

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra trestního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE
OCHRANA PŘED KORUPCÍ A ÚPLATKÁŘSTVÍM A JEJICH
PREVENCE

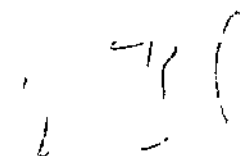
VEDOUcí DIPLOMOVÉ PRÁCE: JUDr. Rudolf VOKOUN, CSc.

DIPLOMANT: Jan BLAHA
5. ročník
Karvinská 246/1263
716 00 Ostrava – Radvanice

Březen 2006

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil
prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Březen 2006



Jan BLAHA

I. Úvod do problematiky

Korupce je jevem vyskytujícím se ve všech formách státního zřízení, ve státech totalitních i demokratických. Její existence je spolehlivě doložena již v době prvních starověkých států. Dá se říci, že korupce je stejně stará jako stát a veřejná správa¹ nebo také, že existuje již od doby, kdy jednotlivcům byla svěřena odpovědnost ve veřejném nebo soukromém sektoru². Přesto není možné ji jednoduše popsat či definovat. Jde totiž o složitý, komplexní společenský fenomén.

Na problém definice korupce navazuje problematika prevence korupčního chování. Pravděpodobně není možná shoda na všech preventivních opatřeních, ale je zřejmé, že by se mělo jednat o systém jednotlivých nástrojů kladoucích překážky ať už samotnému korupčnímu jednání nebo vzniku korupčního prostředí. Způsoby a opatření, kterými se korupci předchází, musí vždy vyplývat ze specifík, tradic a politické kultury daného státu.

Korupce má samozřejmě svůj mezinárodní rozměr. Souvisí to nejen s jejím univerzálním charakterem či globalizačními tendencemi. Vychází ze samotné podstaty korupce, respektive z cílů a výhod korupčním chováním získávaných. Ty se totiž v žádném případě neomezují hranicemi států. V současnosti samozřejmě nabývá na síle korupce na mezinárodním poli. Nadnárodní forma korupce zde byla i v minulosti.

I přes tento zcela zjevný rys neexistuje na mezinárodní úrovni výrazná tendence k jednotnému postupu proti korupci. Nedochozí k celosvětové unifikaci nebo harmonizaci protikorupčních norem a úprava jednotlivých států je rozdílná. Mezinárodní boj proti korupci se zatím omezuje na koordinaci, výměnu informací a nezávazných doporučení. Výjimkou jsou státy Evropského hospodářského společenství.

1. Historický vývoj

Jev zvaný korupce, jak již bylo řečeno, je velmi starý. Je pravděpodobné, že se objevil hned při prvních pokusech o zavedení ranných systémů řízení společnosti. Ovšem první důkazy o korupci máme ve starověkých písemných památkách. Z nich je patrné, že se nevyhnula ani společnostem založeným na relativně demokratických základech, jakými byly

¹ Frič, P. a Kaberle, J., Korupce jako sociální fenomén, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 9

² Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997, str. 6

řecké městské státy.³ Také Římská republika i pozdější Římské císařství jsou proslulé úplatností volených i dosazovaných funkcionářů, prodejem úřednických postů a titulů, včetně titulu císaře.⁴ Nehledě na rozšířenost a formy během jednotlivých historických etap byla korupce při správě veřejných věcí chápána jako nepatřičná či škodlivá.

Je ale nutné zdůraznit, že některé projevy, se kterými moderní evropská civilizace spojuje korupční chování, byly normálními vývojovými stádii správy státu. Jako favorismus nebo klientelismus by se dal popsat způsob, jakým vládci v ranném středověku dosazovali členy své družiny do správních úřadů. Například Kosmas ve své kronice popisuje příběh duchovního Šebíře, který za své úsluhy knížeti Oldřichovi získal úřad biskupa.⁵ Tato i pozdější praxe, vzhledem k historickým okolnostem, preferovala věrnost panovníkovi před odborným a nestranným výkonem správy. Není jasné, zda byl tento způsob získávání úřadu chápán společností jako špatný. Nebo jsou v dobových pramenech kritizováni jen kvůli svým činům vůči podřízeným osobám. Je však jisté, že moderní chápání korupce ve veřejném sektoru je třeba spojovat se vznikem profesionálního, odborného úřednického stavu.

Až potřeba odborného vedení velkého množství specializovaných úřadů vedla k vytvoření zvláštního a početného stavu – byrokracie. Té jsou vlastní určitá morální a právní pravidla. Důležitá část z nich se týká korupce. Jednoznačně je tento jev považován za špatný a snaha o jeho vymýcení se projevuje v zakotvení ucelených úprav represivního i preventivního charakteru v právních řádech jednotlivých států.

V soukromé sféře byla korupce chápána jako víceméně běžný, i když eticky problematický, prostředek konkurenčního boje. Až s rozvojem forem podnikatelských činností a s poznáním důležitosti soukromého sektoru pro celou ekonomiku státu došlo k potírání korupce v privátním sektoru. Nejdříve v tzv. hraničních oblastech, kde byl nezbytný zásah státní moci s cílem rychle a spravedlivě vyřešit spory bránící normálnímu fungování trhu, např. konkurzní řízení.

Zlom nastal na přelomu 20. a 21. století, kdy se na otázku korupce v soukromé sféře zaměřily mezinárodní instituce.⁶ Zejména Evropská unie, která v korupci spatřuje výraznou brzdu rozvoje a řádného chodu společného trhu, vydala několik zásadních právních dokumentů.

³ Frič, P. a Kaberle, J., Korupce jako sociální fenomén., v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 10

⁴ Burian dokonce uvádí případ otroka, který uplatil budoucího císaře Othu 1 miliónem sesterciů za své dosazení na lukrativní místo.

Burian, J., Řím, světla a stíny antického velkoměsta, Svoboda, Praha 1970, str. 192

⁵ Kosmova kronika česká, překlad Hrdina, K., Bláhová, M., Nestor, Bratislava 2004, str. 82 - 83

⁶ Gřivna, T., Trestní postih korupce v soukromé sféře, v Trestněprávní revue 7/2005, str. 3 - 4

Právní úpravy trestající korupci existovaly nepochybně již v dobách, kdy se projevíly negativní důsledky prvního korupčního jednání. Nejstarším dochovanou písemnou památkou s tímto obsahem je Chammurapiho zákoník.^{7 8} Za první normu moderního typu trestající korupci je považován francouzský trestní kodex z roku 1810.⁹

Preventivní opatření zaměřená na korupci, tak jak je chápeme dnes, se ojediněle, nesystematicky a v omezeném měřítku uplatňovala, většinou neuvědoměle.¹⁰ Koncepce ucelených preventivních programů se začaly vypracovávat až na konci druhé poloviny 20. století.¹¹ Významnou roli sehrávají mezinárodní organizace, zvláště OSN a Rada Evropy. Jsou autory metodik a poskytují i technickou podporu.

1.1 Specifika postkomunistických zemí

Specifický vývoj se odehrál v tzv. nových demokraciích, které se zrodily po pádu komunistického bloku ve východní a střední Evropě.

Po druhé světové válce, v důsledku rozdělení sfér vlivu mezi vítězné mocnosti, resp. USA a SSSR, převzaly státy východní Evropy politický systém, který se zrodil na počátku 20. století po zániku carského Ruska.

Socialistický politickoekonomický systém je postaven na koncentraci moci, zboží a služeb. Vládne jediná politická strana, neexistují svobodné volby, nezávislé soudnictví či svobodný tisk. Upřednostněno je státní – socialistické vlastnictví, výrobní prostředky jsou státem vlastněny a spravovány, ekonomika je centrálně plánována.

Korupční prostředí v socialistických státech bylo postaveno na dvou faktorech. Prvním byl specifický druh klientismu, založený na příslušnosti ke komunistické straně. Druhým byla

⁷ Pátý článek stanoví tresty pro soudce, kteří svou vlastní chybou zavíní špatné rozhodnutí. Záběr tohoto ustanovení je sice širší, ale zahrnuje i korupční jednání. (p5.: If a judge try a case, reach a decision, and present his judgment in writing; if later error shall appear in his decision, and it be through his own fault, then he shall pay twelve times the fine set by him in the case, and he shall be publicly removed from the judge's bench, and never again shall he sit there to render judgement).
The Code of Hammurabi, <http://www.wsu.edu/~dee/MESO/CODE.HTM> (22.1.2005)

⁸ Chmelík, J. a kol., Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003, str. 9

⁹ Zpráva italského ministra spravedlnosti, Správní, občanské a trestní aspekty boje s korupcí, včetně úlohy soudnictví, přednesená na 19. konferenci evropských ministrů spravedlnosti na Maltě, 1994; v Organizovaný zločin a korupce v dokumentech OSN a Rady Evropy, I.díl, IKSP, Praha 1995, str. 2

¹⁰ Např. V období Římské republiky se předcházelo zneužití moci konzula-nejvyšší úřednické funkce tím, že ji vykonávalo společně více osob a všichni byli voleni jen na jeden rok.

Burian, J., Řím, světla a stíny antického velkoměsta, Svoboda, Praha 1970, str. 47

¹¹ Večeřa, K. a kol., Prevence kriminality v teorii a praxi, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, 1997, str. 3 a násl.

tzv. korupce vyvolaná ekonomikou nedostatku,¹² jako důsledek centrálního řízení ekonomiky, neprovázanosti nabídky a poptávky. Někteří ji označují za zvláštní verzi tržní korupce.¹³ Korupce byla běžnou součástí života, většina populace ji ale odsuzovala jako nemorální a spojovala ji s vládnoucím politickým režimem.

Veškeré služby byly poskytovány státními zaměstnanci, ačkoliv výkon většiny z nich je v tržním hospodářství prováděn soukromými podnikateli. Platy osob zaměstnaných v oblasti služeb byly udržovány na nízké úrovni, což vedlo k vytvoření celých skupin obyvatelstva životně závislých na spropitném. Bylo tak vytvořeno silné korupční klima, kde úplatky byly každodenní záležitostí.

Díky centrálně řízené ekonomice také vznikla specifická forma korupce. Osoby jednající jménem podniku uplácely zástupce jiných podniků, nikoliv proto aby dosáhly svého přímého obohacení, ale aby zajistily prospěch své organizaci, jejímiž byly zaměstnanci, např. přednostní dodávkou surovin nebo polotovarů. Absurdita tohoto korupčního jevu se projeví tehdy, když si uvědomíme, že všechny podniky byly vlastněny státem a de facto všichni zaměstnanci byli státními zaměstnanci.

Není možné říci, že by rozsah, v jakém se korupce vyskytovala, byl po celé období a v jednotlivých státech Sovětského bloku stejný. Byly zde odchylky vycházející z odlišné politické a právní kultury a reformních snah národních vlád.

Specifikem tohoto období je neexistence nadnárodních forem korupčního jednání. Jedná se o důsledek, nikoliv ochranných opatření, ale izolace vůči kapitalistickému zbytku světa.

Všechny země socialistického tábora měly právní úpravu trestající korupci. Ucelené soubory preventivních opatření však nebyly přijaty. Je ale nutné podotknout, že i na západě se preventivní programy zaměřené na kriminalitu začaly uplatňovat až od konce 60.let 20.století. Komunistický režim preferoval trestní represi a i z tohoto důvodu formuloval právní normy velmi široce, včetně těch zaměřených proti korupci. Silné korupční klima ve společnosti, faktická závislost ekonomiky na tomto chování, obecně vysoká latence korupčních praktik nevedla nikdy k velké četnosti stíhaných za korupční delikty.¹⁴

¹² Hovoří se o tzv. funkční korupci vycházející z nedostatkové ekonomiky. Při neexistenci klasického trhu, střetu nabídky s poptávkou, na jeho místě vznikne specifický samostatný systémem výměn podporovaný elitou. Jde o systém doplňkových plateb v sektoru služeb, horizontální výměny mezi podniky, klientské vztahy a černý trh. Reed, Q., Politická korupce v postkomunistické společnosti, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 136

¹³ Levaï, M., Boj proti korupci, v Boj proti korupci, IKPS, Praha 1999, str. 66

¹⁴ V komunistickém Československu byla jediná velká korupční aféra, která propukla v roce 1984, tzv. aféra Babinský.

Reakcí režimů na rostoucí nespokojenost v 70. a 80. letech 20.století pramenící ze společenské nesvobody a ekonomické politiky vlád, byly některé dílčí reformy a represivní opatření. Zatímco se v Polsku a Maďarsku vylepšovala jak politická, tak ekonomická situace, Československo zvolilo cestu „normalizace“. Podle některých autorů to byla kombinace donucování a politické korupce. Stát mající monopol na veškeré sociální, ekonomické a politické výsady, posty a povolení, byl jimi schopen zkorumpovat podstatnou většinu populace výměnou za její tichou či nahlas projevenou podporu.¹⁵ Politická korupce se stala hlavní součástí státní politiky. Tato praxe rozhodně nepřispěla k vytvoření protikorupční kultury.

Zvláštní historický vývoj do značné míry určuje výskyt korupce v těchto státech v současnosti. Postkomunistická společnost je náchylná ke korupci. Navíc zde neexistují normy chování, které by působily preventivně.

Období změny systému je zvláště kritické. Dochází k velkým přesunům majetku, mění se způsob rozdělení moci. Uvolňuje se systém příkazů, zákazů a nařízení, společnost již není tolik svazována státní mocí.

Korupce nabývá forem totožných s těmi, jenž se vyskytují ve vyspělých demokratických státech. Právní normy socialistického zákonodárství jsou bez úprav nedostatečné pro pokrytí všech typů korupčních jednání. Jedno z možných řešení by bylo prosté převzetí norem fungujících v západních demokraciích. To však naráží na problémy plynoucí z odlišné právní kultury a historie.

Před veřejnou správou stojí řada úkolů spojených s přechodem k novému druhu řízení společnosti. Vlády těchto zemí upřednostňovaly ekonomické reformy na úkor právních. Problém nespočíval v posloupnosti, ale v nedostatečné provázanosti a návaznosti reforem týkajících se obou sfér, právní i ekonomické. Plně si neuvědomovaly, že bez efektního a nestranného, tedy bezkorupčního fungování státu si nelze představit funkční trh. Stát je totiž garantem jeho funkčnosti a tvůrcem norem a mantinelů jeho existence.

Ve společnosti, která je přerodem v nový systém zbavena určitých vzorců chování a vytváří si nové, je nebezpečné připustit chování, jenž je obecně považováno za škodlivé. Jak uvádí Quentin Reed ve své práci Politická korupce v postkomunistické společnosti:¹⁶ „Korupce během transformace poskytuje živnou půdu pro korupci po transformaci.“ Opírá se o zjištění, že v období, kdy ještě nejsou vytvořeny normy chování, jak tomu je právě při

Reed, Q., Politická korupce v postkomunistické společnosti, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 139

¹⁵ tamtéž, str. 137

¹⁶ tamtéž, str. 145

transformaci společnosti, má zkorumpované jednání větší naději vést k vytvoření trvalých korupčních norem chování. Korupce v době změny systému nejen formuje vzorce chování, ale také kompromituje celý proces politických a ekonomických reforem. Politické špičky se však většinou přiklánějí k názoru, který považuje tyto dějinné zvraty za období oprávněných výjimek z morálních pravidel týkajících se korupce, které existují ve vyspělých demokratických společnostech.

Korupce v zemích bývalého sovětského bloku je v současné době důsledkem změny politického systému a zároveň je dědictvím korupčních komunistických režimů.

Vznik korupčních jednání během samotného přechodu je ovlivněn několika faktory:

Za prvé, je to privatizace. V případě Československa v roce 1989 bylo 98% průmyslu vlastněno státem. Byl sestaven, plán podle něhož měla být většina tohoto majetku převedena do soukromých rukou. Podobně se postupovalo u malých provozoven, v nichž byly poskytovány služby. Nové politické špičky se snažily zabránit využití starých klientských struktur tím, že dosadily na z hlediska privatizace důležitá místa své vlastní lidi. Upřednostněním rychlosti před legitimitou a legalitou došlo k převodu vlastnictví sice v rámci privatizačních norem, ale téměř bez fungujícího systému kontroly a potřebné transparentnosti. Došlo k silnému propojení politické a ekonomické moci a vytvoření nových klientských vztahů. Jejich vliv lze vyzorovat i v neochotě právně regulovat postavení politiků a státních úředníků vůči soukromým podnikatelským subjektům, ať již jde o posty ve vedení společnosti, příspěvky na volební kampaně, nebo jinou problematiku střetu zájmů.

Jiným významným činitelem je některými postkomunistickými státy přijatá strategie vypořádání se s minulostí a snaha potrestat zločiny komunismu. Jde o velmi kontroverzní postup, v němž je uplatňována kolektivní vina. Na základě své příslušnosti k zákonem vymezeným organizacím, zpravidla tajné policii, jsou některé osoby vyloučeny z určitého druhu výhod. Celý proces vyvolává značnou nejistotu ve státní správě a její zaměstnanci tak více tíhnou ke korupčnímu chování ve snaze zajistit si pozici v soukromé sféře pro případ ztráty zaměstnání.

Společným rysem obou faktorů je původní snaha očistit systém od politicky a morálně diskreditovaných klientských sítí a jejich členů. Kroky, které je měly odstranit z ekonomicky a politicky vlivných pozic vytvořily novou soustavu konexí. Ani očištění nebylo úplné a důsledné. Došlo tak k prolnutí obou struktur.

Dalším důvodem, proč se privatizace stala faktorem vyvolávajícím korupci, byl nedostatek domácího kapitálu, ten byl nahrazován právě známostí. Ty čelily kapitálu zahraničních společností například tím, že pomáhaly získat státní úvěry nebo úvěry od

polostátních bank. Dlužno podotknout, že zahraniční firmy se rychle přizpůsobily a korupční chování se pro ně stalo prostředkem k získání důležitých pozic na nových trzích.¹⁷

Samozřejmě svou roli hraje i to, že politici a státní úředníci čelí v období transformace řádově většímu počtu podnětů ke korupci, než je tomu v zavedených demokratických společnostech.

Nezanedbatelný vliv na vývoj korupčního prostředí mají politické elity. Jsou tvůrci nových norem chování, vzorem pro zbytek populace. V postkomunistických zemích taková elita chybí a lidé, kteří se dostali do čela, nebyli zvyklí moc mít a používat. Těžce se vyrovnávali s korupčními podněty a lákavou možností zbohatnout na probíhajícím procesu privatizace.

Typickou pro korupci v zemích, kde probíhá ekonomická reforma, je snaha o získání klíčových pozic v politice a správě. Jde o snahu zajistit si výhodné postavení pro kontrolu transformačních procesů. Tohoto postavení a pravomocí s ním nabytých se využije jako prostředku k systematickému přijímání úplatku.¹⁸

Politické systémy, ať už totalitní nebo demokratické, jsou nejnáchylnější ke korupci v místech, kde se soukromý sektor podílí na uspokojování veřejných potřeb. Typicky jde o zadávání veřejných zakázek.¹⁹ Při neexistenci právních norem nebo jejich nedostatečnosti, jak je tomu během procesu transformace, hrozí reálné nebezpečí, že množství korupčních forem chování dosáhne té míry, že budou vážně oslabeny tržní principy.

Právě v souvislosti s veřejnými zakázkami a privatizací se někteří autoři obávají, že korupce v České republice se již institucionalizovala.²⁰

II. Korupce a úplatkářství

1. Základní pojmy

Problematika definice korupce neleží jen v její komplexnosti, spočívající v mnoha dílčích, přesto provázaných projevech a také v její univerzalitě. V každé společnosti je potenciale přítomna, nehledě na historickou dobu, kulturní prostředí, společenskou vrstvu.

¹⁷ Levai, M., Boj proti korupci, v Boj proti korupci, IKPS, Praha 1999, str. 71 - 72

¹⁸ tamtéž, str. 72

¹⁹ Např. v Německu Státní prokuratura odhaduje, že 90% všech zakázek je získáno pomocí nějakého druhu úplatku a že jejich cena je díky tomu navýšena o 30-160%.

Reed, Q., Politická korupce v postkomunistické společnosti, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 153

²⁰ tamtéž, str. 157

Má však vedle obecných rysů chování i takové, které jsou zcela typické pro danou společnost.²¹ Pojem korupce je výchozí nejen ke zkoumání tohoto fenoménu, ale i pro otázky prevence korupčního jednání. Autoři zabývající se korupcí ji definují různě. Na jedné straně jde o velmi obecné definice a na straně druhé spíše o výčet forem, ve kterých se korupce vyskytuje.

Slovo **korupce** je latinského původu a vychází ze slovního základu rumpere, což znamená zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský výraz corruptus (z lat. corrumpere = zmařit, zkažit, uplácet, podplácet) označuje následek takového zlomu a ten, kdo jej podstoupil, je pak zkažený, zvrhlý či zvrácený.²²

Laické chápání korupce je velmi široké, zahrnuje jakékoliv morálně neoprávněné nabízení nebo přijímání prospěchu.

Obecnou definicí korupce je i ta vytvořená Prof. van Duyne: „Korupce je nepoctivost nebo nedostatek v rozhodovacím procesu, kdy ten kdo rozhoduje (v soukromém sdružení nebo ve veřejnoprávním procesu) souhlasí s tím, že se odchýlí od kritéria nebo požaduje odchýlení od tohoto kritéria, kterým by se jeho rozhodování mělo řídit, výměnou za odměnu nebo za slib nebo očekávání odměny, avšak tyto motivy, které jeho rozhodování ovlivňují, nemohou být částí ospravedlnění rozhodnutí.“²³ Z tohoto pojetí vyplývá, a také on sám to uvádí,²⁴ že korupční chování je přirozené. Pro programy je však takto široce pojatá korupce nepřijatelná. Nutí nás rozdělit korupci na legální a nelegální, kde je kritériem míra ohrožení společnosti.

Frič a Kabele rozlišují několik přístupů ve snaze definovat korupci:²⁵

Nejčastěji se korupce považuje za deviantní chování. Za chování, které se pro soukromé zisky odchyluje od formálních povinností, které vyplývají z veřejné role, nebo porušuje normy výkonu soukromého vlivu. Kritériem identifikace korupce je překročení norem upravujících chování v rámci veřejné role. Systémů, které regulují takovéto chování je několik. Je-li tímto systémem právo, dojde k podstatnému zúžení definice. V tomto legalistickém pojetí je za korupci považováno jen to, co je postihováno právním řádem. Tzv. public office definice považuje za klíčová veškerá formální pravidla regulující jednání osob

²¹ Levai, M., Boj proti korupci, v Boj proti korupci, IKPS, Praha 1999, str. 65 - 66

²² Příručka občanské obrany proti korupci, v Policista 8/2000, Odbor řízení a organizace Ministerstva vnitra ČR, Praha 2000, str. 2

²³ Van Duyne, P. C., Boj proti korupci: způsoby a stanoviska, v Boj proti korupci, IKSP, Praha 1999, str. 2

²⁴ tamtéž, str. 3

²⁵ Frič, P. a Kabele, J., Korupce jako sociální fenomén., v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 13 a násl.

ve veřejné funkci. Nejširším je systém norem, jehož rozsah vymezuje mínění veřejnosti, jde o tzv. public opinion definici.

Na rozdíl od předchozího přístupu, který je odvozen od normativního systému, je pojetí korupce jako patologického jednání vztaženo k žebříčku hodnot, k přirozenému nebo pravému chování v konkrétních situacích. Patologie je spatřována v nezdravých a pro společnost škodlivých následcích. Korupcí je takové jednání, které upřednostňuje soukromý před veřejným zájmem. Tyto tzv. public interest definice musí řešit otázku, co je ve veřejným zájem, resp. jaké hodnoty jsou jeho základem.

Na externích systémech nezávislé, nehodnotící je pojetí korupce jako tržního chování. Veřejné funkce a úřady jsou jen specifickou formou obchodního postavení a osoba, která jej zastává se snaží maximalizovat svůj zisk. Takový přístup neposkytuje dostatečné rozlišovací prostředky k identifikaci korupce. Nelze totiž tvrdit, že každé chování veřejného činitele v rámci úřadu orientované na maximalizaci zisku je korupční.

Z myšlenky korupčního státu vychází chápání korupce jako patologické instituce. Jde o vliv určitého druhu institucionálního prostředí, které korumpuje jednotlivce. Působí na jeho charakter, morální hodnoty a chování. Neumožňuje jedincům, kteří jsou jeho součástí, aby se chovali nezávadně. Korupce je z tohoto pohledu definována jako nelegální instituce, využívaná jednotlivci nebo skupinami k získání vlivu na činnost byrokracie.

S globalizačními formami korupce a jejím celosvětovým rozmachem vznikla snaha o sjednocení definic. Jako nepraktičtější pro potírání korupčních jednání byla vybrána definice korupce jako deviantního chování. Konvence OSN o postupu proti korupci považuje za korupční jednání nabídku, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro výkon jeho povinností, a vyjednávání, požadavek; přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání povinností. Stejnou definici používá i Rada OECD ve svých doporučeních.

Na termín **úplatkářství** ve vztahu ke korupci je možno nahlížet z několika úhlů. Rozdílní autoři jej používají různě.

Může být chápáno jako méně závažné formy, co se rozsahu a dosahu materiálně, politicky a morálně škodlivých následků týče.²⁶

Nejobvyklejším chápáním vztahu korupce – úplatkářství je vztah společenského fenoménu k trestnému činu trestajícím jeho faktický projev.²⁷

²⁶ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997, str. 4

²⁷ Např. Gřivna, T., Trestní postih korupce v soukromé sféře, v Trestněprávní revue 7/2005, str. 3

Jiné rozlišení se používá v dokumentech OSN. Jde vlastně o užší pojetí předchozího. Úplatkářstvím se rozumí korupční trestné činy, u kterých v rámci korupčního vztahu figuruje úředník.²⁸

2. Příčiny vzniku korupce a její dopad na společnost

Korupční příležitosti vznikají všude tam, kde jsou osobám svěřovány pravomoci. Stimulem ke korupčnímu jednání je věčná lidská touha po materiálních statcích, kariéře a moci. Podrobněji lze hovořit o snaze prostřednictvím korupce eliminovat náklady, získat přístup k službám a zdrojům, způsobit jinému subjektu vyšší náklady nebo mu zabránit v přístupu k určitým službám a zdrojům. Ačkoliv lze vystopovat společné rysy u osob náchylnějších na zneužití svého postavení pro soukromé cíle, hovoří se o korupci spíše jako o problému systému a institucí, nikoliv jako o problém jednotlivců.

Korupce se objeví všude tam, kde jsou pro ni vhodné podmínky. Těmi jsou zejména poruchy nebo nedostatky oficiálního normativního systému chování. O těchto poruchách se hovoří jako o sociální dezorganizaci. K té dochází ve třech případech.²⁹

V situaci, kdy se současně existuje několik pravidel upravujících stejnou situaci, které si vzájemně odporují nebo se vylučují. Jde o tzv. culture conflict. Jedinec se musí rozhodnout, jakou normou se bude řídit. Bude mít sklon chovat se podle korupčních pravidel, neboť mu přinášejí největší zisk.

K dezorganizaci dochází tehdy, když dodržování norem nevede k odpovídajícím výsledkům nebo odměně (tzv. breakdown). Normy zklamou ve své funkci určovat žádoucí chování, buď z důvodu své zastaralosti, nebo protože byly od počátku chybně stanoveny.

Třetím případem je situace, kdy oficiální úprava chování chybí (tzv. normlessness). K tomu dochází zejména při transformaci politických systémů, kdy jsou staré normy odstraněny a nové ještě nebyly vytvořeny. Korupce dokáže v těchto situacích své normy prosadit velmi rychle. Jednotlivec nemá na výběr, a proto se zachová konformně s jediným existujícím modelem chování.

Analýzou korupčního prostředí, tedy souboru korupčních podnětů, norem a obecnému povědomí o korupci, byly nalezeny čtyři základní strukturální kořeny korupce.³⁰

²⁸ Opatření proti korupci a úplatkářství, zpráva generálního tajemníka OSN pro Komisi pro prevenci zločinnosti a trestní justici při Hospodářské a sociální radě OSN1997, překlad Novotný, Z., v Evropské společenství a OSN ke zpronevěře, korupci a úplatkářství, IKSP Praha 2001, str. 91

²⁹ Frič, P. a Kaberle, J., Korupce jako sociální fenomén., v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 24

Prvním z nich, je monopolizace trhu. Není rozhodné, zda je monopol výsledkem přirozeného procesu nebo způsobený státní regulací. Čím méně subjektů je schopno uspokojovat poptávku v dané části trhu, tím silnější je korupční prostředí.

Dalším je koncentrace širokých rozhodovacích pravomocí v rukou jednotlivců nebo organizací. Může být způsobena nejen nedemokratickými snahami, ale i odbornou náročností řešených problémů. Nedostatečné mechanismy kontroly a rovnováhy působí pro nositele moci značně korupčně.

Za třetí, jde o nedostatek transparentnosti, která snižuje schopnost kontrolovat osoby v postavení nadaném autoritou.

Posledním, je asymetrie mezi sociálními skupinami, na lokální i mezinárodní úrovni. Jde o diskrepance a disjunkce právního, administrativního, kulturního, ekonomického či politického charakteru.

Zda a v jaké míře dojde k narušení vazeb ve společnosti určuje řada prokorupčních faktorů.³¹

Mezi veřejností je značně rozšířen názor, že každý je úplatný, jen záleží na okolnostech a výši úplatku, tedy že „každý má svou cenu“. To také činí z výše úplatku hlavní kriminogenní faktor. Od určité výše se nabízenému úplatku jen těžko odolává i těm nejpoctivějším jedincům.

Velký vliv má normativní systém, resp. jeho kvalita a účinnost jeho prosazování. Upravuje pravidla výkonu funkce veřejně činných osob, sankce a postup při trestání korupčního jednání. V případě, že jsou normy nejasné a celý systém trpí poruchami, zvyšuje se riziko závadného chování.

S výše uvedeným souvisí systém kontroly a systém sankcí. Nerozvinutý, zanedbávaný nebo potlačený systém kontroly nevytváří dostatečnou hrozbu odhalení. Nedokonalost zákonů postihujících korupci a symbolické tresty za korupční jednání mají jen nepatrný antikorupční význam.

Předchozí tři faktory vedou k tomu, že lidé mají častější korupční příležitost, jsou motivováni malým rizikem odhalení a nejistým trestem za porušení protikorupčních norem. Při rozhodování zda korupčně jednat, je tedy položka výdajů – rizik velmi malá, korupce se vyplácí.

³⁰ Opatření proti korupci a úplatkářství, zpráva generálního tajemníka OSN pro Komisi pro prevenci zločinnosti a trestní justici při Hospodářské a sociální radě OSN1997, překlad Novotný, Z., v Evropské společnosti a OSN ke zpronevěře, korupci a úplatkářství, IKSP Praha 2001, str. 95 a násl.

³¹ Chmelfík, J. a kol., Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003, str. 22

Způsob fungování administrativy, komplikovanost, časová náročnost, rigidnost, neefektivnost a nejasnost procesu vyřizování záležitostí občanů, umožní úředníkům zneužít svého postavení k vyžadování úplatků.

Jestli podlehnou lákavé možnosti zpeněžit svůj úřad, závisí na kvalitě byrokratické kultury. V zemích, kde mají etické kodexy výkonu veřejné správy dlouholetou tradici a úředníci jsou kvalifikovaní, loajální vůči svému úřadu, poslání a právnímu řádu, neustále vzdělávání a náležitě ohodnoceni, jsou bariéry proti korupci značně vysoké.

Zanedbatelné nejsou ani historické vlivy na výskyt korupce. V zemích s korupční tradicí, kde se korupce považuje za běžnou součást života a některé společenské skupiny jsou na něm existenčně závislé, je normální uplácet a úplatky přijímat. Jsou vytvořeny korupční normy a odchýlení od nich může být dokonce trestáno, například odsouzením veřejností. V období velkých společenských změn se společnost ocitá v sociálním chaosu, jistém normativním vakuu. Řádně nefungují orgány veřejné správy, a to zajišťuje prostor pro rozvoj korupce.

Klientelismus jako fenomén obsahující zákulisní formy vyřizování občanských záležitostí prostřednictvím známých nebo na základě loajality k určité sociální skupině, je specifickým podnětem ke korupčnímu chování.

Nedostatečná účast obyvatelstva na věcech veřejných vede veřejné činitele k pocitu vlastní neohroženosti. Nízká účast ve volbách způsobuje, že nedochází k výměně morálně poskvněných jedinců, a ti začnou chápat zastávaný úřad jako předmět svého vlastnictví. Užití svého postavení k soukromým ziskům je součástí tohoto klimatu.

Vliv veřejného mínění na formování korupčního prostředí je značný. Reputace určitých skupin jako nekompetentních, korumpovatelných jedinců způsobuje, že ty rezignují na dlouhodobé investice do vlastní cti a morální image. To utvoří prostor pro uplácení. Veřejné mínění se značnou měrou podílí na formování tzv. korupčních vzorů. Čím více budou lidé přesvědčeni, že jsou určité osoby uplatitelné, tím více budou ony náchylnější ke korupci. Společnost, kde se pěstuje kult rychlého zbohatnutí, těžko dokáže eliminovat snahy dosáhnout bohatství prostřednictvím korupce, a to jak díky zneužití úřadu a přijímání úplatků, tak zajištění si lepšího postavení na trhu či ve společnosti díky uplácení. Z toho vyplývá, že role jakou hrají média je značná. Nejenže fungují jako prostředek veřejné kontroly, ale je v jejich moci formovat pozitivní či negativní vzory chování.

Korupce funguje jako samostatný sociální systém s vlastními principy, mechanismy vývoje, vnitřní hierarchií a normami chování. Je jí vlastní tzv. **korupční klima**, což je soubor kolektivních představ a kulturních vzorů, jenž zneužívání úředních pravomocí, uplácení a

přijímání úplatků, činí pro obyvatele dané země samozřejmým a omluvitelným.³² Obsahuje relativně statické prvky, nazvané korupční kultura, složené z korupčních tradic a norem chování. Flexibilita je vlastní prvkům v rámci tzv. korupčního folklóru, neboli korupční mytologie.³³ Obsahem jsou korupční nálady a fámy. Korupční klima je jedním z důsledků korupčního jednání a zároveň je také prostředkem, díky kterému korupce ve společnosti expanduje. Vytváří se tak uzavřený řetězec prvků korupčního systému. Někdy se hovoří o korupční kruhu nebo o korupční spirále.

Opakované korupční chování vytváří nejen pravidla a vazby na bázi vzájemné důvěry, ale i korupční normy, kterými se pak řídí, a které podporuje jeho další šíření. Jednotící myšlenkou norem je přesvědčení o úplatnosti každého jedince. Z hlediska korupční morálky je ten, kdo neuplácí hlupák, kdo nebere úplatky škodí sám sobě, kdo se nechce zapojit do korupční transakce, je nebezpečný, a kdo prozradí informace o korupci zaslouží jako zrádce trest.³⁴ Silné korupční klima vyvíjí na jednotlivce nátlak, aby dodržoval korupční normy.

Korupční normy vytvářejí skrytou paralelní normativní strukturu, která existuje vedle té oficiální, veřejné. Tento dualismus nutí ke společenské schizofrenii, kdy se něco jiného veřejně prohlašuje a něco jiného praktikuje.

Důsledky korupce ve společnosti jsou pro každou společnost zničující. Zvláště pro demokratické státy, kde je relativizován stěžejní princip právního státu. Je popřena zásada rovnosti. Korupce je schopna proniknout do všech úrovní a oblastí. Překonává sama nebo ve svých důsledcích všechny hranice. Poškozuje chod veřejné správy. Dochází k deformitám na trhu, nekontrolovatelnému růstu cen, nedostatečnému zásobení trhu, snižování kvality zboží a služeb. Roste vnější i vnitřní zadlužení země. Korupce vede k celkovému morálnímu, politickému, hospodářskému a kulturnímu úpadku.³⁵

3. Institucionalizace a vývojové fáze korupce

Tlak protikorupčních opatření, skandalizace odhalených případů a nepříznivý postoj veřejnosti nutí jedince zapojené do korupčních vazeb k větší organizovanosti, efektivitě a

³² Frič, P., Korupční klima v ČR, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 73 - 75

³³ O síle korupčních mýtů ve společnosti svědčí i rozpory, které se objevují v průzkumech.

Např. Miller, W. L., Grudelant, B. a Koshechkina, T. Y., Are the people victims or accomplices?, Open society institut, Budapest 1998

³⁴ Frič, P. a Kaberle, J., Korupce jako sociální fenomén., v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 21

³⁵ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997, str. 18

redukci nákladů. Podstatou institucionalizace korupce je tedy chránit korupční normy a zkorumpované jedince, a zároveň umožnit zvýšení zisku.

Typickou formou je **klientelismus**.³⁶ Jde o vytváření klientských sítí ve veřejné správě, politice i v soukromém sektoru. Prvotním pojátkem klientely je většinou příslušnost ke stejné sociální skupině, např. rodině, sportovnímu klubu. Poté jsou vztahy mezi nimi upevňovány na základě důvěry a solidarity mezi korumpujícím a korumpovaným. Využíváním stabilních vazeb mezi členy dochází ke snížení rizik vzniku nedorozumění či odhalení. Jednotlivci se vzájemně podporují, kryjí a koordinovaně vytvářejí korupční příležitosti pro ostatní. Díky rozvinutým sítím dochází k organizování korupčních aktivit ve velkém rozsahu. Zároveň jim umožní účinně eliminovat aktivity jiných skupin.

Další formou je monopolizace. Klientské skupiny se snaží vytlačit nebo pohlít jiné konkurenční sítě a prosadit netržní principy korupce. O tom kdo se může zapojit do korupčního řetězce nerozhoduje výše úplatku, ale příslušnost ke skupině.

Politická korupce je zvláštní formou institucionalizace. Korupční jednání se děje ve jménu a ve prospěch politické strany. Většina zisků plyne do stranické pokladny a jejích černých fondů.

Nejvyšší formou je etatizace korupce. Vztah státního aparátu a politických elit se změnil z pouhého tolerování na organizování korupce. Jde o státem legalizovanou a povzbuzovanou korupci. Tato forma se vyskytuje v komunistických nebo autoritářských režimech.

Tam, kde se úspěšně etablují korupční pravidla chování, se jen velice těžce vrací zpět k oficiálně prosazovaným normám. Zavedené sociální struktury a vazby vzniklé korupcí dokáží velmi dlouho odolávat i navzdory silným mediálním kampaním a tlaku veřejného mínění.

Na základě výkladu o institucionalizaci korupce lze rozlišit stadia pronikání korupce do společnosti:³⁷

Prvním je stádium náhodné korupce. Neexistuje soubor ustálených korupčních norem. Společnost, včetně svých elit, preferuje dobrou pověst před krátkodobým ziskem. Úroveň

³⁶ V klasické podobě jde o vztahy mezi mocným patronem a na něm závislým klientem. Patron obdarovává poskytuje přístup k určitým službám. Klient je podroben patronově vůli a musí podporovat jeho zájmy. Vztahy v rámci sítě jsou čistě osobní. Mohou však zahrnovat i početné skupiny. Tento model se zdá být pro moderní společnost nevhodný. V České republice spíše než o vztazích na hierarchické bázi, můžeme mluvit o principu reciprocit. Postavení patrona a klienta střídavě zastávají různí členové v závislosti na okolnostech. Hovoří se o tzv. pseudoklientelismu (Keller) nebo familiarismu (Možný)

Frič, P. a Kaberle, J., Korupce jako sociální fenomén., v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 28

³⁷ tamtéž, str. 32 - 34

korupce ve společnosti je na nejnižším možném stupni. Aby byl zachován, jsou nutné účinné kontrolní mechanismy. Ty zajistí, že riziko odhalení zůstane vysoké a nedojde k prohloubení korupčních vzorců chování.

Stadium spontánně regulované korupce. Korupce stejně jako v předchozím případě funguje na tržním principu. Rozdílem je, že se z výjimky stalo pravidlo. Korupční normy chování jsou utvářeny živelně. Řídí se jimi čím dál tím více osob, zlákaných možností zisku.

Stadium regulované korupce opustilo tržní principy a nahradilo je monopolem. Korupce se mění v organizovaný zločin a bere na sebe podobu vydírání. Stává se systematictější a organizovanější. V rámci korupčních řetězců dochází k dělbě práce mezi jednotlivými články.

Závěrečným stádiem je systémová korupce. Po prorůstání korupčních struktur do těch oficiálních, dochází v tomto stádiu k jejich prolnutí. Bez korupce nejsou instituce a orgány schopny fungovat, státní aparát je na ni plně závislý. Vznikají firmy zabývající se korupčními aktivitami. Vyšší státní úředníci korupci organizují a vybírají podíly na úplatecích, které vybrali jejich podřízení. Korupce je garantovaná a podporovaná státem. Vzniká korupční stát.

III. Prevence

1. Obecné otázky prevence kriminality

Prevencí kriminality rozumíme soubor veškerých aktivit vyvíjených státními, veřejnoprávními a soukromoprávními subjekty, směřující ke kontrole kriminality prostřednictvím zamezování páčání nebo neutralizací příčin a podmínek vzniku trestných činů, a ke snížení strachu z ní.³⁸

Prevence, neboli předcházení zločinnosti, úzce souvisí s chápáním trestu a trestního řízení nejen jako odplaty společnosti za spáchání trestného činu, ale jako prostředek nápravy pachatele. Právě to byla výchozí myšlenka, která vedla k pozdějšímu vzniku a rozvoji ucelených systémů preventivních opatření.

První preventivní programy vznikaly v 30. a 40. letech 20. století a měly převážně sociální charakter. Vycházelo se ze zjištění, že izolace rodin žijících na okraji společnosti je příčinou jejich sociálně deviantního chování. Projekty měly výchovně působit na ohroženou

³⁸ Večerka, V. a kol., Prevence kriminality v teorii a praxi, Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra ČR, Praha 1997, str. 6, 13

mládež. V sedmdesátých letech minulého století již byly rozpracovány všechny základní oblasti prevence kriminality.³⁹

V odborné literatuře existuje několik druhů dělení prevence.⁴⁰ Česká odborná literatura rozděluje prevenci:

Sociální prevence, jde o prevenci zaměřenou na jedince a na prostředí, kde dochází k jeho socializaci a sociální integraci.

Situační prevence, která se soustředí na odstraňování příležitostí k páčání deliktů, zvyšování rezistence obyvatelstva vůči kriminalitě a zvyšování rizika odhalení a dopadení pachatele.

Viktimní prevence, jež je předcházením procesu viktimizace.

Toto dělení je kombinováno s následujícím. Výše zmíněné druhy lze totiž dále rozdělit:

Primární prevence, chápána jako nepřímá strategie necíleně orientovaná na celou společnost, instituce a občany. Spočívá hlavně v optimalizaci životních podmínek a péči o řádné fungování sociálně prospěšných aktivit.

Sekundární prevence je přímou strategií zaměřenou na kriminálně rizikové skupiny a jedince, potencionální pachatele a oběti.

Terciální prevence, jako přímá strategie s cílem předcházet recidivě, se věnuje částem společnosti, které již byly trestnou činností zasaženy.

Dělení prevence na primární, sekundární a terciální je tedy možné chápat jako dělení podle adresáta opatření. Existuje však přístup, který tímto dělením vyjadřuje zaměření opatření na jednotlivá vývojová stádia kriminality.

³⁹ Večerka, V. a kol., Prevence kriminality v teorii a praxi, Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra ČR, Praha 1997, str. 6

⁴⁰ Např.: zákonnou, vycházející z trestního práva.

intervenční, jež je obdobou prevence sociální.

mechanickou, která má shodné rysy s prevencí situační

v kombinaci s dělením:

primární, orientovaná globálně na celou společnost.

sekundární, jež je prevencí recidivy.

Další možné dělení: prevence kriminality, jde o redukci sklonů jednotlivců k páčání trestné činnosti

situační prevence, již je redukce příležitostí ke spáchání trestného činu

prevence kriminality s využitím komunity

tamtéž, str. 6 - 13

2. Vztah trestního práva a prevence kriminality

Prevence kriminality v širším slova smyslu zahrnuje i činnosti spadající do trestního řízení nebo na něj navazující. Preventivní opatření, zakotvená v institucích trestněprávních norem, tvoří součást systému tzv. zákonné prevence. Zaměřují se přímo na pachatele deliktů a jedná se tedy hlavně o terciální prevenci.

Trestní právo má svou funkci i v rámci primární prevence. V této souvislosti hovoříme o generální prevenci trestního práva, nebo také o obecném zastrašení. Pro její naplnění se nepředpokládá nutnost předchozí zkušenosti potenciálního pachatele s trestem.

Podmínkou proto, aby trestní právo, resp. trest působil preventivně ve smyslu generální prevence, je jeho dostatečná přísnost. Mělo by dojít k situaci, kdy potenciální pachatel upustí od spáchání trestného činu, neboť nepříznivé důsledky trestu převažují nad případným výtěžkem z trestné činnosti.

Další podmínkou je neodvratnost s jakou nastupuje trest po spáchání deliktu. Systém musí směřovat k odhalení a potrestání všech pachatelů. Případný nezájem nebo neschopnost trestat bude mít pro růst kriminality stimulační účinek.

Poslední podmínkou je potrestání v co nejkratší možné době. Potenciální pachatel musí chápat újmu způsobenou trestem jako aktuální, přímo hrozící.

Důležitost jednotlivých podmínek vyplývá z četných průzkumů. Neodvratnost zatčení a potrestání je asi nejsilnějším z uvedených faktorů. Výzkumy ukázaly, že tak tomu je jen v případech, kdy riziko potrestání je pro pachatele alespoň 30 %. Nejvíce odstrašující vliv má na pachatele plánovaných majetkových zločinů. U jiné trestné činnosti je tento vliv daleko méně prokazatelný. Menší vliv má přísnost a rychlost potrestání. Ukazuje se například, že trestní sazby za konkrétní trestné činy zná v každém státě jen určitá, poměrně malá skupina. Proto role, jakou hraje výše trestu v rámci obecného zastrašení, je menší.

Autoři průzkumů však poukazují na skutečnost výrazně limitující tyto průzkumy. Jde o nemožnost odlišení účinků odstrašení od vlastních zkušeností a prožitků zkoumaných jedinců. Nejde tedy spolehlivě zjistit dopad generální prevence trestních norem na kriminalitu. Patrně její vliv nebude nijak výrazný.

Na uplatnění trestního práva v oblasti sekundární a terciální prevence mají značný podíl moderní instituty trestní politiky. Je zde evidentní snaha o zefektivnění systému trestání a jeho celkovou humanizaci. Typické jsou tendence k depenalizaci, dekriminlizaci, alternativním trestům a opatřením.

Mezi alternativní přístupy k pachatelům se řadí mnoho institutů. Příkladem jsou odklony, kterými se rozumí závazky, pokyny a omezení uložené pachateli, jejichž nesplnění vede k pokračování v trestním stíhání. Jedním typem odklonu je narovnání, jež má vést k vypořádání škody mezi pachatelem a obětí. Dalším je podmíněné zastavení trestního stíhání. Probace je nejstarší, nejrozšířenější, nejužívanější preventivní technika používaná v rámci aplikace trestních norem. Jedná se o dohled specializovaného pracovníka nad pachatelem. Má velmi významné preventivní a výchovné účinky. Řadí se sem i tzv. alternativní tresty, tedy tresty nahrazující trest odnětí svobody. Mezi ně patří peněžité tresty, veřejně prospěšné práce, propadnutí věci, ztráta práv a oprávnění, zákaz činnosti, zákaz pobytu, ústavní nebo ambulantní léčení a samozřejmě také podmíněné odsouzení k trestu odnětí.

Moderní chápání trestního práva, resp. smyslu trestu, a rozvoje vědního oboru kriminologie a souvisejících oborů vede jednoznačně k závěru, že samotný systém trestního práva nemůže být jediným nástrojem v boji s kriminalitou. Proto vznikají různé strategie zaměřené na potírání kriminogenních faktorů.⁴¹

3. Preventivní opatření proti korupci

Cílem preventivních opatření je snížit výskyt korupce, nikoli ji zcela vytěsnit ze společnosti. Takový cíl by byl nereálný a nepříznivě by ovlivňoval fungování celého systému prevence korupčního chování. Všechna opatření by měla vycházet z důkladné analýzy příčin a podmínek, za kterých se korupční jednání odehrávají.

Skupina opatření by měla tvořit provázaný systém, jenž pamatuje na všechny korupčně rizikové faktory. Škála možných opatření je tak široká, že pravděpodobně není možné shodnout se na všech konkrétních postupech, které by se měly v daném státě uplatnit. Při jejich výběru je nutné zohlednit specifika korupce, jakož i specifika kulturní, právní a historické v daném státě se vyskytující.

Žádný preventivní systém nelze prosazovat pouze zhora, z pozice vlády. Musí dojít k zapojení široké veřejnosti. Vzděláváním a zaváděním etických norem je třeba přispět k aktivní účasti obyvatel v rámci možností vlastních občanské společnosti. Bez všeobecného

⁴¹ Tyto strategie vycházejí z analýzy faktorů ovlivňujících výskyt kriminality a jsou na ně zaměřovány. Těmito faktory jsou např. rodina, škola, trávení volného času, fyzická abnormalita či nemoc, psychická porucha, nedostatečná socializace, kriminální infekce prostředí, apatie k vlivu sociálního prostředí, nedostatek pozitivních vzorů, nedostatek užitečných žádoucích společenských rolí, nedostatečný rozvoj dovedností, konflikt mezi požadavky a očekáváními skupiny a schopnostmi jejího člena, ekonomický nedostatek. Večerka, V. a kol., Prevence kriminality v teorii a praxi, Odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra ČR, Praha 1997, str. 22 - 30

pochopení potřebnosti těchto opatření a jejich podpory se je nepodaří úspěšně provést v žádné státě.

Velmi významnou roli mají mezinárodní organizace. Analyzují korupční prostředí, legislativní úpravu v jednotlivých zemích, pořádají konference na toto téma a vydávají ve svých dokumentech doporučení směřující k předcházení a nápravě korupčního jednání.⁴²

Základem, z kterého musí systém preventivních opatření vycházet, jsou principy právního státu, respektu k základním lidským právům, subsidiarity trestní represe, tedy upřednostňování prevence, princip kontroly, spolupráce orgánů veřejné správy, participace občanů, nezávislosti médií, transparence, a to jak výsledného stavu, tak i prostředků k jeho dosažení. Musí dojít k vytvoření přehledného systému správy věcí veřejných, s dostatečnou a několika úrovněovou kontrolou.

Korupce je celosvětovým problémem, nevyhýbající se žádné zemi na světě. S postupnou globalizací se navíc objevují nové formy korupčních aktivit, které se odehrávají v nadnárodní rovině. Proto je nutné zavést mezinárodní opatření, jakými je např. institucionalizace mezinárodní spolupráce při kontrole, během vyšetřování, také předávání informací nebo zpřehlednění postupu přidělování mezinárodních dotací.

Na vnitrostátní úrovni by se měly opatření zaměřit především na kontrolu činnosti politiků, funkcionářů a úředníků, současně monitorovat jejich majetkovou situaci. Zavést přehledné a jednoduché formy správních činností a umožnit tak jejich veřejnou kontrolu. Stanovit jasná pravidla pro pohyb financí v rámci státního rozpočtu, ať už jde o příjmy a daňový systém, nebo výdaje a systém státních dotací a zakázek. Intenzivně vychovávat politiky a všechny na správě zainteresované osoby, jak její vykonavatele, tak i adresáty.

Poslední rovinou je oblast místní správy. Jde vlastně o podobná opatření jako na vnitrostátní úrovni, jen v menším měřítku a přizpůsobená místním specifikům.

Opatření proti korupci lze rozřadit podle oblastí na které se zaměřují. Je ale časté, že konkrétní opatření nejsou zacílena výhradně na jednu oblast, ale snaží se spíše ošetřit jeden z aspektů korupčního chování.

V rámci rozdělování státní moci existují kontrolní vztahy mezi jednotlivými složkami moci soudní, výkonné a zákonodárné. Musí být učiněna všechna možná opatření k jejich zachování a posílení.⁴³ Zaručují, že si nikdo nebude uzurpovat více moci než mu přísluší. Koncentrace moci v rukách omezeného počtu jedinců a s ní se pojící absence vnější kontroly

⁴² Např. *Fighting corruption in post – communist states, lessons from practice*, UNSDP, UN (OSN), 2001
Studie: *Mezinárodní výzkum kriminality v obchodní sféře*, IKSP, Praha 1997

⁴³ Kudrycka, B., *Przeciwdziałanie korupcji-koncepcje rozwiązań prawnych*, in *Dobro wspólne władza korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym*, Centrum konstytucjonalizmu i kultury prawnej, Warszawa 1997, str. 88

je silným prokorupčním činitelem. Jednotlivé osoby pověřené výkonem veřejné moci musí mít plnou zodpovědnost odpovídající jejich pravomocem a činností. Tyto pravomoci musí být vymezeny jasně a určitě. V případech, kdy mají jednat na základě vlastního uvážení je třeba jim řádně vymezit pravidla a kritéria takového postupu.⁴⁴

Jednou z hlavních brzd rozvoje korupčního prostředí je aktivní veřejná kontrola. Aby byla občanská společnost, která je jejím strůjcem, rozvinuta a mohla působit v boji s korupcí, je potřeba ji řádně informovat. Občané by se měli sdružovat a vytvářet organizace, které budou nápomocny při potírání korupce ve společnosti. K tomu je nutné je vzdělávat a stimulovat.

Ve věcech veřejného zájmu musí být situace přehledná a musí existovat možnost, si od orgánů veřejné správy vyžádat další relevantní informace. Neposkytnutí vyžádaných informací musí být sankcionováno. Státní a samosprávné instituce by měly povinně informovat veřejnost o svých aktivitách a rozpočtech. Tyto zprávy by měly být zveřejňovány formami dostupnými co největšímu počtu osob. Při informování veřejnosti je důležitá role médií. Jejich finanční i organizační nezávislost, stejně jako neexistence cenzury je proto stěžejní.

Ve společnosti je třeba právně ošetřit mnoho institutů významných z hlediska korupce. Při vytváření zákonů se musí vycházet z principů rovnosti, prevence, jasnosti, srozumitelnosti a přesnosti textu normy.⁴⁵

Ústavními zákony je třeba upravit oddělení jednotlivých složek státní moci. Týká se to i nezávislého soudnictví, včetně problematiky jmenování soudců a státní správy soudnictví. Aby se zamezilo korupci mezi soudci, státními žalobci a policií, tedy oblastí, kde je zvláště citlivě vnímána, je třeba zákonem vymezit jejich zaměstnanecký poměr ke státu, řádné platové podmínky i vyhlídky na pracovní postup. Zajištění dostatečné odolnosti orgánů činných v trestním řízení vůči korupci je nezbytné, kvůli jejich úkolům v rámci odhalování, vyšetřování a trestání korupce.⁴⁶

Služební a zaměstnanecký vztah mezi státem a jeho úředníky a členy ozbrojených složek by měl být upraven, včetně etických kodexů, zákonem. Na počátku tohoto vztahu by mělo dojít k prověření nejen bezúhonnosti, ale i morální zachovalosti uchazečů. V rámci

⁴⁴ Messick, R. E. a Kleinfeld, R., Writing an effective anticorruption law, World bank, 2001

⁴⁵ Cejp, M. a kol., Studie: Pravděpodobný výskyt vybraných druhů kriminality, IKSP, Praha 2001, str. 84

⁴⁶ Zpráva italského ministra spravedlnosti, Správní, občanské a trestní aspekty boje s korupcí, včetně úlohy soudnictví, přednesená na 19. konferenci evropských ministrů spravedlnosti na Maltě, 1994; v Organizovaný zločin a korupce v dokumentech OSN a Rady Evropy, I.díl, IKSP, Praha 1995, str. 31

jmenování nebo přijetí do úřadu by měl zaměstnanc převzít závazek dodržovat protikorupční pravidla.

Měla by být zajištěna a právními předpisy upravena kontrola veřejně činných osob. Mezi opatření přicházející do úvahy patří normy postihující neslučitelnost funkcí a střet zájmů, povinná majetková přiznání obsahující výši a způsob jeho nabytí. Hloubka s jakou by byly prověřovány tyto informace by se lišila podle zastávaných funkcí. Imunitu, jenž je spojena s některými funkcemi, je třeba zúžit jen na minimální nezbytný rozsah. Potřebným se jeví zavedení systému informování a odůvodňování jednotlivých kroků nejvyšších představitelů veřejné správy.

Jako opatření proti korupci v politické sféře by měl být dán jistý právní rámec parlamentnímu lobbingu a v návaznosti na tuto úpravu provést změny v předpisech týkajících se financování politických stran a jejich volebních kampaní.

Správní právo a jeho úprava řízení před orgány centrální i místní správy zaručuje všem osobám domoci se svých práv bez toho, aby byli vystaveni korupčnímu tlaku ze strany úředníků.

Je nutné zavést dostatečně přístupný a anonymní systém ohlašování podezřelých událostí. Zároveň náležitě právně upravit institut ochrany svědků. Tresty za porušení protikorupčních pravidel by měli být nikoliv symbolické a měli by umožnit odčerpání výnosů plynoucích z korupčního jednání.⁴⁷

Na veřejné rozpočty je vyvíjen silný tlak nejen kvůli finanční náročnosti zaváděných antikorupčních opatření. Je potřeba jasných pravidel pro čerpání prostředků z veřejných fondů a zajistit dostatečnou následnou kontrolu jejich využití. Klíčové jsou v tomto pohledu předpisy o zadávání veřejných zakázek.

4. Situace v České republice

Důležitými dokumenty na poli prevence kriminality, resp. korupce, jako nebezpečného společenského fenoménu, jsou plány postupu vytvořené exekutivou. Vláda České republiky v roce 1997 rozhodla o vypracování dokumentu, jenž by sjednocoval a stanovoval strategii postupu proti korupci.⁴⁸ Ministerstvo vnitra vytvořilo Národní program boje proti korupci, na jehož základě byl schválen dne 17. února 1999 usnesením č. 125, Vládní program boje proti korupci, včetně harmonogramu prací spojených s potlačováním

⁴⁷ Protivinský, M., Hospodářská kriminalita a korupce, v Kriminallistika 1/2004, str. 4

⁴⁸ Usnesení č. 673 ze dne 29. října 1997.

korupce. Každý rok vláda schvaluje zprávu o stavu korupce v ČR, ve které zároveň vyjmenovává úkoly pro následující období. Jedná se o analýzy, legislativní opatření i sociální a výchovné programy, které mají provést jednotlivá ministerstva.⁴⁹ Zdá se, že se toto strategické plánování osvědčilo, zajistilo totiž nutnou míru koordinace všech preventivních kroků.

Na území ČR začala od roku 1998, tedy 5. let po svém vzniku, působit pobočka mezinárodní nevládní organizace Transparency international. Působí ve více než 60. zemích světa. Ve svých každoročních zprávách nazvaných Global reports monitoruje stav korupce ve světě pomocí tzv. indexu vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI) a indexu plátců úplatků (Bribe Payers Index, BPI). Působí také jako tvůrce preventivních protikorupčních postupů. Strategické, metodické a taktické poznatky byly shrnuty do knihy TI Source book 2000.⁵⁰ Prostřednictvím svých projektů pomáhá v prosazování systémových změn v oblasti veřejné zprávy, legislativy, ale také v soukromém sektoru.

O aktivizaci občanské společnosti v České republice svědčí i vznik obecně prospěšné společnosti Růžový panter. Jde o nevládní protikorupční organizaci, která se zabývá monitoringem korupčního prostředí v české společnosti, vzděláváním veřejnosti, prosazováním systémových změn v rámci boje proti korupci. Společnost také zpracovává projekty, týkající se hlavních korupčních rizik a velkých korupčních skandálů.⁵¹

Česká republika od změny politického systému v roce 1989 uzákonila řadu právních norem zaměřených na eliminaci prokorupčních faktorů.⁵² Problémem je dlouhotrvající neochota politických představitelů prosadit právní úpravu, která by omezila politickou korupci. Důsledkem je například velmi rozsáhlá imunita některých politických funkcionářů nebo omezený okruh osob na které dopadá zákon o střetu zájmů. Provázanost hospodářských a politických elit vede i ke snaze politiků zahlazovat a bagatelizovat korupční skandály. Nadále je v rámci legislativního procesu opomíjen fakt, že nejjednodušším a zároveň

⁴⁹ Mezi jiným došlo ke zřízení internetových stránek www.korupce.cz, kde občané získají veškeré relevantní informace týkající se korupce. Od roku 2000 funguje telefonická linka 974 832 222 a emailová adresa stiznosti@mvcz.cz nebo korupce@msp.justice.cz, kam se mohou všichni obrátit, a to i anonymně, s podezřením na korupční jednání.

Tiskový servis odboru Prevence kriminality Ministerstva vnitra, březen 2005

⁵⁰ Pope J., TI Source book, Confronting corruption: The elements of a national integrity system.

<http://www.transparency.org/publications/sourcebook> (10.2.2006)

⁵¹ Zpráva o činnosti za rok 2004 nevládní protikorupční organizace Růžový panter, str. 4 a násl.

http://www.ruzovypanter.cz/file/Zprava_o_cinnosti_2004.pdf (10.2.2006)

⁵² Mezi nejdůležitější patří:

z. č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu (zákon o střetu zájmů)

z. č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

z. č. 500/2004 Sb., správní řád

z. č. 218/2002 Sb., služební zákon

nejúčinnějším prostředkem obrany před korupcí je transparentnost. I přes evidentní snahu vlády o strategické a systémové plánování boje s korupcí stává se právní řád v České republice stále více složitější a komplikovanější, stejně tak řízení na úřadech.

IV. Rozbor současné právní úpravy⁵³

Budeme-li se zabývat postihem korupčního jednání, lze právní úpravu rozdělit na veřejnoprávní a soukromoprávní. První je obsažena v zákoně č. 140/1961 Sb., trestním zákoně ve znění pozdějších předpisů, druhá v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníku ve znění pozdějších předpisů. Významnou roli hraje také zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon ve znění pozdějších předpisů.

Trestněprávní úprava obsahuje, ve Zvláštní části trestního zákona v hlavě III., Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, ve 3. oddílu, Úplatkářství, tři (někteří autoři uvádějí pět)⁵⁴ základní skutkové podstaty. Zvláštní část trestního zákona má i speciální ustanovení týkající se korupčního jednání v souvislosti s veřejnou dražbou, veřejnou soutěží, konkurzem a vyrovnáním.

Obchodní zákoník upravuje soukromoprávní delikt nekalé soutěže, do kterého v demonstrativním výčtu § 44 zařazuje i podplácení. Legálně jej definuje v § 49.

Svým odkazem na obchodní zákoník a jeho úpravu nekalé soutěže je ve zvláštním a od 22. října 2004 problematičtém postavení § 149 trestního zákona - Nekalá soutěž.

1. Úplatkářství

Takto je nazván celý 3.oddíl hlavy III. Zvláštní části trestního zákona, §§ 160 -163. Ustanovení byla do zákona zařazena už v době jeho vzniku.

Komunistický režim používal trestní právo jako nástroj represe a tak k němu přistupovala marxistická právní věda. Skutkové podstaty byly formulovány velmi obecně a široce. Dalším určujícím faktorem bylo široké pole působnosti státu, který měl potřebu většinu dění uvnitř hranic upravovat, korigovat, povolovat. Příliš nerozlišoval mezi oblastí veřejnou a soukromou a zasahoval i do vztahů, které jsou v demokratických systémech

⁵³ V této kapitole se paragrafem rozumí paragraf z. č.140/1961 Sb.,trestní zákon ve znění pozdějších předpisů, pokud není uveden jiný právní předpis.

⁵⁴ Chmelík, J. a kol. , Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003, str. 79 a násl.

ponechány v dispozici stran. Všeobecný nedostatek kvalitního zboží a služeb vedl k rozmachu drobné korupce, které se snažil stát zamezit nikoliv odstraněním nedostatku, ale zesílením represe. Vše se promítlo do formulací protikorupčních skutkových podstat abstraktností pojmu obecný zájem. Díky tomu pokrývají normy obsažené v §§ 160 - 161 korupční jednání ve veřejném i soukromém sektoru.

V roce 1999, aby Česká republika splnila své mezinárodní závazky a přispěla k větší přehlednosti a jasnosti, přijala novelu trestního zákona č. 96/1999 Sb. Přidaný § 162a Společná ustanovení, definuje úplatek, rozšiřuje výklad pojmu veřejný činitel pro všechna ustanovení 3.oddílu hlavy III. Zvláštní části trestního zákona, a od účinnosti zákona č. 537/2004 Sb. rozšiřuje výklad pojmu obstarávání věcí obecného zájmu.

1.1 Základní pojmy

V oddíle Úplatkářství jsou užity pojmy, které je potřeba vyložit. Jejich obsah je většinou obsažen v zákoně a je dotvářen judikaturou. Definice a upřesnění pojmů obsahuje speciální ustanovení § 162a Společná ustanovení.

Úplatek je v § 162a trestního zákona definován jako *neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou nemá nárok*. Tím zákon pokrývá všechny myslitelné formy úplatku, od finanční hotovosti, darů, služeb až po přimluvy a intervence v zájmu uplácujícího.

Legální definice byla do zákona zařazena novelou č. 96/1999 Sb. a je plně v souladu s předchozí judikaturou.⁵⁵ Předkladatel zákona, podle svého vyjádření v důvodové zprávě, chtěl posílit právní jistotu.

Zákonem ani judikaturou není stanovena žádná hodnotová výše úplatku, tak jak je tomu například u majetkových trestných činů.⁵⁶ Vždy je ale nutné ji zkoumat vzhledem k ostatním okolnostem případu a společenské nebezpečnosti činu. V důvodové zprávě k novele trestního zákona č. 96/1999 Sb. se k tomuto uvádí, že existuje zpravidla úměra mezi výší úplatku a mírou ohrožení zákonem chráněného zájmu.

⁵⁵ Např. rozhodnutí pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. 17/1978 Sb.r.tr.

⁵⁶ Jak vyplývá z judikátu č. 17/1978 Sb.r.tr., je tomu tak proto, že výše úplatku může být v daném případě obtížně nebo nemusí být vůbec zjistitelná.

Jestliže u úplatkářství v soukromém sektoru nejsou úplatky nízké hodnoty z důvodu nepatrné společenské nebezpečnosti považovány za trestný čin, u podobných jednání ve veřejné správě nemůže společnost, resp. soud tolerovat žádný úplatek, ať je jeho výše jakkoliv nepatrná.

Jako úplatek nechápe nauka spropitné či jiné formy projevů spokojenosti zákazníků s výkonem určitých služeb.⁵⁷ Podle rozhodnutí č. 16/1988 Sb.r.tr., je tomu tak proto, že pro ně není typický korupční motiv jako u úplatkářství.

Pod termínem **obstarávání věcí obecného zájmu** je třeba rozumět zajišťování takových věcí, se kterými souvisí určitá rozhodovací pravomoc a vlastní činnost pověřené osoby, které jsou bezprostředně svázány s plněním společensky významných úkolů.⁵⁸

Vzhledem k tomu, že sjednocující judikatura po roce 1989 téměř chybí a použitelnost rozhodnutí z období před listopadem 1989 je s ohledem na společenskopolitické změny značně omezena, dochází k ne zcela jednotné aplikaci ustanovení této části trestního zákona.⁵⁹

Obecný zájem není možno chápat pouze jako zájem státu, tak jak je vyjádřen v rozhodnutích a jiné činnosti orgánů státní správy. Je nutné jej vykládat tak, že se jedná o všechny sféry na jejichž řádném fungování má zájem celá společnost nebo určité sociální skupiny. Pod obstarávání věcí obecného zájmu se tedy zařazuje veškerá činnost orgánů veřejné správy, dále všechny činnosti vedoucí k uspokojování lidských potřeb, které mají celospolečenský význam. Nejvyšší soud ČSSR ve svém rozhodnutí č. 1/1978 Sb.r.tr. uvedl: „Pojem věcí obecného zájmu je mnohem širší než např. pojem plnění úkolu společnosti a státu v rámci pravomoci veřejného činitele. Spadá sem obstarávání všech úkolů, na jejichž řádném splnění má zájem celá společnost nebo alespoň větší skupina občanů.“

Věcí obecného zájmu je rozhodování soudů, pracovníků stavebního úřadu, přijímací řízení na střední a vysoké školy. Jak vyplývá s rozhodnutí č. 13/1990 Sb.r.tr. také postup lékaře v souvislosti s vyšetřením, přijetím k nemocničnímu léčení nebo s prováděním léčebných úkonů. Je jím i řádné fungování systémů kázeňských opatření uvnitř veřejné správy.⁶⁰ V obecném zájmu je také činnost pracovníka pohřební služby.

Obstaráváním věcí v obecném zájmu nejsou činnosti patřící výlučně do kategorie osobních práv občana.

⁵⁷ Chmelík, J. a kol., Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003, str. 83

⁵⁸ tamtéž, str. 80

⁵⁹ Gřivna, T., Trestní postih korupce v soukromé sféře, v Trestněprávní revue 7/2005, str. 2

⁶⁰ Rozehnal, A., Korupce a Český právní řád, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 49

Judikatura nepovažuje za činnost spojenou s obstaráváním věcí obecného zájmu pouze finální výsledek rozhodovacího či jiného procesu, ale i úkony, které předcházely. Tak se vyjádřil i Nejvyšší soud v rozhodnutí č. 17/1978 Sb. r.tr.⁶¹

Jak již bylo řečeno výše, termín je residuum socialistického trestního zákonodárství. Nepůsobil problémy v době, kdy obecný zájem de facto byl zájmem státním a kdy stát byl přítomen ve všech oblastech společenského života. Věcí obecného zájmu se tak staly i typicky soukromoprávní vztahy. I když přijmeme pojetí, jež bylo vlastní komunistickému státu, změnou politického systému, který má jiné, resp. opačné právní zásady, došlo ke vzniku závažných problémů. Z pohledu trestního práva se totiž nečiní rozdíl mezi lékařem přijímajícím úplatek za léčebný výkon, což by ovšem mohlo být chápáno jako poskytnutí služby a odměna za její provedení, a soudcem upláceným v souvislosti s výkonem svého povolání. Evidentní je rozdílnost obou situací, kterou trestní zákon odlišuje pouze kvantitativně, výší trestní sazby. Někteří autoři⁶² se domnívali, že by mělo dojít ke změně a do budoucna by měla být trestná pouze jednání, která souvisí s výkonem veřejné správy a případně přesně vymezené okruhy vztahů z ostatních oblastí společenského života. Příkladem takového vymezení jsou ve vztahu k obecným korupčním skutkovým podstatám speciální ustanovení o pletichách v obchodním styku. To by však byl naprostý opak k tendencím jaké jsou například ve Velké Británii, kde existuje snaha vlády o vytvoření obecné skutkové podstaty trestající korupci jak v soukromém tak veřejném sektoru.⁶³

V období posledních let je možné vypožorovat spíše snahu rozšiřovat interpretaci pojmu obecný zájem i na soukromoprávní vztahy, u kterých vykonává stát nějakým způsobem dozor, a kde by působení korupce vedlo k závažným následkům, jakým je hospodářská destabilizace nebo ztráta důvěry veřejnosti. Pod vlivem veřejného mínění byly chráněny podnikatelské subjekty v oblasti bankovníctví, pojišťoven, penzijních fondů, stavebních spořitelen, investičních společností, stavebnictví, telekomunikací, energetiky a zdravotnictví.⁶⁴ Postihování korupce v tak širokém rozsahu je ale nad možnosti státu, a v praxi vedlo k nedůslednostem a postihování drobných případů korupčního jednání, tak jak o tom svědčí podobná praxe z minulých éry. Vytvářelo se nerovné postavení soutěžitelů, ačkoliv

⁶¹ Potvrzuje to i rozhodnutí soudu č.1/1978 Sb r.tr. kde se uvádí, že každý pracovník závodu, který se podílel na přípravě podkladů k obchodním smlouvám, na vypracování potřebných návrhů a vyjádření, nebo se zúčastnil předběžných jednání, které jsou důležité z hlediska celé společnosti obstarával z toho hlediska věci obecného zájmu.

⁶² Rozehnal, A., Korupce a Český právní řád, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 53 - 54

⁶³ Sullivan, G. R., Reformulating the Corruption Laws – the Law Commission Proposals, v Criminal Law Review 1997, str. 730 a násl.

⁶⁴ Důraz právě na tyto oblasti je kladen i v Národním programu boje proti korupci 1998, str. 4, 8

česká právní úprava stojí na opačné zásadě. Docházelo k rozdílnému posuzování korupčního jednání. Vůči bankovnímu úředníkovi s cílem získat úvěr bylo trestné avšak stejné jednání, jež mělo zajistit přednostní dodání zboží, úplatkem zaměstnance strojírenské společnosti trestným nebylo. Nová situace nastala od 22. října 2004, kdy nabyla účinnosti novela trestního zákona č. 537/2004 Sb., byl vložen 3. odstavec § 162a, který zní:

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.

Otázkou je, zda za pomoci tohoto odstavce dojde k vymýcení všech možných případů kritizovaného nerovného přístupu, a jak si orgány činné v trestním řízení poradí se zvýšeným množstvím jednání spadajících pod ustanovení oddílu úplatkářství. Novela si kladla za cíl provedení mezinárodních závazků České republiky vyplývajících z Rámcového rozhodnutí Rady EU č. 2003/568/SVV z 22. července 2003, o boji proti korupci v soukromém sektoru a Trestněprávní úmluvy o korupci přijaté ve Štrasburku dne 27. ledna 1999.⁶⁵ Záměrem tedy bylo rozšířit trestnost úplatkářství i na jednání v soukromé sféře. Problémem se ale stal současný vztah trestných činů spadajících pod oddíl úplatkářství a trestného činu nekalé soutěže podle § 149.⁶⁶

Je vyžadováno, aby mezi úplatkem a obstaráváním věcí obecného zájmu byla souvislost. Úplatek musí mít tedy vztah ke konkrétní činnosti, která má povahu obstarávání věcí obecného zájmu.

Pojem **veřejný činitel**, tak jak je definován v § 89 odst. 9⁶⁷ plně nevyhovoval v důsledku mezinárodních závazků, které Česká republika převzala v souvislosti s ratifikací

⁶⁵ Rámcové rozhodnutí bylo publikováno v Úředním věstníku pod č. L-192/54 dne 31. 7. 2003.

Štrasburská úmluva pod č. 70/2002 Sb. m. s.

⁶⁶ JUDr. Gřivna například soudí, že ustanovení § 160–162 jsou vůči trestnému činu nekalé soutěže podle § 149 ve vztahu speciality. Vychází především z porovnání trestních sazeb. Aplikace ustanovení § 149 se tedy omezí na jiné formy nekalé soutěže.

Gřivna, T., Trestní postih korupce v soukromé sféře, v Trestněprávní revue 7/2005, str. 6

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

Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích⁶⁸ a byl proto rozšířen ustanovením § 162a odstavec 2.

Úmluva v článku 1 odst. 4 písm. a) obsahuje definici pojmu zahraničního veřejného činitele. Je jím jakákoli osoba zastávající legislativní, administrativní nebo justiční funkci cizí země, ať jmenovaná nebo volená, jakákoli osoba vykonávající veřejnou funkci pro cizí zemi, včetně veřejnoprávní organizace nebo veřejného podniku, a jakýkoli činitel nebo zástupce veřejné mezinárodní organizace.

Paragraf 162a odstavec 2 proto rozšířil obsah pojmu veřejný činitel o tři skupiny zahraničních osob. Za prvé, jde o osoby zastávající funkci ve státních orgánech, a to soudních, zákonodárných, nebo v orgánech veřejné správy. Dále o ty, které mají funkci v podniku, v němž má rozhodující vliv stát. Zahrnuty jsou i osoby s funkcí v mezinárodních organizacích vytvořených státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva. U všech je nutnou podmínkou, že s výkonem takovýchto funkcí je spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s ní.

Veřejný činitel se musí vždy podílet na plnění úkolů společnosti a státu. K tomu je vybaven určitou rozhodovací pravomocí. Osoba je trestním zákonem považována za veřejného činitele jen tehdy, dojde-li k jednání obsaženém ve skutkové podstatě v souvislosti s výkonem této pravomoci.

Za veřejného činitele není považován pracovník hospodářského, družstevního nebo společenského orgánu státních organizací, a to i v případě, že na základě zákonného zmocnění plní některé funkce státní správy. Do této kategorie spadají např. učitelé a lékaři.

Zda se skutečně jedná o veřejného činitele se posuzuje u každého případu samostatně na základě zkoumání práv a povinností vyplývajících z pracovního nebo funkčního zařazení takové osoby.⁶⁹

Definice pojmu veřejného činitele je daleko užší než je obsah pojmu obstarávání věcí veřejného zájmu. Činnost veřejných činitelů je vlastně jeho podmnožinou.

1.2 Vlastní trestněprávní úprava úplatkářství

V následujících řádcích je proveden rozbor platné úpravy úplatkářství podle z. č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

⁶⁸ Přijata v Paříži 17.12.1997, publikována pod č. 25/2000 Sb.m.s.

⁶⁹ Rozhodnutí pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. 17/1978 Sb r.tr.

§ 160

Přijímání úplatku

(1) *Kdo v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu přijme nebo dá si slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*

(2) *Kdo za okolností uvedených v odstavci 1 úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.*

(3) *Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2*

a) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, nebo

b) spáchá-li takový čin jako veřejný činitel.

(4) *Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2*

a) v úmyslu opatřit sobě nebo jinému prospěch velkého rozsahu, nebo

b) spáchá-li takový čin jako veřejný činitel v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.

Skutkovou podstatou je chráněn zájem společnosti na řádném, nezištném, zákonném a nestranném obstaráváním věcí obecného zájmu.

Ustanovení odstavce 1 pokrývá dvě vývojové fáze trestného činu. Zaprvé, jde o dokonání úplatkářského jednání (*přijme úplatek*), a za druhé, o formu přípravy trestného činu přijímání úplatku (*dá si slíbit úplatek*), která je tak povýšena na dokonání trestný čin. Přijetí slibu úplatku je dokonáno, jestliže pachatel slib výslovně či konkludentně přijme. Je nerozhodné, zda je slib následně splněn.

Ve svém druhém odstavci § 160 trestního zákona upravuje situaci, kdy pachatel v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu sám o úplatek požádá. Z judikatury je patrné, že žádostí o úplatek se rozumí nejen případy, ve kterých si pachatel o úplatek řekne výslovně. Postačí jakékoliv jednání, z něhož je patrné, že pachatel úplatek očekává a chce. Podle rozhodnutí Nejvyšší soud ČSR č. 46/1983 Sb.r.tr. je žádostí o úplatek navození situace k poskytnutí úplatku. Pro trestnost jednání popsaného v odstavci 2 je nepodstatné, zda pachatel neoprávněnou výhodu skutečně obdrží, případně je mu slíbena, či nikoliv. V rozhodnutí č. 17/1978 Sb.r.tr. se konstatuje, že přijetí předtím vyžádaného úplatku je nutné posuzovat jako jednu z okolností určujících stupeň nebezpečnosti činu pro společnost ve smyslu ustanovení § 3 odst. 4, což má význam zejména při stanovení druhu a výše trestu. Vzhledem k tomu, že zákonodárce oprávněně spatřuje v popsaném jednání vyšší společenskou nebezpečnost než u jednání uvedeném v odstavci 1, je trestní sazba přísnější.

Není rozhodné zda pachatel skutečně vykonal činnost související s obstaráváním věci obecného zájmu, za kterou mu byl poskytnut, slíben nebo za kterou si požádal o úplatek.

Jednání obsažené ve skutkové podstatě druhého odstavce je ve vztahu speciality k odstavci prvnímu.

Je vyžadováno, aby existovala souvislost mezi úplatkem a obstaráváním věci obecného zájmu.

Pachatelem trestného činu přijímání úplatku podle § 160 trestního zákona, nebo-li pasivního úplatkářství, může být pouze osoba, která se podílí na obstaráváním věci veřejného zájmu.

S ohledem na § 3 odst. 3 trestního zákona⁷⁰ se připouští jako forma zavinění pouze úmysl přímý či nepřímý.

Kvalifikované skutkové podstaty trestného činu přijímání úplatku jsou uvedeny v odstavcích 3 a 4. Jejich účelem je přísněji postihnout pro společnost nebezpečnější formy tohoto trestného činu.

Prvním důvodem použití vyšší trestní sazby je u odst. 3 písm. a) a odst. 4 písm. b) úmysl získat prospěch v určité výši. Hovoří se zde o značném prospěchu a prospěchu velkého rozsahu. Tyto pojmy jsou definovány v § 89 odstavci 11. Jde o prospěch dosahující hodnoty nejméně 500 000 Kč, resp. 5 000 000 Kč.

Druhým důvodem je, že o úplatek požádala nebo si jej dala slíbit či ho přijala osoba, která je veřejným činitelem. Jak chápe trestní zákon tento pojem je vysvětleno výše. Takovou úpravu obsahuje odstavec 3 písm. b).

V ustanovení § 160 odst. 4 písm. b) jsou oba důvody zkombinovány.

§ 161

Podplácení

(1) Kdo jinému v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem.

(2) Odnětím svobody na jeden rok až pět let 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

⁷⁰ § 3 (3): *K trestnosti činu je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li tento zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.*

b) spáchá-li takový čin vůči veřejnému činiteli.

I tímto ustanovením je chráněn společenský zájem na řádném, nestranném a zákonném způsobu obstarávání věcí, které jsou v obecném zájmu.

Trestný čin podplácení je koncipován jako protipól trestného činu přijímání úplatku. Používá se pro něj také termín aktivní úplatkářství. Mezi jednáním, které je zahrnuto do skutkové podstaty, patří poskytnutí, nabídka a slíbení úplatku. V případě nabídky dojde k poskytnutí úplatku hned po její akceptaci nebo v dohodnuté době. Slib je daleko méně konkrétní a je zaměřen více do budoucnosti. Nabídka může být učiněna jak výslovně, tak i konkludentně.⁷¹ Není důležité, v jaké časové posloupnosti došlo k poskytnutí, nabídce či slibu neoprávněné výhody a obstarání věci obecného zájmu. Stejně tak zda v případě následného naplnění skutkové podstaty uplácená osoba věděla v době provádění činnosti související s obstaráváním věci obecného zájmu o možnosti získat úplatek. Pro dokonání trestného činu je směrodatné rozhodnutí pachatele poskytnout za obstarání věci obecného zájmu úplatek. Jestli skutečně dojde k poskytnutí takové neoprávněné výhody nebo zůstane pouze u slibu či nabídky nebo bude dokonce nabídka odmítnuta je nepodstatné. Trestáno je poskytnutí neoprávněné výhody v souvislosti s obstaráváním všech věcí obecného zájmu, tedy i tehdy má-li uplácející právo na určitý výsledek a poskytne úplatek, například jako odměnu za vydání rozhodnutí. Úplatek může být poskytnut, nabídnut nebo slíben osobě, která přímo obstarává věci obecného zájmu, nebo jiné zprostředkující osobě.

Problematický může být vztah § 160 odst. 1 k neakceptované nabídce či slibu úplatku. Sousedství „*dá si slíbit*“ obsažené ve skutkové podstatě tohoto paragrafu je chápáno jako forma přípravy, která je povýšena na dokonání trestný čin. Teoretická konstrukce má tedy za to, že slib úplatku předchází obstarávání věci obecného zájmu a uplácený jedná již s vědomím zisku neoprávněné výhody. V situaci, kdy slib úplatku následuje až po té, co byla věc obecného zájmu obstarána a osoba, která tak učinila s úplatkem předem nepočítala, je sporné, zda lze chápat přijetí takového slibu jako spáchání trestného činu přijímání úplatku podle § 160 odstavce 1.⁷²

Mezi slíbeným, nabídnutým nebo poskytnutým úplatkem a obstaráním věci obecného zájmu musí být prokazatelná souvislost.

Trestný čin podplácení může spáchat kterákoliv trestněprávně odpovědná osoba.

⁷¹ Nabídkou úplatku je i fráze „*pak se vyrovnáme*“.

Rozehnal, A., *Korupce a Český právní řád*, v *Korupce na český způsob*, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 57

⁷² Chmelfík, J. a kol., *Pozornost, úplatek a korupce*, Linde, Praha 2003, str. 88

Zákon vyžaduje, aby pachatel jednal úmyslně.

Kvalifikované skutkové podstaty spatřují vyšší společenskou nebezpečnost v úmyslu opatřit sobě či jinému značný prospěch, způsobit značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek. Pojmy značný prospěch a značná škoda jsou vymezeny v § 89 odst. 11, jako ty, jenž lze ohodnotit částkou nejméně 500 000 Kč. „*Jiný zvlášť závažný následek*“ není trestním zákonem definován. Z dikce § 161 odstavce 2 písm. a), lze dojít k závěru, že se jedná o stejně závažnou skutečnost jako jsou předchozí dvě. Při určení o jaký následek jde, se tedy použije jako orientační hledisko částka alespoň 500 000 Kč.

Vyšší trestní sazba se aplikuje také v případě, že je úplatek slíben, nabízen nebo poskytnut veřejnému činitele. Není nutné, aby pachatel věděl, že osoba je veřejným činitelem. Postačí, když ví, že v rámci jejího postavení jsou jí svěřeny specifické pravomoci, jimiž ona sama může ovlivnit obstarávání věcí obecného zájmu.

§ 162

Nepřímé úplatkářství

(1) Kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

(2) Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok.

Objektem je zde, stejně jako v předchozích paragrafech, zájem na čistotě veřejného života, zejména na řádném výkonu činností veřejných činitelů.

Paragraf 162 obsahuje dvě skutkové podstaty. Jde o jednání, která jsou v zrcadlovém postavení vůči sobě. Jejich cílem je ovlivnit výkon pravomocí veřejného činitele. Provázáním definice trestného činu nepřímého úplatkářství s pojmem veřejného činitele se podstatně zužuje, v porovnání s § 160 a § 161, okruh jednání chráněných tímto ustanovením.

V prvním odstavci je upraveno nepřímé pasivní úplatkářství, které spočívá v žádosti nebo přijetí úplatku za uplatnění vlivu na veřejného činitele.

Nepřímého aktivního úplatkářství, jehož skutkovou podstatu obsahuje odstavec 2, se dopustí ten, kdo poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek osobě, která působila nebo bude působit na výkon pravomocí veřejného činitele.

Nerozhoduje, zda se vliv skutečně uplatní nebo bude-li úspěšný. Také se nevyžaduje, aby veřejný činitel o neoprávněné výhodě věděl. Norma dopadá i na osobu, která chce ovlivnit výkon pravomocí veřejného činitele tak, aby řádně plnil své povinnosti.

Nepřímého úplatkářství se může dopustit každá trestně odpovědná osoba.

Pokud jde o zavinění, zákon připouští pouze zavinění úmyslné.

Zákonodárce stanovil méně přísné rozpětí trestní sazby oproti dalším ustanovením tohoto oddílu. Je tomu tak proto, že jde o nepřímé, a tudíž nerozvinuté útoky na chráněný objekt.⁷³

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR č. 32/1987 Sb.r.tr. podává přehled situací, které mohou při aplikaci ustanovení o nepřímém úplatkářství nastat.

Jestliže pachatel přijímá nebo žádá úplatek pro osobu, která není veřejným činitelem, obstarává však věci obecného zájmu, sám však věci obecného zájmu neobstarává, dopouští se účastenství na trestném činu přijímání úplatku podle § 10 odst. 1, § 160 odst. 1 nebo 2.

Jedná-li pachatel nepřímého pasivního úplatkářství v součinnosti s veřejným činitelem, dopouští se také účastenství na trestném činu přijímání úplatku podle § 10 odst. 2, § 160 odst. 1, 3 nebo 4 popř. § 160 odst. 2, 3 nebo 4. Nemůže zde jít o spolupachatelství, neboť pachatelem trestného činu podle § 160 může být pouze speciální subjekt, tedy veřejný činitel.

Předstírá-li pachatel, že bude svým vlivem působit na výkon pravomocí veřejného činitele, popř. na činnost osoby, která obstarává věci obecného zájmu, ale pro vyřízení věci nic nepodnikne, a ani to nemá a neměl v úmyslu, dopouští se trestného činu podvodu podle § 250, nebo jeho pokusu podle § 8 odst. 1, § 250, jestliže o úplatek požádal, ale nepřijal ho.

§ 163

Zvláštní ustanovení o účinné lítosti

Trestnost podplácení (§ 161) a nepřímého úplatkářství (§ 162) zaniká, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně bez odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu.

Ustanovením by mělo snížit vysokou latenci úplatkářství a napomoci tak odhalování a následnému potrestání pachatelů. Jedná se o speciální úpravu § 66 trestního zákona.

⁷³ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997, str. 42

Použití účinné lítosti je zcela vyloučeno v souvislosti s přijímáním úplatku podle § 160 a nepřímého úplatkářství podle § 162 odst. 1. U ostatních trestných činů se zkoumá splnění podmínek.

O dobrovolné oznámení nejde a bez trestným se nestane pachatel, který v domnění, že byl jeho čin odhalen projeví účinnou lítost.

Bezodkladným se rozumí takové oznámení, které následuje bezprostředně poté, co byla osoba o úplatek požádána, případně ihned poté, co je to možné.

Účinky oznámení mohou nastat i v případě, kdy je učiněno u jiného orgánu, např. soudu, a to v úmyslu, že se zprostředkovaně dostane k zákonem stanoveným orgánům. Pro oznámení není předepsána žádná forma.

2. Pletichy

Úprava úplatkářství se nemůže, díky užívanému výkladu pojmu obstarávání věci veřejného zájmu, vztahovat na případy, kdy osoba přijímající nějaký prospěch vykonává své osobní právo.⁷⁴ Existuje však naléhavý zájem společnosti na tom, aby konkurzní a vyrovnávací řízení, stejně jako veřejná dražba či veřejná soutěž, proběhly řádně a zákonným způsobem.

K zavedení těchto skutkových podstat do trestního zákona došlo novelou č. 557/1991 Sb., na jedné straně, jako ochrana konkurzu a vyrovnání upravených zákonem č. 328/1991 Sb. Na straně druhé, jako reakce na zkušenosti z probíhající malé privatizace, kde docházelo k některým negativním jevům, například vyhrožování a zastrašování účastníků dražeb.⁷⁵

Pletichy jsou podle právní nauky nekalé praktiky, pikle nebo nekorektní postupy.

Majetkový nebo jiný prospěch, ačkoliv definice úplatku používá jiná slovní spojení, lze takovýto prospěch a úplatek chápat jako skoro totožné pojmy. Rozdílnost spočívá v tom, že úplatek je přímo definován jako neoprávněný prospěch.

⁷⁴ Usnesení nejvyššího soudu ČR č. 14/1993 Sb.r.tr., rozebírá problematiku v souvislosti s trestným činem pletich při veřejné soutěži a dražbě.

⁷⁵ Jelínek, J., Sovák, Z., Trestní zákon a trestní řád, poznámkové vydání s judikaturou, Linde, Praha 2002, str.142

2.1 Pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě

Skutkové podstaty spadající pod toto označení jsou upraveny v II. hlavě, Trestné činy hospodářské, 2. oddílu, Trestné činy proti hospodářské kázi, Zvláštní části trestního zákona, v §§ 128a – 128c.⁷⁶

V trestním zákoně užitý pojmy vycházejí z jiných právních předpisů. Jde zejména o zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách.

Veřejná soutěž je právním vztahem, kde skupina přihlášených subjektů usiluje za předem stanovených podmínek o dosažení určitého, vyhlášením soutěže stanoveného cíle. Veřejnost spočívá v možnosti kohokoliv se soutěže zúčastnit. Veřejná soutěž může být vyhlášena buď podle obchodního nebo podle občanského zákoníku.

Veřejná dražba je veřejným jednáním za účelem přechodu vlastnického nebo jiného práva k předmětu dražby. Koná se na základě návrhu a je řízena licitátorem, který se obrací na předem neurčenou skupinu osob přítomných přímo nebo prostřednictvím zmocněnce na určitém místě, s výzvou k podání nabídek. Na osobu, která učiní nejvyšší nabídku přejde příklopem právo k draženému předmětu.

Objektem trestného činu je zájem na řádném a zákonném průběhu veřejné soutěže nebo veřejné dražby.

Jednání, jež obsahují definice trestného činu podle zmíněných paragrafů, lze rozdělit do čtyř skupin.

⁷⁶ § 128a: (1) *Kdo v souvislosti s veřejnou soutěží nebo veřejnou dražbou v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch zjedná některému soutěžiteli nebo účastníkovi dražby přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných soutěžitelů, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.*

(2) *Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, jestliže*

a) *spáchá čin uvedený v odstavci 1 jako vyhlášovatel nebo pořadatel veřejné soutěže nebo veřejné dražby, člen privatizační komise, licitátor nebo jako člen organizované skupiny,*

b) *způsobí takovým činem značnou škodu nebo pro jiného získá značný prospěch.*

(3) *Stejně jako v odstavci 2 bude potrestán, kdo za okolností uvedených v odstavci 1 žádá, přijme nebo si dá slíbit majetkový nebo jiný prospěch.*

§ 128b: *Kdo se dopustí pletich v souvislosti s veřejnou soutěží tím, že*

a) *lstí nebo pohrůžkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti v soutěži,*

b) *jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v soutěži, nebo*

c) *žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v soutěži,*

bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

§ 128c: *Kdo se dopustí pletich při veřejné dražbě věci tím, že*

a) *lstí nebo pohrůžkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti na podávání návrhů při dražbě,*

b) *jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží podávání návrhů při dražbě, nebo*

c) *žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží podávání návrhů při dražbě,*

bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

Prvním způsob spáchání, § 128a odstavec 1, je ekvivalentem trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele. Pachatel porušením povinností vyplývajících z jeho postavení zjedná některému soutěžiteli nebo účastníku dražby přednost před ostatními nebo výhodnější podmínky, a to s úmyslem způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch. Není vyloučeno, že by postavení pachatele bylo možno posoudit jako postavení veřejného činitele. Pak by šlo o jednočinný souběh s trestným činem podle § 158.

Paragrafy 128b písm. a) a 128c písm. a) jsou speciální skutkovou podstatu ve vztahu k trestnému činu vydírání podle § 235 trestního zákona. Naplní ji ten, kdo lstí, pohrůžkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti v soutěži nebo podávání návrhů při dražbě.

Zbývajícími dvěma formami jsou obdoby trestných činů podplácení a přijímání úplatku. Aktivní úplatkářství je zakotveno v § 128b písm. b) a § 128c písm. b). Pachatelem je ten, kdo poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový či jiný prospěch za to, že se jiná osoba zdrží účasti v soutěži nebo podávání návrhů při dražbě. Pasivní úplatkářství je zákonem v paragrafu 128a odst. 3, 128b písm. c), 128c písm. c) definováno jako žádost, přijetí slibu či samotného majetkového nebo jiného prospěchu za zjednání přednosti některému soutěžiteli nebo účastníku dražby před ostatními, nebo za to, že se zdrží účasti v soutěži nebo podávání návrhů při dražbě.

Vyžaduje se, aby jednání mělo souvislost s veřejnou dražbou nebo veřejnou soutěží.

Pachatelem může být kterákoliv přičetná fyzická osoba, která dosáhla věkové hranice trestní odpovědnosti.

Po stránce zavinění zákon vyžaduje úmysl.

Kvalifikované skutkové podstaty trestného činu pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 128a odstavce 1, 3 vycházejí z vyšší společenské nebezpečnosti činů, při nichž dojde ke značné škodě nebo je získán značný prospěch, tedy minimálně ve výši 500 000 Kč. Stejně bude potrestána osoba, která má v rámci soutěže či dražby určité, v trestním zákoně vyjmenované, postavení nebo osoba, která je členem organizované skupiny.

2.2 Pletichy při řízení konkursním a vyrovnacím

Trestný čin pletich při řízení konkursním a vyrovnacím je upraven trestním zákonem ve Zvláštní části, IX. hlavě, Trestné činy proti majetku, § 256b.⁷⁷ Patří do skupiny tzv. úpadkových deliktů.

Právní úprava trestného činu používá pojmy, a tak přímo odkazuje na zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání.

Konkurzní a vyrovnávací řízení je zvláštním typem soudního řízení. Jeho úkolem je uspořádat majetkové poměry dlužníka v úpadku a docílit tak poměrného uspokojení věřitelů z jeho majetku.

Objektem ochrany je veřejný zájem na řádném, zákonném a spravedlivém průběhu konkurzního a vyrovnávacího řízení.

Upraveny jsou tři základní skutkové podstaty spočívající ve třech různých jednáních.

V odstavci prvním jde o pasivní úplatkářství, spočívající v přijetí majetkového nebo jiného prospěchu nebo slibu takového prospěchu, a to v souvislosti s jedním ze zákonem vymezených druhů hlasování probíhajících v konkurzním nebo vyrovnávacím řízení.

Pachatelem může být pouze osoba, která je konkurzním věřitelem nebo věřitelem ve vyrovnávacím řízení. Konkurzním věřitelem je účastník konkurzního řízení uplatňující nároky vůči dlužníkovi, věřitelem ve vyrovnávacím řízení je ten, kdo včas přihlásil svou pohledávku vůči dlužníkovi a není včas uspokojen. Jedná-li pachatel jménem právnické osoby, postačí, že tato právnická osoba splňuje požadavky na začlenění mezi speciální subjekty.

Paragraf 256b odstavec 2 obsahuje úpravu aktivního úplatkářství. Dopustí se jej ten, kdo poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek za souhlas s vyrovnáním v rámci těchto řízení. Okruh jednání je vymezen jednak formou, tedy nabídkou, slibem či poskytnutím, a jednak cílem, kterým je dosažení souhlasu s nuceným vyrovnáním.

⁷⁷ § 256b: (1) Kdo jako konkursní věřitel v souvislosti s hlasováním na schůzi věřitelů nebo v souvislosti s hlasováním o nuceném vyrovnání nebo jako věřitel v souvislosti s hlasováním při vyrovnacím jednání přijme nebo si dá slíbit majetkový nebo jiný prospěch, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem.

(2) Stejně bude potrestán, kdo věřiteli v souvislosti s hlasováním na schůzi věřitelů nebo v souvislosti s hlasováním o nuceném vyrovnání za souhlas s vyrovnáním poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch.

(3) Odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem bude potrestán, kdo jako vyrovnací správce, správce konkursní podstaty nebo člen věřitelského výboru v konkursu přijme nebo si dá slíbit pro sebe nebo jiného ke škodě věřitelů majetkový nebo jiný prospěch, který mu nepřísluší.

(4) Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1, 2 nebo 3 značnou škodu.

(5) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1, 2 nebo 3 škodu velkého rozsahu.

Pachatelem může být každý trestně odpovědný člověk, který svým jednáním naplní tuto skutkovou podstatu.

Ve třetím odstavci je upravena zvláštní forma pasivního úplatkářství, jež spáchá každý, kdo jako osoba v specificky zákonem určeném postavení přijme nebo si dá slíbit prospěch, který mu nepřísluší a to ke škodě věřitelů. Protože osobám z jejich postavení v konkurzním a vyrovnávacím řízení náleží majetkový prospěch, hovoří zákon výslovně o prospěchu „...*kteřý jim nepřísluší*“, aby jej tak od sebe odlišil.

Jde zde o speciální subjekt, tedy pachatelem může být pouze osoba, která je vyrovnacím správcem, správcem konkursní podstaty nebo členem věřitelského výboru.

U všech tří základních skutkových podstat upravených v odstavcích § 256b je třeba úmyslného zavinění.

Prísnejšími tresty budú potrestaní pachatelé trestného činu podľa § 256b odst. 1, 2, 3, ktorí spôsobí kvalifikovanou škodu, ve výši přesahující 500 000 Kč, tzv. značnou škodu nebo škodu velkého rozsahu, tedy o hodnotě nejméně 5 000 000 Kč. U těchto kvalifikovaných skutkových podstat postačí, jestliže se na vznik škody vztahuje nedbalostní zavinění pachatele.

3. Související ustanovení

V trestním zákoně existuje několik trestných činů, které jsou korupčnímu jednání velmi blízké. Nebo korupční jednání může být jednou z možných forem spáchání takového trestného činu, ačkoliv není výslovně uvedeno ve skutkové podstatě. Jedná se například o trestný čin zneužívání informací v obchodním styku podle § 128, porušování povinnosti při správě cizího majetku dle § 255 nebo podvodu podle § 250.

3.1 Zneužívání pravomoci veřejného činitele

Mezi autory odborných textů zabývajících se korupcí nepadá shoda, zda zařazovat trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele⁷⁸ mezi korupční trestněprávní delikty.⁷⁹

⁷⁸ § 158: (1) *Veřejný činitel, který v úmyslu způsobit jinému škodu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu,*

b) překročí svou pravomoc, nebo

c) nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci,

bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti.

(2) *Odnětím svobody na tři léta až deset let bude pachatel potrestán,*

a) opatří-li činem uvedeným v odstavci 1 sobě nebo jinému značný prospěch,

Doc. Chmelík hovoří o velmi úzké souvislosti s korupčním jednáním, neboť právě veřejní činitelé jsou nositeli pravomocí, které jsou především předmětem zájmu pachatelů korupčních trestných činů. Zároveň však konstatuje, že § 158 je formulován mnohem obecněji, a zahrnuje i jiná jednání než jen úplatkářství. Důvody jednání pachatele přesahují pojem úplatku a také termín obstarávání věcí veřejného zájmu pokrývá větší okruh činností než jsou ty, jež vykonává veřejný činitel.⁸⁰ Argumentace o dvou protínajících množinách jednání se jeví jako nejpřesvědčivější. Řešení otázky, zda jde skutečně o jeden z trestných činů chránící společnost před korupcí, spočívá ale hlavně v tom, jak úzce či široce budeme formulovat definici korupce. Vzhledem k tomu, že právní řád takovýto pojem nezná, je tato záležitost věcí právní nauky a judikatury.

Zajímavé jsou případy jednočinných souběhů s trestnými činy spadajícími do oddílu úplatkářství.

Naplnění kvalifikované skutkové postaty trestného činu přijímání úplatku podle § 160 odst. 1, 3 písm. b) nebo § 160 odst. 2, 3 písm. b) může být zároveň posouzeno i jako trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158. V případě, kdy u kvalifikovaného jednání k ustanovení § 160 odst. 1 nebo 2, popsaného v odstavci 4 skutečně dojde k tomu, že zamýšlený značný prospěch veřejný činitel opatří, naplní tak i skutkovou podstatu trestného činu podle § 158 odst. 1, 2 písm. a).

Jestliže pachatel trestného činu podplácení podle § 161 odst. 1, 2 písm. b) spáchá tento trestný čin, aby veřejný činitel pro jeho neoprávněný prospěch vykonal svou pravomoc v rozporu se zákonným způsobem. Jsou-li zároveň splněny podmínky, že se osoba, která je veřejným činitelem, o takový postup alespoň pokusila, a úmysl podplácejícího zahrnuje takovéto jednání veřejného činitele. Pak se pachatel dopustil také návodu, případně přípravy ve formě návodu, k trestnému činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 10 odst. 1 písm. b), resp. § 7 odst. 1, § 158.⁸¹ Jak uvádí rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR č. 7/1982 Sb.r.tr. nejde zde o faktickou konzumpci, trestný čin podle § 158 není prostředkem relativně malého významu ve srovnání s trestným činem podplácení ani vedlejším produktem základního trestného činu. Plyne to i ze srovnání trestních sazeb za uvedené trestné činy.

b) způsobí-li takovým činem vážnou poruchu v činnosti podniku nebo organizace, nebo

c) způsobí-li takovým činem značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek.

⁷⁹ Dr. Rozeňhal zařazuje trestný čin zneužívání pravomoci veřejným činitelem přímo mezi základní korupční trestné činy.

Rozeňhal, A., Korupce a Český právní řád, v Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999, str. 48

⁸⁰ Chmelík, J. a kol., Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003, str. 99

⁸¹ Rozhodnutí č. 15/1981 Sb.r.tr., č. 7/1982 Sb.r.tr. a č. 16/1988 Sb.r.tr.

3.2 Nekalá soutěž

Trestný čin nekalé soutěže podle § 149⁸² je částečně blanketním ustanovením odkazující na předpisy, které upravují soutěž v hospodářském styku. Takovou normou je z. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, který ve své první části, hlavě V., nazvané Hospodářská soutěž, upravuje v § 44 a násl. jako soukromoprávní delikt nekalou soutěž.

V § 44⁸³ obch.z. je popsáno, co se rozumí nekalou soutěží. Následující paragrafy upravují některé její formy. Jednou z nich je i úplatkářství. Obsahem § 49 obch.z.⁸⁴, nazvaném podplácení, je nejenom jak z názvu plyne aktivní, ale i pasivní úplatkářství.

Korupčním trestným činem nekalé soutěže je tedy poškození dobré pověsti nebo ohrožení chodu nebo rozvoje podniku soutěžitele, poskytnutím, slibem, nabídkou úplatku nebo žádostí, přijetím úplatku či slibu úplatku v úmyslu získat neoprávněnou výhodu v soutěži.

Od 22.října 2004, kdy nabyla účinnosti novela trestního zákona z.č. 537/2004 Sb. a byl vložen 3.odstavec § 162a, trestné činy úplatkářství postihují i jednání v soukromém sektoru, tedy i v hospodářské soutěži. Aplikace § 149 na korupční jednání se za tohoto stavu jeví jako problematická. Z posouzení podmínek trestnosti korupčního jednání by se dalo usoudit, že § 149 je speciálním ustanovením §§ 160 - 162. Dojdeme však k opačnému závěru, vezmeme-li v úvahu, že úplatkářství je jen jednou z forem nekalé soutěže nebo porovnáme-li trestní sazby.⁸⁵

Zda se ustanovení stane, co se týče úplatkářství, obsoletním v důsledku složitějšího dokazování, kdy je nutné nejen prokázat úplatkářství, ale i poškození nebo ohrožení chodu nebo rozvoje podniku, nebo s ohledem na přísnější trestní sazby za úplatkářství, rozhodne až soudní praxe.

⁸² § 149: *Kdo jednáním, které je v rozporu s předpisy upravujícími soutěž v hospodářském styku nebo se zvyklostmi soutěže, poškodí dobrou pověst nebo ohrozí chod nebo rozvoj podniku soutěžitele, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem nebo propadnutím věci.*

⁸³ § 44 (1) obch.z.: *Nekalou soutěží je jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům. Nekalá soutěž se zakazuje.*

⁸⁴ § 49 obch.z.: *Podplácením ve smyslu tohoto zákona je jednání, jímž:*

a) *soutěžitel osobě, která je členem statutárního nebo jiného orgánu jiného soutěžitele nebo je v pracovním či jiném obdobném poměru k jinému soutěžiteli, přímo nebo nepřímo nabídne, slíbí či poskytne jakýkoliv prospěch za tím účelem, aby jejím nekalým postupem docílil na úkor jiných soutěžitelů pro sebe nebo jiného soutěžitele přednost nebo jinou neoprávněnou výhodu v soutěži, anebo*

b) *osoba uvedená v písmenu a) přímo či nepřímo žádá, dá si slíbit nebo přijme za stejným účelem jakýkoliv prospěch.*

⁸⁵ Viz. poznámka pod čarou č. 66

Obdobná je situace s trestným činem porušování závazných pravidel hospodářského styku podle § 127, který trestá závažnější porušení hospodářské soutěže. Jedná se o speciální ustanovení vůči § 149.

4. Nový trestní kodex

Nedlouho po změně politického systému v roce 1989 se rozběhly přípravy na novém trestním zákoně. V roce 2004 byla práce skupiny expertů předložena Poslanecké sněmovně.⁸⁶

V rámci této kapitoly se pokusím provést rozbor i tohoto připravovaného předpisu.

Návrh nového zákona obsahuje oproti stávající úpravě mnoho změn, jak v systematice, tak i po obsahové stránce. Nejzávažnější pro aplikaci bude opuštění materiálního pojetí trestného činu a v § 13 jeho nahrazení formálním pojetím.

Trestné činy úplatkářství jsou obsaženy v Hlavě X. Zvláštní části, Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, v díle 3., §§ 309 – 313.

Zachován je klíčový termín současné úpravy, obstarávání věcí obecného zájmu, jehož definice je přenechána judikatuře. Shodně s trestním zákonem č. 140/1961 Sb. také stanoví, že se vztahuje také na soukromý sektor. Pojem veřejný činitel byl nahrazen pojmem úřední osoba, ta je v § 419 definována obdobně.

Skutkové podstaty jsou převzaty ze starého zákona a pouze rozšířeny, tak aby výslovně zahrnuly také podplácení a přijímání úplatku prostřednictvím prostředníka. Trestní odpovědnost prostředníka bude posuzována podle formy a míry jeho účasti buď jako spolupachatelství nebo jako účastenství. V úpravě institutu účinné lítosti došlo k vypuštění sousloví „bez odkladu“. Důvodová zpráva uvádí, že k tomu došlo ve snaze umožnit osobám, které na žádost poskytly nebo slíbily úplatek, aby oznamovaly spáchání trestných činů úplatkářství bez obav z vlastní trestní odpovědnosti. Ustanovení seskupená pod titulem společná ustanovení, zůstala.

Trestní sazby trestu odnětí svobody zůstávají u aktivního úplatkářství zachovány, pasivní úplatkářství je kvůli společenské závažnosti jednání trestáno přísněji.

Trestný čin pletichy při řízení konkursním a vyrovnacím (§ 204) byl převzat v platném znění. Skutkové podstaty pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě, tak jak je zná současný zákon, rozšířily svou trestnost i na některá jednání při zadávání veřejných zakázek a byly přeskupeny do tří samostatných trestných činů: Zjednání výhody při zadání veřejné

⁸⁶ Návrh Trestního zákona předložen poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk 744 z roku 2004. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=744> (10.2.2006)

zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 237), Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 238), Pletichy při veřejné dražbě (§ 239).

Dne 21.3.2006 poslanecká sněmovna ČR odmítla návrh nového trestního zákona, včetně pozměňovacích návrhů schválených Senátem ČR.

V. Řešení problematiky korupce jinými právními řády

Univerzalita korupce, prostorová i časová, má své limity. Neexistuje země, kde by se veškeré detaily spojované s fenoménem korupce shodovaly s detaily v jiném státě. Odlišnosti jsou způsobeny mnoha faktory, zejména rozdílnou historií, kulturou, úrovní právního vědomí.

Každý právní řád se snaží co nejlépe potřít korupci v celé její šíři, ve formách a specifiích vlastních lokalitě, kde je aplikován. Odtud plynou některé odlišnosti úpravy potírající a předcházející korupci mezi právními řády navzájem. Další jsou důsledkem příslušnosti k různým právním systémům a vývoje právních předpisů daného státu.

Největším problémem při komparaci právních úprav, které se zabývají korupcí, je rozdílné chápání obsahu samotného pojmu korupce.

Přes veškeré rozdíly jsou rozborů právních úprav a opatření proti korupci inspiračním zdrojem jak pro samotné státy, tak pro mezinárodní organizace, vládní i nevládní.

V právních řádech se nevyskytuje ani shodná definice trestného činu korupce. Existují systémy, kde nenalezneme žádný specifický korupční delikt. Naopak na druhé straně škály jsou systémy, které popisují přesně jednotlivé formy korupčních jednání.

Objektem korupčních trestných činů je objektivita a čistota státních organizačních struktur, řádný výkon zákonodárství, státní správy, justice a jiných státních funkcí, tedy funkčnost státního mechanismu. Na konci 20.století došlo k rozšíření ochrany také na funkčnost hospodářského systému, jehož ohrožení bylo shledáno za stejně sociálně škodlivé. Země socialistického tábora, díky své ekonomické teorii a použití obecných a široce formulovaných ustanovením trestního zákona, zavedly ochranu hospodářského systému před korupcí již mnohem dříve.⁸⁷ S rozvojem mezinárodních aktivit a rozvojem mezinárodní kriminality byly dosud chráněné tuzemské zájmy na řádném fungování státu rozšířeny i o zájmy zahraniční.

Lze zaznamenat tendence rozšiřovat okruh osob, které jsou trestně odpovědné za přijímání úplatku. Dochází k odklonu od formálních statusových kritérií a je upřednostněna

⁸⁷ Musil, J., Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce, v Trestní právo 1/2003, str. 2

obsahová stránka činností vykonávaných danou osobou. Bývalé státy sovětského bloku stejného efektu, za jiným účelem, dosahovaly užitím termínu veřejný činitel, který byl zákonem vymezen velmi široce. Většina úprav také připouští poskytnutí úplatku třetí osobě se souhlasem podpláceného.

Téměř všechny trestněprávní předpisy staví na roveň korupci členů parlamentu, vlády nebo jiných osob zastávající volené funkce nebo úřady, s korupcí, kterou páchají státní úředníci. Menší počet států stíhá korupci páchanou soukromými osobami, které nezastávají žádnou volenou funkci ani úřad.⁸⁸ Všeobecně jsou však korupční trestné činy v soukromé sféře chápány jako méně závažné a pachatelům hrozí nižší tresty. Relativně novým trendem je trestní odpovědnost za korupční jednání právnických osob. Některé státy již na doporučení mezinárodních organizací⁸⁹ převzaly takovouto úpravu do svých právních řádů.

Na vymezení pojmu úplatek se většina právních řádů shodne, i když ne již na jeho označení. Zahrnuje materiální i nemateriální požitky. Nejednotná je úprava, pokud se týče vymezení výše spodní hranice úplatku. Zákony, nauka ani judikatura není schopna spolehlivě odlišit úplatek od zdvořilostního dárku. Významná jsou zde historická a sociálně kulturní specifika oblasti. To způsobuje naprostou nepřenositelnost norem tohoto charakteru.⁹⁰

Některé státy určují jako trestné již pouhé získání neoprávněné výhody státním úředníkem, zatímco v jiných státech je nezbytné prokázat, že prospěch byl získán v souvislosti s jednáním, které je v rozporu s řádným plněním povinností úředníka.

Normami trestního práva bývají ošetřeny případy, kdy je jedna ze stran korupčního vztahu, výslovně či pod tlakem korupčního prostředí a z obavy ztráty přízně upláceného, donucena úplatek poskytnout. Tyto případy jsou u osob uplácějících chápány buď jako méně závažné nebo existuje možnost za určitých podmínek zániku trestnosti.

Institut tzv. účinné lítosti, resp. jeho speciální úpravy v souvislosti s úplatkářstvím upravuje většina právních řádů. Většinou se vztahuje pouze na aktivní úplatkářství, i když nemusí být vždy podmínkou, že osoba uplácějící byla o úplatek požádána.

Rozpětí trestů, které mohou být za korupci ukládány se značně liší. Tresty odnětí svobody se pohybují od několika měsíců do 15 let. Státní úředníci, kteří jsou usvědčeni z některého z korupčních trestných činů, jsou zbaveni místa a je jim podobná funkce zakázána na dobu určitou či neurčitou. V některých státech jim mohou být dočasně odejmuta i zákonem

⁸⁸ Jedná se zejména o členské státy EU.

Gřivna, T., Trestní postih korupce v soukromé sféře, v *Trestněprávní revue* 7/2005, str. 2

⁸⁹ Např. Doporučení Rady Evropy R (88) 18 o odpovědnosti podnikatelů za trestné činy, Štrasburská trestněprávní úmluva o korupci z 27.1.1999 nebo Rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003, o boji proti korupci v soukromém sektoru.

⁹⁰ Musil, J., Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce, v *Trestní právo* 1/2003, str. 4

vyjmenovaná občanská práva, např. právo být volen. Větší různorodost je při trestání politiků a osob zastávajících volené funkce. V některých zemích neexistují specifická ustanovení o omezení jejich účasti na politické činnosti. Panuje shoda na nutnosti úplného odčerpání nezákonného zisku plynoucího z korupčního chování prostřednictvím peněžitých trestů.⁹¹

V Evropě jsou přítomny oba velké právní systémy, tzv. Kontinentální a Anglo-americký. I přes odlišné přístupy jsou právní řády jednotlivých zemí, tedy jejich trestněprávní část, harmonizovány činností orgánů Evropského společenství.⁹² Snahou je eliminovat situace, kdy jednání označované právním řádem jednoho státu jako korupce, nebylo trestné podle právního řádu jiné země. Legitimita sjednocování právní úpravy korupce jednotlivých členských států, vychází z nutnosti zajistit rovný přístup a fungování soutěže na jednotném evropském trhu. Korupce na jakékoli úrovni, státní nebo nadnárodní, v soukromé nebo veřejné sféře, ohrožuje řádný chod a rozvoj trhu.

1. Systém kontinentálně evropského práva

1.1 Spolková republika Německo

Přířem, na kterém může SRN budovat svou protikorupční politiku je, i přes pokles v 90. letech minulého století, vysoká míra zájmu občanů o věci veřejné.

Od svého vzniku v období absolutistického Pruska, budované na principu sine ira et studio - bez hněvu a náklonnosti, požívá byrokratický stav v Německu vysokou prestiž. Časem prověřené etické normy, profesionalita, vědomí vlastní příslušnosti ke stavu a odpovědnost za jeho dobré jméno, loajalita pouze ústavě a právnímu řádu, to jsou hlavní důvody vysokých bariér proti korupci uvnitř veřejné správy. Ani sjednocením obou částí Německa nedošlo k narušení úrovně a stylu výkonu byrokracie. Úředníci z východní části, kteří i nadále chtěli pracovat ve správě, museli prokázat svou loajalitu nové ústavě.⁹³

Aby byl omezeno pronikání korupčních norem chování mezi státní úředníky, byly vypracovány etické kodexy. Provádí se průběžná kontrola, vyhledávají se a analyzují korupční rizika na jednotlivých úsecích.

Korupce v SRN je věcí především politiků. Aby se zabránilo korupčním jednáním, byly provedeny některé úpravy právních norem. Byla omezena a přesněji vymezena imunita

⁹¹ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997, str. 29 - 31

⁹² Gřivna, T., Trestní postih korupce v soukromé sféře, v Trestněprávní revue 7/2005, str. 2

⁹³ Kudrycka, B., Przeciwdziałanie korupcji-koncepcje rozwiązań prawnych, in Dobro wspólne władza korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym, Centrum konstytucjonalizmu i kultury prawnej, Warszawa 1997, str. 83 - 84

poslanců, jejich příjmy jsou podrobeny přísné veřejné kontrole, stejně jako příjmy samotných politických stran.

U všech veřejných funkcionářů se klade důraz na odpovídající platové ohodnocení, ve shodě s přijatou strategií „zaplat' za etiku“.

Pro boj s korupcí jsou vytvářeny specializované jednotky, složené z osob majících odpovídající vzdělání, a které jsou ve své činnosti nezávislé.

Německý trestní zákon od roku 1976 upravuje korupční jednání ve svém 28. oddíle zabývajícím se trestnými činy při výkonu úřadu. Mezi ně patří trestný čin přijímání prospěchu, přijímání úplatku, poskytnutí prospěchu a uplácení. Rozdíl mezi úplatkem a prospěchem spočívá v tom, že u úplatku se předpokládá porušení služební nebo soudcovské povinnosti.

Pachatelem trestných činů přijímání úplatku a přijímání prospěchu mohou být úřední osoby, osoby obzvláště zavázané k veřejné službě a přísnějším trestem ohrožení soudci a rozhodčí. Horní hranice trestní sazby u trestu odnětí svobody se pohybuje od 2 do 5 let.

Protipólem přijímání úplatku či prospěchu je poskytnutí prospěchu a uplácení. Navíc je trestný i prospěch nabídnutý, slíbený nebo poskytnutý vojákově spolkové armády, stejně jako jeho poskytnutí osobě v souvislosti s její funkcí, pokud jde o oblast komerčních smluv.⁹⁴

Poslanci nejsou zahrnuti pod pojem veřejní činitelé. Uplácení poslanců je upraveno v rámci ustanovení o prodeji a koupi hlasů.

Korupce v soukromém sektoru je ošetřena trestným činem podplatitelnosti a podplácení v obchodním styku.⁹⁵

Specifikem německé úpravy je uzákoněná účinná lítost nejen pro aktivní, ale i pro pasivní úplatkářství. Nevztahuje se však na případy, kdy byla úředním výkonem provedeným za úplatek porušena služební povinnost, nebo jestliže je upláceným soudce.⁹⁶

1.2 Rakouská republika

Rakousko patří dlouhodobě mezi 20 zemí s nejmenší mírou korupce. Poslední velký korupční skandál je spojen s předvolebním bojem v roce 2000.⁹⁷

⁹⁴ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997, str. 31 - 32

⁹⁵ Radziwill, E., Boj proti korupci – vývoj z hlediska německého trestního práva, v Konvence OSN a další dokumenty k organizovanému zločinu, IKSP, Praha 2001, str. 110

⁹⁶ Musil, J., Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce, v Trestní právo 1/2003, str. 4

⁹⁷ Zpráva o korupci v České republice v roce 2000, str. 45

Rakouský trestní zákon č. 60 z roku 1974 obsahuje, v oddíle 22. nazvaném Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných.

Obecnou skutkovou podstatou je trestný čin přijetí úplatku úředníkem. Spáchá ho úředník, který požaduje, přijme nebo si dá slíbit majetkový prospěch za protiprávní výkon nebo opomenutí úřední záležitosti. Horní hranice trestu odnětí svobody je 3 nebo 5 let. Vyšší sazbou je potrestán pachatel, když hodnota majetkového prospěchu přesáhne určitou částku. Speciální ustanovení postihují pouze zákonem vymezené profesní skupiny, jedná se o trestné činy přijetí úplatku vedoucím pracovníkem veřejného zařízení, přijetí úplatku spolupracovníkem a poradcem znalce.

U trestného činu podplácení se rozlišuje, co se výše trestní sazby týče, forma spáchání trestného činu, zda šlo o nabídku, slib nebo poskytnutí úplatku.

Trestní zákoník obsahuje v tomto oddíle skutkovou podstatu trestného činu zneužití úřední moci. Definuje také trestný čin zakázané intervence.

1.3 Francouzská republika

Ve své antikorupční politice kladou francouzské vlády důraz na systém řádného financování politických stran. Právě v něm je spatřována nejúčinnější obrana proti korupci.

Na základě návrhů ustavené Antikorupční komise bylo v roce 1992 přijato několik opatření, mezi jiným i tzv. Sapinův zákon. Ten určoval limity poskytování příspěvků politickým stranám, zásady vedení a financování volebních kampaní. Stanovena je také povinnost zveřejňovat náklady na volební kampaně. Tímto zákonem byl zřízen Centrální úřad pro předcházení korupci, který hledá nové způsoby a metody pro boj s tímto fenoménem. Jelikož se nepodařilo snížit výskyt korupčních případů, byl v roce 1994 přijat tzv. Séguinův zákon. Zakázal financování politických stran a jejich volebních kampaní ze soukromých zdrojů, prostřednictvím darů obchodních společností a družstev. Snížena byla maximální povolená výše nákladů vynakládaných stranami na volby. Volební náklady jsou po volbách stranám z 50% uhrazeny z veřejných rozpočtů. Soukromé osoby získaly za finanční dary daňové úlevy.⁹⁸

Reforma v 90. letech 20. století se týkala také změn v procedurách zadávání veřejných zakázek, omezení vlivu exekutivy na chod soudnictví prostřednictvím státní správy soudů, byla provedena úprava mnohých dalších zákonů, např. tiskového.

⁹⁸ Kudrycka, B., Przeciwdziałanie korupcji-koncepcje rozwiązań prawnych, in Dobro wspólne władza korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym, Centrum konstytucjonalizmu i kultury prawnej, Warszawa 1997, str. 84 - 85

Aby se zabránilo drobnější a systematické korupci ze strany osob zastávajících veřejné funkce, je registrován jejich majetek a byly novelizovány zákony o daních a účetnictví.⁹⁹

V novém trestním zákoníku platném od roku 1994, jsou vymezeny dva korupční trestné činy. Velmi detailně je upraveno, co je bráno jako úplatek a co je neoprávněná výhoda za něj získaná.

Pasivního úplatkářství a nekalého obchodu osob, které vykonávají veřejnou funkci, se dopustí ten, kdo má veřejnou moc nebo je pověřen úkolem veřejné služby a nebo je pověřen mandátem z veřejných voleb, jestliže požádá nebo přijme neoprávněně, přímo či nepřímo, nabídku, slib, příležitostné obdarování nebo jakékoliv výhody proto, aby uskutečnil nebo se zdržel určitého jednání nebo proto, aby užil svého vlivu, skutečného nebo předpokládaného, za účelem od veřejného orgánu nebo veřejné správy získat post, zaměstnání, obchodu nebo jakéhokoliv jiné příznivé rozhodnutí.

Aktivní úplatkářství a nekalý obchod spáchaný soukromými osobami, je definován jako neoprávněné, přímé nebo nepřímé předkládání daru, příležitostného obdarování, nabídky, slibu nebo jakékoliv výhody s cílem získat prospěch od osoby, která má veřejnou moc nebo je pověřena úkolem veřejné služby a nebo je pověřena na základě veřejného volebního mandátu. Ten je shodný s prospěchem uvedeným v ustanovení o pasivním úplatkářství.¹⁰⁰

Vyžaduje se, aby k předání úplatku došlo před úředním jednáním, tím má být osvětlena vazba na činnost, která byla cílem korupčního jednání. Francouzská judikatura se ale snaží interpretovat ustanovení tak, aby zahrnovala i úplatek poskytnutý následně.¹⁰¹

Trest odnětí svobody může být až 10 let, současně je možné uložit velmi vysoké peněžité tresty.

Trestní zákoník rozšiřuje trestní odpovědnost i na právnické osoby. Mohou být postiženy peněžitou pokutou, konfiskací majetku a nebo zveřejněním rozhodnutí.

1.4 Italská republika

Za zvýšený výskyt korupce může v Itálii především komplikovaný a nepřehledný systém organizace státní správy, nadužívání jejích regulačních pravomocí, loajalita úředníků k politikům nebo k osobám, které je do funkcí prosadily, a specifická politická kultura. Výsledkem je, jinde nevídaná, provázanost osob z politických, podnikatelských a

⁹⁹ Brabcová, I., *Hospodářská kriminalita z pohledu kriminologie*, Policejní akademie ČR, Praha 2001, str. 62

¹⁰⁰ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., *Korupce, IKSP*, Praha 1997, str. 33 - 34

¹⁰¹ Musil, J., *Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce*, v *Trestní právo 1/2003*, str. 4

kriminálních sfér. Aparát státní správy také vykazuje vysokou míru politizace. Výzkumy z let 1973 – 1990 ukazují, že 75% úředníků na vyšších postech v administrativě bylo přijato na základě jiných kritérií než je odbornost a schopnost zastávat daný post. Uvádí se, že až 90% vysokých státních úředníků pochází z chudého jihu země. U těchto osob se předpokládá loajalita ke svým patronům, kteří jim pomohli získat místa ve státní správě.¹⁰²

Soukromé osoby mohou v Itálii poskytovat finanční dary politickým stranám, musí je však vykázat a musí být informován parlament. Obchodní společnosti požadují za financování protislužby, proto tento postup obcházejí. Zřizují černé fondy, provádějí zastírací transakce. Příjemci naopak musí tyto příjmy legalizovat. Většina maskovacích operací je prováděna za pomoci organizovaného zločinu a dochází tak k dalšímu utužení vazeb mezi jednotlivými skupinami.¹⁰³

V Itálii spočívá ochrana před korupcí především v soudní kontrole státní správy. Všechny politické, proti korupci zaměřené, iniciativy ztroskotaly na silném korupčním prostředí právě mezi politiky. Jediní, kdo v Itálii účinně potírají korupci, jsou vyšetřující soudci. Právě pro jejich odvážný postup kritizující a objasňující korupci i na nejvyšších místech se vžil termín tangentopoli – „operace čisté ruce“. Pozornost, jakou věnuje část médií práci vyšetřujících soudců, pomáhá vytvářet příznivější, korupci nepřející prostředí, a zároveň účinně se bránit pokusům o omezení jejich pravomocí.

Vzhledem k čím dál tím větší provázanosti politických špiček s médii, snižuje se význam jejich kontrolní funkce.

Trestněprávní ochrana společnosti před korupcí je plně srovnatelná s evropským standardem. Itálie přistupuje a plní všechny dohody vypracované mezinárodním společenstvím, jež mají pomoci v boji s tímto jevem. Problémem není nedostatečná právní úprava, ale neochota ji řádně prosazovat nebo dokonce politický tlak na zastavení vyšetřování korupčních případů.

1.5 Švédské království

Důvod nízké míry korupce ve Švédsku je spatřován zejména v přesvědčení obyvatel, že je překážkou sociálního blahobytu. Důležitou roli hraje také dobré platové ohodnocení

¹⁰² Kudrycka, B., Przeciwdziałanie korupcji-koncepcje rozwiązań prawnych, in Dobro wspólne władza korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym, Centrum konstytucjonalizmu i kultury prawnej, Warszawa 1997, str. 85 - 86

¹⁰³ Brabcová, I., Hospodářská kriminalita z pohledu kriminologie, Policejní akademie ČR, Praha 2001, str. 62

státních zaměstnanců a systém výhod jim poskytovaných, dále existence speciálních orgánů a autorit zaměřených na boj s korupcí.¹⁰⁴

Celý systém švédské veřejné správy vychází se zásad transparentnosti a interního dozoru.

Ve Švédsku je preventivní ochrana proti zneužití veřejných služeb zakotvena v ústavě z roku 1974. Trestný čin přijímání úplatku je zařazen do 20. kapitoly trestního zákoníku o zneužívání funkce. Dopustí se jej státní úředník, který přijme, dá si slíbit nebo požaduje úplatek nebo jinou nezákonnou odměnu za svou úřední službu. Specifikem švédské úpravy je, že takovéto jednání je trestné také tehdy, bylo-li pachatelem uskutečněno před získáním nebo po odchodu z úřednického místa. Trestný čin přijímání úplatku se dále vztahuje i na další, v zákoně vyjmenované osoby, např. vládní úředníky, členy ozbrojených sil, osoby vykonávající volební mandát. Jestliže úplatek přijala osoba v zákoně výslovně neuvedená, může být podána žaloba pouze v případě, že čin ohlásil a o stíhání zažádal zaměstnavatel nebo příkazce, nebo je-li stíhání vyžadováno veřejným zájmem. Zákonodárce stanovil trest odnětí svobody na dobu nejdéle 2, u kvalifikovaných forem až 6 let.

Do kapitoly 17. švédského trestního zákona, nazvané Zločiny proti veřejné činnosti, je zařazena skutková podstata úplatkářství. Tento trestný čin spáchá osoba, která poskytne, slíbí nebo nabídne úplatek nebo jinou nezákonnou odměnu v souvislosti s výkonem funkce s úřední odpovědností státnímu úředníkovi nebo jiným osobám uvedeným v ustanoveních o přijímání úplatku.

Ve stejné kapitole je upraven trestný čin přijímání nezákonné odměny za hlasování. Týká se osob, které získají, přijmou slib nebo žádají nezákonnou výhodu za to, že budou hlasovat určitým způsobem nebo se zdrží hlasování o veřejné záležitosti.¹⁰⁵

1.6 Tzv. postkomunistické státy

Korupce má v těchto státech svou specifickou formu, která je důsledkem uskutečněné změny politického systému. Tyto státy trpí silným korupčním klimatem, které bylo prohloubeno zejména při přerozdělování státního majetku mezi soukromé osoby tím, že došlo ke vzniku úzkých vazeb mezi podnikatelskou a politickou sférou. Vlády nebyly schopny se plně vypořádat s novými formami korupce, samy buď podlehly korupčním tlakům nebo

¹⁰⁴ Brabcová, I., *Hospodářská kriminalita z pohledu kriminologie*, Policejní akademie ČR, Praha 2001, str. 63

¹⁰⁵ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., *Korupce*, IKSP, Praha 1997, str. 34 - 35

věnovaly pozornost jiným společenským problémům. I po více než 15 letech nejsou zavedeny některé standardní protikorupční mechanismy. Nepodařilo reformovat státní správu, aby se systém stal přehledným, jasným a relativně jednoduchým.

Důsledkem desetiletí trvajících vlády komunismu je morální krize a necitlivost ke korupčním praktikám. Společnost má problém rozpoznávat korupční jednání. Proto důležitou roli hrají média, která nejenže pomáhají korupci odhalovat, ale také formují nové, korupci nepřející prostředí.

1.6.1 Slovenská republika

Slovensko po rozpadu Česko-Slovenské federativní republiky v roce 1993 převzalo platný trestní zákon č. 140/1961 Sb. včetně úpravy úplatkářství. Ustanovení prošla několikerou novelizací, která významně pozměnila jejich charakter. Korupční trestné činy jsou zařazeny do III. hlavy Zvláštní části, do oddílu nazvaného Korupce.

V paragrafu 160 trestního zákona je upraven trestný čin přijímání úplatku a jiné nenáležitě výhody. Dopustí se jej každý, kdo za úplatek nebo jinou nenáležitou výhodu zneužije svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce k poskytnutí výhody jiné osobě a nebo k jejímu neodůvodněnému zvýhodnění před jinými.

Trestný čin přijímání úplatku a jiné nenáležitě výhody souvislosti s obstaráváním věcí veřejného zájmu (§ 160a tr. z.) spáchá ten, kdo v souvislosti s obstaráváním věcí veřejného zájmu přímo nebo zprostředkovaně přijme, žádá nebo si dá slíbit úplatek nebo jinou neoprávněnou výhodu.

Obsahem § 160b a § 160c trest. z. jsou trestné činy přijímání úplatku týkající se speciálních subjektů. Podle prvního z ustanovení bude potrestán zahraniční veřejný činitel, jenž přímo nebo zprostředkovaně přijme, žádá nebo si dá slíbit úplatek nebo jinou neoprávněnou výhodu v souvislosti s výkonem úředních povinností v úmyslu získat či zachovat nepřiměřenou výhodu při realizaci mezinárodního obchodu. Druhý paragraf je obdobného znění a vztahuje se na členy zahraničního parlamentního shromáždění, soudce nebo úředníky mezinárodního soudního orgánu, kteří jsou uznáni Slovenskou republikou, zástupce nebo zaměstnance mezinárodní, nadnárodní, mezivládní organizace či orgánu, jejichž členem je Slovenská republika, nebo se kterými je ve smluvním vztahu, nebo na osoby v obdobné funkci, které v souvislosti s výkonem své funkce přijmou, žádají nebo si dají slíbit úplatek nebo jinou nenáležitou výhodu.

Skutková podstata umístěná v § 161 slovenského trestního zákona upravuje trestný čin podplácení, kterého se dopustí ten, kdo poskytne, nabídne či slíbí úplatek nebo jinou nenáležitou výhodu jinému, aby zneužil svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce k poskytnutí výhody jiné osobě a nebo jí neodůvodněně zvýhodnil před jinými.

Trestný čin podplácení v souvislosti s obstaráváním věcí veřejného zájmu je v § 161a tr. z. definován jako jednání, kterého se dopustí ten, kdo jinému v souvislosti s obstaráváním věcí veřejného zájmu přímo nebo zprostředkovaně poskytne, nabídne či slíbí úplatek nebo jinou nenáležitou výhodu.

Paragrafy 161b a 160c trestního zákona chrání před poskytnutím, nabídkou nebo slibem osoby vyjmenované v ustanovení o přijímání úplatku zahraničních osob (§ 160b, § 160c).

Trestným činem nepřímé korupce je podle § 162 jednání, kterým osoba přímo či zprostředkovaně přijme, žádá nebo si dá slíbit úplatek nebo jinou nenáležitou výhodu za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci některé z osob uvedených v § 160, 160a, 160b, 160c trest. z. nebo za to, že tak již učinila. Pod stejné označení spadá i druhá skutková podstata, jejímž meritem je poskytnutí, nabídka nebo slib úplatku nebo jiné nenáležitě výhody za stejným účelem.

Úplatek je podle ustálené soudní praxe definován jako neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se poskytuje podplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na které tato ani jiná osoba nemá nárok. Jinou nenáležitou výhodou se rozumí plnění nejen materiální povahy, ale také nemateriální, jež ze zákona není osoba oprávněna přijmout či je poskytnout. Sem spadá např. zajištění rekreace, zvýhodněná půjčka, přednostní vyřízení záležitosti.

Podstatou úpravy účinné lítosti v § 163 trestního zákona je, že dopustila-li se osoba trestného činu podplácení podle § 161, 161a, 161b 161c tr. z. nebo nepřímé korupce podle § 162 odst. 2 tím, že poskytla nebo slíbila úplatek nebo jinou nenáležitou výhodu, protože byla o to požádána, zaniká trestnost takového činu, pokud o tom dobrovolně a bezodkladně učiní oznámení.

Do slovenského trestního zákona bylo § 163a zavedeno ustanovení, jímž se stanoví okolnosti vylučující trestnost podplácení a nepřímé korupce v případech, kdy čin jinak trestný spáchal agent za účelem odhalení nebo zjištění pachatele trestných činů korupce a zneužití pravomocí veřejného činitele.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Chmelík, J. a kol. , Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003, str. 65 - 69

2. Systém common law

V době kdy systémy práva kontinentálního pracovaly na formalizování procedur tvorby aktů správního práva, které by dostatečně chránily práva jednotlivců, v systému common law byl kladen důraz na právní garance toho, že správa věcí veřejných bude realizována ve veřejném zájmu. Proto ve státech patřících do skupiny práva Common law většina institutů, které zajišťují chod správy, se zabývá rozlišením soukromých a veřejných zájmů, a jsou tak účinnými nástroji v boji s korupcí. Mezi významné normy tohoto typu patří zákony o konfliktech zájmů, úprava postavení veřejných činitelů a úředníků, etické kodexy, ochrana osob, které poskytly informace či důkazy o neetickém či nezákonném postupu, tzv. whistleblowers. Celý systém stojí na zásadách jasnosti, jednoduchosti a transparence jak organizace, tak i činnosti správy, a na zásadě účasti veřejnosti na všech činnostech správy.¹⁰⁷

2.1 Spojené království Velké Británie a Severního Irska

Vzhledem k specifickému systému pramenů práva jsou trestné činy spadající pod pojem korupce upraveny buď všeobecným právem nebo právem statutárním.

Na soudních precedentech založené všeobecné právo zařazuje mezi korupční delikty porušení služebních povinností státním úředníkem, poskytnutí nebo přijetí úplatku, a nebo pokus o uplácení nebo přijetí úplatku úředníkem v době plnění úředních povinností za jednání, jež odporuje jeho povinnostem nebo za projevení shovívavosti ve službě.

První statutární úprava pochází z roku 1551 a je jí zákon o prodeji funkce. Zakazuje prodávat nebo kupovat jakoukoliv státní funkci spojenou s výkonem soudnictví. V roce 1809 byl zákaz rozšířen na všechny funkce královské státní služby. Na základě zákona z roku 1889 o praktikách korupce ve státních orgánech jsou stíháni členové, úředníci nebo zaměstnanci místního orgánu správy, jestliže vymáhali nebo přijali jakýkoliv dárek jako podněcující stimul nebo odměnu za uskutečnění nějakého jednání spojeného s jejich služebními povinnostmi. Zákon o předcházení korupci z roku 1916 zakazuje osobám, které jednájí jménem jiného, přijímat peněžní prostředky za provedení jakéhokoliv jednání na úkor zájmů osoby, jejímž

¹⁰⁷ Kudrycka, B., Przeciwdziałanie korupcji-koncepcje rozwiązań prawnych, in Dobro wspólne władza korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym, Centrum konstytucjonalizmu i kultury prawnej, Warszawa 1997, str. 81

jménem vystupují.¹⁰⁸ Tento zákon také obrací důkazní břemeno ohledně prokázání původu majetku v případech trestního stíhání korupce.

2.2 Spojené státy americké

Vláda bojuje s korupcí jak na území celé federace tak i na úrovni jednotlivých států. Každý z 50 států má své vlastní právní normy pro předcházení a trestání korupčních jednání.

V USA považují za největší korupční hrozbu tzv. „syndrom zadních vráttek“, kdy z veřejných funkcí odcházejí úředníci do soukromého sektoru, aby tam využívali kontaktů, zkušeností a informací získaných ve svém předchozím působišti. Řada norem proto upravuje právní vztahy komerčních subjektů s bývalými či penzionovanými úředníky státní služby. Pro některé úřední osoby je stanovena povinnost přenechat kontrolu nad svými finančními prostředky jiné osobě po dobu výkonu funkce ve veřejné správě. U některých vyšších úřednických míst se od osob, které je zastávají, vyžaduje prohlášení o výši a způsobu nabytí majetku.¹⁰⁹

V devadesátých letech minulého století došlo k uzákonění několika různých etických kodexů, vytvoření pevného rámce pro lobbying a jeho účasti na financování politických stran a jejich volebních kampaní.

Ve Spojených státech se klade velký důraz na etické vzdělávání úředníků a veřejných funkcionářů. Silná je také role médií, která prostřednictvím novinářů samostatně a relativně agresivně pátrají po známkách jakéhokoliv neetického chování. Na rozdíl od Evropských zemí zde není vždy uplatněna zásada presumpce neviny a úžeji se vykládá právo na ochranu soukromí a dobrou pověst. To vše vede k snížení překážek pro zveřejnění informací o chování úředníků a funkcionářů prostřednictvím masmédií. Svou práci mají novináři usnadněnu také tím, že systém správy je díky aplikaci výše zmíněných zásad velmi přehledný.

Na potírání korupce má značný vliv i rozvinutá občanská společnost, která zde má dlouholetou tradici. Důležitá je její role veřejného dohledu nad odhalováním, vyšetřováním a potrestáním pachatelů. Oproti Evropě, kde část peněz pochází z veřejných rozpočtů, jsou občanské spolky financovány zcela ze soukromých zdrojů a tato situace umožňuje se více angažovat v korupčních kauzách veřejných činitelů.¹¹⁰

¹⁰⁸ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., *Korupce*, IKSP, Praha 1997, str. 35 - 36

¹⁰⁹ Chmelík J. a kol., *Pozornost, úplatek a korupce*, Linde, Praha 2003, str. 65

¹¹⁰ Kudrycka, B., *Przeciwdziałanie korupcji-koncepcje rozwiązań prawnych*, in *Dobro wspólne władza korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym*, Centrum konstytucjonalizmu i kultury prawnej, Warszawa 1997, str. 81 - 82, 87

Chování úředníků je regulováno speciálními právními normami. Specifikem je zejména to, že obviněný z protiprávního jednání musí prokázat svou nevinu, tedy neexistuje presumpce neviny.

Federální zákon zakazuje státnímu úředníkovi federální vlády žádat, vymáhat nebo přijímat úplatek a zároveň zakazuje každému, aby těmto úředníkům poskytnul, nabízel nebo slíbil úplatek.¹¹¹

USA jsou průkopníkem používání metody tzv. sting operations nebo také entrapment, v Evropě zvané řízená provokace. Ze soudních precedentů vnikla pravidla pro její užití.¹¹²

VI. Závěr

Korupce je velmi složitým sociální fenoménem. Její historická, společenská i geografická univerzalita z ní činí celosvětový problém. Zkusíme-li rozebrat jednotlivé formy vyskytující se v různých státech zjistíme, že se v detailech liší. Odrážejí místní kulturní, právní a historická specifika.

Dopad, jaký má korupce na celou společnost je natolik závažný, že všechny země světa musí budovat účinné protikorupční zábrany. Demokratické právní státy musí chápat boj s korupcí jako svou prioritu, neboť ohrožuje samotné jejich základy, principy rovnosti a nestrannosti veřejné správy.

Příčinami vzniku korupčního prostředí jsou nedokonalosti systému společenského řízení. Každý člověk má potřebu naplnit své skryté touhy po moci a bohatství, a jen někteří je dokáží tlumit. Korupční model chování vzniká na tržním principu, na základě poptávky. Není proto možné tvrdit, že korupce je pouze věcí systému.

Cílem protikorupčních snah musí být minimalizace výskytu všech forem korupce. Neexistuje univerzálně aplikovatelný soubor opatření, který by korupci vytěsnil ze společnosti. Mezinárodní organizace vypracovaly řadu doporučení obsahující seznamy možných kroků. Poskytují také technickou podporu při jejich provádění.

Univerzální povaze korupce musí odpovídat i opatření přijímaných k její prevenci. Musí jít o systémové, dlouhodobé strategie.

Nejúčinnějším prostředkem jejího potírání je důsledné dodržování principu transparentnosti. Přehledný musí být systém správy věcí veřejných, stejně jako pravidla

¹¹¹ Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997, str. 36 - 37

¹¹² Z judikatury vychází tzv. defence of entrapment, tedy námitky proti použití provokace, která je i obhajobou pachatele.

Fenyk, J., K operativním metodám odhalování korupce, v Trestní právo 2/2003, str. 2 a násl.

určující meze jednání v soukromém sektoru. Nezbytným předpokladem pro úspěšný boj s tímto jevem je i kontrola. Stát by měl nejen vytvořit samostatné kontrolní orgány, ale stanovit závazná pravidla vnitřní kontroly.

Jestli má být korupce udržena na trvale nízké úrovni je potřeba soustavně vzdělávat jak odborný státní aparát, tak širokou veřejnost. Jedině tak lze dosáhnout řádného výkonu správy a její veřejné kontroly.

Roli trestního práva v boji s korupcí chápu jako nezastupitelnou. Trestní právo určuje, co je pro společnost závadným chováním korupčního charakteru. Vymezuje, jaké korupční jednání v širším slova smyslu je státním aparátem tolerováno, a které má být sankcionováno.

Je ale třeba aktivně vytvářet a preferovat preventivní programy před trestní represí. K sankcím, které trestní právo obsahuje, sahá až jako k poslední možnosti.

Nezdá se mi, že by současná situace v počtu stíhaných a odsouzených osob pro trestný čin úplatkářství, byla způsobena nedostatky v právní úpravě. Jde spíš o problém konspirační povahy korupčního jednání a zároveň přehnanými představami veřejnosti jejich o četnosti.

Současná trestněprávní úprava korupce je v souladu se všemi mezinárodními závazky převzatými Českou republikou.

Podle mého názoru je však třeba se zabývat otázkou, zda by se v příští právní úpravě neměly definice skutkový podstat vystavět jinak. Termín obstarávání věcí obecného zájmu je natolik široký, že působí vážné aplikační problémy. S přihlédnutím k době vzniku, lze mít vážné pochybnosti o tom, zda je jeho užití v souladu s principem právní jistoty.

Nové vymezení skutkových podstat by mělo i nadále postihovat korupční jednání, jenž ohrožuje rovné postavení v rámci obchodních vztahů.

Trestné činy spadající do oddílu úplatkářství jsou ty, kterým chybí konkrétní oběť. Tou je totiž celá společnost. O spáchání trestného činu ví pouze strany korupčního vztahu. Ty také disponují většinou jedinými důkazy. Tato skutečnost velmi limituje možnosti státních orgánů, resp. orgánů činných v trestním řízení, při odhalování a vyšetřování korupční trestné činnosti. Sullivan dokonce v této souvislosti s úplatkářstvím hovoří o nejskrytějším, ze zločinů.¹¹³ K odstranění vysoké míry latence úplatkářství, by se měly podniknout legislativní opatření.

V návrhu nového trestního kodexu došlo například u speciálního ustanovení o účinné lítosti pro úplatkářství k vypuštění sousloví „*bez odkladu*“. Byla tak odstraněn časový limit, a otevřen prostor pro daleko širší užití. Je třeba zvážit, zda po vzoru německé úpravy nerozšířit

¹¹³ Sullivan, G. R., Reformulating the Corruption Laws – the Law Commission Proposals, v Criminal Law Review 1997, str. 736

působnost tohoto ustanovení i na pasivní úplatkářství. Mělo by to nesporný význam například k rozkrytí korupčních sítí.

Sporným se mi jeví zařazení trestného činu úplatkářství do seznamu obsaženém ve skutkové podstatě trestného činu neoznámení trestného činu podle § 168 trestního zákona. Vzhledem ke konspirativní povaze korupčního vztahu mi přijde tato změna jako nadbytečná. Účast osob na tomto vztahu je postihována jinými ustanoveními. Že by se jej účastnila osoba, která by nepodílela na přijímání nebo poskytování úplatku, je velmi nepravděpodobné. Jiné osoby asi nezískají hodnověrné informace o spáchání trestných činů úplatkářství. Možnou alternativou by ale bylo zavedení institutu korunního svědka.

Ústavní soud, podle mého názoru správně, ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 597/99 odmítl možnost použití řízené provokace jako odporující principu právního státu. Za neústavní bylo shledáno také obrácení důkazního břemene v neprospěch obviněného z korupčních deliktů ohledně prokázání původu jeho majetku. Stát si nemůže usnadňovat svou těžkou pozici tím, že bude zasahovat do základní práv jednotlivců tak zásadním způsobem.

Nemyslím si, že zavedením přísnějších trestů by se odradila část potencionálních pachatelů. Odhadovaný podíl stíhaných korupčních deliktů na jejich celkovém výskytu je 1%.¹¹⁴ V rozhodování pachatele hraje daleko významnější roli tato relativní skrytost.

V současném globálním světě hrají významnou roli soukromé společnosti. Bylo by chybou ignorovat, že jsou významnými a velmi solventními subjekty vstupujícími do korupčních vztahů. V současné době je možné postihnout pouze jejich zástupce, kteří jsou osobami fyzicky nabízející úplatek. Je nutné zvážit, zda zavést trestněprávní odpovědnost právnických osob. A nebo legislativně upravit nový správní delikt postihující právnické osoby za korupční jednání. Řízení o těchto deliktech by mělo převzít některé principy trestního řízení a přiblížit se tak úpravě přestupkového řízení.

¹¹⁴ Chmelík, J. a kol., Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003, str. 27

OBSAH

| | strana |
|---|--------|
| I. Úvod do problematiky | 1 |
| 1. Historický vývoj | 1 |
| 1.1 Specifika postkomunistických zemí | 3 |
| II. Korupce a úplatkářství | 7 |
| 1. Základní pojmy | 7 |
| 2. Příčiny vzniku korupce a její dopad na společnost | 10 |
| 3. Institucionalizace a vývojové fáze korupce | 13 |
| III. Prevence | |
| 1. Obecné otázky prevence kriminality | 15 |
| 2. Vztah trestního práva a prevence kriminality | 17 |
| 3. Preventivní opatření proti korupci | 18 |
| 4. Situace v České republice | 21 |
| IV. Rozbor současné právní úpravy | 23 |
| 1. Úplatkářství | 23 |
| 1.1. Základní pojmy | 24 |
| 1.2. Vlastní trestněprávní úprava úplatkářství | 28 |
| 2. Pletichy | 34 |
| 2.1 Pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě | 35 |
| 2.2 Pletichy při řízení konkursním a vyrovnacím | 37 |
| 3. Související ustanovení | 38 |
| 3.1 Zneužívání pravomoci veřejného činitele | 38 |
| 3.2 Nekalá soutěž | 40 |
| 4. Nový trestní kodex | 41 |
| V. Řešení problematiky korupce jinými právními řády | 42 |
| 1. Systém kontinentálně evropského práva | 44 |
| 1.1 Spolková republika Německo | 44 |
| 1.2 Rakouská republika | 45 |
| 1.3 Francouzská republika | 46 |
| 1.4 Italská republika | 47 |
| 1.5 Švédské království | 48 |
| 1.6 Tzv. postkomunistické státy | 49 |
| 1.6.1 Slovenská republika | 50 |
| 2. Systém common law | 52 |
| 2.1 Spojené království Velké Británie a Severního Irsku | 52 |
| 2.2 Spojené státy americké | 53 |
| VI. Závěr | 54 |

Seznam použité literatury

- Burian, J., Řím, světla a stíny antického velkoměsta, Svoboda, Praha 1970
- Boj proti korupci, překlad Novotný, Č., IKPS, Praha 1999
- Brabcová, I., Hospodářská kriminalita z pohledu kriminologie, Policejní akademie ČR, Praha 2001
- Cejp, M. a kol., Studie: Pravděpodobný výskyt vybraných druhů kriminality, IKSP, Praha 2001
- Cejp, M., Kotulan, P. a Janda, P., Korupce, IKSP, Praha 1997
- Evropské společenství a OSN ke zpronevěře, korupci a úplatkářství, překlad Novotný, Z., IKSP Praha 2001
- Fighting corruption in post – communist states, lessons from practice, UNSDP, UN, 2001
- Frič, P. a kol., Korupce na český způsob, Nakladatelství G plus G, Praha 1999
- Chmelík, J. a kol., Pozornost, úplatek a korupce, Linde, Praha 2003
- Jelínek, J., Sovák, Z., Trestní zákon a trestní řád, poznámkové vydání s judikaturou, Linde, Praha 2002
- Konvence OSN a další dokumenty k organizovanému zločinu, IKSP, Praha 2001
- Kosmova kronika česká, překlad Hrdina, K., Bláhová, M., Nestor, Bratislava 2004
- Kudrycka, B., Przeciwdziałanie korupci-koncepcje rozwiązań prawnych, in Dobro wspólne władza korupcja, konflikt interesów w życiu publicznym, Centrum konstytucjonalizmu i kultury prawnej, Warszawa 1997
- Messick, R. E. a Kleinfeld, R., Writing an effective anticorruption law, World bank, 2001
- Miller, W. L., Grudelant, B. a Koshechkina, T. Y., Are the people victims or accomplices?, Národní program boje proti korupci 1998, Ministerstvo vnitra ČR, Praha 1998
- Návrh Trestního zákona, sněmovní tisk 744 z roku 2004. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=744> (10.2.2006)
- Organizovaný zločin a korupce v dokumentech OSN a Rady Evropy, I.díl, IKSP, Praha 1995
- Open society institut, Budapest 1998
- Pope J., TI Source book, Confronting corruption: The elements of a national integrity system, <http://www.transparency.org/publications/sourcebook> (10.2.2006)
- Příručka občanské obrany proti korupci, v Policista 8/2000, Odbor řízení a organizace Ministerstva vnitra ČR, Praha 2000
- Studie: Mezinárodní výzkum kriminality v obchodní sféře, IKSP, Praha 1997

Sullivan, G. R., Reformulating the Corruption Laws – the Law Commission Proposals,
v Criminal Law Review 1997

Tiskový servis odboru Prevence kriminality Ministerstva vnitra, březen 2005, Ministerstvo
vnitra, Praha 2005

The Code of Hammurabi, <http://www.wsu.edu/~dee/MESO/CODE.HTM> (22.1.2005)

Večeřa, K. a kol., Prevence kriminality v teorii a praxi, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, 1997

Vládní program boje proti korupci 1999, usnesení č. 673/1997, vláda ČR, Praha 1999

Zpráva o činnosti za rok 2004 nevládní protikorupční organizace Růžový panter,
http://www.ruzovypanter.cz/file/Zprava_o_cinnosti_2004.pdf (10.2.2006)

Zpráva o korupci v České republice v roce 1999, Vláda ČR, Praha 2000

Zpráva o korupci v České republice v roce 2000, Vláda ČR, Praha 2001

Zpráva o korupci v České republice v roce 2001, Vláda ČR, Praha 2002

Zpráva o korupci v České republice v roce 2002, Vláda ČR, Praha 2003

Zpráva o korupci v České republice v roce 2003, Vláda ČR, Praha 2004

Zpráva o korupci v České republice v roce 2004, Vláda ČR, Praha 2005

Gřivna, T., Trestní postih korupce v soukromé sféře, v Trestněprávní revue 7/2005

Musil, J., Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce, v Trestní právo 1/2003

Protivinský, M., Hospodářská kriminalita a korupce, v Kriminalistika 1/2004

Judikatura: 1/1978 Sb.r.tr.
17/1978 Sb.r.tr.
15/1981 Sb.r.tr.
7/1982 Sb.r.tr.
46/1983 Sb.r.tr.
32/1987 Sb.r.tr.
16/1988 Sb.r.tr.
13/1990 Sb.r.tr.
14/1993 Sb.r.tr.
nález ÚS sp.zn. III. ÚS 597/99