fázích jeho vývoje). 2. přeprac. vyd. Praha: Academia, 1995. ISBN 80-200-0545-5
2. DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít a ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Sborníky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4062-9
3. DAVID, Vladislav a NETT, Alexander. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. Praha: C.H. Beck, 2007. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9
4. ĎURAJKOVÁ, Daniela, ZEMANOVIČOVÁ, Daniela, ZUBERSKÁ, Martina. Celospoločenský problém – korupcia II (Metodická príručka). Bratislava: ADIN, s.r.o., 2004. ISBN 80-89041-78-7
5. FLEK, A. et al. Bible, překlad 21. století. Praha: Biblion, 2009. ISBN 978-80-87282-00-7
6. FRÍČ, Pavol. Korupce na český způsob. Zde a nyní (G plus G). Praha: G plus G, 1999. ISBN 80-86103-26-9
7. GALOVCOVÁ, I.: Pojem obecného zájmu ve světle přechodu k formálnímu pojetí trestného činu. In: JELÍNEK, J. a kol. Deset let od přijetí českého trestního zákoníku. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2019, ISBN 978-80-7502-354-4
8. GRÍVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. Kriminologie. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-615-0
9. GRÍVNA, Tomáš. Zákonost důkazů získaných sledováním osob a věcí. In: JELÍNEK, Jiří. Dokazování v trestním řízení v kontextu práva na spravedlivý proces. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-287-5
10. HAMŠÍK, M. Korupce a lobby. In: DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006
11. CHMELÍK, Jan. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003, ISBN 80-7201-434-X
12. CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6
13. JABŁOŃSKI, Andrzej. Politický marketing: úvod do teorie a praxe. Studium. Brno: Barrister & Principal, 2006. ISBN 80-7364-011-2
14. JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-236-3
15. JELÍNEK, J. a kol. Deset let od přijetí českého trestního zákoníku. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2019, ISBN 978-80-7502-354-4.
16. JELÍNEK, Jiří. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu v České republice – záruky přezkoumání zákonitosti příkazu k odposlechu. In: ZÁHORA, Josef a kol. Teoretické a praktické problémy využívania informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní. Praha: Leges, 2017. ISBN: 978-80-7502-206-6

17. JELÍNEK, Jiří. Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2017. *Glosátor*. ISBN 978-80-7502-230-1
18. KADERA, Michal a VLAČIHOVÁ, Alena. Lobbying. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2011. ISBN 978-80-7408-053-1
19. KLÍMA, Michal. Od totality k defektní demokracii: privatizace a kolonizace politických stran netransparentním byznysem. Politické systémy. Praha: Slon, 2015. ISBN 978-80-7419-139-8
20. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor bezpečnostní politiky, Zpráva o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci, Brno: Themis, 2002, ISBN 80-7312-016-X
21. PETROVSKÝ, Karel. Korupce po česku, aneb, Korupce očima průměrného Čecha. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, ISBN 80-868-6194-5
22. MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. Lobbying v moderních demokraciích. Praha: Grada publishing, 2010, ISBN 978-80-247-3165-0
23. MÜLLER, Karel; LABOUTKOVÁ, Šárka a VYMĚTAL, Petr. Lobbying v moderních demokraciích. Grada, 2010. ISBN 978-80-247-7391-9
24. NOVOTNÝ, Oto. Trestní právo hmotné. 2, Zvláštní část. 4. přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-86395-67-7
25. PELC, V. Skutkové podstaty úplatkářských trestných činů a základní zásady trestního práva. In SCHELLE, K., TAUCHEN, J. 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, 2013. ISBN 978-80-87475-26-3
26. SCHNEIDER, Jiří. Lobbying and interest representation: a textbook: prepared for the course on "The role of state and non-state actors in promoting interests abroad (with special focus on the EU)" Masaryk University. Studium pro praxi. Brno: International Institute of Political Science of Masaryk University, 2007. ISBN 978-80-210-4238-4
27. ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, Oto; GŘIVNA, Tomáš; HERCZEG, Jiří; VANDUCHOVÁ, Marie et al. Trestní právo hmotné. 8., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7
28. ŠÁMAL, Pavel; GŘIVNA, Tomáš; BOHUSLAV, Lukáš; NOVOTNÝ, Oto; HERCZEG, Jiří et al. Trestní právo hmotné. 9., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7598-764-8
29. ŠTIČKA, M. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International Česká republika, 2008. ISBN 978-80-87123-04-1
30. TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Lobbying, nebo korupce? Teoretik. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-520-3
31. VÁLKOVÁ, Helena a KUČHTA, Josef. Základy kriminologie a trestní politiky. 2. vyd. Beckovy mezioborové učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-429-2
32. VANTUCH, Pavel. Obhajoba obviněného. 3. doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7400-321-9

33. VYMĚTAL, Petr. Co je lobbying? Vymezení, tradice, diskurs a praktiky lobbyingu. In: MÜLLER, Karel; LABOUTKOVÁ, Šárka a VYMĚTAL, Petr. Lobbying v moderních demokraciích. Grada, 2010. ISBN 978-80-247-7391-9
34. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. První vydání. Praha: Transparency International – Česká republika, 2009, ISBN 978-808-7123-119

Odborné články a komentáře

35. BRUNA, Eduard. Problematické aspekty úplatkářských trestných činů (2. část) – obecný zájem. Bulletin advokacie, 2018, č. 12
36. BUDKA, Ivan. Využití právních nástrojů pro potírání organizovaného zločinu (poznatky z výzkumu). Trestněprávní revue. 2018, č. 11-12
37. ČVERČKO, T., Trestnoprávní ochrana před korupci. Justiční revue, č. 4/2005
38. Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, č. 40/2009 Dz. In Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/>
39. GRIVNA, T. *Trestní postih korupce v soukromé sféře*. Trestněprávní revue, 2005, č. 7–8, Praha: C.H.Beck. ISSN 1213-5313
40. GRIVNA, T., Účinná lítost v případě spáchání korupčních trestných činů, příspěvek na konferenci „Dny práva“, Brno, Masarykova univerzita, 24. 11. 2011, s. 4 až 5
41. Dny práva 2011 – Days of Law 2011. Brno: Masarykova univerzita, 2012. Dostupné online zde: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/06%20Trest/07%20Tomas%20grivna.pdf
42. CHMELÍK, Jan a TOMICA, Zdeněk. Korupce a úplatkářství. Praha: Linde, 2011. ISBN 9788072018536, [dostupné v systému ASPI, ID: MN16558CZ]
43. JELÍNEK, Jiří. K chybějící právní úpravě tzv. prostorového odposlechu v trestním řádu. Bulletin advokacie. 2018, 2018(7-8)
44. KARABEC, Z. Použití agenta proti organizovanému zločinu. Trestněprávní revue, 2011, č. 8, s. 224 a násl
45. KRAUS, Lukáš a Martin FADRŇÝ. *Zásady a reformy regulace lobbyingu*. Praha: Ekologický právní servis a Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2013
46. MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing. *Právní prostor*. Praha, 2015. [citováno 10. 4. 2024]. Dostupné online z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>
47. MUSIL, J. Korunní svědek – ano, či ne? Trestní právo, 2003, č. 4, s. 21
48. RIZMAN, Stanislav, ŠÁMAL, Pavel. Hlava X. [Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných (§ 323-368)]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4065, marg. č. 1.
49. RIZMAN, Stanislav. § 331 [Přijetí úplatku]. In: ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník II: komentář*. 2. vyd. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-428-5

50. SCHRAMHAUSER, J. Spolupracující obviněný v boji s organizovaným zločinem, úvaha nad platnou právní úpravou. *Trestněprávní revue*, 2012, č. 1
51. SOTOLÁŘ, Alexander a PÚRY, František. K možnostem a limitům využití institutu utajených svědků. *Trestněprávní revue*. 2003, č. 2
52. ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 331 [Přijetí úplatku]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4152, marg. č. 4
53. ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, RICHTER, Martin. § 334 [Společné ustanovení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4189
54. ŠÁMAL, Pavel, RIZMAN, Stanislav, BOHUSLAV, Lukáš. § 332 [Podplacení]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4173, marg. č. 13.)
55. ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 158b [Druhy a používání operativně pátracích prostředků]. In: ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7., dopl. a přeprac. vyd. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0
56. ŠČERBA, Filip. *Trestní zákoník: komentář. Beckova edice komentované zákony*. [Praha]: C.H. Beck, [2020]. ISBN 9788074008078
57. ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Zákon o obchodních korporacích: komentář*. 3. vydání. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-799-6
58. ŠTURMA, P. *Evropské a mezinárodní instrumenty k boji proti korupci*. Evropské právo, Právní rozhledy č. 8/2000, příloha
59. TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana a GALOVCOVÁ, Ingrid. Sledování osob po skončení trestního stíhání. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 1-2
60. VANTUCH, Pavel. K možnostem utajení totožnosti svědka dle trestního řádu. *Právní rozhledy*. 1996, č. 10
61. VANTUCH, Pavel. *Lobbing není korupce*. Právní rádce. Praha, 2006, (9)
62. VÁLKOVÁ, J. *Kriminalita žen*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1993

Internetové zdroje

63. Analýzy soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 a 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů, [citováno 14. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/ostatni-temata/analyzy-soudnich-rozhodnuti-vydanych-v-letech-2007-az-2009-a-2010-az-2012-ve-vecech-uplatkarskych-trestnych-cinu/>
64. Analýza efektivity policie ČR, při provádění úkonů trestního řízení v oblasti trestných činů Korupce. ÚKOL 3.7 STRATEGIE VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI NA OBDOBÍ LET 2011 AŽ 2012. mvcr.cz, [citováno 14. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-efektivnosti-korupce-pdf.aspx>
65. *Boj proti korupci v České republice*, [citováno 8. 8. 2024]. Dostupný online z: <https://korupce.cz/>
66. BRUNA, E.: *Problematické aspekty úplatkářských trestných činů (3. část) – některé specifické nástroje*, 2019, [citováno 10. 3. 2022]. Dostupné online z:

- <https://advokatnidenik.cz/2019/03/24/problematicke-aspekty-uplatkarskych-trestnych-cinu-3-cast-nektere-specificke-nastroje-k-jejich/>
67. Druhá zpráva o plnění doporučení české republiky přijatá skupinou GRECO na jejím 93. Plenárním shromáždění (Štrasburk, 20.-24. 3. 2023), [citováno 5. 6. 2024]. Dostupné online z: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680ab9d41>
68. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy ze dne 18. září 2012, [citováno 5. 8. 2024]. Dostupné online z: https://www.cuzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_veřejne_spravy.pdf.
69. Evropská komise, Pracovní dokument útvarů Komise, Zpráva o právním státu 2023, Kapitola o stavu právního státu v Česku (Brusel, 5. 7. 2023), [citováno 5. 4. 2024]. Dostupné online z: https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/13_1_52570_coun_chap_czechia_cs.pdf
70. Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise, Výroční zpráva o fungování rejstříku transparentnosti 2022 předložená správní radou rejstříku transparentnosti, [citováno 6. 11. 2024]. Dostupné online z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf>
71. FRÍČ, P. *Korupce — deviantní chování, nebo sociální dezorganizace?* [online] Sociologický časopis. 2001, 37(1), s. 65-72. ISSN 00380288 [citováno 1. 6. 2023]. Dostupné online z: <http://sreview.soc.cas.cz/en/issue/101-sociologicky-casopis-1-2001/1803>
72. GRECO, Doporučení uložená České republice v rámci pátého kola hodnocení, [citováno 5. 1. 2025]. Dostupný online z: <https://korupce.cz/greco-skupina-statu-proti-korupci-rady-evropy-zverejnilo-doporučení-uložena-ceske-republice-v-ramci-pateho-kola-hodnoceni/>
73. GRECO, PÁTÉ HODNOTÍCÍ KOLO, Prevence korupce a podpora integrity ve vztahu k ústředním organum státní správy (osoby ve vrcholných výkonných funkcích) a orgánů činných v trestním řízení, HODNOTÍCÍ ZPRÁVA, [24. 4. 2024]. Dostupné online z: <https://justice.cz/documents/d/msp/grecoeval5rep-2022-7-final-cz-evaluation-report-czech-republic-ver-1-docx>
74. HORNÍK, J. Co je, bude a mohlo by být nového v oblasti potírání korupce a úplatkářství [online]. Copyright © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky [citováno 7. 10. 2023]. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/co-je-bude-a-mohlo-by-byt-noveho-v-oblasti-potirani-korupce-a-uplatkarstvi.aspx>
75. Korupce – deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? Případ české policie, FRÍČ Pavol, Institut sociologických studií FSV UK, Praha, [citováno 6. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjHqavEqKOGAxUfgv0HHSa4Cr4QFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fesreview.soc.cas.cz%2Fpdfs%2Fcsr%2F2001%2F01%2F10.pdf&usg=AOvVaw127HPUyf7mVbMCbTc7VPfb&opi=89978449>
76. Lobbying, [citováno 15. 11. 2024]. Dostupný online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/lobbying/>
77. Ministerstvo spravedlnosti ČR: Lobbying. [citováno 5. 7. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/lobbying/>

78. Ministerstvo spravedlnosti (statistické listy – trestní agenda), [citováno 2. 2. 2025]. Dostupné online z: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiazDQ4MjVjNGYtODZiYi00ZDFILTIiODYtNDBhZThkYzc0ZDNIiwidCI6IjFkNGY3YjIxLWM4YzYtNGZlYS1iMzMwLWM0MWNmNzJjNTdkYyIsImMiOiJ9&pageName=ReportSection55efdd03814d2bb8ff3>
79. Nejvyšší státní zastupitelství. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. nsz.cz [citováno 17. ledna 2017]. Dostupné online z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/tiskove-zpravy/1800-pi-stihani-pravnickych-osob-pome-statnim-zastupcm-nova-metodika>
80. NOVÁK, Martin. PAVLIŠOVÁ, Radka. *Analýza soudních rozhodnutí vydaných v letech 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů*. [online]. Transparency International. 2013. [citováno 21. 3. 2024]. Dostupné online z: http://transint.xred.cz/doc/Anal%C3%BDza_soudn%C3%ADch_rozhodnut%C3%AD_vydan%C3%BDch_v letech 2010_a%C5%BE_2012_ve_v%C4%9Bcech_%C3%BAplatk%C3%A1%C5%99sk%C3%BDch_trestn%C3%BDch_%C4%8Din%C5%AF.pdf
81. Poslanecká sněmovna, Zákonná úprava lobbingu ve vybraných zemích, Parlamentní institut, 2017, [citováno 11. 12. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjP55uUk82LAXV38LsiHcJKDD8QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.psp.cz%2Feknih%2Fcdrom%2Fic%2Fpdf%2Fseminare%2FPI_2017.pdf&usg=AOvVaw2V1kwAxJqpJkjrYTEFowex&opi=89978449
82. Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí, dostupné online z: <https://korupce.cz/rada-vlady/pracovni-komise-predsedy-rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci/>
83. Protikorupční priority české kanceláře Transparency International 2024/2025, [citováno 5. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/protikorupcni-priority-ceske-kancelare-transparency-international-2024-2025/>
84. PŘEPECHALOVÁ, K., FOREJT, P., RŮŽIČKA, M.: Účinná lítost ve věcech úplatkářství do právního řádu ČR? 2011, [citováno 10. 3. 2022]. Dostupné online z: <https://pravni radce.ekonom.cz/c1-54200730-ucinna-litost-ve-vecch-uplatkarstvi-do-pravniho-radu-cr>
85. Rejstřík transparentnosti EU. Dostupný online z: [Lobbistické skupiny a transparentnost \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf), Výroční zpráva o fungování rejstříku transparentnosti s roku 2022, dostupný online z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/cs-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf>
86. Spokojenost se stavem vybraných oblastí veřejného života – říjen/listopad 2023 - Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM), [citováno 20. 3. 2024]. Dostupné online z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/hodnoceni-politicke-situace/5775-spokojenost-se-stavem-vybranych-oblasti-verejneho-zivota-rijen-listopad-2023>
87. Transparency International – Česká republika vydalo v únoru 2016 publikaci pod názvem „Neúplatné ženy? Genderová dimenze korupce“ [citováno 5. 2. 2025]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/projekty/neuplatne-zeny-genderova-dimenze-korupce/>
88. Transparency international – Česká republika, Protikorupční organizace navrhuji reformu ÚOHS. Musí být transparentní, rychlý a odolný proti politickým tlakům, [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/protikorupcni-organizace-navrhuji-reformu-uohs-musi-byt-transparentni-rychly-a-odolny-proti-politickym-tlakum/>

89. Transparency international – Česká republika, Pakty integrity v praxi, [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity-v-praxi/>
90. Transparency international – Česká republika, Stošestka: Mladá demokracie. Jak se žije v Kosovu? [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/stosestka-mlada-demokracie-jak-se-zije-v-kosovu/>
91. Transparency international – Česká republika, Stošestka: Jak jsme roky prosazovali ochranu oznamovatelů? [citováno 25. 9. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/stosestka-jak-jisme-roky-prosazovali-ochranu-oznamovatelu/>, k lobbingu Transparency international – Česká republika, Lobbing je legitimní demokratický nástroj, kterému v Česku chybí zákonná regulace, Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/lobbing-je-legitimni-demokraticky-nastroj-kteremu-v-cesku-chybi-zakonna-regulace/>
92. Transparency International – Česká republika, Lobbing je legitimní demokratický nástroj, kterému v Česku chybí zákonná regulace, 2022, [citováno 15. 12. 2022]. Dostupný online z: <https://www.transparency.cz/lobbing-je-legitimni-demokraticky-nastroj-kteremu-v-cesku-chybi-zakonna-regulace/>
93. Transparency International – Česká republika, Lobbing v Evropě, 2015, [citováno 10. 10. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKFwjwo6xqcmFAxWmh_0HHeurDNAQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.transparency.cz%2Fwp-content%2Fuploads%2Flobbing-v-Evrop%25C4%259B-skryt%25C3%25BD-vliv-privilegovan%25C3%25BD-p%25C5%2599%25C3%25ADstup-2015.pdf&usg=AOvVaw3xvVoRXho2-NTozizCcDF4&opi=89978449
94. Transparency International – Česká republika, TI vítá vládní návrh zákona o lobbování. Teď je ale na řadě Poslanecká sněmovna, [citováno 15. 11. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.cz/ti-vita-vladni-navrh-zakona-o-lobbovani-ted-je-ale-na-rade-poslanecka-snemovna/>
95. Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, č. 40/2009 Dz, [citováno 15. 5. 2024]. Dostupné online z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=26247>
96. VEČERKA, K, HOLAS, J., TOMÁŠEK J. a kol. Občané o kriminalitě a prevenci. Závěrečná zpráva z výzkumu veřejného mínění. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2007, [citováno 9. 8. 2024]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjZr_Xb6reGAxWK-QIHHRpgCHwQFnoECBAQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.ok.cz%2Ffiksp%2Fdocs%2F332.pdf&usg=AOvVaw19cLYkjEh3n_SsuGzlZTG0&opi=89978449
97. Vláda ČR, Protikorupční dokumenty, [citováno 17. 12. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/>
98. Vládní koncepci boje proti korupci na léta 2023 až 2026, [citováno 8. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2023-az-2026/>
99. Vládní návrh zákona o lobbování, [citováno 25. 11. 2023]. Dostupný online z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORND3HKW7RF/>

100. VÝROČNÍ ZPRÁVA o činnosti Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí v roce 2020, [citováno 5. 8. 2024]. Dostupné online z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2022/05/Vyrocní-zprava-o-cinnosti-Rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-v-roce-2020.pdf>
101. Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2020, [citováno 18. 1. 2025]. Dostupné online z: <https://www.bis.cz/vyrocní-zpravy/vyrocní-zprava-bezpecnostni-informacni-sluzby-za-rok-2020-158d1414.html>
102. Způsoby regulace lobbingu ve vybraných zemích, [citováno 25. 10. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiM5bS3yZ6HAxWfg_0HHe2IDsAQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fvlada.gov.cz%2Fassets%2Fprotikorupcni-strategie-vlady%2Fna-leta-2011_2012%2FA1c---mezinarodni-srovnani.pdf&usq=AOvVaw04y_VrMnxCOqnQKQc5fd42&opi=89978449

Právní předpisy

103. Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. 7. 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru (Úř. věst. L 192, 31/07/2003)
104. Rámcové rozhodnutí Rady (EU) 2003/568/SVV ze dne 22.7. 2003. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>
105. Občanskoprávní úmluva o korupci, vládní návrh, Dostupné online z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=19719&id_var=17452
106. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s.
107. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 75/2013 Sb. m. s.
108. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s.
109. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 33/1997 Sb. m. s.
110. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2000 Sb. m. s.
111. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s.
112. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2000 Sb. m. s.
113. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 84/2009 Sb. m. s.
114. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>
115. Trestněprávní úmluva, vládní návrh č. 402. Dostupné online z: <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=3&T=402>
116. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>
117. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
118. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

119. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Judikatura

120. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. IV. ÚS 37/01 (154/2001 USn.)
121. Rozhodnutí Krajského soudu v Košicích ze dne 4. 7. 1952, sp. zn. 2 Tk 220/52, č. 45/1953 Sb. rozh. tr.
122. Rozhodnutí (Rt) Nejvyšší soud ČR – plénium ze dne 27.06.1978 sp. zn. Plsf 1/78 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 6. 3. 2024]. Dostupné online z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X, <https://www.aspi.cz/products/lawText/4/207131/67/2/rozhodnuti-rt-c-plsf-1-78-zhodnoceni-poznatku-o-rozhodovani-soudu-o-trestne-cinnosti-uplatkarstvi>
123. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 11. 1954, sp. zn. Plz 11/54, č. 1/1955 Sb. rozh. tr.
124. Rozhodnutí Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 23. 2. 1983, sp. zn. 11 Tz 3/83
125. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 10 T 6/2016
126. Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2023, č. j. 91 T 36/2023-1094
127. Rozsudek Městský soud v Praze ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 56 T 10/2020
128. Rozsudek Okresního soudu v Benešově ze dne 16. 3. 2022, č. j. 1 T 37/2021-941
129. Rozsudek Okresního soudu v Litoměřicích ze dne 7. 4. 2021, č. j. 24 T 29/2020-280
130. Rozsudek Městský soud v Praze ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 56 T 10/2020
131. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2020, sp. zn. 8 Tz 15/2020
132. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kostovski vs. Nizozemí ze dne 20. 11. 1989 (č. 11454/85); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Lüdi vs. Švýcarsko ze dne 15. 6. 1992 (č. 12433/86)
133. Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012, publikováno jako R 26/2013 tr.
134. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 6 Tdo 1297/2007
135. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 8 Tdo 396/2007
136. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 4 Tdo 1352/2007
137. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 11. 2007, sp. zn. 3 Tdo 817/2007
138. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 6 Tdo 272/2008
139. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 6. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1483/2009 (R 55/2011 tr.)
140. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 8. 2010, sp. zn. 7 Tdo 707/2010
141. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 6 Tdo 572/2010

142. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 5.2012, sp. zn. 8 Tdo 1131/2011
143. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 12. 2. 2013, sp. zn. 7 Tdo 1427/2012
144. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 15 Tdo 885/2013
145. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 3 Tdo 657/2013
146. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 3 Tdo 752/2013
147. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 10. 2013, sp. zn. 3 Tdo 674/2013
148. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 7 Tdo 659/2014
149. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 3. 2014, sp. zn. 6 Tdo 145/2014
150. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 5 Tdo 1127/2014
151. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. 4 Tdo 234/2014
152. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 4. 2015, sp. zn. 8 Tdo 290/2015
153. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 11. 2016, sp. zn. 7 Tdo 1514/2016
154. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 12. 2016, sp. zn. 4 Tdo 1159/2016
155. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 12. 2016, sp. zn. 3 Tdo 1598/2016
156. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 6. 2016, sp. zn. 7 Tdo 746/2016
157. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 1. 2018, sp. zn. 8 Tdo 1454/2017
158. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 9. 2017, sp. zn. 7 Tdo 1094/2017
159. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2018, sp. zn. 3 Tdo 1507/2017
160. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 1. 2019, sp. zn. 8 Tdo 1561/2018
161. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 9. 1. 2019, sp. zn. 7 Tdo 1585/2018
162. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. 7 Tdo 735/2019
163. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 3. 2019, sp. zn. 6 Tdo 244/2019
164. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 6. 2020, sp. zn. 4 Tdo 540/2020
165. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 8. 2020, sp. zn. 7 Tdo 727/2020
166. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 2. 2021, sp. zn. 7 Tdo 1314/2020
167. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 10. 2021, sp. zn. 3 Tdo 358/2021
168. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 5 Tdo 467/2021

169. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. 4 Tdo 1002/2022

Ostatní zdroje

170. Blažek, Matej. Lobbing – ekonomické a právní aspekty. Postoj členů akademické právní obce a zákonodárského sboru dolní komory Parlamentu České republiky k regulaci lobbingu. Diplomová práce, 2018, PF UK
171. GALOVCOVÁ, I.: Trestnoprávní aspekty korupce, dizertační práce ze dne 31. května 2017, školitel: doc. JUDr. Jana Tlapák Navrátilová, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha 2017
172. Spolupracující obviněný? Jednou a dost, navrhuje profesor Jelinek. *ct24.ceskatelevize.cz*, publikováno 6. 3. 2015. Dostupné online z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1509144-spolupracujici-obvineny-jednou-a-dost-navrhuje-profesor-jelinek>.

Mezinárodní zdroje

173. A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities. Tilman Hoppe. CDCJ (2014)4, 2014, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_jtD7lSaFAxXJgv0HHRrLDw0QFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F16807095fd&usq=A0vVaw1gWWF-88okbLt5kw6-onA4&opi=89978449
174. Anticorruption in transition: a contribution to the policy debate. Washington, DC: World Bank, 2000, xxxi, 101 p. ISBN 0821348027. s. XV a XVI
175. Archives, 2014. [citováno 8. 4. 2023]. Dostupné online z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents>
176. BIRKERHOFF, D. W., GOLDSMITH, A. A. Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming. Abt Associates Inc. Cambridge, 2002 [citováno 2. 2. 2024]. Dostupné online z: https://www.researchgate.net/publication/242081681_Clientelism_Patrimonialism_and_Democratic_Governance_An_Overview_and_Framework_for_Assessment_and_Programming
177. BYRD, Robert. Lobbyist, [citováno 14. 10. 2024]. Dostupné online z: https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm
178. *Control of Corruption: Percentile Rank*. World Bank. [citováno 6. 5. 2022] Dostupné online z: <https://datacatalog.worldbank.org/control-corruption-percentile-rank>
179. *Czech Republic's Phase 4 Follow-up Report* [online]. Copyright © 2019 OECD [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Czech-Republic-phase-4-follow-up-report-ENG.pdf>
180. English Oxford Living Dictionary, [citováno 8. 8. 2024]. Dostupný online z: https://www.oed.com/dictionary/lobby_n?tab=factsheet#39041737
181. European Commission 2023 report on gender equality in the EU, [citováno 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiDp_GM2q2HAXWYov0HHavCksQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fcommissi.on.europa.eu%2Fsystem%2Ffiles%2F2023-

[04%2Fannual_report_GE_2023_web_EN.pdf&usg=AOvVaw1XDBleQfoQBGLhFGLc_qcx&opi=89978449](#)

182. Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption [online]. Copyright © Council of Europe [citováno 23. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>
183. Fighting the crime of foreign bribery [online]. Copyright © 2019 OECD [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://www.oecd.org/corruption/Fighting-the-crime-of-foreign-bribery.pdf>
184. 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
185. GRAZIANO, Luigi. Lobbying and the Public Interest. In: CLAEYS, Paul-H. Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne, 1998
186. GUEGUEN. Daniel. European Lobbying. United Kingdom: John Harper Publishing, 2008
187. CHARI, Raj; MURPHY, Gary. *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, [citováno 15. 4. 2024]. Dostupné online z: https://www.academia.edu/840998/Examining_and_Assessing_the_Regulation_of_Lobbyists_in_Canada_the_USA_the_EU_institutions_and_Germany_A_Report_for_the_Department_of_the_Environment
188. KALNIŅŠ, Valts. *Parliamentary lobbying between civil rights and corruption: an insight into lobbying practice in Latvia and recommendations for the Saeima ; according to the situation of July, 2004*. Latvia: Providus, 2005. ISBN 9984751694 KOTLER, Philip a Kvein Lane
189. KELLER. Marketing management. Praha: Grada, 2007, s. 633
190. 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
191. LETKI, Natalia. Corruption Perceptions Index. International Public sector Evaluation. [online]. In: Encyclopaedia Britannica, 2013. [citováno 6. 5. 2022]. Dostupné online z: <https://www.britannica.com/topic/corruption-perceptions-index>
192. Lobbying Register Act- Lobbyregistergesetz, 2021, [citováno 11. 9. 2023]. Dostupný online z: <https://www.bundestag.de/resource/blob/870452/41e5c2f593b16c960d86c0041a377862/Gesetz-EN-neu-data.pdf>
193. Lobbying regulation framework in Poland. European Parliament, 2016, [citováno 11. 12. 2023]. Dostupné zde: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI\(2016\)595848_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI(2016)595848_EN.pdf)
194. Lobbying Disclosure Act 1995, [citováno 9. 10. 2024]. Dostupný online z: <https://www.congress.gov/104/statute/STATUTE-109/STATUTE-109-Pg691.pdf>, section definititons (9), (10)

195. Lobbying: Models for Regulation. Pross, A. P. 2007. OECD, Paris
196. Margaret S. Thompson, The "Spider Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant (1985), Business politics: History of Lobbying in the United States
197. Measuring corruption in Europe: public opinion surveys and composite indices, [citováno 6. 5. 2022]. Dostupné online z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11135-016-0372-8#Bib1>
198. MICELI, Marcia, Janet NEAR a Terry DWORKIN. A Word to the Wise. Journal of Business Ethics. 2009, 86(3), 379-396. DOI: 10.1007/s10551-008-9853-6. ISSN 0167-4544. Dostupné z: <http://link.springer.com/10.1007/s10551-008-9853-6>
199. OECD, The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD 2013, [citováno 5. 3. 2023]. Dostupné online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjVjfT6js2LAXW9gv0HHQqvNwsQFnoECBIOAw&url=https%3A%2F%2Firpa-eu-images.b-cdn.net%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F04%2F2.-OECD_10-principles-for-transparency-in-lobbying.pdf&usg=AOvVaw00Y0ImS4yHq1RmPZokmoTA&opi=89978449
200. OECD, Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments, Transparency and Integrity in Lobbying and Influence, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>
201. OECD, Lobbyist, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Volume 1, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>
202. Recommendation CM/Rrec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum. Council of Europe 2017, [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwia39yil8aFAxVHHf0HHW98CHMQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F0900001680700a40&usg=AOvVaw0OI_MrhPKN_drzKYbV02ys&opi=89978449
203. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. [online] Copyright © 2019 OECD [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf>
204. Sallust (Gaius Sallustius Crispus, (86-34 BC), Bellum Jugurthinum, [citováno 5. 12. 2023]. Dostupné online z: <https://latindiscussion.org/threads/romae-omnia-venalia-sunt.9860/>
205. *Sanctioning regimes for bribery*. Copyright © 2019 Transparency International [citováno 6. 6. 2023]. Dostupné online z: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/sanctioning-regimes-for-bribery>
206. Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění). Copyright © European Union [citováno 17. 9. 2023]. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>
207. Spolkový zákon k zajištění transparentnosti při ochraně politických a hospodářských zájmů BGBl. I č. 64/2012. *Rechtsinformationssystem des Bundes*, [citováno 23. 4. 2024]. Dostupné online z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

208. SVENSSON, J. *Eight questions about corruption*. The Journal of Economic Perspectives, 2005, 19(3), [citováno 22. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.researchgate.net/publication/>
209. TANZI, Vito. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. [online]. IMF Working paper. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. 1998. [citováno 20. 2. 2024]. Dostupné online z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>
210. The System Made Me Do It: Corruption on Post-communist Societies, Rasma Karklins, rok vydání 2016, [citováno 11. 6. 2023]. Dostupný online z: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip.shib&db=e000xww&AN=1271679&lang=cs&site=ehost-live&scope=site&ebv=EB&ppid=pp_19
211. Transparency and Integrity in Lobbying: The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD. 2013. [citováno 15. 12. 2024]. Dostupný online z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>
212. Transparency international, Corruption Perceptions Index, [citováno 25. 11. 2024]. Dostupné online z: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/chn>
213. Transparency of lobbying in Member States: Comparative analysis. EPRS | European Parliamentary Research Service, 2016, [citováno 23. 7. 2023]. Dostupné online z: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf
214. Trust and Trustworthiness: A Survey of Gender Differences, Psychology of Gender Differences, Forthcoming, 2011
215. Holger Andreas Rau, University of Göttingen, [citováno 5. 2. 2025]. Dostupné online z: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1961710_code1562323.pdf?abstractid=1958933&mirid=1
216. UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*. In: The National
217. *USTAWA z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*
218. ZETTER, Lionel. *Lobbying The Art of Political Persuasion*. United Kingdom: Harrimna House, 2011

Zkratky

trestní zákoník nebo TZ

trestní zákon z roku 1950

trestní zákon z roku 1961

trestní řád nebo TŘ

zákon č. 117/1852 Ř.z.

zákon č. 178/1924 Sb.

SFEU

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon

zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

zákon č. 117/1852 Ř.z., o zločinech,
přečinech a přestupcích

zákona č. 178/1924 Sb., o úplatkářství
a proti porušování úředního tajemství

Smlouva o fungování Evropské unie

Hranice korupce a lobbingu

Abstrakt

Rigorózní práce odpovídá na otázku, zda existuje nějaký rozdíl mezi korupcí a lobbingem a kde příp. leží tato hranice. Ve své práci se autorka nejprve věnuje nejzávažnějšímu problému dnešní společnosti, problematice korupce. Jelikož je to fenomén natolik široký, bylo by až nemožné to postihnout v jedné práci, tato práce se proto zaměřuje na trestněprávní problematiku tohoto pojmu.

První stěžejní část práce se dělí na pět kapitol. První kapitola práce se věnuje korupci v obecné rovině a primárně se snaží vymezit pojem korupce jako takový, příčiny jeho vzniku a demonstrovat rozmanitost jeho forem. V kapitole jsou uvedeny i pojmy s korupcí související. Kapitola druhá se poté věnuje stručnému historickému exkurzu. Následující třetí kapitola se soustředí na mezinárodní úpravu korupce. Další čtvrtá kapitole přibližuje současnou trestněprávní úpravu korupčních deliktů. Kapitola pátá se zabývá odhalováním korupce, vybranými nástroji boje proti korupci, především analýzou trestání korupčních aktivit pohledem soudů. V poslední kapitole nechybí statistické údaje.

Druhá stěžejní část se zabývá pojmem lobbingu. Dělí se na čtyři kapitoly. Šestá kapitola se věnuje pojmu lobbingu v obecné rovině a vymezuje její druhy a formy. Sedmá kapitola se zabývá historickým exkurzem. Osmá kapitola se věnuje mezinárodní spolupráci v oblasti lobbingu (mezinárodní dokumenty) a mezinárodním zkušenostem lobbingu, jak v oblasti *common law* tak v rámci evropských států (Rakousko Německo a Polsko). Následující devátá kapitola přibližuje současnou situaci úpravy lobbingu u nás a zhodnotí navrhovanou právní úpravu.

Desátá kapitola tvoří klíčovou část celé práce, která se zabývá rozlišením pojmu korupce a lobbingu. Stanoví hranici mezi těmito dvěma fenomény. V poslední kapitole autorka vymezila své návrhy *de lege ferenda* úplatkářských trestných činů a zhodnocením navrhované úpravy lobbingu v ČR.

Klíčová slova

korupce, úplatkářství, korupční delikty

lobbing, regulace lobbingu, návrh regulace lobbingu v České republice

The line between corruption and lobbying

Abstract

The rigorous thesis answers the question if there is any difference between corruption and lobbying and if so, where this boundary lies. In her work, the author first focuses on the most serious problem of today's society, the issue of corruption. Since this phenomenon is so broad, it would be almost impossible to cover it in one work, this work therefore focuses on the corruption from the perspective of criminal law.

The first main part of the work is divided into five chapters. The first chapter of the work deals with corruption in general and primarily tries to define the concept of corruption as such, the causes of its emergence and demonstrate the diversity of its forms. The chapter also lists concepts related to corruption. The second chapter devotes a brief historical excursion. The following third chapter focuses on the international regulation of corruption. The fourth chapter will introduce the current criminal law regulation of corruption. The chapter five deals with the detection of corruption, selected tools for combating corruption and, above all, deals with the analysis of the punishment of corrupt activities from the perspective of the courts. The five chapter contains also statistical data.

The second main part of this thesis deals with the concept of lobbying. It is divided into four chapters. Chapter six deals with the concept of lobbying in general and defines its types and forms. Chapter seven deals with a historical excursion of lobbying. Chapter eight deals with international cooperation in the field of lobbying (international documents) and international experiences of lobbying, both in the field of common law and within European states (Austria, Germany and Poland). The following ninth chapter will present the current situation of lobbying regulation in our country and evaluate the proposed legal regulation.

Chapter ten is the key part of the entire work, which deals with the distinction between the concepts of corruption and lobbying. It establishes the boundary between these two phenomena. In the last chapter, the author defined her proposals for *de lege ferenda* bribery crimes and evaluated the proposed regulation of lobbying in the Czech Republic.

Key words:

corruption, bribery, corruption offenses

lobbying, regulation of lobbying, draft of regulation of lobbying in Czech Republic