

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Linda Bergelová

**OCHRANA PŘED KORUPCÍ A
ÚPLATKÁŘSTVÍM A JEJICH PREVENCE**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D.

Katedra trestního práva

Březen 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Podpis

Obsah

ÚVOD	1
1 CHARAKTERISTIKA FENOMÉNU KORUPCE	3
1.1 Druhy korupce.....	8
2 PŘÍČINY VZNIKU KORUPCE	10
2.1 Vývojová stadia korupce.....	12
3 MÍRA KORUPCE	13
4 KONTROLA KORUPCE	17
4.1 Preventivní protikorupční opatření.....	19
4.1.1 Zprůhlednění legislativního procesu.....	22
4.1.2 Střet zájmů.....	29
4.1.3 Korupce ve veřejné správě	34
4.2 Právní úprava postihu korupce.....	44
4.2.1 Protikorupční nástroje trestního práva.....	47
5 ODHALOVÁNÍ A VYŠETŘOVÁNÍ KORUPCE	61
5.1 Agent-provokatér a „testy spolehlivosti“.....	62
5.2 Korunní svědek a spolupracující obviněný.....	64
ZÁVĚR	68
SEZNAM LITERATURY	71

Úvod

Korupce je jev univerzální a nadčasový. Vyskytuje se na všech kontinentech, ve všech státech, ve všech typech státních útvarů a politických zřízení a ve všech historických obdobích. Její nebezpečí nám přibližuje známé rčení: „Každý je úplatný, záleží jen na výši nabízené částky a okolnosti, za které je nabízena.“¹ Míra korupce celosvětově vzrůstá, a to zejména v posledních desetiletích. Narůstá počet korupčních afér a skandálů, pod jejichž tlakem se hroubí celé finanční systémy zemí, odstupují zdiskreditovaní vládní úředníci či celé vlády nebo lídři politických stran. Nejedná se tedy o nový jev. Naopak korupce se prolíná celou historií lidské společnosti stejně tak, jako snaha a pokusy o její kontrolu. Korupci lze tudíž považovat za jev celospolečenský, jenž se vyskytuje ve všech oblastech společenského života a jeho kořeny lze hledat již v raných fázích civilizace.²

To ale nesmí znamenat, že můžeme rezignovat v boji proti korupci. I když se korupce jeví jako běžná součást života, musíme se pokusit její výskyt alespoň omezovat, protože její úplné vymýcení bohužel není reálné. V České republice je korupce hluboce zakořeněna a jen těžko s ní dokážeme bojovat. Dnes a denně se v běžném životě více či méně můžeme setkávat s projevy korupčního chování, které se přímo či nepřímo dotýká velmi širokého okruhu subjektů, ne-li doslova každého z nás. Korupce je na jednu stranu přirozenou lidskou reakcí na nefunkčnost něčeho, současně je však těžkým zločinem proti duchu demokracie a férové soutěže. Tento negativní jev u občanů oprávněně podlamuje důvěru ve státní aparát, právní řád, morální zásady a spravedlnost vůbec. Ve svém konečném důsledku pak může ohrozit životaschopnost demokracie, bezpečnost státu, ale projevuje se také sekundárně, především v ekonomické oblasti. Korupce vede k neefektivnímu jednání dotčených osob a snižuje celkovou produktivitu společnosti.³ Boj proti ní je věcí každého občana. Opomine-li vláda tuto důležitou skutečnost a nebude-li o ní s občany dostatečně komunikovat, jsou

¹ CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha : Linde, 2003, s. 9.

² BRABCOVÁ, I. Vstup do problematiky korupce a úplatkářství. In: BRABCOVÁ, I. *Sborník z odborného semináře "K otázkám korupce a úplatkářství"*. Praha : Vydavatelství PA ČR, 2002.

³ PETROVSKÝ, K. Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha. Praha : Eurolex Bohemia, 2007, s. 15.

jakékoliv reformy předem odsouzeny k neúspěchu. Společnost se s reformou neztotožní ani v případě, že je přehnaně ambiciózní a nerealistická, popřípadě klade-li přehnaný důraz na represii a zapomíná na prevenci.⁴

V této práci se proto nezaměřuji pouze na represii normami trestního práva, ale více zkoumám i preventivní opatření, která by mohla přispět k omezení výskytu korupce. Korupce a pokusy o její zmírnění je velice obsáhlá problematika, formy korupčního jednání se objevují snad v každé oblasti lidského života a snad každý odborník na tuto oblast má jiný návrh na její řešení. Není tedy reálné zahrnout do rozsahu této diplomové práce všechny projevy korupčního chování, ani všechny nabízené možnosti k jejich kontrole. V této práci se snažím věnovat se aktuálním otázkám a pokouším se nalézt vhodná řešení k omezení korupce.

⁴ BURIAN, M. Korupce ve světě. In: FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha : G plus G, 1999.

1 Charakteristika fenoménu korupce

Pojem korupce je latinského původu. Vychází ze slovního základu *rumpere*, tj. zlomit, rozlomit, přetřhnout. Při definování pojmu pak vycházíme z latinského výrazu *corruptus*, který znamená následek takového zlomu, tedy následek určitého nekalého jednání. V překladu má několik výrazů: znečištěný, zkažený, mravně zvrácený, zvrhlý, podplacený.

Nalézt přesnou definici korupce není snadné. Rozšíření korupce po celém světě vedlo k vytváření různých definic podle společenského charakteru států a jejich právního nazírání. I když jde především o správné uchopení skutkové podstaty korupce jako trestného činu v daném státě, je vhodné a potřebné definovat korupci i v obecné rovině. K pojmovému sjednocení, co je a co není korupce, však dosud nedošlo. Co někde korupcí je, to jinde je zcela běžnou a legální praxí.⁵

Definic korupce je mnoho a jsou si většinou velmi podobné. Záleží na úhlu pohledu autora definice. Liší se tím, zda definici formuluje právník, sociolog, ekonom či politolog. Uvedu zde několik pokusů o univerzální definici.

Velmi rozšířená a dnes již klasická je definice korupce od amerického autora J. S. Nyeho, který tento fenomén charakterizuje jako „...chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statusových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu“.⁶

Z českých autorů lze citovat J. Chmelíka: „Korupce je neformální vztah dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy spočívající v nabídce, příslibu, realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za vyžádanou, nabídnutou nebo slíbenou odměnu.“⁷

⁵ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha : C.H. Beck, 2007, s. 15.

⁶ NYE, J. S. *Corruption and Political Development A Cost-Benefit Analysis*, 1967. In: HEIDENHEIMER A. J., JOHNSTON M., LEVINE S., *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990, s. 966.

⁷ CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha : Linde, 2003, s. 21.

Podle M. Cejpa lze nejobecněji korupci popsat jako vztah mezi dvěma subjekty. První z nich - korumpující nabízí (a většinou posléze poskytuje) korumpovanému určitou formu odměny. Druhý - korumpovaný za to poskytuje (nebo slibuje) korumpujícímu neoprávněnou (někdy i oprávněnou) výhodu.⁸

Z ekonomického pohledu podle J. Volejníkové korupce „představuje výsledek racionální kalkulace ekonomických subjektů, umožňující vzájemně výhodnou směnu založenou na principu užitku.“⁹

Vláda České republiky uvádí tuto definici: „Korupce znamená slíbení, nabídku nebo poskytnutí úplatku s cílem ovlivnit něčí jednání nebo rozhodnutí, anebo žádost o úplatek či jeho přijetí.“¹⁰

Mezinárodní úmluvy, zaměřené na postih korupce, definují, co se pod korupcí rozumí pro účely té které z nich. Například Trestněprávní úmluva o korupci Rady Evropy (publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 70/2002 Sb. m.s.) definuje mimo jiné aktivní úplatkářství tuzemských veřejných činitelů jako „přímá či nepřímá nabídka nebo přislíbení nebo poskytnutí nepatřičné výhody nějakou osobou veřejnému činiteli této smluvní strany, ať již přímo jemu nebo někomu jinému nebo tomuto činiteli, aby případně jednal anebo naopak nejednal při výkonu jeho funkce.“¹¹

Ani slovníky nevykládají pojem korupce jednotně, i když zásadní shodu v obsahové náplni tohoto termínu nalezneme, např. sociologický slovník uvádí, že v širším pojetí jde o chování, odchylovající se od formálních povinností - veřejné role pro soukromé zájmy, pro finanční nebo statusový zisk a porušování pravidel za účelem zvýšení soukromého vlivu, jež je ovlivňováno politickým, hospodářským a kulturním vývojem společnosti v daném časovém horizontu.¹²

V dnešní době nalezneme velké množství publikací, zabývajících se problematikou korupce a každá obsahuje různé definice tohoto fenoménu. Nemá tedy smysl je tu

⁸ FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha : G plus G, 1999, s. 9 an.

⁹ VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha : Profess Consulting, 2007, s. 21.

¹⁰ *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*. Usnesení vlády ČR č. 1 ze dne 5. ledna 2011. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/protikorupcni-strategie/protikorupcni-strategie-90111/>.

¹¹ *Trestněprávní úmluva o korupci*. Publikovaná pod č. 70/2002 Sb. m. s.

¹² *Velký sociologický slovník*. I. svazek. Praha : Universita Karlova, vydavatelství Karolinum, 1996, s. 535.

opakovat a mohu jen odkázat na další literaturu obsahující jiná vymezení pojmu korupce.¹³

Přesto, že nelze nalézt přesnou definici, jež by jednoznačně a v obecné rovině vymezovala pojem korupce, nemůžeme rezignovat ve snaze po pojmovém vymezení korupce.

Korupci můžeme obecně charakterizovat těmito prvky:¹⁴

- a) dohoda mezi stranami
- b) porušení povinnosti
- c) úplatek
- d) neoprávněné zvýhodnění korumpujícího (případně jiné osoby)
- e) příčinná souvislost mezi uzavřenou dohodou a porušením povinnosti

Ad a) Ke korupci zpravidla dochází mezi dvěma stranami. Mezi tím, kdo dává úplatek (tedy podplácející, uplácející, korumpující) a tím, kdo úplatek přijímá (podplácený, uplácený, korumpovaný). Ovšem existuje i třetí strana, a to strana poškozená. Jsou to např. účastníci řízení o výběrovou soutěž, kteří byli poškozeni zkorumpovaným průběhem veřejné soutěže.

Obsahem dohody je závazek korumpující strany dát úplatek a závazek korumpované strany poskytnout zvýhodnění, na které by korumpující neměl nárok. Dohoda je perfektní v okamžiku, kdy se strany dohodnou na úplatku a požadovaném zvýhodnění. Návrh této dohody (např. nabídnutí úplatku) je tedy jen pokusem o korupci. Trestní zákony však často postihují korupci v širším rozsahu a jako dokonány

¹³ Např. DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha : C.H. Beck, 2007; NOACK, P. Die politische Dimension der Korruption. *Kriminalistik*, 1995, č. 7, s. 481-486; FRIDRICH, C. J. Corruption Concepts in Historical Perspektive 1972. In HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSON, M., LEVINE S. *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990, s. 15-38; DOYLE VAN, P. C. et al., přeložil Čeněk Novotný. *Boj proti korupci*. Praha : Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1999, s. 1 an.

¹⁴ NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J. a kol. *Kriminologie*. 3. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 376.

trestný čin se trestá i pokus o korupci (nabídka či slib úplatku nebo žádost o úplatek) nebo poskytnutí úplatku po činu bez předchozí dohody o protiprávním jednání.

Ad b) Podstata jednání upláceného spočívá v porušení povinnosti. Jednání, tedy konání či opomenutí, upláceného je protiprávní, je v rozporu s etickým kodexem nebo s dobrými mravy. Porušení povinnosti ale není vždy vyžadováno pro trestnost korupčního jednání.

Ad c) Úplatek je odměnou za poskytnutí výhody. Tato odměna nemusí mít pouze finanční podobu ale může se jednat o celou škálu služeb a preferencí. Odměna může být poskytnuta formou výhodného zaměstnání, podílu na výnosech z transakce, může být nabídnuto exkluzivní zboží, sexuální služby, ale i neoprávněně poskytnuté informace, přednostní vyřízení případu apod. Úplatek nemusí být poskytnut pouze osobě uplácené ale stačí, je-li poskytnut s jejím vědomím třetí osobě.

Tato odměna může být i zcela neidentifikovatelná. Korumpující poskytuje odměnu, aniž očekává konkrétní a okamžité zvýhodnění. Takto si soustavně zpracovává korumpovaného, neustále si ho zavazuje s tím, že to jednou využije. Takováto korupce se jen velice těžko prokazuje.

Trestní zákoník zná definici úplatku v § 334 odst. 1. Úplatkem rozumí neoprávněnou výhodu spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.

Ovšem je otázkou, kdy lze hovořit o úplatku v případě různých darů a pozorností. Je nutné přistupovat k hodnocení darů a pozorností střizlivě, diferencovat taková jednání s přihlédnutím k morálním pravidlům dané společnosti, kultuře a zejména k rozsahu a závažnosti jednání. Je potřebné také zvažovat motiv jednání spočívajícího v poskytnutí daru nebo pozornosti, kterým nemusí být získání neoprávněné výhody, tedy zvýhodnění adresáta daru, ale zpravidla výraz jisté míry osobního ocenění chování k zákazníkovi a kvality práce. Je celkem běžné dávat drobné dárky lékařům, či nechávat spropitné číšníkům nebo kadeřnicím, a ani jedna ze stran to nepovažuje za úplatek.

J. Chmelík to shrnul: „poskytování ojedinělých darů a pozorností nevýznamného charakteru a rozsahu, aniž by byl ze strany poskytovatele očekávána nebo vyžadována protihodnota či služba přesahující běžný rámec povinností adresáta daru nebo

pozornosti, nedosahuje intenzity úplatku, je však kriminogenním faktorem pro úplatkářství nebo korupci.¹⁵

Ad d) Zvýhodnění může mít různou podobu. Vždy jde ale o preferování zájmu podplácejícího. Často může jít o výhodu, která podplácejícímu právem náleží a na níž má nárok. Podplácený však může úmyslně tento nárok zpochybnovat a vytvářet tak atmosféru, že bez jeho přičinění by tuto výhodu nedostal nebo se značným zpožděním.

Korupce je velmi závažným světovým problémem současnosti. Nese s sebou množství negativních důsledků, které jsou dány tím, že rozhodnutí jednotlivců je určované zjištnými motivy bez ohledu na to, jaké následky to přináší pro celou společnost.

Pro korupci je charakteristická vysoká míra latence. Proto je velice obtížné určit stav či míru korupce v dané zemi (viz kapitola 3). Je to zapříčiněno tím, že oba subjekty účastníci se na korupčním jednání jsou trestně postižitelní, a proto ani jeden nemá zájem na odhalení této trestné činnosti. S určitou nadsázkou by se dalo říci, že korupční trestné činy nemají oběť, jsou to trestné činy bez oběti. Je to pravda do té míry, že těžko najdeme konkrétně poškozenou oběť (samozřejmě to může být např. subjekt, který nevyhrál veřejnou soutěž z důvodu korupčního jednání jiného soutěžitele). Ale oběť i u těchto trestných činů existuje. Je jí právem chráněný společenský zájem.

Vedle pojmu korupce se objevuje i pojem úplatkářství. Většina obyvatel České republiky tyto pojmy považuje za synonyma a korupci spojuje pouze s úplatkářstvím. Ve skutečnosti je vztah korupce a úplatkářství vztahem obecného k zvláštnímu. Úplatkářství je jednou z forem korupce, která naplňuje znaky skutkové podstaty konkrétního trestného činu. Z tohoto důvodu je termín úplatkářství dobře definovatelný, neboť trestní zákoník pod dílem „úplatkářství“ uvádí u skutkové podstaty jednotlivých trestných činů, a tím pojem úplatkářství legálně definuje. Úplatkářství je tedy vždy zároveň korupcí, naopak to neplatí.

Podle T. Gřivny nemusí být jednání, naplňující znaky obecně vymezené korupce, z hlediska trestního práva relevantní, a tudíž trestné. I v případě, že jednání bude trestné, nemusí se vždy jednat o některou z forem úplatkářství. Může být naplněna jiná

¹⁵ CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha : Linde, 2003, s. 21.

skutková podstata, např. trestného činu pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži.¹⁶

Korupční jednání mohou nabývat celé řady forem počínaje úplatkářstvím a konče sofistikovanými a dobře propracovanými postupy. Formy korupce, u kterých bych se krátce zastavila jsou klientelismus a nepotismus.

Klientelismus (z latinského výrazu *cliens* - poslušný) je termín označující upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Jedná se o vztah mezi mocným patronem a na něm závislými klienty, které patron zahrnuje dary nebo jim poskytuje určité služby (např. v podobě jejich ochrany). Klienti jsou naopak povinováni úctou a oddaností svému patronovi, včetně bezmezné ochrany jeho zájmů. Klientelismus posiluje vztahy důvěry a solidarity mezi zkorumpovanými a korumpujícími a snižují riziko vzniku nedorozumění a porušování dohodnutých pravidel. Klientské vztahy tedy umožňují vybudovat účinný kontrolní systém korupčních pravidel včetně sankcí za jejich porušení. Je evidentní, že jde o prvky systému vysoké organizovanosti práce typické pro organizovaný zločin.

Nepotismus (z italského výrazu *nepos* - vnuk) znamená protěžování známých, příbuzných z moci svého úřadu či postavení. Jde o způsob uplatňování, upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince prostřednictvím prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do lukrativních a společensky vlivných pozic.

1.1 Druhy korupce

Literatura není jednotná ve členění korupce a nabízí řadu dělení podle různých kritérií. Budu se tedy držet jen nejrozšířenějších dělení, protože nepovažuji za rozhodující jakého je korupce druhu. Podstatné je, že je pokaždé více či méně škodlivá. Faktem je, že malá korupce, malé úplatkářství, které se může zdát neškodné, v nás vzbuzuje větší toleranci k těmto jevům. Nelze ale samozřejmě přehlédnout skutečnost, že malá individuální korupce, která je náhodným či příležitostným jevem nepůsobí tak závažné negativní důsledky jako velká systémová korupce, kde veřejné a oficiální autority využívají politický systém ke svému obohacování.

¹⁶ GŘIVNA, T. Trestní postih korupce v soukromé sféře. *Trestněprávní revue*, 2005, č. 7, s. 169 an.

Mezinárodní dokumenty často dělí korupci na aktivní a pasivní. Aktivní korupcí je míněno poskytování úplatku, ať už si úplatek vyžádala podplácená osoba nebo ne. Pasivní korupce je potom přijímání úplatku, byť vyžádaného.

Další členění korupce je na korupci veřejných činitelů a korupci v soukromém sektoru. Pak bychom mohli rozdělovat korupci podle jednotlivých sektorů např. na korupci v oblasti veřejné správy, korupci v policii, v rámci samosprávy, ve sportu, ve zdravotnictví apod. Také můžeme rozlišovat korupci vnitrostátní a mezinárodní.

A také podle rozsahu členíme korupci na malou a velkou. Malá korupce je běžná, každodenní. Je do ní zapojeno větší množství účastníků, ale úplatky jsou menší. Jedná se o korupci obyčejných úředníků, dopravních policistů, korupci ve zdravotnictví atd. Velká korupce mnohdy prorůstá do politických a mocenských struktur. Taková korupční jednání mohou být spojena s privatizací, při rozhodování o udělování státních zakázek nebo dotací. Tato korupce nebude tak častá ale úplatky dosahují značného rozsahu.

Existují i další typy dělení, například: dělení korupce podle postižitelnosti právem na korupci ilegální a legální, podle formy úplatku na korupci peněžitou a nepeněžitou apod.

2 Příčiny vzniku korupce

Příčin vzniku korupce je mnoho. Základním podnětem pro vznik korupce je lidská touha po majetku, zisku a osobním prospěchu. To znamená, že mezi kriminogenní faktory vedoucí ke korupci můžeme řadit v první řadě výši úplatku. Výše úplatku musí být natolik vysoká, že se podplácenému korupce vyplatí. Když si jedna nebo druhá strana korupčního aktu porovná zisky a náklady korupce a dojde k závěru, že zisk převyšuje náklady, jedná se o významný faktor, který vede k využití korupční příležitosti. Za zisk považujeme úplatek a za náklady především riziko s korupcí spojené, tzn. riziko odhalení a s ním spojené další důsledky, jako trest, ztráta zaměstnání, ztráta dobré pověsti apod. Proto musí být možnost odhalení (i potrestání) korupčního jednání co nejvyšší. Pokud jsou korupční kauzy odhaleny avšak už adekvátně nepotrestány, vzbuzuje to dojem beztrestnosti takového chování.

Chmelík popisuje čtyři faktory vytvářející korupční prostředí:¹⁷

1. Monopolizující efekt, kdy na trhu existuje několik firem, kontrolujících tento trh, přitom stát může mít zájem, aby určité práce či služby vykonával určitý omezený počet těchto soukromých subjektů. Čím je větší počet firem, které mohou tuto poptávku státu uspokojit, tím větší je předpoklad korupčního jednání s cílem získat státní zakázku. Na druhou stranu, pokud ale existuje menší počet firem schopných splnit požadavek státu, vzniká opět korupční prostředí ale s jiným cílem. V tomto případě jsou z důvodu nedostatečnosti konkurence práce a služby přepláceny a odváděny nekvalitně.
2. Druhým faktorem vytvářejícím korupční prostředí je existence širokých rozhodovacích pravomocí v rukou jednotlivců nebo organizací.
3. Dalším faktorem je nedostatek transparentnosti, která snižuje možnost kontroly osob s nadanou autoritou.
4. Posledním faktorem je pak asymetričnost, dysfunkce právního, administrativního, kulturního, ekonomického a politického systému.

¹⁷ CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha : Linde, 2011, s. 27.

Další kriminogenní faktory uvádí např. Frič.¹⁸ Mezi nimi např.:

- normativní systém – pokud je nejasný, neplatí jednoznačnost výkladu, či se často mění, zvyšuje se prostor pro korupční chování
- fungování administrativy – komplikovanost, zdlouhavost, nepřehlednost vede občany k uchýlování se k podplácení a tím k urychlení administrativní procedury
- systém kontroly – pokud je tento systém nefungující nebo dokonce zkorumpovaný není dostatečnou hrozbou. Riziko odhalení korupce je potom malé a korupční chování se vyplácí.
- systém sankcí – pokud jsou sankce nízké a nedostatečné nevytvářejí dostatečnou hrozbu. Opět musí i zde platit, že se korupční chování nesmí vyplácet.
- klientelismus
- chudoba – nízké platy státních úředníků a vysoké životní náklady vedou k jejich snaze po přivýdělku
- korupční klima – můžeme ho definovat jako „soubor kolektivních představ, norem a kulturních vzorů, jenž zneužívání úředních pravomocí, dávání a brání úplatků činí pro obyvatele dané země samozřejmým a morálně omluvitelným chováním.“¹⁹ Jde vlastně o to, jak je korupce ve společnosti vnímána. Zda je považována za něco nemorálního nebo je považována za běžný jev. Pokud je korupce ve společnosti vnímána jako běžná součást života, kde je normální být zkorumpovaný a naopak nekorupční chování je nonkonformismus, existují silné podněty chovat se korupčně. Proti korupci, která se zdá být všudypřítomná a všemocná, občané nevidí smysl bojovat a korupční chování vidí jako efektivní a tolerovatelné. Korupční chování se tak šíří do všech vrstev společnosti a posiluje tak stále více korupční klima.

¹⁸ FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha : G plus G, 1999, s. 74.

¹⁹ Tamtéž.

Pokud je korupční chování veřejných činitelů jakýmsi veřejným tajemstvím (kupř. korupční skandály politiků), šíří se informace o jeho beztrestnosti a o tom, že nic bez korupce nefunguje, nebrání nic tomu, aby se stalo korupčním vzorem. Ke korupčnímu klimatu přispívají zejména nepotrestané případy korupce.

2.1 Vývojová stadia korupce

Frič rozděluje vývojový proces korupce do čtyř fází:²⁰

1. Stadium náhodné korupce. V této počáteční fázi je korupce ojedinělý a náhodný jev. Nedochozí k masovému korupčnímu jednání. Ve společnosti se nevyskytuje korupční klima. Korupční chování je ostatními občany odsuzováno. Úspěšnost odhalování korupce je vysoká a daří se ji postihovat.
2. Stadium spontánně regulované korupce. Tato druhá fáze přichází v důsledku selhání kontrolních mechanismů. Z náhodné korupce z první fáze se začíná stávat pravidlo a vzniká korupční prostředí. Korupce se rozšiřuje do dalších oblastí života ve společnosti. Vytváří se neformální korupční normy chování a korupce se mění ve spontánně regulovaný proces. Nedůsledné postihování korupce vede k rozšiřování korupce.
3. Stadium organizované korupce. Masové korupční jednání se mění na organizované korupční aktivity. V korupčním prostředí vznikají vzájemně propojené korupční řetězce. Kontrolní mechanismy nefungují, jsou zkorumpovány. Korupce se objevuje ve státní správě a v politice. Vytvářejí se klientské sítě (klientelismus), které jsou hlavní příčinou institucionalizace korupce.
4. Stadium systémové korupce. Je vrcholnou fází, kde dochází k propojení klientských sítí se státními institucemi. Korupce proniká do celého systému státní správy a bez úplatků nefunguje. Korupce je postupně garantována a podporována státem. Vzniká korupční stát.

²⁰ FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha : G plus G, 1999.

3 Míra korupce

Korupce se těžko měří. Můžeme použít objektivně měřitelná data např. počet zjištěných a objasněných případů korupce. Míra korupce zjištěná ze statistik oficiálních institucí však neodpovídá skutečnosti. Zvláště u případů korupce je vysoká latence, protože ani jedna ze stran, tedy uplácující ani uplácený, nemá zájem na oznámení korupce. Navíc v těchto případech často schází hmatatelné důkazy. A v těchto statistikách se registrují jen zjištěné případy korupce. Dalším problémem, s kterým se musíme potýkat při měření korupce podle statistik, je to, že řada korupčních jednání nenaplní znaky žádného trestného činu. Dále existují také trestné činy, jejichž znaky lze naplnit i jinak než jen korupčním jednáním (např. trestný čin porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 TrZ), ale ve statistikách se nevykazuje způsob spáchání trestného činu. Trestní zákon řadí nejtypičtější korupční trestné činy pod rubriku úplatkářství (§ 331 až § 334 TrZ).

Kromě této objektivní metody existují i subjektivní metody měření korupce, které jsou založeny spíše na názorech respondentů a jejich vnímání rozsahu korupce.²¹ Nejde tedy o měření skutečné korupce. Tyto metody využívají klasické sociologické postupy. Lze je rozdělit na kvalitativní a kvantitativní. Kvalitativními metodami jsou sociologické průzkumy, jejichž výsledkem je například tvrzení, že 24 % obyvatel považuje úředníky za rozhodně zkorumpované, 41 % za spíše zkorumpované, 19 % za spíše nezkorumpované, 5 % za rozhodně nezkorumpované a zbylých 11 % nemá názor. Výsledkem tedy není jednoznačný číselný údaj, proto nemůžeme zde hovořit o kvantitativní metodě. Ale můžeme tato tvrzení převést do podoby indexů, které už jsou kvantitativní metodou měření. Tato kvantifikace se provádí tím způsobem, že se ke každému tvrzení přiřadí určitá hodnota, např. k tvrzení „rozhodně zkorumpované“ se přiřadí hodnota 1, k odpovědi „spíše zkorumpované“ hodnota 0,67, k názoru „spíše nezkorumpované“ hodnota 0,33 a k „rozhodně nezkorumpované“ hodnota 0,00. Vyloučí se skupina respondentů která nemá názor. Vynásobením hodnot odpovídajícími

²¹ VOLEJNÍKOVÁ, J. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha : Profess Consulting, 2007, s. 28.

procenty získáme hodnotu výsledného indexu 63,7 na škále od 0,00 (nezkorumpované) do 100 (zcela zkorumpované).

Existuje řada dalších metod měření korupce, jež využívají různé sociologické i ekonomické postupy. Pro účely této práce se však zaměřím jen na nejznámější a nejpoužívanější metody měření, které se pokoušejí kvantifikovat míru korupce formou indexu.

Indexy mohou být různého druhu. Některé indexy jsou jedinečné (unikátní) – jsou odvozeny z dat, které byly zjištěny na základě zvláštních průzkumů sledujících pouze daný, konkrétní účel. Jiné indexy jsou složené (kompozitní) – jsou vytvořeny sloučením několika již existujících ukazatelů. Zpravidla kombinují různé typy dat i zdroje jejich získávání.

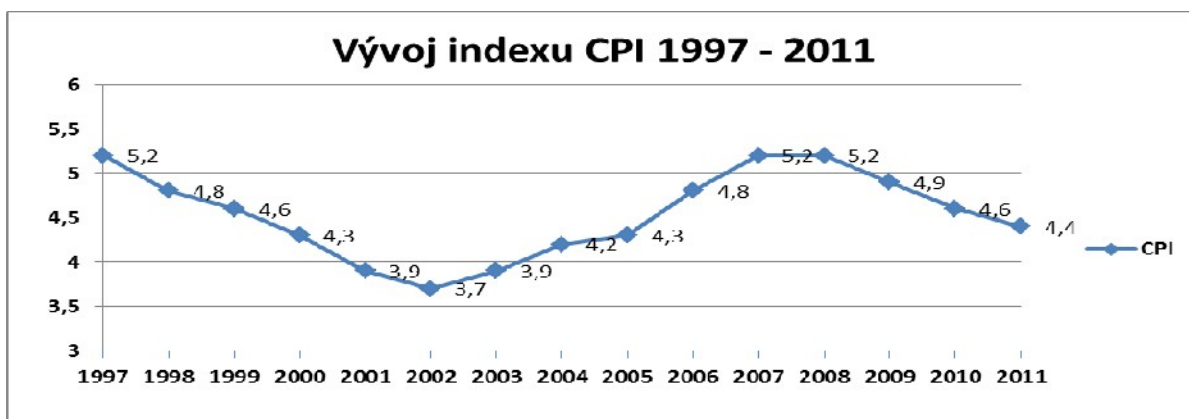
Příkladem unikátního indexu je Index plátců úplatků (Bribe Payers Index; BPI), který řadí přední exportující země podle jejich sklonu k uplácení. Index hodnotí, do jaké míry jsou korporace se sídlem v těchto zemích náchylné k uplácení vysoce postavených veřejných činitelů v hlavních zemích s rozvíjející tržní ekonomikou. Index plátců úplatků se tedy zaměřuje na nabídkovou stranu korupce. Sestavuje ho mezinárodní nevládní organizace Transparency International na základě dotazníkového šetření vrcholných pracovníků společností působících ve zkoumaných ekonomikách na to, za jak pravděpodobné považují, že společnosti z konkrétní vyvážející země budou uplácet vysoké státní úředníky v těchto zemích.

Nejznámější kompozitní index je Index vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI), který každoročně publikuje Transparency International. Index se zaměřuje na korupci ve veřejném sektoru. Index vnímání korupce je složený index, který vychází z již dříve provedených průzkumů korupce, provedených nezávislými institucemi. Respondenty jsou domácí i zahraniční představitelé podnikatelské sféry a analytiků a zástupci odborné veřejnosti z hodnocených zemí. Pro každou zemi se musí nejprve stanovit zdroje, ze kterých se hodnota indexu vypočte. Aby mohl být určitý zdroj zahrnut, musí splňovat tři kritéria: musí umožňovat srovnání více zemí, musí měřit celkovou úroveň korupce a nesmí být starší než tři roky. Všechny tyto zdroje jsou pak standardizovány na škále od 0,00 do 10, kde vyšší číslo znamená nižší stupeň vnímání korupce. Hodnota indexu je pak vypočtena jako aritmetický průměr těchto ukazatelů.

Výsledný index řadí země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky, kdy hodnota indexu CPI = 10 je pro zemi zcela bez korupce a hodnota indexu CPI = 0,00 odpovídá zemi zcela zkorumpované. Výhodou tohoto indexu je více zdrojů dat, čímž se předchází jednostrannému vychýlení výsledků. Na druhé straně nevýhodou je nesourodost vstupních dat, která je způsobena dostupností odlišných vstupních ukazatelů pro každou zemi. Je to důsledek toho, že v některé zemi bylo provedeno více průzkumů než v zemi jiné, nebo nebyly provedeny ve všech zemích průzkumy stejné.

Index CPI 2011 vychází ze 17 různých průzkumů provedených 13 nezávislými institucemi v období od prosince 2009 do září 2011. V ČR bylo dostupných 12 z těchto zdrojů údajů. Bylo hodnoceno 183 zemí. Česká republika získala hodnocení 4,4, což ji společně s Namibií a Saúdskou Arábií řadí na 57.-59. místo na světě. Mezi nejméně zkorumpované země se řadí Nový Zéland (9,5), Dánsko a Finsko (9,4). Nejhoršího hodnocení dosáhly Severní Korea a Somálsko (1,0).²²

Tabulka s vývojem Indexu CPI pro ČR



Transparency International provádí i průzkum veřejného mínění, tzv. Globální barometr korupce (Global Corruption Barometer; GCB), který se zabývá názory veřejnosti na otázky korupce a zkoumá osobní zkušenosti respondentů s korupčním jednáním.

²² <http://www.transparency.cz/>.

Na závěr této kapitoly bych chtěla uvést proč je vůbec potřebné nějak korupci kvantifikovat. Nabízí se velice jednoduchá odpověď: abychom mohli bojovat proti korupci, musíme nejprve vědět vlastně proti čemu bojujeme. Musíme zjistit, které oblasti jsou náchylné ke korupci, ve kterých oblastech je korupce běžným jevem a jaké je korupční klima. Musíme vědět, na které oblasti se v boji s korupcí zaměřit.

4 Kontrola korupce

V této části se zaměřím na protikorupční opatření. Cílem protikorupčních opatření je snižování výskytu korupce. Její úplná eliminace není možná. Protikorupční opatření můžeme dělit na preventivní a represivní, přičemž hlavní důraz by měl být kladen na prevenci možných budoucích korupčních jednání. Preventivními protikorupčními opatřeními se rozumí taková opatření, která jsou způsobilá předcházet korupci ve společnosti. Represivní protikorupční opatření pak postihují korupční jednání sankcemi. Sankce mohou být především trestněprávního charakteru, ale nelze vyloučit i jiné, např. pracovněprávní. Je nutné upozornit, že i represí je možné dosáhnout preventivních účinků (především zamezením páčání další trestné činnosti, veřejným odsouzením takového jednání a odstrašením dalších potenciálních pachatelů).

Nutnost komplexního přístupu k problematice korupce, tedy pouze nepostihovat již odhalené korupční jednání, nýbrž i tomuto jednání účinně předcházet, si uvědomuje i Vláda České republiky. Nejnovějším počinem vlády je Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012²³, schválená usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1. Zpracovatelem Strategie je Ministerstvo vnitra.

Při tvorbě Strategie bylo přistoupeno k dělení opatření podle oblastí veřejného života, na něž se vztahují. Strategie je členěna do pěti tématických okruhů:

- veřejná správa: obsahuje opatření jak na úrovni ústředních správních úřadů, tak na úrovni územních samospráv
- veřejné zakázky: problematika, která je v současné době považována za nejvíce zasaženou korupcí
- Policie ČR: nejen represe ale také důraz na komplexní preventivní opatření nelegislativního charakteru
- státní zastupitelství a soudy: totéž co u Policie ČR

²³ Strategie vlády v boji proti korupci pro období let 2011 a 2012. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/protikorupcni-strategie/protikorupcni-strategie-90111/>.

- moc zákonodárná: opatření orientována především na prevenci a průhlednost v jednání zákonodárců

Každá z oblastí obsahuje opatření jak legislativního tak i nelegislativního charakteru, každý bod má stanoven termín plnění a svého gestora. Vláda ČR průběžně informuje o stavu plnění opatření.

Kromě zpracování Strategie se Vláda ČR zapojuje do boje proti korupci i jinak. Usnesením ze dne 14. září 2011 vláda schválila přistoupení České republiky k OGP – Open Government Partnership, tzn. Partnerství pro otevřené vládnutí. Jedná se o mezinárodní iniciativu administrativy USA podporující otevřenost, transparentnost a boj proti korupci. Cílem je konkrétní závazek vlád podpořit rozpočtovou transparentnost, zvýšit občanskou angažovanost, bojovat s korupcí a transformovat se ve více otevřené, efektivní a odpovědné instituce.²⁴ Výstupem má být Akční plán, stanovující konkrétní závazky vlády, které budou reflektovat hlavní zásady otevřeného vládnutí s uvedením časových horizontů a ukazatelů plnění. Již proběhla veřejná diskuze, kde měla široká veřejnost možnost určit prioritní témata, kterými se má vláda v rámci projektu zabývat a na základě kterých bude vytvořen tento Akční plán.²⁵

Důležitou roli v oblasti kontroly korupce mají též neziskové nevládní organizace (např. Růžový panter, Společnost přátel přírody, Otevřená společnost). Tyto organizace informují širokou veřejnost o stavu korupce, korupčních aktivitách a skandálech, pořádají vzdělávací programy, nabízejí právní poradny pro občany a vypracovávají doporučení směřující k omezení korupce apod.

Zmínila bych například nevládní neziskovou organizaci Oživení, která provozuje protikorupční linku 199. Tato linka byla spuštěna na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. Provoz linky financuje Ministerstvo vnitra ČR v rámci dotačního řízení na podporu boje proti korupci. Účelem linky je poskytnout právní pomoc občanům, kteří se setkali s konkrétním projevem korupce a to zejména na straně představitelů veřejné moci.

²⁴ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/otevrene-vladnuti/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-90727/>.

²⁵ Teze k Akčnímu plánu. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/otevrene-vladnuti/OGP---Uvodni-teze-k-Akcimu-planu.pdf>.

Významná nevládní organizace v oblasti boje proti korupci je Transparency International, která zvyšuje povědomí o problému korupce v celosvětovém měřítku. Jedná se o nejrozšířenější světovou organizaci, která byla založena v Berlíně v roce 1993. Česká pobočka Transparency International vznikla jako občanské sdružení v roce 1998. Její činnost je široká, od zjišťování konkrétních případů korupce, zdokonalování zákonů potlačujících uplácení, přes vypracovávání protikorupčních programů až po poskytování právní a jiné pomoci občanům s cílem odhalování korupčních aktivit.

Od roku 1995 vydává Transparency International Index vnímání korupce (Corruption Perception Index; CPI), od roku 1999 Index plátců úplatků (Bribe Payers Index; BPI) a také Globální barometr korupce (Global Corruption Barometer), jehož výsledky byly poprvé zveřejněny v roce 2003 (viz kapitola 3).

4.1 Preventivní protikorupční opatření

Obecně se prevencí kriminality rozumí soubor různých aktivit mimotrestního charakteru orientovaných na odstranění, oslabení či úplnou neutralizaci kriminogenních faktorů s cílem zastavit růst kriminality nebo alespoň docílit jejího zmenšení. Jde nejen o působení na příležitosti a podněty k páčání trestných činů, ale také o ovlivňování potenciálních pachatelů či obětí a o vytváření zábran proti páčání trestných činů. Do tohoto užšího smyslu pojmu prevence kriminality se nezahrnuje prevence represí.²⁶ V případě korupce se zejména jedná o působení na změnu korupčního prostředí a na faktory korupční kriminality.

Jak už bylo řečeno, cílem preventivních protikorupčních opatření je dosáhnout snížení výskytu korupce. Omezení korupce, která je ve společnosti hluboce zakořeněna, je složitá a dlouhá cesta. Chmelík uvádí základní podmínky pro úspěšný boj s korupcí:²⁷

- provádět právně ošetřenou liberalizaci a privatizaci
- uskutečnit reformu veřejného sektoru, zkvalitnit a zefektivnit chod státní správy
- vypracovat mezinárodní standardy (kodexy) chování veřejných činitelů

²⁶ NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J. a kol. *Kriminologie*. 3. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 183.

²⁷ CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha : Linde, 2011, s. 150.

- vytvořit rovnocenné a spravedlivé právní prostředí
- vytvářet racionální regulační plány ve státní správě
- provádět důslednou kontrolu činnosti zodpovědných osob
- existence nezávislých vyšetřovacích a justičních orgánů
- transparentnost financování politického prostředí
- akceptace a realizace mezinárodních smluv a úmluv potírajících korupci
- nezávislost médií
- výchova obyvatel k nové hodnotové orientaci

Není možné postihovat pouze jednotlivé korupční aféry, ale je důležité provádět systémové změny. Z hlediska celosystémových opatření je žádoucí budovat systém, ve kterém se všechny strany navzájem hlídají, zjednodušovat podmínky, které se během systémových procedur stanovují, zjednodušovat a zkracovat státem požadované procedury, nabízet alternativní způsoby řešení problémů. Je třeba prosazovat náhodný prvek než předem daný, v rámci kterého je možné korupci předpřipravit, angažovat nezávislé pozorovatele systému a budovat systémy prověřování a ochrany.²⁸

Bylo vypracováno velké množství různých strategií či programů pro úspěšný boj s korupcí, ať už nevládními neziskovými organizacemi, vládou, odbornou veřejností nebo mezinárodními organizacemi. Za všechny jsem vybrala Protikorupční minimum vytvořené Transparency International ve Slovenské republice.²⁹ Obsahuje 14 bodů, jejichž splnění by mělo vést k omezení korupce:

1. Přijmout přísný a vynutitelný zákon o konfliktu zájmů.
2. Zvýšit kriteriálnost a transparentnost v udělování licencí, subvencí, dotací, garancí a podobných opatření vlády, které vytvářejí příznivé korupční podmínky.

²⁸ CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha : Linde, 2011, s. 150.

²⁹ Tamtéž, s. 154.

3. Omezit zásahy státu do ekonomiky opatřeními uvedenými pod bodem 2.
4. Zaměřit pozornost na soudní management. Cílem tohoto projektu je zprůhlednění pohybu spisů na soudech, aby bylo zabráněno případným manipulacím se spisy, přesunů spisů mezi soudci, ale i manipulací s informacemi obsaženými ve spisech. Cílem je, aby hned po podání návrhu na soud byla věc přidělena konkrétnímu soudci a aby oznamovatel hned od počátku věděl, který soudce bude věc řešit.
5. Zefektivnění činnosti soudů, zejména odstranění průtahů a duplicit.
6. Zvýšenou pozornost věnovat korupci v policii, mezi státními zástupci a soudci. Tyto tři subjekty jsou již tradičně vnímány veřejností jako nejvíce náchylné ke korupci.
7. Posílit kontrolu samosprávy. Navrhuje se vytvořit funkci nezávislého hlavního kontrolora s pravomocí ihned účinně zasahovat při zjištění ne hospodárného nakládání s veřejnými prostředky a zakázkami.
8. Zefektivnění práce soudnictví s cílem urychleně řešit korupční trestní jednání. Navrhuje se vytvořit institut vyššího soudního úředníka, který by měl pravomoc rozhodovat o jednoznačně prokázaných, nesporných trestních věcech.
9. Vytvořit kontrolní systém veřejné správy. Cílem je sledovat účelnost vynakládání veřejných prostředků s příslušnými sankčními a preventivními opatřeními.
10. Zjednodušení správního řízení. Délka správních řízení je nejzásadnější problém, neboť právě ona je příčinou řady korupčních jednání státních úředníků.
11. Zefektivnit katastr nemovitostí. Opět velmi zásadní problém, který limituje řadu činností a je indikátorem korupčního jednání ve státní správě a samosprávě.
12. Zefektivnění kontroly státních podniků a státních akciových společností a poskytování veřejného auditu.
13. Provést nezbytnou reformu zdravotnictví a přijmout konkrétní protikorupční opatření.
14. Docílit transparentnosti financování politických stran.

Problematika prevence korupčních jednání je velice široká a komplikovaná a v současné době se jedná o velice diskutované téma. Jelikož vyšlo o tomto problému mnoho publikací, není možné, abych zde tuto oblast pojala komplexně a postihla tak všechny oblasti, ve kterých se korupce vyskytuje (nejen z důvodu rozsahu této práce ale také proto, že v současnosti snad nenajdeme oblast lidského života, v níž se korupce neobjevuje). Proto není mým cílem popsat všechna opatření, která snad mohou omezit výskyt korupce. Z těchto důvodů jsem si vybrala pouze několik oblastí, které považuji za zásadní nebo jsou v současné době aktuální.

4.1.1 Zprůhlednění legislativního procesu

Obecně je na poli legislativním žádoucí vybudovat kvalitní a vnitřně jednotný právní řád. Pokud je právní úprava roztříštěná, nepřehledná, rozporná, nesrozumitelná či nejasná, otevírá se prostor ke vzniku korupčních příležitostí. Legislativa by také neměla být pokud možno často měněna. Bohužel ale není výjimkou situace, kdy již v průběhu legislativního procesu je zřejmé, že předkládaný návrh obsahuje řadu nedostatků či rozporů, přesto je schválen s tím, že dojde k jeho dodatečné novelizaci. A časté novelizace vedou ke komplikovanosti a nepřehlednosti právního řádu. Zákony musí být vymahatelné a musí poskytovat minimální prostor k právním „kličkám“. Nesmí být diskriminační, musí platit pro všechny stejně. Pokud by tomu tak nebylo, ztrácely by v ně občané důvěru a vedlo by to k jejich obcházení.

Zákonodárná moc leží v rukou omezeného počtu poslanců a senátorů. Ti jsou proto rizikovou skupinou. V souvislosti s tím se v současnosti diskutuje o regulaci lobbismu. Jedná se o jev tzv. na hraně. Spolu se střetem zájmů (viz kapitola 4.1.2) je lobbying živnou půdou pro korupci. A proto by měly být oba tyto jevy v každé demokratické společnosti důkladně upraveny.

Lobbing

Termín lobbing je odvozen z anglického lobby, tj. vstupní chodba a kuloáry amerického Senátu a Sněmovny reprezentantů, kde lobbisté, tedy zástupci zájmových skupin, čekali na procházející členy sněmovny reprezentantů a senátory a naléhali na ně, aby hlasovali tak či onak.

Existuje mnoho různých definic lobbismu. Vymezení lobbingu nalezneme např. v dokumentech Transparency International - ČR: „Lobbing je prosazováním zájmů určité skupiny v rámci politického procesu, tedy při schvalování legislativy nebo exekutivních rozhodnutí.“³⁰

Odborník na problematiku lobbingu na evropské úrovni Luigiho Graziana tento pojem vykládá následovně: „Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb; ve své povaze velmi odlišná od obecné nespécializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“³¹

Martin Hamšík uvádí, že lobbistou v širším smyslu je ten, kdo lobbuje a snaží se prosadit své, společné nebo cizí zájmy. Může jím být jednotlivec, firma snažící se získat veřejnou zakázku, organizovaná zájmová skupina nebo nevládní organizace. Cílovou skupinou pro lobbování jsou instituce, úředníci, zastupitelé nebo poslanci od komunální úrovně až po ministerstva, parlament nebo Evropskou unii.³²

Na závěr bych uvedla definici lobbingu podle OECD: „Lobbing je ústní či písemná komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímání zákonů, politiky či úředních rozhodnutí, často se zaměřující na zákonodárnou větev na celostátních a regionálních stupních. Avšak odehrává se i ve výkonné větvi, např. k ovlivnění přijetí pravidel či návrhů projektů a smluv. Z toho plyne, že termín veřejní činitelé zahrnuje státní úředníky, zaměstnance a nositele veřejné funkce (ať už volené či jmenované) v oblastech výkonné a zákonodárné moci.“³³ Literatura uvádí mnoho dalších vymezení lobbingu či lobbisty.³⁴

³⁰ *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha : Transparency International, 2008, s. 27.

³¹ GRAZIANO, L. Lobbying and the Public Interests. In: CLAYES, P.-H., GOBIN, C., SMETS, I., VINARD, P. *Lobbying, Pluralism and European Integration*. Brusel: PIE-EIP, 1998, s. 43.

³² HAMŠÍK, M. Korupce a lobby. In: DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 90.

³³ <http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/handout%201.pdf>.

³⁴ např. DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha : C.H. Beck, 2007, s. 34.

Lobbing je součástí demokratického procesu. Jedná se vlastně o další komunikační kanál, který by měl být pro obě strany přínosný. Zákodáři nemohou domýšlet do podrobností všechny praktické důsledky navrhované legislativy. Lobbisté při hájení zájmů svého klienta na ně dokáží upozornit. Nabízí informace, analýzy, studie a podněty. Samozřejmě je lobbing přínosný jen do té míry, než se pracovními postupy lobbistů stanou korupční praktiky a zákonodáři začnou rozhodovat pouze na objednávku vlivných lobbistů. Z tohoto důvodu je žádoucí regulovat lobbismus, stanovit jeho pevná pravidla a registraci lobbistů.

Ve vyspělých demokratických zemích je lobbing již regulován. Například ve Velké Británii je lobbing regulován především v rámci parlamentu a profesionální asociace lobbistů. Existují zde etické kodexy, jak pro členy parlamentu, tak pro členy asociace. Pro členy asociace je závazání se k plnění kodexu dokonce podmínkou přijetí do asociace. Zároveň v zemi funguje nezávislý Výbor pro etické standardy ve veřejném životě, jehož hlavním úkolem je dbát na vysoký standard etického chování veřejných činitelů. Na půdě Evropské unie je zaveden nepovinný systém registrace lobbistů.

V České republice je situace odlišná. Lobbismus je stále ještě veřejností považován za něco neetického a velmi často bývá zaměňován s pojmem korupce. Neexistuje žádná právní norma, která by upravila vztah mezi politiky a úředníky na straně jedné a subjekty zabývajícími se lobbingem na straně druhé. V současné době působí v ČR 10 až 15 společností s tímto zaměřením, které provádí tuto činnost transparentně a hlásí se k ní. Existuje však mnohem více dalších subjektů, kteří ale nevystupují jako lobbisté, nýbrž jako subjekty poskytující konzultační, poradenské či právní služby.

V souvislosti s lobbingem je třeba zodpovědět otázku, zda je vůbec jeho regulace nutná, a pokud ano, jakou formou? A bude mít případná regulace nějaký efekt pro boj s korupcí? Na obě otázky bych odpověděla ano. Veřejnost má právo vědět, na základě jakých informací přijímají veřejní činitelé svá rozhodnutí, včetně toho, kdo je v příslušných otázkách lobboval. Měl by být zaveden registr lobbistů a informace o lobbistech by měly být veřejně přístupné (včetně případných sankcí uložených v souvislosti s lobbingem), stejně jako doba a způsob uskutečnění lobbingu a cíl lobbistické činnosti. Nemělo by tedy docházet k tajným schůzkám veřejných činitelů s lobbisty. Regulace lobbingu tedy zprůhlední procesy ovlivňování lobbovaných

a zároveň by tak umožnila transparentní ovlivňování lobbovaných coby legitimní činnost v očích veřejnosti.

Když se zastavím u otázky jakou formou regulovat lobbying, tak bych jednoznačně volila formu zákona, kde by měly být jasně definovány kontrolní mechanismy a vymahatelnost. V České republice není vhodné prostředí pro dobrovolné formy regulace, např. pomocí etických kodexů. Ty mohou být vhodným doplňkem zákonné formy.

A jaký bude mít případný zákon o lobbingu efekt pro boj s korupcí? Stejně jako jiné opatření samo o sobě ho nelze přeceňovat. Jedná se o jeden z nástrojů, který by mohl napomoci zmírnit korupční prostředí a zavést do této oblasti určitou kulturu. Mapování styků lobbovaných s lobbisty by jistě usnadnilo vyšetřování korupčních případů. Avšak stejně jako u ostatních zákonů nelze zabránit jeho obcházení. Vedle legitimního a legálního lobbingu bude existovat stínový lobbying obcházející stanovená pravidla. To už je ale otázka morálky a etiky každého konkrétního jedince. Je to i o určité reputaci lobbisty. Když bude tuto činnost vykonávat podle pravidel, je to jeho vizitka a stoupne i jeho důvěryhodnost. A to se samozřejmě týká i veřejných činitelů jako lobbovaných osob, jejichž důvěryhodnost v očích občanů stoupne, pokud budou hrát podle pravidel. Určité riziko je možné vidět v tom, že případný zákon o lobbingu budou schvalovat právě ti, kterých se dotýká. A je nutné si tedy uvědomit, že prostředí, které bude nastavené tímto zákonem, budou tvořit i ti, kteří místo transparentního lobbingu využívají neetických či dokonce korupčních praktik.

Návrh zákona o lobbingu byl naposledy Poslanecké sněmovně předložen v únoru 2010.³⁵ Jednalo se již o druhý pokus prosazení této úpravy. Vláda s tímto návrhem vyjádřila nesouhlas. I přes kritiku vlády byl návrh zákona v Poslanecké sněmovně schválen, ale zamítnut v Senátu. Z důvodu voleb do Poslanecké sněmovny na další projednání návrhu zákona nedošlo.

Nebudu se zde detailněji zabývat tímto návrhem, který má podle mého názoru řadu nedostatků, ale zastavím se u otázky, která je v souvislosti s regulací lobbingu často

³⁵ Sněmovní tisk 994/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=994&CT1=0>.

diskutována, a to definice lobbisty. Ve výše uvedeném návrhu se uvádí tato definice: „Lobbistou je osoba, která soustavně vykonává lobbying. Pokud osoba uskutečnila v rámci jednoho kalendářního čtvrtletí více než tři lobbistické kontakty, platí, že soustavně vykonává lobbying.“ Hlavní problém této definice bych viděla v tom, že nepostihuje nárazové případy, kdy se lobbista ozve jen v případě zákona, který se ho aktuálně týká. Nejvhodnější se mi jeví definice obecná, která neuvádí pouze výčet osob, které se považují za lobbisty. Taková úprava by totiž mohla snadno vést k obcházení zákona (navíc při výčtové definici existuje riziko její neúplnosti). Definice lobbisty by měla být také poměrně široká, neboť musí postihnout nejen profesionální lobbisty, nýbrž i např. manažery jednotlivých společností, kteří vykonávají lobbying sami.

V současné době je problematice regulace lobbyingu věnována značná pozornost. Vláda si ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 stanovila jako jeden z cílů, kterého chce do konce roku 2012 dosáhnout, vytvořit analýzu komplexní právní úpravy v oblasti lobbyingu. V době psaní mé diplomové práce se uskutečnila na úrovni Vlády jednání o této problematice.³⁶

O závažnosti otázky regulace lobbyingu svědčí i další aktivity, zejména nevládních neziskových organizací. Například Ekologický právní servis zpracoval návrh zákona o lobbyingu.³⁷

Na jaře roku 2011 se konala čtyři setkání odborníků, která byla pořádána v rámci projektu neziskové organizace Respekt institut, o. p. s., tzv. „Expertní stoly o lobbyingu.“³⁸ Byla zde vypracována základní doporučení a stanoviska, na kterých se tato expertní skupina shodla.³⁹ Jedná se o velmi zdařilý materiál, který se snaží nalézt základní odpovědi na to jak upravit lobbying. Shoda panovala v potřebě regulace lobbyingu a to zejména z těchto důvodů:

- transparentnost rozhodovacích procesů a tvorby zákonů
- posílení veřejné kontroly

³⁶ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/aktuality/lobbying-a-whistleblowing---hlavni-temata-dnesniho-jednani-poradniho-sboru--91635/>.

³⁷ http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafovane_zneni_navrhu_zakona_o_lobbyingu_eps.pdf.

³⁸ <http://www.respektinstitut.cz/expertni-stoly-o-lobbyingu/>.

³⁹ http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/zavery_expertnich_stolu_o_lobbyingu.pdf.

- omezení upřednostňování dílčích privátních zájmů
- omezení korupce a klientelismu
- průhledné financování politických stran a kampaní
- důvěryhodnost profese lobbisty
- podpořené důvěryhodnosti politiků
- uspokojení politické i společenské poptávky po regulaci lobbingu

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

- hrozba větší byrokracie a administrativní zátěže pro lobované i lobbisty
- hrozba obtížného legislativního nastavení regulace (mj. nesnadné vymezení lobbingu a určení hranic regulace)
- hrozba nevymahatelnosti regulace (problematika kontroly a sankcí)
- přílišná kontrola ze strany státu
- privilegování určité skupiny
- omezení komunikace občanů s politiky

Zákonná úprava by podle expertů měla zahrnovat pro lobbisty tyto povinnosti:

- registrovat se,
- zveřejnit svého zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbingu, téma (předmět) lobbingu, jméno a instituci lobbovaného,
- odevzdávat finanční zprávu, přijmout audit kontrolního orgánu,
- podepsat etický kodex.

Přijetí zákona o lobbingu vyžaduje jasné a srozumitelné definice lobbingu, lobbisty a lobbovaného, dále stanovení nezávislého kontrolního orgánu a sankcí za porušení

zákona. Vhodné by bylo upravit určité omezení pro veřejné činitele po stanovenou dobu od skončení jejich funkce, během které by se veřejný činitel nemohl stát lobbistou.

Rozhodně považuji za velice dobrý návrh zveřejnění „legislativní stopy“, aby bylo možné zjistit, zda se na návrzích zákonů či jejich pozměňovacích návrzích podíleli lobbisté. Vhodným řešením je novelizovat zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, kde se navrhuje v § 86 na konci odst. 3 doplnit věta: „Pokud se na přípravě návrhu zákona podílely i jiné osoby než navrhovatel, obsahuje důvodová zpráva jejich stanovisko a též seznam těchto osob, který obsahuje jména a příjmení osoby a obchodní firmu nebo název a právní formu právnických osob, u nichž je osoba zaměstnána, jejichž je společníkem nebo v jejichž orgánech působí.“ S ohledem na praxi legislativních přílepků s tím souvisí i § 94, kde se na konci odst. 1 doplní věta: „Pozměňovací návrh musí být odůvodněn a musí obsahovat náležitosti návrhu zákona podle § 86 odst. 3, věty čtvrté.“⁴⁰ Současná situace, kdy je možné pozměňovat návrhy zákonů bez dostatečného odůvodnění představuje větší možnost ovlivnění poslanců ze strany lobbistů, přičemž zde existuje riziko korupce.

Legislativní stopa je sice zajímavý návrh, ale je otázkou, jak se zajistí pravdivost seznamu osob, které se podílely na přípravě návrhu zákona? Je možné nastavit nějaký mechanismus ověřování neoznámění toho, kdo na návrhu spolupracoval?

V souvislosti s touto problematikou bych se ještě krátce zmínila o zavedení hodnocení korupčních rizik - CIA (Corruption Impact Assessment), jako nástavby již prováděné RIA (Regulation Impact Assessment) – hodnocení dopadů regulace. Zavedením tohoto hodnocení se vláda zabývá nejen ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012⁴¹, ale také v již zmiňovaných Tezích k Akčnímu plánu OGP.⁴²

Provádění hodnocení korupčních rizik CIA pro všechny nové a vybrané stávající zákony je jedním z nástrojů, který by měl pomoci rozkrýt a eliminovat nekvalitní a

⁴⁰ http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/paragrafovane_zneni_navrhu_zakona_o_lobbingu_eps.pdf.

⁴¹ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Dostupné na:

http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/protikorupeni_strategie.pdf.

⁴² Teze k Akčnímu plánu. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/otevrene-vladnuti/OGP---Uvodni-teze-k-Akcni-mu-planu.pdf>.

korupci umožňující legislativní prostředí. Prostřednictvím zavedení CIA bude možné hned na počátku tvorby legislativních návrhů identifikovat, zhodnotit a porovnat korupční rizika a navrhnout opatření k jejich snížení či eliminaci.⁴³

CIA by měla být prováděna zapojením odborné i laické veřejnosti, formou konzultací a sběru podnětů. CIA by tedy měla umožnit i transparentní lobbying. Na přípravě případného zavedení hodnocení korupčních rizik se podílí nejen Národní ekonomická rada vlády ale i další odborníci, kteří považují zavedení CIA vhodným řešením zmírnění korupčních rizik.

Zda se opravdu jedná o efektivní opatření v boji s korupcí, zatím nemůžeme říct. Nezbyvá než počkat, jak si vláda s touto problematikou poradí. Je však k zamyšlení, jestli se jedná opravdu o tak zásadní krok, který by významně přispěl k omezení korupčních rizik, když se zatím uplatňuje pouze ve dvou zemích, a to v Jižní Koreji a v Norsku.

Další opatření, která by mohla přispět k zprůhlednění legislativního procesu jsou např. omezení zákonodárné iniciativy jednotlivých poslanců nebo prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením projednávání návrhů, během které by byla větší šance odhalit případné nepravosti.

Za velmi důležité považuji zapojení veřejnosti do přípravy legislativních návrhů, např. organizování odborných seminářů k připravovaným návrhům nebo veřejná připomínková řízení.

4.1.2 Střet zájmů

Střet zájmů sám o sobě není korupčním jednáním. Je ale stavem, ve kterém se zvyšuje riziko vzniku korupce. Proto jasná, srozumitelná a nesporná právní úprava, která nastaví pravidla pro regulaci střetu zájmů, může přispět k omezení korupčních příležitostí.

⁴³ CHVALKOVSKÁ, J., JANSKÝ, P., SKUHROVEC, J. CIA, zIndex a další nástroje prevence korupce (nejen) v legislativě. In: KOHOUT, P. a kolektiv NERV. *Boj proti korupci. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády*. Praha : Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády, 2011, s. 89.

Střet zájmů nastává tam, kde se způsob výkonu funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která tuto funkci zastává. Střet zájmů může nastat u úředníků veřejné správy i u volených funkcionářů.

V české právní úpravě došlo k zásadní změně od 1. ledna 2007, kdy vstoupil v účinnost nový zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Nahradil starý zákon o střetu zájmů č. 238/1992 Sb., po jehož novelizaci dlouhodobě volala odborná veřejnost.

Zákon o střetu zájmů ovšem neobsahuje definici, co se rozumí pod pojmem střet zájmů, což považuji za jeho velký nedostatek, protože se veřejní funkcionáři při svém rozhodování nemají oč opřít. Zákon č. 238/1992 Sb., který přestal platit v roce 2006, obsahoval tuto definici: „Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.”

Jednou z hlavních změn, kterou přinesl nový zákon o střetu zájmů, je rozšíření povinných osob, tzv. veřejných funkcionářů. Zákon se vztahuje mimo jiné na:

- poslance, senátory, členy vlády a vedoucí jiných ústředních orgánů státní správy,
- členy bankovní rady ČNB,
- prezidenta, viceprezidenta a členy NKÚ,
- členy zastupitelstva kraje a hl. m. Prahy, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni,
- členy zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hl. m. Prahy, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni,
- starosty obcí, místostarosty a členy rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni,
- vedoucí zaměstnance právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku (s výjimkou škol),

- vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem (s výjimkou zpravodajských služeb).

Nejdůležitější povinnosti, které vyplývají ze zákona o střetu zájmů jsou:

- veřejný funkcionář nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je povinen jako veřejný funkcionář prosazovat a hájit (§ 3 odst. 1)
- veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem (§ 3 odst. 2)
- veřejný funkcionář nesmí vykonávat neslučitelné činnosti a funkce (§ 4, § 5, § 6)
- povinnost veřejného funkcionáře podávat oznámení o osobním zájmu, oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích (§ 7)

Veřejný funkcionář je povinen podat tato oznámení:

1. *Oznámení o osobním prospěchu.* Veřejný funkcionář učiní toto oznámení v případě jednání o věci, ze které by mohl mít osobní výhodu nebo újmu nebo v případě, že má na věci jiný osobní zájem.
2. *Oznámení o činnostech.* Veřejný funkcionář podává oznámení o své podnikatelské činnosti nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dále oznamuje, že je společníkem, členem statutárního orgánu nebo členem řídicího, dozorčího či kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, případně, že vykonává činnost v pracovněprávním nebo služebním poměru, pokud v něm nepůsobí jako veřejný funkcionář.
3. *Oznámení o majetku.* Zde je veřejný funkcionář povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit v průběhu výkonu funkce nabytá vlastnická a jiná věcná práva k nemovitostem (včetně ceny), vlastnická práva k movitým věcem, jiná práva a jiné majetkové hodnoty (včetně způsobu nabytí), pokud jejich souhrnná cena v průběhu kalendářního roku přesáhla částku 500 000 Kč (nezapočítávají se věci, práva a jiné majetkové hodnoty, jejichž cena je nižší než 25 000 Kč), cenné

papíry a podíly v obchodních společnostech (oboje opět pokud přesáhnou stanovenou částku).

4. *Oznámení o příjmech, darech a závazcích.* Jedná se o oznámení peněžních příjmů, jiných majetkových výhod, zejména darů, příjmů z podnikatelské činnosti, dividendy nebo jiných příjmů z účasti v podnikajících právnických osobách získaných během výkonu funkce, pokud jejich souhrnná výše přesáhne za kalendářní rok 100 000 Kč. Do tohoto souhrnu se ale nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč. Dále toto oznámení musí obsahovat nesplacené finanční závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, směnečné závazky opět nad částku 100 000 Kč.

Hlavním přínosem zákona o střetu zájmů je zavedení registrů, které obsahují oznámení o činnostech, o majetku a o příjmech, darech a závazcích. Každý má právo na základě písemné žádosti do těchto registrů nahlížet, a to i po internetu. Jelikož jde o významný nástroj veřejné kontroly, má každý právo upozornit na to, že přiznání veřejného funkcionáře je neúplné nebo nesprávné. Využívání tohoto práva by mohlo významnou měrou přispět k průhlednosti veřejného života, popřípadě též k odhalení nekalých praktik.

Bohužel není ale snadné ověřit, zda je přiznání veřejného funkcionáře v pořádku. Například, jak uvádí Oživení,⁴⁴ lze v obchodním rejstříku zkontrolovat, zda povinný subjekt nezasedá i v jiné dozorčí radě či představenstvu, než kterou uvedl. Ovšem dohledat odměnu, kterou zde pobíral, lze jen s velmi složitě, například v zápisech ze zasedání valné hromady. Stejně tak lze pomocí obchodního rejstříku zkontrolovat vlastnictví obchodního podílu. Naopak ve veřejných zdrojích nelze dohledat akcionáře (vyjma jediného akcionáře). Pokud jde o nabývání jiného majetku, tak zkontrolovat nabytí movitých věcí v hodnotě nad 500.000,- Kč či nabytí cenných papírů v hodnotě nad 50.000,- Kč, respektive 100.000,- Kč, lze snad jedině občany, kteří se takového obchodu rovněž zúčastnili. Stejně obtížná je kontrola nabytí nepřiznaných darů či nesplacených závazků.

⁴⁴ <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring-sz/zpusob-vyhledavani-pochybeni/>.

Petrovský upozorňuje na skutečnost, že podávání těchto oznámení je vlastně jakási nadstandardní duplicita plošných daňových přiznání, která jsou ze zákona povinni podávat všichni občané a jejich věrohodnost je tímto zpochybňována a v podstatě je deklarována neschopnost daňových úřadů prokazovat jejich pravdivost.⁴⁵

Nevládní organizace Oživení provedla monitoring zákona o střetu zájmů v praxi. Zaměřila se na dostupnost informací, které o jednotlivých veřejných funkcionářích vedou zákonem stanovené evidenční orgány. Podle zákona má každý právo nahlížet do registrů a to buď osobně nebo prostřednictvím internetu. Zákon už ale nestanoví za jak dlouho má být přístup do registru povolen ani jak dlouho má trvat. Některé kraje tak poskytují zájemcům přístup k elektronickým datům pouze na jeden den. A to nebyl zdaleka jediný problém, který byl zjištěn (dále např. zasílání hesla do registru na špatnou adresu, nefunkční přidělená hesla, nemožnost vyhledávání podle jmen veřejných funkcionářů). Každý evidenční orgán tedy určuje nejen rozsah doby, po kterou bude moci žadatel nahlížet, ale rovněž i rozsah možného nahlížení. Nejčastěji jsou žadateli zpřístupněny pouze informace za poslední kalendářní rok, nikoli i za roky minulé.

Dále Oživení provedlo kontrolu věcné správnosti a úplnosti údajů o činnostech a nabytém majetku jednotlivých veřejných funkcionářů za rok 2010. Z výsledků vyplývá, že u 483 kontrolovaných osob bylo zjištěno 123 porušení zákona.⁴⁶ Za porušení zákona hrozí veřejnému funkcionáři pokuta až 50 000 Kč, která se však (jak vyplývá z tohoto průzkumu) nezdá být účinná. Přestupky byly zjištěny jen základní kontrolou údajů z veřejně přístupných zdrojů informací, zejména z obchodního a živnostenského rejstříku. Možné zlepšení situace by tedy mohlo přinést zavedení přísnějších sankcí za porušení tohoto zákona. Dalším problémem je skutečnost, že řízení o porušení povinnosti stanovené tímto zákonem řeší přestupková komise obecních úřadů dle trvalého pobytu veřejného funkcionáře, což v praxi znamená, že de facto podřízený úředník ve zcela uzavřeném řízení rozhoduje o provinění svého nadřízeného. V případě

⁴⁵ PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha : Eurolex Bohemia a. s., 2007, s. 119.

⁴⁶ http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/02/monitoring_SZ_souhrn_grafy.pdf.

poslanců pak rozhodují sami poslanci v Mandátovém a imunitním výboru o svých vlastních pochybeních.

Z monitoringu, který provedla organizace Oživení i z četných připomínek mnohých dalších neziskových organizací i odborné veřejnosti, je zřejmé, že tento zákon je nedostatečný a nutně potřebuje změny. Je zejména zapotřebí zajistit jeho praktické používání, řádný dohled a vymahatelnost povinností uložených tímto zákonem a jeho velkým nedostatkem je také absence účinné veřejné kontroly.

4.1.3 Korupce ve veřejné správě

Za jednu z nejrizikovějších oblastí z hlediska vzniku korupčních příležitostí se považuje veřejná správa. Tam, kde se rozhoduje ve věcech obecného zájmu, bude vždy široký prostor pro vznik korupčních příležitostí. Zvláště tam, kde se občané musí potýkat se zdoluhavostí, nepřehledností a komplikovaností procesu rozhodování, se přímo nabízí pomoci si úplatkem.

S odvážným řešením korupce přichází Petrovský, který nastínil problém tzv. „legalizace úplatků“. Tím je myšleno zavedení zvláštních příplatků k platbám za expresní vyřízení některých požadavků na veřejnou sféru a odstupňování výše těchto jednotlivých výkonů. I tento návrh má ale své nedostatky, neboť nevyjasněným problémem zůstává, jakým způsobem by se dále rozhodovalo o pořadí mezi těmi, kteří by byli tyto nadstandardní úhrady ochotni platit.⁴⁷

Ke vzniku korupčních příležitostí dochází také tam, kde existuje volnost rozhodování, tzn. že rozhodovací subjekt má širokou škálu možností jak rozhodnout. Čím je míra volnosti vyšší, tím je i větší prostor pro korupci. Dochází k tomu tehdy, když rozhodovací procesy nejsou definovány (např. neexistují kritéria pro rozhodování, případně existují, ale nejsou zveřejněna). Tato volnost vytváří korupční prostor, neboť se občané snaží koupit si jistotu nebo naklonit si volná kritéria ve svůj prospěch pomocí úplatků.⁴⁸

⁴⁷ PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha : Eurolex Bohemia a. s., 2007, s. 180.

⁴⁸ DUFKOVÁ, I., ZLÁMAL, J. *Korupce*. Praha : Střední policejní škola Ministerstva vnitra, 2005, s. 11.

Korupci ve veřejné správě rozhodně nelze řešit výměnou zkorumpovaných úředníků. Na korupci totiž nesmí být pohlíženo jako na problém jednotlivce. Jedná se o problém celého systému, proto je nutné sáhnout k systémovým změnám. Náhradou zkorumpovaného úředníka za nového se nic nevyřeší, protože ten vstoupí do rozjetého korupčního systému, kde mu ani nezbude jiná možnost než se do korupčních praktik zapojit. Poctivý a zásadový jednatel nic nevyřeší.

Gřivna uvádí příklady opatření, která mohou přispět k omezení korupčních příležitostí ve veřejné správě.⁴⁹

- poskytování informací o činnosti v nejširším možném rozsahu,
- zveřejňování rozhodnutí i procedury jejich přijímání,
- automatizace zpracování agend pomocí elektronických nástrojů s vyloučením lidského faktoru,
- formulářová podání,
- účast veřejnosti na rozhodování,
- nezávislá vnější kontrola,
- princip rotace úředníků,
- jednoznačně a jasně definovaná odpovědnost úředníků a sankce za její porušení,
- právními předpisy podporovaná úřednická stavovská čest, včetně přijetí etických kodexů a kontrola jejich dodržování.

Stejně jako v dalších oblastech, i zde je nutné stavět na kvalitní právní úpravě. V současné době tomu tak ale bohužel není. Situace by se snad v nejbližší době mohla změnit, protože vláda začala chystat nový zákon o úřednících veřejné správy, jehož hlavními cíli jsou depolitizace státní správy, její profesionalizace a vyšší kvalita.

⁴⁹ NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J. a kol. *Kriminologie*. 3. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 388.

V rámci této kapitoly bych chtěla detailněji popsat preventivní opatření, která mohou podle mého názoru efektivně působit na omezování korupčních jednání, protože rozsah této práce neumožňuje komplexní a detailní rozbor všech protikorupčních opatření, která je možno využít pro boj s korupcí, nebo která jsou v tomto ohledu diskutována. Některé okruhy problémů, které jsem uvedla, se netýkají pouze korupce ve veřejné správě, nýbrž se jedná o opatření, která mohou napomoci v boji s korupcí (mnohdy nejen s korupcí) i v dalších oblastech lidského života.

Transparentnost veřejné správy

Transparentnost znamená průhlednost. V oblasti veřejné správy se jedná o průhlednost rozhodovacích procesů. Transparentnost veřejné správy nejvíce závisí na otevřeném a rovném přístupu k informacím. Veřejná správa by měla být založena na principu publicity. Tento princip znamená, že všechny informace jsou veřejné, kromě výjimek stanovených zákonem. Opačným přístupem je princip diskrétnosti – důvěrnosti veřejné správy, který u nás platil do roku 1991. Tento princip znamená, že veřejné je jen to, co stanoví zákon.

Svobodný a rovný přístup k informacím je jedním z nejdůležitějších opatření, které má způsobilost omezit nekalé praktiky.

Princip veřejnosti veřejné správy se realizuje jednak aktivním zpřístupňováním informací, tedy zveřejňováním např. na internetu, jednak zpřístupňováním informací na žádost. Neměl by být zkoumán důvod žádosti a poskytnutí informace by se mělo uskutečnit v přiměřené lhůtě. Nemělo by docházet k protahování přístupu k informacím a v neposlední řadě by měl být vytvořen účinný systém obrany proti neoprávněným odepřením informací.

Pokud budou všechny požadavky, pravidla a procedury zveřejněny na internetu, bude efektivně eliminováno nebezpečí zatajování informací a špatné organizace. Zveřejňováním správních rozhodnutí společně se jmény odpovědných úředníků se předchází vydávání zmanipulovaných rozhodnutí. Užívání internetu ve správním řízení přináší více průhlednosti a tedy i méně korupčních příležitostí. Zbavuje veřejné činitele monopolu nad relevantními informacemi.

Právo na informace je jedním ze základních lidských práv, které je zaručeno Listinou základních práv a svobod. Komplexně je právo na informace upraveno

zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Současná právní úprava však umožňuje protahování přístupu k informacím a proces obrany proti neoprávněným odepřením informací je zdlouhavý. Proto byla na úrovni vlády vypracována Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím včetně navrhovaných změn.⁵⁰

Finanční kontrola ve veřejné správě

Jedná se o kontrolu, která je zaměřená na finanční hospodaření, tedy nakládání s finančními prostředky ve veřejné správě. Pojem finanční kontroly zavedl do českého právního řádu zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Do doby přijetí tohoto zákona nebyly upraveny systémy finanční kontroly ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti ani zřízení vnitřních kontrolních útvarů ve správních úřadech a vymezení jejich funkce při zajišťování finanční kontroly.

Účelem zákona je vytvořit právní základ funkčního systému finanční kontroly ve veřejné správě. Přičemž cílem tohoto systému by pak mělo být ověřovat, zda veřejné prostředky jsou využívány v souladu s právními předpisy, stanovenými pravidly, zda je s majetkem státu nakládáno hospodárně a zda je tento majetek chráněn před negativními jevy, mezi které můžeme zařadit právě korupci.

Tento zákon a na jeho základě zavedené všechny systémy finanční kontroly, tzn. veřejnosprávní kontrola vykonávaná kontrolními orgány, vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy jakož i systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány mezinárodních organizací podle mezinárodních smluv, by měly:

- zajišťovat dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy,
- předcházet rizikům, nesrovnalostem a jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, neekonomickým, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky popřípadě trestnou činností a tím zajišťovat ochranu veřejných prostředků,
- zajistit včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky,

⁵⁰ Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>.

- a tím zajišťovat hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

Výběr kandidátů na služební místa v orgánech veřejné správy

Při výběru kandidáta na místo ve veřejné správě je v demokratických zemích samozřejmostí požadavek bezúhonnosti kandidáta. V mnoha vyspělých zemích se také požaduje, aby kandidát prošel zvláštním výběrovým řízením, jehož součástí je i posuzování morální způsobilosti plnit svěřené úkoly. Cílem těchto opatření je zajistit, aby pozice v orgánech veřejné správy byly obsazovány osobami, které nebyly trestány a které mají etické předpoklady pro výkon funkce.

Výběrová řízení by měla mít jasná pravidla a kritéria, a měla by být veřejně dostupná. Také propuštění úředníka by mělo být možné opět jen na základě formalizovaného postupu, např. kárného řízení. Je také nutné stanovit průhledný systém kariérního postupu.

Otázka vyšších platů úředníků veřejné správy

Panuje obecné přesvědčení, že vyšší platy úředníků jsou zbraní proti jejich zkorumpování. Organizace Transparency International se zabývala studii na toto téma a závěry těchto studií nejsou jednoznačné. Výsledky výzkumů závisí na použitých datech, metodologii, vzorku zkoumaných zemí, indikátorech korupce a výše příjmu. Výše příjmu ve veřejné správě může být měřena buď ve vztahu k průměrným mzdám dané země, k příjmu na osobu nebo k příjmům srovnatelné skupiny zaměstnanců v soukromém sektoru. Vzhledem k tomu, že použitá data nezahrnují například nepeněžitě výhodné a další zvýhodnění veřejných zaměstnanců, mohou mezinárodní studie přinést pouze zkreslené údaje. Existují výzkumy, které v různých zemích přinášejí odlišné výsledky.⁵¹

Shrnula bych to tedy tak, že vztah vyšších platů s mírou korupce nebyl prokázán. S jistotou můžeme říci, že vysoké platy samy o sobě nic vyřešit nemohou. Mohou ale zefektivnit úsilí boje s korupcí a to ze dvou důvodů. První důvod vidím v podstoupení rizika. Pokud má úředník nízký plat, riskovat korupční chování se mu vyplatí. Riskuje,

⁵¹ *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha : Transparency International, 2008, s. 106.

že ztratí „špatně placené“ zaměstnání a na druhé straně získává další přívýdělek. Vyšší plat ho naopak může motivovat ke správnému rozhodování a odmítání úplatků, protože se mu korupční chování nevyplatí a v případě odhalení by riskoval příliš mnoho. Korupční chování se nesmí vyplatit! Druhý důvod spočívá v tom, že nízké platy nemusí pokrýt vysoké životní náklady. Dostatečně placení úředníci by tedy měli méně často podléhat vidině bezpracného ale rizikového příjmu a nemuseli by si takto přivydělávat a tím přilepšovat.

Adekvátní platové ohodnocení odrážející náročnost a odpovědnost vykonávané práce je důležitou podmínkou budování profesionální veřejné správy. Rozhodování o prémiech musí být transparentní a musí podléhat kontrole. Měl by být stanoven procentní strop, aby se zabránilo excesům v této oblasti.

V připravovaném zákonu o úřednících veřejné správy je mimo jiné zakotven právě vyšší plat a benefity v podobě zvýšeného odchodného, prodloužené dovolené či možnosti využívat služební auto či mobil pro soukromé účely. Součástí zákona má být i ustanovení o povinnosti složit úřednickou zkoušku a průběžném vzdělávání.

Etické kodexy

Jedním z prostředků pro dosažení vysoké morálky je přijímání etických kodexů. Etické kodexy mají svůj původ v anglosaské podnikatelské sféře, uplatňují se však i ve veřejném sektoru a to od sedmdesátých let 20. století.

Etický kodex je dokument, který obsahuje soubor hodnot, procesů a cílů. Neměl by být pojímán jako právní dokument. Neměl by obsahovat pouze odkazy na existující právní normy. Etický kodex bývá přijat formou interní směrnice. To ale neznamená, že by neměl být veřejný, protože zveřejněním etického kodexu dává instituce najevo, že se chce podřizovat etickým postupům.

Etický kodex by měl být srozumitelným a jasným návodem, jak se zachovat v situaci, na kterou právní normy nereagují nebo ji upravují nejednoznačně či nejasně. Měl by obsahovat postupy jak se zachovat např. v případě, kdy dochází ke snahám o korupční jednání. Důležité je poskytnout možnost postupu mimo rámec úřadu.

Funkce etického kodexu

Funkcí etického kodexu je nesporně kultivace prostředí. Nemůže ale nahradit pracovní nebo organizační řád. Je jen jeho doplňkem. Etické kodexy jsou preventivním protikorupčním opatřením. Přispívají k tvorbě takového prostředí, které zabraňuje vzniku korupčního jednání a střetům zájmů.

Mezi další funkce etického kodexu patří:⁵²

- Kodex poskytuje určité vodítko pro zaměstnance.
- Zlepšuje obraz instituce na veřejnosti. Demonstruje vůli a snahu organizace jednat v souladu s platnými normami a dobrými mravy.
- Zvyšuje loajalitu zaměstnanců a jejich hrdost na to, že jsou součástí instituce.
- Pomáhá vytvářet příznivé pracovní prostředí.
- Je nástrojem účinného řízení a dosahování vysokého standardu ve všech procesech.
- Je spouštěčem pozitivních změn.
- Usnadňuje jednání se zainteresovanými skupinami.
- Pomáhá dobré a otevřené komunikaci.
- Zabraňuje nadřízeným pracovníkům, aby po podřízených požadovali nesprávné jednání.
- Zlepšuje výkonnost organizace.

Zásady, na nichž by měl být správný etický kodex postaven

Transparency International uvádí několik vlastností, které by měl kodex naplňovat:⁵³

- I. *Srozumitelnost* – popis hodnot a modely chování musí být formulovány jasně a srozumitelně.

⁵² *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha : Transparency International, 2008, s. 112.

⁵³ Tamtéž, s. 113.

- II. *Sdělitelnost* – kodex musí být snadno komunikovatelný, tzn. že všichni musí jeho podstatu chápat, musí být schopny o kodexu hovořit a vysvětlit jeho smysl.
- III. *Specifičnost* – etické kodexy se musí tvořit tzv. na míru. Nelze převzít kodex od podobné instituce. Každá organizace je totiž specifická, a kodex musí odrážet její vize a cíle, její hodnoty a způsob, jak chce tyto cíle naplnit. Je ale jistě možné nechat se inspirovat.
- IV. *Aktuálnost (pravidelné revize)* – naplňování kodexu je zajištěno systémem pravidelných revizí, které zjistí, zda je činnost instituce v souladu s hodnotami a vytyčenými cíli obsaženými v etickém kodexu. Je nutné pořádat pravidelná a specializovaná školení, aby byl kodex řádně plněn.
- V. *Vynutitelnost* – etický kodex ke svému správnému fungování musí obsahovat prvek vynutitelnosti. Musí tedy být stanoveny sankce za porušení kodexu. O porušení kodexu a o sankcích zpravidla rozhoduje komise za tímto účelem zřízená.

Od svého vzniku se etické kodexy potýkají i s kritikou. A v některých případech je to jistě kritika oprávněná. Především se etickým kodexům vyčítá jejich neúčinnost, nevymahatelnost, obecnost a formalismus. Další výtka kritiků spočívá v tom, že modely chování jednotlivců jsou pevně zakódované v našich osobnostech a jsou odrazem zvyků, rodinného prostředí, působení hodnot ve společnosti, historického vývoje a kulturních rozdílů, jimž byl a je jedinec vystaven. A tvorba prostředí, v němž budou dominovat vztahy založené na úctě, slušnosti, toleranci a profesionalitě, si v České republice teprve hledá cestu. Proto nepovažuji za rozumné očekávat od etických kodexů v českém prostředí, že výraznou měrou přispějí ke kultivaci prostředí a omezování korupčních praktik. Jsou vhodným doplňkem k zákonům, jak jsem uváděla např. u lobbingu. A můžeme doufat, že postupem doby se zde korupční klima změní natolik, že jednání úředníků (ale i politiků a ostatních veřejných funkcionářů) bude stačit upravit etickými kodexy.

Odborná veřejnost tedy není jednotná, co se týče přínosu zavádění etických kodexů. Autorská dvojice David a Nett patří mezi odpůrce etických kodexů a uvádí, že „...zavádění etických kodexů je náročné. Je zde přece zákon, právní normy z něho

vyplývající a určeny sankce k jeho vynutitelnosti. Zdá se nám, že etické kodexy vytvářejí jakoby podporu zákona, spíše morálně platnou řadu v hierarchii právní stavby. Dokonce lze považovat tyto kodexy za zbytečné, kdyby všechno dění probíhalo podle platných pravidel. Zavádění etických kodexů se nám jeví jako nadbytečná podpora, opakování či rozměňování právních norem, většinou trestní povahy.⁵⁴

Etický kodex je podle mého názoru z tohoto pohledu určitě přínosným dokumentem, protože upravuje oblast, kterou nelze upravit zákonem, a to morálku a mravnost. Nesmí se ale jen jednat o prázdná hesla, musí mít dostatečnou vážnost, musí být závazný a vynutitelný. Toho je těžké dosáhnout v zemích se silným korupčním klimatem.

Někteří autoři⁵⁵ považují za potřebné vytvoření státního aparátu jako určité byrokracie a sekty, pro kterou bude zcela nemyslitelné, ponižující a urážející přijmout úplatek nebo se nechat jakkoli ovlivnit. Tedy vytvořit pomyslné povědomí o „úřednické stavovské cti“. Tím by mohlo být dosaženo i toho, že by si občané státního aparátu vážili a ani by je nenapadlo, že se dá určitých výhod dosáhnout i jiným způsobem, než splněním zákonných požadavků. Dobrým krokem k vytvoření takového prostředí by mohlo být právě přijímání etických kodexů.

Ochrana oznamovatelů (whistleblowing)

Whistleblowing znamená oznámení ilegálních nebo neetických praktik na pracovišti stávajícími či bývalými zaměstnanci. Oznamovatelé korupčních a jiných nekalých praktik hrají zásadní roli v odhalování takového jednání. Měla by jim být poskytována efektivní ochrana, protože oznámením těchto praktik berou na sebe značná osobní rizika. Měly by být vytvořeny postupy, které umožňují whistleblowerům nahlásit celou věc nejen nadřízenému či policii, ale i jiným subjektům. Oznámení policii je pro mnohé oznamovatele psychicky náročné, vytváří to na ně tlak a mnohdy si nejsou ani jistí zda se opravdu jedná o trestnou činnost. Projednání věci s nadřízeným není vhodné v situaci, kdy oznamovatel neví, jaké reakce se dočká a má strach z odvetných opatření

⁵⁴ DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha : C.H. Beck, 2007, s. 57.

⁵⁵ např. PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha : Eurolex Bohemia a. s., 2007, s. 89.

ze strany zaměstnavatele a kolegů, či z propuštění. Navíc tu může panovat obava z neprojednání, nevyšetření a nepotrestání korupčního jednání. Měly by být vytvořeny podmínky, ve kterých bude zaručena anonymita oznamovatele.

Rozhodně bych tuto oblast nepodceňovala, protože tito oznamovatelé obvykle budou jedinými, kdo o nekalých praktikách ví a mohou je zveřejnit. Myslím, že tato problematika v České republice ustupuje do pozadí. Zatímco o všech ostatních opatřeních často slyšíme a čteme v médiích, o této otázce veřejné diskuse neprobíhají. Termín whistleblowing je pro veřejnost neznámý a i já se přiznám, že jsem o něm poprvé slyšela až při psaní této diplomové práce (zatímco v zahraničí, např. v USA se to již změnilo a whistleblowing se stal široce diskutovaným tématem). Souhlasila bych například s rozsáhlou kampaní, která by seznámila s občany s tímto problémem. Nezbytná je široká podpora těm, kteří se odhodlají oznámit nepravosti a nebránila bych se ani nějaké formě zajištění oznamovatele (např. finanční odměna), protože se obávám, že v České republice se za tuto svoji odvahu dočká ztráty zaměstnání. A strach z dopadů, které toto oznámení bude mít, by neměl být překážkou odhalování korupčního (a jiného neetického) jednání.

S tím úzce souvisí problematika zřizování protikorupčních linek. Jejich přínos je diskutabilní. Rozhodně představují zjednodušení oznamování korupčního jednání a tím napomáhají zvýšení ochoty občanů aktivně se podílet na odhalování této trestné činnosti. Na druhou stranu zde existuje riziko zbytečného prošetřování prostých stížností či smyšlených případů, které jsou oznámeny neopodstatněně nebo v úmyslu poškodit konkrétního úředníka.

Vzdělávání a média

V boji proti korupci by neměly být podceněny prostředky jako je vzdělávání, osvěta a výchova. Měl by být vytvořen systém pravidelného školení úředníků na téma protikorupčních opatření. Přípravovaný zákon o úřednících počítá s průběžným vzděláváním úředníků podle jejich pozice a zaměření.

Osvětou a výchovou by se mohlo zmírnit korupční klima ve společnosti, občané začnou nahlížet na korupci jinak a budou více motivováni k oznamování podezření z korupčních jednání.

Ve výchově a vzdělávání hrají důležitou roli také sdělovací prostředky. Média působí na společnost již tím, jaký obraz kriminality podávají, jak objektivně referují o trestních věcech. Vhodnou formou preventivního působení a vhodným způsobem kultivace veřejného mínění by bylo zejména kvalifikované a odpovědné referování o trestních kauzách, které by se neřídilo jen požadavky mediálních diváků, posluchačů a čtenářů.⁵⁶ Objektivní informace ze strany médií by měly přispívat ke společenskému odsouzení korupce, k označení korupčního jednání za společensky škodlivé. Otevřená veřejná informovanost snižuje míru tolerance k tomuto jevu. Navíc ovlivňováním veřejného mínění mohou činit nátlak na subjekty ve veřejném životě, aby docházelo ke změnám. Na druhou stranu mohou být ovšem sama média prvkem klientské sítě.

4.2 Právní úprava postihu korupce

Kromě trestního zákoníku upravují korupci i další právní normy. Předně se jedná o zákon č. 513/1991 Sb. obchodní zákoník. Korupční jednání obsahuje obchodní zákoník v ustanovení týkající se nekalé soutěže. V § 44 ObchZ je upravena generální klauzule o nekalé soutěži, ve které je za nekalou soutěž považováno jednání v hospodářské soutěži nebo v hospodářském styku, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům, spotřebitelům nebo dalším zákazníkům. Také stanovuje, že se nekalá soutěž zakazuje. Následně odstavec druhý citovaného ustanovení uvádí příklady nekalé soutěže:

- klamavá reklama
- klamavé označování zboží a služeb
- vyvolávání nebezpečí záměny
- parazitování na pověsti podniku, výrobků či služeb jiného soutěžitele
- podplácení
- zlehčování
- srovnávací reklama

⁵⁶ NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J. a kol. *Kriminologie*. 3. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 189.

- porušování obchodního tajemství
- ohrožování zdraví spotřebitelů a životního prostředí

Z pohledu korupce nás zajímá nekalá soutěž v podobě podplácení.

§ 49

Podplácení

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.

Toto ustanovení dovoluje postihnout jednání, kterým soutěžitel jiné osobě, která je ve službách jiného soutěžitele, přímo nebo nepřímo nabídne, slíbí nebo poskytne jakýkoli prospěch. Cílem jednání je dosažení přednosti nebo jiné neoprávněné výhody v soutěži na úkor jiných soutěžitelů. Toto jednání tedy obsahuje aktivní úplatkářství. Druhým způsobem jednání je činnost osoby, která je ve službách soutěžitele, která přímo či nepřímo žádá, dá si slíbit nebo přijme za stejným účelem jakýkoli prospěch. Tímto je postiženo pasivní úplatkářství.

Subjektem podplácení může být pouze soutěžitel, objektem podplácení je osoba, která je k soutěžiteli, vůči kterému chce protistrana získat výhodu, v pracovním nebo jiném obdobném poměru.

Obchodní zákoník upravuje i právní prostředky ochrany proti nekalé soutěži. Jde o prostředky dvojího druhu. Jednak prostředky, které mají funkci zabraňovací, tzn. žaloba na zdržení se nekalosoutěžního jednání a žaloba na odstranění závadného stavu, jednak prostředky s funkcí kompenzační, kterými jsou: žaloba na přiměřené zadostiučinění, žaloba na náhradu škody a žaloba na vydání bezdůvodného obohacení.

Dalším zákonem, který by měl zefektivnit postih korupčního jednání, je zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, účinný od 1. ledna 2012. Zavedení pravé trestní odpovědnosti právnických osob bylo zapotřebí

v zájmu zvýšení účinnosti boje proti závažné protiprávní činnosti, kterou se dosud nedařilo uspokojivě postihovat, a to zejména z toho důvodu, že pachatelé mnohdy zůstávali v anonymitě právnické osoby nebo se nedařilo prokázat individuální odpovědnost za trestné jednání spáchané v působnosti právnické osoby.⁵⁷ Zákon stanovuje taxativní výčet zločinů nebo přečinů, u nichž přichází trestní odpovědnost právnických osob v úvahu. Mezi nimi jsou to právě i trestné činy přijetí úplatku, podplacení a nepřímé úplatkářství (§ 331 - § 333 TrZ). Okruh deliktů byl vymezen především podle mezinárodních smluv a právních předpisů Evropské unie.⁵⁸ Právě tyto mezinárodní dokumenty požadují postih právnických osob, mimo jiné zejména v oblasti korupce. Z mezinárodních smluv, jež obsahují požadavek na zavedení deliktní odpovědnosti právnických osob, byly v České republice již vyhlášeny a jsou proto pro Českou republiku závazné následující tři mezinárodní smlouvy:⁵⁹

- Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (Paříž, 17. prosince 1997), která byla sjednána a je monitorována v rámci OECD. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 21. března 2000 (Sdělení MZV č. 25/2000 Sb.m.s.).
- Trestněprávní úmluva o korupci (Štrasburk, 27. ledna 1999), která byla sjednána a je monitorována v rámci Rady Evropy. Pro Českou republiku úmluva vstoupila v platnost 1. července 2002 (Sdělení MZV č. 70/2002 Sb.m.s., ve znění sdělení MZV č. 43/2009 Sb.m.s.).
- Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, která byla přijata rezolucí VS OSN dne 9. prosince 1999. Pro Českou republiku vstoupila

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu o trestní odpovědnosti právnických osob. Sněmovní tisk 285/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=285&CT1=0>.

⁵⁸ Mezi právní předpisy EU obsahující postih právnických osob patří např. Rámcové rozhodnutí Rady EU 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji s korupcí v soukromém sektoru; Rámcové rozhodnutí Rady 2008/841/SVV ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.

⁵⁹ Další mezinárodní smlouvy obsahující požadavek na zavedení deliktní odpovědnosti právnických osob, které ale Česká republika neratifikovala nebo k nim dosud nepřistoupila, např.: Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (New York, 15. listopad 2000); Úmluva OSN proti korupci (New York, 31. října 2003); Úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí (Štrasburk, 4. listopadu 1998); Úmluva o počítačové kriminalitě (Budapešť, 23. listopad 2001).

v platnost dne 26. ledna 2006 (Sdělení MZV č. 18/2006 Sb.m.s., ve znění sdělení MZV č. 9/2010 Sb. m. s.).

4.2.1 Protikorupční nástroje trestního práva

Trestné činy úplatkářství

Pojem korupce není v trestněprávních normách České republiky obsažen. Trestní zákoník č. 40/2009 Sb. upravuje korupční trestné činy v hlavě desáté zvláštní části trestního zákoníku, třetím dílu nazvaném „Úplatkářství“. Jedná se o trestný čin přijetí úplatku podle § 331 TrZ, podplácení podle § 332 TrZ a nepřímého úplatkářství podle § 333 TrZ. Společné ustanovení v § 334 TrZ pak upravuje pojmy úplatek, úřední osoba a obstarávání věcí obecného zájmu.

Objektem úplatkářských trestných činů je zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu a v případě § 331 a § 332 také zájem na řádném výkonu podnikatelské činnosti. U všech trestných činů tohoto dílu je vyžadováno úmyslné zavinění.

Oproti starší úpravě (trestní zákon č. 140/1961 Sb.) neobsahuje trestní zákoník ustanovení o beztrestnosti úplatkářství. Ustanovení § 163 trestního zákona č. 140/1961 Sb. po celou dobu účinnosti (až do novely provedené zákonem č. 122/2008 Sb.) znělo: „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.“

Na základě doporučení OECD v souvislosti s hodnocením účinnosti Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (č. 25/2000 Sb. m. s.). bylo novelou trestního zákona z roku 1961 provedenou zákonem č. 122/2008 Sb. ustanovení o účinné lítosti výrazně pozměněno, takže úprava nově zněla: „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 a vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu; to neplatí, byl-li úplatek poskytnut nebo slíben v souvislosti s výkonem

pravomoci veřejného činitele uvedeného v § 162a odst. 2 písm. a) až c) nebo písm. d), jde-li o veřejného činitele zastávajícího funkci v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát.“

Jak už bylo výše naznačeno, trestní zákoník, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2010, úpravu účinné lítosti ve věcech úplatkářství nepřevzal. Důvodová zpráva k návrhu trestního zákoníku ovšem žádné relevantní údaje k důvodům, pro které došlo k vypuštění úpravy původně obsažené v § 163 trestního zákona č. 140/1961 Sb., neuváděla. Lze usuzovat, že tyto důvody spočívaly v doporučeních mezinárodních organizací, podle kterých mohlo toto ustanovení buď porušovat zásadu rovnosti před zákonem (GRECO), nebo znemožňovat v některých případech postih těch, kteří nabídli korupční plnění (OECD). Navíc tento institut nenaplnil svůj účel, směřující k usnadnění trestního postihu.

Vládní protikorupční strategie obsahuje jako jeden z cílů předložení analýzy a vyhodnocení případů, ve kterých bylo zvláštní ustanovení o účinné lítosti efektivně použito s návrhy možnosti znovuzavedení tohoto institutu případně jiného řešení této problematiky.

Podle závěrů této analýzy⁶⁰ se nedoporučuje znovuzavedení účinné lítosti. Z důvodů, které vedly k tomuto závěru, bych uvedla, že četnost využití zvláštního ustanovení o účinné lítosti byla velmi malá (ovšem nebylo možné opatřit v tomto ohledu zcela přesné poznatky o výskytu jednotlivých případů). Také se zde konstatuje, že primární účel tohoto ustanovení, tedy podpořit detekci vyžadovaných úplatků, plní lépe jiné zdroje policejních poznatků a že toto ustanovení mělo větší smysl jako pokus o ochranu jednotlivce před zkorumpovaným článkem státní moci v době totality, než nyní, kdy existuje řada právně přijatelných možností obrany a kdy mohou být podobné jednoduché hmotněprávní mechanismy snadno předmětem manipulace. Proto se, a to i s přihlédnutím k závazkům, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních závazků, doporučuje soustředit se na využívání důsledného hodnocení subjektivní

⁶⁰ Analýza institutu účinné lítosti v korupčních kauzách. Dostupné z: <http://www.hkcr.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/justice-soudnictvi-spravni-pravo/152-11-analyza-institutu-ucinne-litosti-v-korupcnich-kauzach-t-13-7-2011.aspx>.

stránky trestného činu a pro případy, kdy k trestnému činu již došlo, usilovat o využití institutu spolupracujícího obviněného nebo korunního svědka.

Analýza tedy dochází k závěru, že snížení latence tohoto druhu kriminality by bylo možné dosáhnout pečlivým zkoumáním subjektivní stránky osoby, která byla o úplatek požádána. Podplácení je úmyslným trestným činem a úmysl musí směřovat ke všem znakům skutkové podstaty, tedy i k tomu, že předávané peníze jsou úplatkem, tedy plněním za opatření neoprávněné výhody. Musí tedy jít o specifický úmysl předat určité plnění jako úplatek. Pokud je tedy úmyslem této osoby peníze dát pouze za účelem získání času k následnému oznámení, bylo by možné zde dovést nedostatek subjektivní stránky podplácení. Policie by proto nemusela přistoupit po převzetí oznámení automaticky k trestnímu stíhání oznamovatele, a to ani za současné právní úpravy, která účinnou lítost nezná.

Proti závěrům analýzy byly vysloveny četné výhrady a bylo namítáno, že opětovné zavedení institutu účinné lítosti je efektivnější a z hlediska právní jistoty významnější, než je pouhé spoléhání na otázku posuzování subjektivní stránky trestného činu v jednotlivých případech. Účinná lítost může, bude-li o ní obecná vědomost, výrazně napomoci k ovlivnění osob, od nichž byl požadován úplatek a které jej poskytly, oznamovat taková jednání orgánům činným v trestním řízení.

Pečlivé zkoumání subjektivní stránky jednání této osoby je jistě možné, ale po formální stránce tato osoba zpravidla naplní všechny znaky trestného činu podplácení. Bude potom nanejvýš sporné dovozovat, že vzhledem k daným okolnostem nejednala v úmyslu přinejmenším nepřímém. Pokud by byl takový závěr učiněn, tzn. že se nejednalo o úmyslné jednání, nejednalo by se samozřejmě vůbec o trestný čin. Pak by šlo doopravdy o rovnocennou náhradu institutu zvláštní účinné lítosti podle § 163 trestního zákona z roku 1961.⁶¹

Autoři článku „Účinná lítost ve věcech úplatkářství do právního řádu ČR?“⁶² se zabývají dalšími možnostmi, jak institut účinné lítosti nahradit. Mohlo by přicházet

⁶¹ RŮŽIČKA, M., FOREJT, P., PŘEPECHALOVÁ, K. *Účinná lítost ve věcech úplatkářství do právního řádu ČR?* Dostupné na: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-54200730-ucinna-litost-ve-vecech-uplatkarstvi-do-pravniho-radu-cr>.

⁶² Tamtéž.

v úvahu využití možností daných formálním pojetím trestného činu s materiálním (§ 12 odst. 2 TrZ) a s procesním [§ 172 odst. 2 písm. c), § 159a odst. 4 trestního řádu] korektivem, kdy není nutné bezpodmínečně trestně postihovat osoby, které oznámí, a to třeba i nikoli bezodkladně, že byly osloveny s nabídkou úplatku.

Materiální korektiv uvedený v § 12 odst. 2 TrZ se aplikuje vůči formální trestnosti činu z pohledu viny. Lze pak dospět k závěru, že sice po formální stránce by byly jinak naplněny znaky trestného činu, ale s ohledem na § 12 odst. 2 TrZ nejde o případ natolik společensky škodlivý. Je nesporným faktem, že formální pojetí s materiálním korektivem umožňuje velice progresivní přístup k posouzení, zda je určité jednání trestným činem, nebo postačí uplatnění odpovědnosti podle jiných právních předpisů (můžeme se setkat s problémem spočívajícím v tom, že se nepodaří nalézt skutkovou podstatu nějakého přestupku, za který by bylo možné osobu, jíž byla učiněna nabídka, aby dala úplatek, postihnout), či jde případně o beztrestný čin.

Pokud nelze použít zásadu subsidiarity trestní represe, přichází v úvahu procesní korektiv. Státní zástupce může dojít k závěru, že jde o trestný čin, ale přesto po skončení prověřování učiní závěr, že bylo dosaženo účelu trestního řízení a že je další vedení trestního řízení neúčelné (není na něm veřejný zájem).

Je otázkou, zda může tato úprava sama o sobě nahradit zvláštní ustanovení o účinné lítosti ve věcech úplatkářství. Význam § 163 trestního zákona z roku 1961 o účinné lítosti byl rovněž preventivní; bylo tím dáváno najevo, že stát nemá zájem postihovat ty, po kterých bude poskytnutí úplatku žádáno a kteří bez zbytečného odkladu takové případy oznámí.

Podmínky pro to, aby určitá osoba byla zproštěna trestní odpovědnosti (obdobně jako u účinné lítosti podle § 163 trestního zákona z roku 1961), by měly být stanoveny dostatečně jasně, jednoznačně, zároveň i přesvědčivě pro veřejnost.

Je na místě zvažovat možnosti jiného řešení, jak „motivovat“ oznamování trestných činů úplatkářství a tím přispět ke snižování míry latence, která je u tohoto druhu kriminality značná, včetně případného přehodnocení vypuštění zvláštního ustanovení o účinné lítosti z trestního zákoníku.

Přijetí úplatku (§ 331 TrZ)

Tohoto trestného činu se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, a dále ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek. Přísněji je pak trestný ten, kdo za těchto okolností úplatek žádá. Přísnější postih je odrazem skutečnosti, že pachatel vyvíjí aktivitu k protiprávnímu jednání.

Pojem „obstarávání věcí obecného zájmu“ trestní zákoník nedefinuje, resp. definuje ho jen částečně. Vymezení tohoto pojmu tak zákonodárce nechává na judikatuře⁶³ a nauce. Za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje „činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věcí obecného zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb. Jde tedy o plnění všech úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina. Nespadá sem činnost občanů, jež je výlučným projevem jejich osobních práv“.⁶⁴ Chmelík upozorňuje, že pojem „obstarávání věcí obecného zájmu“ zahrnuje neurčitý a široký okruh případů, což vede k nejednotné aplikaci, protože sjednocující judikatura po roce 1989 téměř chybí, a ta předlistopadová se nedá použít z důvodu společenských změn.⁶⁵

Částečně vymezuje tento pojem i platná právní úprava. Za obstarávání věcí obecného zájmu trestní zákoník považuje též zachování povinnosti uložené právním předpisem nebo smluvně převzaté. Důvodem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají. To znamená, že za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje také dodržování pravidel hospodářské soutěže.⁶⁶

⁶³ Např. rozhodnutí č. 13/1990 Sb. rozh. tr., které vychází z toho, že rozhodování o úkonech lékařské péče je obstaráváním věcí obecného zájmu, lékař jím však nevykonává pravomoc veřejného činitele.

⁶⁴ ŠÁMAL P., PÚRY F., RIZMAN S. *Trestní zákon. Komentář. II. díl.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 1001.

⁶⁵ CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství.* Praha: Linde, 2011, s. 101.

⁶⁶ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné.* 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 770.

Úplatkářství je postihováno také v soukromoprávní oblasti, pokud k němu došlo v souvislosti s podnikáním. Pojem „podnikání“ definuje obchodní zákoník č. 513/1991 Sb. v § 2 odst. 1 jako soustavnou činnost, která je prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku.

Pojem „úplatek“ definuje trestní zákoník jako neoprávněnou výhodu spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.

Z hlediska naplnění tohoto znaku není rozhodující výše úplatku. Zákon nestanovuje minimální hranici úplatku. Společenskou závažnost je tedy vždy nutné posuzovat podle konkrétních případů a to nejen z hlediska výše úplatku, ale i podle obecného zájmu, který je ohrožen. Případné potíže s tím spojené je třeba řešit s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe podle § 12 odst. 2 TrZ.

Poskytování ojedinělých darů a pozorností nevýznamného charakteru, aniž by byla ze strany poskytovatele očekávána nebo vyžadována protislužba přesahující běžný rámec povinností adresáta daru, nedosahuje intenzity úplatku, je však kriminogenním faktorem pro úplatkářství.⁶⁷

Mezi úplatkem a obstaráváním věci obecného zájmu nebo podnikáním musí být souvislost. Proto úplatek musí mít vztah k činnosti, která spadá pod obstarávání věci obecného zájmu, popř. podnikání pachatele nebo jiné podnikající osoby. Bude tomu tak tehdy, jestliže přijatý nebo slíbený úplatek má vztah k činnosti osoby, která věci obecného zájmu sama obstarává nebo osoby, která přitom spolupůsobí, např. koná přípravné nebo pomocné práce; obdobně je tomu v případě úplatku v rámci podnikání.⁶⁸

O přijetí úplatku jde tehdy, když se pachateli přímo nebo prostřednictvím jiného dostane úplatek do dispozice, a to i v případě, když pachatel přijme úplatek pro jinou osobu. K trestnosti tohoto jednání se nevyžaduje předchozí dohoda nebo výslovný souhlas. Je nerozhodné, zda k přijetí úplatku dojde před obstaráváním věci obecného zájmu, v jeho průběhu nebo dodatečně.

⁶⁷ CHMELÍK, J. a kol. *Trestní právo hmotné, zvláštní část*. Praha : Linde, 2010.

⁶⁸ VANTUCH, P. *Trestní zákoník s komentářem, k 1. 8. 2011 : komentář k zákonu č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů : informace z judikatury*. Olomouc : ANAG, 2011, s. 1162.

Slib úplatku je vyjádřením závazku poskytnout v budoucnosti úplatek. Pachatel se dopustí tohoto protiprávního jednání pokud tento slib neodmítne a výslovně nebo konkludentně s ním souhlasí, a to opět i v případě, že úplatek je slíben prostřednictvím pachatele pro jinou osobu. K trestnosti tohoto jednání dochází již slibem, nezáleží tedy na tom, zda je úplatek opravdu poskytnut. Trestný čin je dokonán, pokud pachatel slib akceptuje a neodmítne jej. Znak „dá si slíbit úplatek“ je formou přípravy, která je v tomto případě povýšena na dokonáný trestný čin.

Pachatel žádá úplatek, jestliže dal sám podnět k poskytnutí úplatku nebo ke slibu úplatku. Nemusí jít o výslovnou žádost o úplatek, postačuje projev, z něhož je nepochybné, že pachatel navozuje situaci, aby mu byl úplatek nabídnut, a poté, co mu je taková nabídka učiněna, úplatek neodmítne a výslovně nebo alespoň konkludentně s ním souhlasí.⁶⁹

Trestný čin přijetí úplatku podle § 331 odst. 2 TrZ je dokonán již tím, že pachatel úplatek žádá. Je nerozhodné, zda mu byl z tohoto podnětu úplatek poskytnut, nebo slíben. Pokud pachatel, který úplatek žádal, jej také přijal, jde o okolnost, k níž soud přihlédně při výměře trestu v rámci okolností určujících povahu a závažnost trestného činu.⁷⁰

Pachatelem tohoto trestného činu může být jen osoba, která se účastní na obstarávání věcí obecného zájmu či na jednání v souvislosti s podnikáním. Zprostředkovatel úplatku může být stíhán za účastenství ve formě pomoci nebo organizátorství, popř. návodu.

Trestný čin přijetí úplatku obsahuje dvě základní skutkové podstaty. Skutková podstata uvedená v prvním odstavci § 331 TrZ se vztahuje ke dvěma vývojovým fázím úplatkářství. První je tedy dokonáný trestný čin přijetí úplatku, kdy již došlo k přijetí neoprávněné výhody, zatímco u druhé vývojové fáze stačí příprava k přijetí úplatku, která jak už jsem zmínila, je povýšena na dokonáný trestný čin. Pro naplnění skutkové podstaty je nerozhodné, zda byla poskytnuta nějaká výhoda jako protislužba

⁶⁹ R. 17/1978.

⁷⁰ VANTUCH, P. *Trestní zákoník s komentářem, k 1. 8. 2011 : komentář k zákonu č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů : informace z judikatury*. Olomouc : ANAG, 2011, s. 1162.

za poskytnutý nebo slíbený úplatek. Pokud poskytnutí nebo slíbení úplatku mělo vliv na jednání pachatele, zvyšuje se tímto stupeň nebezpečnosti činu pro společnost.

Druhou základní skutkovou podstatu obsahuje druhý odstavec § 331 TrZ. Zpříisňuje postih pachatele, který dá podnět druhé osobě, nebo jí naznačí, aby mu poskytla úplatek, pokud chce, aby jednal v její prospěch. K naplnění této skutkové podstaty nezáleží na tom, jestli pachatel skutečně úplatek obdrží nebo mu bude slíben.

Ustanovení § 331 odst. 2 TrZ je speciální skutkovou podstatou ke skutkové podstatě obsažené v odstavci prvním citovaného ustanovení. Z toho vyplývá nejen přísnější sankce za jednání popsané v druhém odstavci ale také, že je pachatel nemůže spáchat v jednočinném souběhu.

Podle této skutkové podstaty lze postihnout i jednání, které je v souladu s právními předpisy, ale je za ně přislíben, poskytnut či vyžádán úplatek. Jedná se např. o urychlené vyřízení dané věci či jen vydání zákonného rozhodnutí.

Kvalifikované skutkové podstaty jsou potom uvedeny v odstavci třetím a čtvrtém citovaného ustanovení. Podle § 331 odst. 3 písm. a) TrZ bude přísněji potrestán ten pachatel, který spáchá čin v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, kterým § 138 odst. 1 TrZ rozumí prospěch dosahující částky nejméně 500 000 Kč. Druhý kvalifikovaný důvod uvádí písmeno b) uvedeného ustanovení. Je jím, že takovýto čin spáchá úřední osoba. Takto vymezený okruh osob je užší než u osob, které obstarávají věci obecného zájmu. Úřední osoba musí být vždy vybavena určitou rozhodovací pravomocí. Pojem „úřední osoba“ je definován v § 127 TrZ a doplněn pro účely trestných činů úplatkářství v § 334 odst. 2 TrZ. K trestní odpovědnosti pachatele jako úřední osoby se vyžaduje, aby trestný čin přijetí úplatku podle §331 odst. 1 nebo 2 TrZ byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.

V § 331 odst. 4 TrZ jsou uvedeny další okolnosti, které zvyšují společenskou nebezpečnost trestného činu přijímání úplatku. Jedná se o prospěch velkého rozsahu, což je podle § 138 odst. 1 TrZ částka nejméně 5 000 000 Kč a konečně se jedná o případ, kdy trestný čin přijímání úplatku spáchá úřední osoba v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch.

U základních skutkových podstat se jedná o přečiny, kvalifikované skutkové podstaty jsou zločiny.

V případě trestného činu přijetí úplatku je možný jednočinný souběh s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ.

Podplácení (§ 332 TrZ)

Tohoto trestného činu se dopustí ten, kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, anebo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek.

Jednání pachatele tedy spočívá v poskytnutí, nabídnutí nebo slíbení úplatku. Jedná se o druhou stranu korupčního vztahu než u trestného činu přijetí úplatku. Zde je pachatelem osoba, v jejíž prospěch obvykle plynou výhody. Poskytnutí, nabídnutí nebo slíbení úplatku však může pachatel realizovat i ve prospěch třetí osoby. Pachatelem tedy může být kdokoli.

Osobou, které je poskytnut, nabídnut nebo slíben úplatek, může být jednak osoba obstarávající věci obecného zájmu, jednak prostředník mezi pachatelem a touto osobou (nejde však o osobu, která má pouze intervenovat). Stejně je tomu i u podnikání.⁷¹

Mezi poskytnutím úplatku, nabídnutím nebo slibem úplatku a obstaráváním věcí obecného zájmu nebo podnikáním pachatele nebo jiné podnikající osoby musí být příčinná souvislost. K naplnění skutkové podstaty není nutné, aby pachatel chtěl dosáhnout protiprávního zvýhodnění. Není nutné, aby osoba, která obstarává věci obecného zájmu, úplatek, jeho nabídku či slib přijala nebo s ním souhlasila. Odmítnutí úplatku nemá vliv na trestní odpovědnost pachatele.⁷²

Poskytnutí úplatku znamená skutečné odevzdání úplatku. Úplatek je poskytnut v okamžiku, kdy adresát úplatku jej přímo převezme nebo si je vědom toho, že mu byl úplatek jiným způsobem převeden do dispozice nebo vlastnictví (např. bankovním převodem). Pokud ale podplácená osoba o úplatku neví, nejedná se o poskytnutí úplatku.

⁷¹ VANTUCH, P. *Trestní zákoník s komentářem, k 1. 8. 2011 : komentář k zákonu č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů : informace z judikatury*. Olomouc : ANAG, 2011, s. 1165.

⁷² Tamtéž.

Nabídka úplatku je konkrétní. Je jím jakýkoliv návrh na poskytnutí úplatku (např. ponechání obálky s penězi na stole). Úplatek může být poskytnut po přijetí této nabídky nebo v blízké době, jejíž určení je součástí nabídky. Slib úplatku má menší míru konkrétnosti, jde o závazek působící do budoucna.

K naplnění skutkové podstaty trestného činu podplácení není rozhodující zda poskytnutí, nabídka nebo slib úplatku byly učiněny před obstaráním požadované věci nebo až poté, a to dokonce aniž by došlo k předchozí dohodě.

Základní skutková podstata trestného činu podplácení je přečinem.

Kvalifikovanou skutkovou podstatu potom obsahuje § 332 odst. 2 TrZ. Vymezuje dva důvody, které jednak zvyšují společenskou nebezpečnost trestného činu podplácení, jednak zvyšují trestní sazby. Prvním z důvodů spočívá v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit jinému značnou škodu anebo jiný zvlášť závažný následek. Značný prospěch i značná škoda jsou trestním zákoníkem jasně definovány (§ 138 TrZ). Pojem „jiný zvlášť závažný následek“ vyvolává nejasnosti a není blíže vymezen. Autoři komentářů k trestnímu zákoníku jej srovnávají z hlediska závažnosti se značnou škodou, tj. že zvlášť závažný následek by měl být svou intenzitou srovnatelný alespoň se škodou 500 000 Kč.⁷³ Jiným zvlášť závažným následkem způsobeným jinému tím, že poskytnul, nabídnul nebo slíbil úplatek může být např. v rámci konkurenčního boje ztráta klientely, odbytu zboží, zakázek apod.⁷⁴

Druhým kvalifikovaným důvodem je spáchání trestného činu podplácení vůči úřední osobě. Je třeba, aby pachatel věděl, že osobě, kterou podplácí, je svěřena pravomoc ve věci v souvislosti s níž ho podplácí, i když nemusí vědět, že jde o úřední osobu, postačí, že se zřetelem na okolnosti případu a svoje osobní poměry to věděl měl a mohl.⁷⁵

⁷³ Např. VANTUCH, P. *Trestní zákoník s komentářem, k 1. 8. 2011 : komentář k zákonu č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů : informace z judikatury*. Olomouc : ANAG, 2011, s. 1166.

⁷⁴ CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha : Linde, 2011, s. 109.

⁷⁵ VANTUCH, P. *Trestní zákoník s komentářem, k 1. 8. 2011 : komentář k zákonu č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů : informace z judikatury*. Olomouc : ANAG, 2011, s. 1166.

Nepřímé úplatkářství (§ 333 TrZ)

Tento trestný čin postihuje intervenci, jejímž účelem je působit na výkon pravomoci úřední osoby. K naplnění skutkové podstaty tedy nestačí působení pouze na osobu obstarávající věci obecného zájmu.

Ustanovení nepřímého úplatkářství obsahuje dvě základní skutkové podstaty. První postihuje pachatele, který žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil. Pachatelem může být kdokoli, kdo svým vlivem působí na výkon pravomoci úřední osoby (většinou se jedná o rodinné příslušníky úřední osoby).

Trestný čin je dokonán již okamžikem žádání o úplatek za intervenci u jiného. Není podstatné, zda pachatel skutečně na výkon pravomoci úřední osoby působil,⁷⁶ postačuje, že podplácející předpokládá, že se tak již stalo, a rovněž je nepodstatné, jaký byl výsledek takového působení. Pokud však pachatel od začátku neměl v úmyslu působit na výkon pravomoci úřední osoby, ale pouze získat úplatek, nejedná se o nepřímé úplatkářství, ale o trestný čin podvodu (§ 209 TrZ), neboť obohacuje sebe ke škodě cizího majetku tím, že uvádí někoho v omyl nebo něčího omylu využívá nebo o jeho pokus, pokud o úplatek požádal, ale nedostal ho. Nepřímého úplatkářství se na druhou stranu dopustí i ten, kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem na výkon pravomoci úřední osoby působit tak, aby úřední osoba řádně plnila své povinnosti.

Druhá skutková podstata trestného činu nepřímého úplatkářství postihuje toho, kdo poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému, aby působil svým vlivem na výkon pravomoci úřední osoby nebo že tak již učinil. Zpravidla půjde o osobu, v jejíž prospěch má být na výkon pravomoci úřední osoby působeno. Ani v tomto případě se nevyžaduje, aby na výkon pravomoci úřední osoby bylo skutečně působeno.

Pokud osoba, která žádá nebo přijímá úplatek, za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinila, jedná v součinnosti s touto úřední osobou (tzn. jsou přímo domluveni, nebo úřední osoba je s tímto jednáním srozuměna), jsou účastníky trestného činu přijímání úplatku.

⁷⁶ R. 16/1981 Sb. rozh. tr.

Společné ustanovení (§ 334 TrZ)

Jen pro úplnost uvádím i poslední ustanovení třetího dílu desáté hlavy trestního zákoníku. Jak už jsem zmiňovala v úvodu této kapitoly, jedná se o výkladové ustanovení. Definuje tři pojmy, které velmi úzce souvisí s úplatkářstvím. Vymezuje pojem úplatku, rozšiřuje pojem úřední osoby pro případy úplatkářství a definuje pojem „obstarávání věcí obecného zájmu“. Všemi těmito pojmy jsem se už zabývala při výkladu jednotlivých skutkových podstat trestných činů úplatkářství.

Ostatní trestné činy

Korupce se objevuje také v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek, při veřejné soutěži či veřejné dražbě. Nekalé praktiky v těchto oblastech nebudou posuzovány jako trestné činy úplatkářství, ale trestní zákoník obsahuje v hlavě šesté (trestné činy hospodářské) ve třetím díle speciální skutkové podstaty.

Podle § 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách je veřejnou zakázkou taková zakázka, která je realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Pro zadávání veřejných zakázek by měly platit tři základní principy. Jedná se o transparentnost, rovné postavení subjektů a vyloučení diskriminace.⁷⁷

Obchodní veřejnou soutěž upravuje obchodní zákoník č. 513/1991 Sb. v § 281. Kdo vyhlásí neurčitým osobám soutěž o nejvhodnější návrh na uzavření smlouvy, činí tím výzvu k podávání návrhů na uzavření smlouvy. Veřejná soutěž může být vyhlášena i podle § 847 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Soutěžitelem je ten, kdo ve stanovené lhůtě uvedené v podmínkách soutěže předloží návrh do soutěže.

Veřejná dražba je definována zákonem č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách jako veřejné jednání, jehož účelem je přechod vlastnického nebo jiného práva k předmětu dražby, konané na základě návrhu navrhovatele, při němž se licitátor obrací na předem určený okruh osob přítomných na předem určeném místě s výzvou k podávání nabídek a při němž na osobu, která za stanovených podmínek učiní nejvyšší nabídku,

⁷⁷ CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha : Linde, 2011, s. 45.

přejde příklepem licitátora vlastnictví nebo jiné právo k předmětu dražby, nebo totéž veřejné jednání, které bylo licitátorem ukončeno z důvodu, že nebylo učiněno ani nejnižší podání. Účastníkem dražby je osoba přítomná při dražbě, která se dostavila za účelem činit podání a splňuje podmínky stanovené zákonem o veřejných dražbách.

Objektem trestných činů souvisejících s těmito oblastmi je zájem na řádném a zákonném zadávání veřejných zakázek, průběhu veřejné soutěže a průběhu veřejné dražby, stejně tak i na rovných podmínkách pro jejich účastníky.

Těmito trestnými činy jsou:

- sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256)
- pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257)
- pletichy při veřejné dražbě (§ 258)

S korupčním jednáním úzce souvisí i trestná činnost páchaná úředními osobami. Úřední osoby jsou nositeli pravomoci, které jsou předmětem zájmu korupčních jednání.

Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, nebo překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci, se dopustí trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ.

Tento trestný čin tedy může být spáchán třemi způsoby. První způsob spočívá v porušování nebo obcházení konkrétního zákona či podzákoné normy vydané na základě zákona. Druhým způsobem je překročení pravomoci. Jde zejména o případy, kdy úřední osoba vykoná činnost, která nepatří do její pravomoci, nýbrž do pravomoci jiné úřední osoby. Je nepodstatné, zda pachatel věc vyřídil podle zákona nebo způsobem odporujícím zákonu. A třetí způsob spáchání tohoto trestného činu spočívá v nesplnění povinnosti vyplývající z pravomoci úřední osoby. V tomto případě má jednání úřední osoby formu opomenutí. Může se jednat o povinnost uloženou úřední osobě zákonem nebo jiným právním předpisem nebo i o povinnost, která vyplývá z pracovního nebo funkčního zařazení osoby.

Spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby, které je motivované úplatkem, vede k jednočinnému souběhu tohoto trestného činu s trestným činem přijetí úplatku podle § 331 TrZ.

Trestných činů souvisejících s korupcí je celá řada. Jedná se především o trestné činy, jejichž skutková podstata je formulována tak široce, že může zahrnovat i korupční jednání (např. zneužití informace a postavení v obchodním styku podle § 255 TrZ, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 TrZ, zasahování do nezávislosti soudu podle § 335 TrZ).

5 Odhalování a vyšetřování korupce

Odhalování a vyšetřování korupce je velmi složité. Jedná se totiž o trestnou činnost s vysokou mírou latence. Ve většině případů existuje pouze vztah mezi korumpujícím a korumpovaným. Ani jedna z těchto stran zpravidla nemá zájem, aby byl tento vztah řešen státní mocí, protože oběma stranám z tohoto vztahu plyne určitá výhoda. Pouze v případech, kdy se tento vztah stává pro jednu ze stran značně nevýhodným, jsou činěna oznámení o podezření ze spáchání trestného činu úplatkářství.

Korupce bývá jednou z metod organizovaného zločinu. Z tohoto důvodu lze existenci různých forem korupčního jednání nebo zneužití pravomoci u organizovaného zločinu pravidelně očekávat. Podle poznatků zpravodajských služeb je možné za významnou bezpečnostní hrozbu označit rostoucí propojení podnikatelských a jiných subjektů se zvolenými politiky či jmenovanými úředníky ve významných státních a zákonodárných orgánech. Této taktice organizovaného zločinu a metodám její realizace je třeba čelit efektivním využíváním operativních prostředků, které má Policie ČR k dispozici, včetně účinného používání agentů.⁷⁸

Kromě již zmíněného použití agenta, zařazuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) mezi operativně pátrací prostředky také předstíraný převod a sledování osob a věcí (§ 158b odst. 1 TrŘ). Zákonem č. 459/2011 Sb. byl s účinností od 1. ledna 2012 novelizován trestní řád a mimo jiné došlo ke změně v ustanovení o odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu (§ 88 odst.1 a 9 TrŘ) a v ustanovení o použití agenta (§ 158e odst. 1 TrŘ). Touto novelou došlo k možnosti využití těchto institutů na širší okruh trestných činů tím, že se změnily podmínky pro jejich využití tak, že je lze použít v řízení o zločinech s horní hranicí trestní sazby nejméně 8 let (předešlá úprava umožňovala použití v řízení o zvláště závažných zločinech). Důvodová zpráva⁷⁹ k těmto ustanovením uvádí: „V návaznosti na vládní materiál Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2010 až 2012 se rovněž umožňuje využít odposlechy a institut agenta u vyjmenovaného okruhu trestných činů

⁷⁸ KARABEC, Z. Použití agenta proti organizovanému zločinu. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 8, s. 224 an.

⁷⁹ Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 335/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=335&CT1=0>.

korupčního charakteru, u kterých nelze za stávajících podmínek ve všech případech tyto instituty využít, ačkoli jsou významným nástrojem pro odhalování korupce.“

Nasazení agenta je nepochybně nejúčinnější prostředek k proniknutí do zločineckých organizací, na druhou stranu je to však také prostředek nejnáročnější, který stále vyvolává řadu polemik a výhrad. Je to dáno především tím, že činnost utajeného agenta musí být již ze své podstaty založena na klamu a předstírání, což může velmi snadno vést až k ovlivňování vůle sledovaných osob (členů organizované zločinecké skupiny) nebo i dalších jinak nezúčastněných osob jednat tak, jak by bez působení agenta nejednaly. Existuje tedy velké riziko, že činnost utajeného agenta bude kvalifikována jako policejní provokace.⁸⁰

5.1 Agent-provokatér a „testy spolehlivosti“

V České republice není policejní provokace upravena, i když se čas od času objevují návrhy na zavedení agenta-provokatéra do českého právního řádu pro boj s určitými formami kriminality. Byla publikována již celá řada odborných prací na toto téma, ve kterých se vymezuje pojem policejní provokace. Lze uvést např. definici Kratochvíla:⁸¹ „provokací je zpravidla utajený postup policie, jehož důsledkem je čin spáchaný jinou osobou, jenž se stal předmětem jejího následného trestního stíhání nebo který se takovým stát měl“ či Cimra:⁸² „činnost policie jako orgánu státu směřující k tomu, aby byl v nějaké osobě bez její vědomosti o provokaci vyvolán úmysl spáchat trestný čin, jehož by se jinak nedopustila.“

Jednoznačně převažuje odborný názor, že policejní provokace je v rozporu s principy právního státu. Nepřípustností policejní provokace se zabývá i judikatura, jde zejména o rozhodnutí ESLP a v návaznosti na něj i Ústavního soudu ČR, který v často citovaném nálezu, vydaném pod sp. zn. III ÚS 597/99 konstatoval, že je nepřipustným porušením čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně

⁸⁰ KARABEC, Z. Použití agenta proti organizovanému zločinu. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 8, s. 224 an.

⁸¹ KRATOCHVÍL, V. Policejní provokace „trestného činu“ z pohledu právního a ústavněprávního. *Trestní právo*, 2001, č. 10, s. 3.

⁸² CIMR, V. K zákonnosti provokace trestného činu policejními orgány. *Trestní právo*, 2001, č. 2, s. 13.

lidských práv a svobod, pakliže jednání státu (policie) se stává součástí skutkového děje, celé posloupnosti úkonů, z nichž se trestní jednání skládá.⁸³

Přesto se můžeme inspirovat např. Slovenskou republikou, kde je v určitém rozsahu policejní provokace přípustná (v případě korupce veřejného činitele anebo zahraničního veřejného činitele a zjištěné skutečnosti nasvědčují, že pachatel by spáchal takový čin i tehdy, kdyby příkaz k použití agenta vydán nebyl).

V poslední době se spíše diskutovalo o rozšíření institutu „testů spolehlivosti“, pro další osoby působící v orgánech veřejné moci. V současnosti lze zkoušku spolehlivosti použít na příslušníky a zaměstnance Policie ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR a inspekce (zkouška spolehlivosti je upravena v § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů). Zkouška spolehlivosti spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit. Zkouškou spolehlivosti se tedy rozumí umělé vytváření podmínek, kterým je zkoušená osoba běžně vystavena v rámci své pracovní činnosti za účelem zjištění, zda své povinnosti plní řádně a v souladu s právními předpisy.

Možnost použít výsledek testu (záznamy) jako důkazu v trestním řízení vedeném například o jednání příslušníka bezpečnostního sboru, kterého se dopustil během použití testu, není s ohledem na znění § 89 odst. 2 trestního řádu vyloučena. Jednání zkoušené osoby však může být také důvodem a podkladem zahájení úkonů trestního řízení. Výsledek zkoušky může být například rovněž důvodem pro zahájení disciplinárního řízení a figurovat v něm jako důkaz.⁸⁴

V souladu s obecnými právními zásadami nesmí jednání osoby, která zkoušku provádí, vyvolat úmysl osoby spáchat protiprávní jednání a nesmí jím být ovlivněny přitěžující okolnosti (provokace je nepřipustná).⁸⁵

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 obsahuje jako jeden z bodů právě zavedení institutu „testů spolehlivosti“ pro další osoby působící v orgánech veřejné moci. V tomto bodu je uvedeno, že „zkouška spolehlivosti je

⁸³ CHMELÍK, J., TOMICA, Z. Korupce a úplatkářství. Praha : Linde, 2011, s. 217.

⁸⁴ Důvodová zpráva k zákonu o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů. Sněmovní tisk 410/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=410&CT1=0>

⁸⁵ Tamtéž.

prováděna za účelem předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání. Jde především o navození situace, která bude působit preventivně, nikoliv o snahu masivně testovat úředníky či politiky.⁸⁶

Bohužel se ale zatím projednávání tohoto tématu uzavřelo, s tím, že je vyhovující současný stav. Podle mého názoru ale šlo o zajímavou iniciativu a byla by škoda, se alespoň nepokusit upravit tyto zkoušky spolehlivosti na další osoby působící v orgánech veřejné moci.

Má-li být při stíhání korupce dosaženo alespoň částečně uspokojivých výsledků, jsou úvahy nad využitím podobných specifických metod a postupů vyšetřování zcela legitimní, pokud se bude vše odehrávat v zákonných mezích.

5.2 Korunní svědek a spolupracující obviněný

Jinou možností jak napomoci odhalování korupčních trestných činů je institut korunního svědka. Rozumí se jím spolupachatel trestného činu nebo účastník na trestném činu, který uzavře s orgány činnými v trestním řízení dohodu o tom, že bude pravdivě vypovídat, a přispěje tak k odhalení nebo usvědčení jiného spolupachatele (účastníka). Korunní svědek je za podání takového svědectví „honorován“ tím, že se mu poskytne privilegium nestíhatelnosti, beztrestnosti nebo zmírnění trestu či eventuálně též zvláštní ochrana před pomstou.⁸⁷

Ve světle tradičních zásad trestního práva lze v souvislosti s korunním svědkem poukázat na několik kontroverzí. V nejobecnější rovině při jeho využití dochází k prolamování principu oficiality a rezignaci na zjištění, vyšetření a potrestání pachatele často mimořádně závažných trestných činů. Na straně druhé se však od takového postupu očekává, že přinese posílení často nulové či minimální důkazní pozice proti mnohem většímu počtu pachatelů organizované kriminality. Argumentovat lze výjimečnou nebezpečností organizovaného zločinu legitimující využití výjimečných prostředků. Využití korunního svědka tak sice znamená ustoupit zcela či zčásti od

⁸⁶ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/boj-s-korupci/protikorupcni-strategie/protikorupcni-strategie-90111/>.

⁸⁷ MUSIL, J. Korunní svědek – ano, či ne? *Trestní právo*, 2003, č. 4, s. 21.

potrestání jednotlivého pachatele trestného činu, avšak zároveň dosáhnout vyšetření a postihu zbývající části zločinecké skupiny, a tím zkomplikovat její další činnost.⁸⁸

Objevují se i kritické ohlasy. Protože krajní možností aplikace institutu korunního svědka může vyústit v absolutní beztrestnost pachatele závažných trestných činů. V této souvislosti se hovoří zejména o nevhodnosti jakýchkoli záruk faktické beztrestnosti korunním svědkům. Také je určitě na místě obava, kterou vyslovil Schramhauser⁸⁹, z velmi obtížně přezkoumatelné výpovědi korunního svědka, jakožto důkazního prostředku, resp. z nemožnosti verifikace její pravdivosti důkazními prostředky ostatními. Primárním důvodem využití korunního svědka bývá obvykle důkazní nouze, do níž se obžaloba dostává. V případech, kdy bude trestná činnost dostatečně prokazatelná jinak, nebude nutné služeb korunního svědka využít a ten bude standardně stíhán. Jeho svědectví tak často bude jedním z mála důkazů či dokonce důkazem jediným. V případě, kdy se již korunní svědek jednou rozhodne takto vystupovat, bude se snažit vytěžit maximální výhody z toho plynoucí. Lze tak od něj očekávat i přizpůsobení výpovědi k jeho vlastnímu prospěchu a často k tíži osob, proti nimž svědčí. Je tak nutné, aby orgány činné v trestním řízení výpověď korunního svědka hodnotily vždy s největší opatrností a pokusily se ji pokud možno konfrontovat s dalšími důkazy.

Obdobu institutu korunního svědka obsahuje v českém právním řádu trestní řád v § 178a. Jedná se o ustanovení upravující spolupracujícího obviněného. Současná právní úprava má však velké nedostatky, proto se nyní v Poslanecké sněmovně projednává návrh novelizace trestního řádu, který mění právě i tento institut.⁹⁰ Stávající právní úpravě je zejména vytýkáno, že je použitelná pouze pro případy zvláště závažných zločinů a dále skutečnost, že soudce není vázán ke snížení trestu, ani když spolupracující obviněný podá plné a usvědčující výpovědi. Proto takováto úprava nepředstavuje dostatečnou motivaci ke svědectví. To by se mělo navrhovanou úpravou změnit. Aby bylo možné uplatňovat tento institut u širšího okruhu trestných činů, zejména u všech závažných korupčních jednání, navrhuje se možnost použít institut

⁸⁸ SCHRAMHAUSER, J. Spolupracující obviněný v boji s organizovaným zločinem, úvaha nad platnou právní úpravou. *Trestněprávní revue*, 2012, č. 1, s. 11 an.

⁸⁹ Tamtéž.

⁹⁰ Sněmovní tisk 510/0. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=510&CT1=0>.

spolupracujícího obviněného v řízení o všech zločinech, a nikoli jen o zvlášť závažných zločinech. Na druhou stranu se tento institut zpříšňuje, kdy napříště již pouhé oznámení skutečností, které mohou zabránit dokonání zločinu, nebude opravňovat k označení osoby jako spolupracujícího obviněného (tato podmínka je často jednoduše splnitelná – obviněný může přispět k odvrácení jednoho z útoků, nicméně k odhalení struktury skupiny tím více nepřispívá), napříště bude tato okolnost posuzována jako obecná polehčující okolnost.⁹¹

V souvislosti s navrhovanými změnami trestního řádu se mění i trestní zákoník.⁹² Základním cílem institutu spolupracujícího obviněného je rozkrýt a paralyzovat zločinecké skupiny, resp. odhalit jejich trestnou činnost, proto dochází ke zvýšení motivačního prvku a tím i efektivity tohoto institutu tím, že bude-li pachatel označen za spolupracujícího obviněného a splní-li všechny podmínky uvedené v zákoně, bude mu trest ukládán vždy pod dolní hranici trestní sazby. V určitých, zákonem stanovených případech, bude dokonce obligatorně upuštěno od potrestání spolupracujícího obviněného, a to tehdy, pokud spolupracující obviněný splnil podmínky stanovené v § 178a tr. řádu, podal v řízení před soudem úplnou a pravdivou výpověď o skutečnostech, které byly významnou měrou způsobily přispět k objasnění zločinu spáchaného členy organizované skupiny, ve spojení s organizovanou skupinou nebo ve prospěch organizované zločinecké skupiny a

- a) spolupracujícím obviněným spáchaný trestný čin nebyl závažnější než zločin, k jehož objasnění přispěl,
- b) spolupracující obviněný se nepodílel jako organizátor nebo návodce na spáchání zločinu, k jehož objasnění přispěl,
- c) spolupracující obviněný nezpůsobil úmyslně těžkou újmu na zdraví nebo smrt (nedbalostní způsobení těchto následků např. při dopravní nehodě použití tohoto ustanovení o upuštění od potrestání nevylučuje), nebo

⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Sněmovní tisk 510/0. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=510&CT1=0>.

⁹² Tamtéž.

d) nejsou-li dány důvody pro mimořádné zvýšení trestu odnětí svobody.

Tento návrh osobně považuji za krok správným směrem a pokud bude přijat, mohl by snad přispět k tomu, že bude institut spolupracující obviněný používán častěji (i když se domnívám, že i nadále bude využití spolupracujícího obviněného poměrně řídké) a že přispěje k rozkrývání organizovaného zločinu. Je ale jisté, že jasný rozhodovací postup spojený s garancí minimálních jistot bude lépe motivovat potenciální spolupracující obviněné ke spolupráci.

Závěr

Korupce je jedním z nejzávažnějších světových problémů současnosti. Nabourává základní demokratické hodnoty, negativně ovlivňuje morálku ve společnosti, zpomaluje rozvoj a brání volné soutěži. Korupce je vysvětlována různými příčinami. Základním zdrojem korupce je lidská touha po zisku a osobním úspěchu. To je vlastní každé lidské společnosti. Pak už záleží na tom, jaké existují korupční příležitosti. Korupce souvisí s dvěma typy selhání – se selháním institucí a selháním lidí.

Příčiny korupce souvisí i s velkým prospěchem z korupce a nízkým rizikem spojeným s korupční činností. Čím vyšší je možnost prospěchu, tím větší motivací korupce je. Současně čím menší je možnost, že korupce bude odhalena a potrestána, tím více odvahy existuje pro korupční jednání. Z tohoto důvodu je velmi důležité, aby odhalené korupční kauzy byly také potrestány. Protože neschopnost potrestat aktéry korupčního chování posiluje veřejné mínění o beztrestnosti korupce, to zase posiluje korupční klima, protože ve veřejnosti vzniká mínění o legálnosti korupce, které plodí další korupční praktiky. Je to začarovaný kruh, ze kterého vede jediná cesta. Změnit korupční klima ve společnosti nekompromisním postihem odhalených korupčních skutků. A dále je ještě třeba i příkladná výchova, která hraje důležitou roli pro vnímání korupce budoucích generací. Děti by neměly odkoukávat korupční chování od svých rodičů, neměly by se učit žít s úplatky a vnímat je jako přirozenou součást života. Výchova, vzdělávání a média mají významnou úlohu v tom, jak společnost korupci chápe, a jejich prostřednictvím by se měl změnit názor občanů, kteří přestanou být tolerantní k jakýmkoliv projevům korupčního chování.

Korupce se objevuje ve většině oblastí společenského života. Ale některé z těchto oblastí jsou ke vzniku korupce náchylnější. Těmito oblastmi jsou například lobbing, zadávání veřejných zakázek, přerozdělování veřejných prostředků nebo financování politických stran. Proto by jim měla být věnována důkladná právní úprava, která by omezila vznik korupčních příležitostí.

Za jednu z nejrizikovějších oblastí ke vzniku korupčního jednání je veřejná správa. Zde je nejdůležitějším preventivním opatřením, které by mělo být v demokratických společnostech samozřejmostí, dodržování principu transparentnosti veřejné správy. Pod

tímto principem můžeme rozumět průhlednost, dostatečnou informovanost a s tím související veřejnou kontrolu správy věcí veřejných. Hlavním smyslem principu transparentnosti ve veřejné správě je ochrana veřejného zájmu a snížení prostoru pro korupci a klientelismus. Projevem principu transparentnosti ve veřejné správě je i povinnost orgánů veřejné správy zdůvodňovat svá rozhodnutí.⁹³

V efektivním boji s korupcí je nezbytné, aby sám systém kontroly nebyl zanedbávaný či dokonce potlačovaný. V případě, že by i orgány mající za úkol potlačovat korupci byly zkorumpované, snižovalo by se riziko odhalení korupce a motivace ke korupčnímu jednání by se naopak zvyšovala. Měly by být vytvořeny nezávislé instituce s rozsáhlými vyšetřovacími a trestními pravomocemi. Samozřejmostí by měl být nezávislý justiční systém, ve kterém se nevyskytují korupční praktiky typu ztracení spisů, přidělování případů zkorumpovaným soudcům či odkládání případů. Jmenování soudců musí být politicky neutrální, založené na individuálních schopnostech. Musí být také stanovena jasná pravidla pro jejich odvolání.

Postih korupčního jednání není nic jednoduchého. Jedná se totiž o trestnou činnost s vysokou mírou latence, kdy oba účastníci jsou trestně postižitelní, takže na odhalení nemají ani jeden zájem. Proto také nebývají k dispozici žádné důkazy a proces dokazování je mimořádně složitý. Navíc se v současném společenském klimatu obecně uplatňuje spíše laxní přístup k ohlašování trestné činnosti a označování pachatelů. V souvislosti s odhalováním korupce je velice přínosným krokem navrhovaná změna institutu spolupracujícího obviněného. Myslím si, že zejména záruka snížení trestu (popřípadě upuštění od potrestání) by mohla zefektivnit boj s organizovaným zločinem (a tím i s korupcí).

V boji proti korupci hraje nezastupitelnou roli trestní právo. Určuje, které korupční jednání je trestným činem a stanoví za ně sankce. Nejdůležitější korupční trestné činy jsou uvedeny pod rubrikou Úplatkářství. V platné právní úpravě vidím jeden velký nedostatek. Tím je absence institutu účinné lítosti, popřípadě její adekvátní nahrazení. Obávám se, že současná úprava neposkytuje občanům dostatečnou záruku zproštění trestní odpovědnosti a tím se snižuje i motivace oznamovat korupční jednání.

⁹³ KOLMAN, P. Stručně k principu transparentnosti veřejné správy (a též k jednomu aktuálnímu judikátu NSS). *Bulletin advokacie*, 2012, č. 1-2, s. 39 an.

Nedomnívám se, že by zpřísnění sankcí za úplatkářské trestné činy zásadním způsobem přispělo k omezování korupce. I když je nesporné, že trestní sazby musí být přiměřené. Dokud ale nebude odhalování a postihování korupčních jednání efektivnější a účinnější, budou aktéři tohoto jednání spoléhat na to, že nebudou dopadeni.

Jakékoliv protikorupční opatření samo o sobě nic nezmůže. Je nutné zavést systémové změny, které budou podporovány politickým vedením. Vláda si uvědomuje nebezpečí korupce a snaží se zavádět preventivní opatření. Do jaké míry budou tato opatření úspěšná, nemůžeme zatím posoudit. Nejdůležitější je, aby si každý občan uvědomil, že korupce není nutné zlo, které musí tolerovat a naučit se s ním žít. Naopak, musí si uvědomit, že boj proti korupci je záležitostí každého z nás, a tím, že přestaneme před tímto problémem zavírat oči, přispějeme ke zmírnění korupčního prostředí.

Seznam literatury

- [1] BRABCOVÁ, I. *Sborník z odborného semináře "K otázkám korupce a úplatkářství"*. Praha : Vydavatelství PA ČR, 2002
- [2] CEJP, M., KOTULAN, P., JANDA, P. *Korupce*. Praha : Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1997
- [3] CIMR, V. K zákonnosti provokace trestného činu policejními orgány. *Trestní právo*, 2001, č. 2
- [4] DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006
- [5] DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha : C.H. Beck, 2007
- [6] DOYLE VAN, P. C. et al., přeložil Čeněk Novotný. *Boj proti korupci*. Praha : Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1999
- [7] DUFKOVÁ, I., ZLÁMAL, J. *Korupce*. Praha : Střední policejní škola Ministerstva vnitra, 2005
- [8] FRÍČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha : G plus G, 1999
- [9] FRIDRICH, C. J. Corruption Concepts in Historical Perspective 1972. In Heidenheimer, A. J., Johnson, M., Levine S. *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990
- [10] GRAZIANO, L. Lobbying and the Public Interests. In: Clayes, P.-H., Gobin, C., Smets, I., Vinard, P. *Lobbying, Pluralism and European Integration*. Brusel: PIE-EIP, 1998
- [11] GŘIVNA, T. Boj proti korupci prostředky evropského práva. *AUC - Iuridica*, 2007, č. 1, s. 131 an.
- [12] GŘIVNA, T. Srovnání trestního postihu korupce ve vybraných státech. *AUC - Iuridica*, 2006, č. 3, s. 7 an.
- [13] GŘIVNA, T. Trestní postih korupce v soukromé sféře. *Trestněprávní revue*, 2005, č. 7, s. 169 an.
- [14] CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha : Linde, 2003
- [15] CHMELÍK, J. a kol. *Trestní právo hmotné, zvláštní část*. Praha : Linde, 2010
- [16] CHMELÍK, J., TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha : Linde, 2011
- [17] JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha : Leges, 2010
- [18] JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vydání. Praha : Leges, 2011
- [19] KARABEC, Z. Použití agenta proti organizovanému zločinu. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 8, s. 224 an.

- [20] KOHOUT, P. a kolektiv NERV. *Boj proti korupci. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády*. Praha : Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády, 2011
- [21] KOLMAN, P. Stručně k principu transparentnosti veřejné správy (a též k jednomu aktuálnímu judikátu NSS). *Bulletin advokacie*, 2012, č. 1-2, s. 39 an.
- [22] *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha : Transparency International, 2008
- [23] KRATOCHVÍL, V. Policejní provokace „trestného činu“ z pohledu právního a ústavněprávního. *Trestní právo*, 2001, č. 10
- [24] MUSIL, J. Korunní svědek – ano, či ne? *Trestní právo*, 2003, č. 4
- [25] NOACK, P. Die politische Dimension der Korruption. *Kriminalistik*, 1995, č. 7
- [26] NOVOTNÝ, F. a kol. *Trestní zákoník 2010 : komentář, judikatura, důvodová zpráva*. Praha : Eurounion, 2010
- [27] NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J. a kol. *Kriminologie*. 3. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008
- [28] NYE, J. S. Corruption and Political Development A Cost-Benefit Analysis, 1967. In: Heidenheimer A. J., Johnston M., Levine S., *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers 1990
- [29] PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha : Eurolex Bohemia, 2007
- [30] RŮŽIČKA, M., FOREJT, P., PŘEPECHALOVÁ, K. *Účinná lítost ve věcech úplatkářství do právního řádu ČR?* Dostupné na: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-54200730-ucinna-litost-ve-vecech-uplatkarstvi-do-pravniho-radu-cr>
- [31] SCHRAMHAUSER, J. Spolupracující obviněný v boji s organizovaným zločinem, úvaha nad platnou právní úpravou. *Trestněprávní revue*, 2012, č. 1, s. 11 an.
- [32] Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012
- [33] ŠÁMAL P. a kol. *Trestní zákoník : komentář. II, § 140-421*. Praha : C. H. Beck, 2010
- [34] ŠÁMAL P., PÚRY F., RIZMAN S. *Trestní zákon. Komentář. II. díl*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004
- [35] Transparency International - Česká republika. *Právním proti korupci : právní ochrana proti některým projevům korupce ve veřejné správě a justici*. Praha : Transparency International - Česká republika, 2005
- [36] Trestněprávní úmluva o korupci. Publikovaná pod č. 70/2002 Sb. m. s.
- [37] VANTUCH, P. Institut spolupracujícího obviněného a návrh na jeho novelizaci. *Trestní právo*, 2011, č. 10, s. 4 an.
- [38] VANTUCH, P. *Korupce a kriminalita*. Brno : Rašínova vysoká škola, 2008

- [39] VANTUCH, P. *Trestní zákoník s komentářem, k 1. 8. 2011 : komentář k zákonu č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů : informace z judikatury*. Olomouc : ANAG, 2011
- [40] *Velký sociologický slovník*. I. svazek. Praha : Universita Karlova, vydavatelství Karolinum, 1996
- [41] VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha : Profess Consulting, 2007
- [42] *Vybrané problémy trestního postihu ekonomické kriminality*. Praha : Karolinum, 2006

Internetové zdroje

<http://www.bezkorupce.cz>

<http://www.vlada.cz>

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.transparency.cz>

<http://www.ipravnik.cz>

<http://www.psp.cz>

<http://www.respektinstitut.cz>

<http://www.eps.cz>

<http://pravniradce.ihned.cz>

<http://www.novinky.cz>

<http://zpravy.ihned.cz>

Název práce: Ochrana před korupcí a úplatkářstvím a jejich prevence

Resumé

Tato práce se zabývá problematikou korupce a možnostmi ochrany před ní. Úvodní kapitola popisuje fenomén korupce ve společnosti, vymezuje jí a její podkapitola obsahuje druhy korupce.

Ve druhé kapitole se snažím objasnit příčiny vzniku korupce a její vývojová stadia.

Následující kapitola se zaměřuje na problematiku měření stavu korupce, dále jaké existují metody měření a detailněji se zabývá popisem Indexu vnímání korupce, který publikuje Transparency International.

Jádro celé diplomové práce se nachází v kapitole čtvrté, která se snaží nalézt vhodná opatření, jež by mohla omezit výskyt korupce. Jelikož je tato problematika velice obsáhlá, zaměřila jsem se v první podkapitole na preventivní protikorupční opatření v následujících třech oblastech: legislativní proces (v této části se detailněji zabývám v současnosti aktuálním tématem – lobbying), střet zájmů a korupce ve veřejné správě, kde se pokouším popsat konkrétní opatření omezující vznik korupčních příležitostí. Druhá podkapitola poté obsahuje právní úpravu korupce s důrazem na protikorupční nástroje trestního práva, zejména popisuje trestné činy úplatkářství.

Poslední kapitola zkoumá možnosti odhalování a vyšetřování korupce, protože její odhalení je velice složité z důvodu vysoké míry latence této trestné činnosti. Korupce bývá velmi často spojena s organizovanou kriminalitou, proto je nezbytné k jejímu odhalování použít specifické operativně-pátrací postupy. První podkapitola popisuje problematiku agenta-provokátéra a druhá potom instituty korunního svědka a spolupracujícího obviněného.

Na závěr se pokouším shrnout nejdůležitější principy, jejichž dodržení by mohlo vést k omezení korupce ve společnosti.

Klíčová slova:

Korupce, úplatkářství, podplácení, přijímání úplatku, ochrana před korupcí.

Title: Protection against corruption and bribery and their prevention

Abstract

This thesis deals with corruption and ways of its prevention. Initial chapter describes phenomenon of corruption in society, defines it and its Subchapter contains kinds of corruption.

I try to explain the cause of origin of the corruption and its development phases in Chapter Two.

Following Chapter Three is focused on measurement of corruption level and on existing corruption measurement methods also. This chapter concerns with description of Corruption Perception Index (CPI) published by Transparency International.

The most important part of this diploma thesis is Chapter Four. This chapter is trying to find the suitable preventive measures that could reduce occurrences of corruption. Because this topic is very voluminous, Subchapter One is focused on preventive anti-corruption measures in subsequent three areas: legislative process (I describe much discussed topic of lobbying today in this part), conflict of interests and corruption in public administration. I try to describe particular measures that can reduce creating of corruption opportunities. Subchapter Two contains legislation of the corruption with put emphasis on anti-corruption tools of criminal law. It describes bribery crimes especially.

Chapter Five explores ways of revelation of the corruption and investigation of it. The revelation of these kinds of crime is very difficult, because they are hidden very often. The corruption is usually linked with organized criminality and that's why is necessary to use specific method of investigation to the revelation of the corruption. Its Subchapter One describes using of agent-provocateur and Subchapter Two describes the institute of the approver and the institute of the co-operative defendant.

Last Chapter summarizes the most important principles that have to be kept to reduction of the corruption in society.

Keywords:

Corruption, bribery, bribe acceptance, protection against corruption.